

1001  
113  
049

RELACIONES INSTITUCIONALES VINCULADAS A LA AGRICULTURA

ING. EFRAIN PALTÍ\*

Y  
ING. GONZALO SILVA SANTISTEBAN

LIMA, DICIEMBRE 1989

\* Informe elaborado para el Programa Acción de Coyuntura del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

00004106

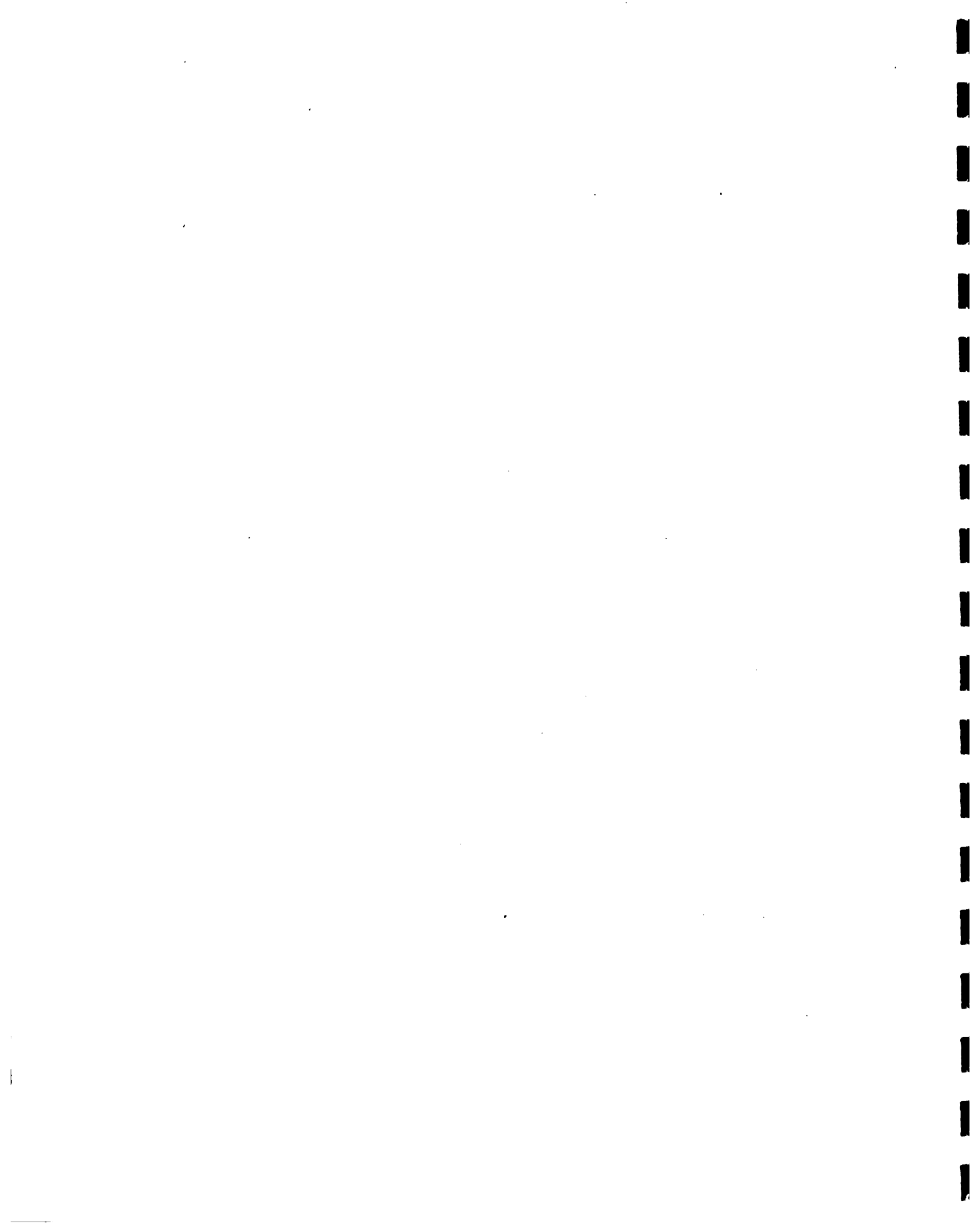
JICA

E14

P176

## CONTENIDO

Capítulo	Pag.
PRESENTACION	4
I. INTRODUCCION	6
1.1 Objetivos	6
1.2 Aspectos Metodológicos	6
1.3 Alcance y Limitaciones del Estudio	6
II. POLITICAS DE DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO Y EVOLUCION GLOBAL DEL MARCO INSTITUCIONAL	8
2.1 Período Comprendido entre 1960 y 1968	8
2.2 Período Comprendido entre 1968 y 1980	9
2.3 Período Comprendido entre 1980 y 1989	16
III. EVOLUCION DEL MARCO INSTITUCIONAL POR TEMAS ESPECIFICOS	24
3.1 Evolución del Marco Institucional en su Relación con las Principales Políticas, Programas y Acciones Vinculadas a la Generación y Transferencia de Tecnología	24
3.2 El Marco Institucional Vinculado al Manejo y Administración de los Recursos Naturales	36
3.3 Evolución del Marco Institucional en su Relación con las Principales Políticas, Programas y Acciones Vinculadas a la Agroindustria	44
3.4 Evolución del Sistema Institucional en Relación a la Inversión Pública	56
3.5 El Marco Institucional y sus Relaciones con la Planificación Agraria y las Principales Políticas Macroeconómicas y Sectoriales	66
3.6 La Institucionalización en el Sector Agrario en la Perspectiva del proceso de Regionalización del País	74
IV. IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE HAN DIFICULTADO EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR AGRARIO	78
4.1 El Sector Público Agrario	78
4.2 Generación y Transferencia de Tecnología	82
4.3 Recursos Naturales - Sub-sector Forestal y Fauna	85





4.4	Agroindustria	87
4.5	Obstáculos de la Inversión Pública en el Agro	90
4.6	Planificación Agraria yAsesoramiento Político	91
4.7	Regionalización del País	95
V	CURSOS DE ACCION	97
5.1	Aspectos Globales del Marco Institucional	97
5.2	Aspectos Relacionados a la Generación y Transferencia de Tecnología	102
5.3	Aspectos Relacionados a la Actividad Forestal y de Fauna	103
5.4	Agroindustria	105
5.5	Aspectos Relacionados con la Inversión Pública	107
5.6	Institucionalización	108
5.7	Regionalización	110
	BIBLIOGRAFIA	111



## PRESENTACION

La Representación del IICA en el Perú en su interés de acrecentar su cooperación en la propuesta de políticas para la reactivación y desarrollo sostenido del sector agrario, decidió adelantar un programa denominado "Acción de Coyuntura". Dicho programa se visualiza como una primera etapa, que toma en consideración algunos temas específicos, para los cuales se busca identificar las principales limitaciones y trabas que afectan su desarrollo. Los temas identificados son los cuatro siguientes:

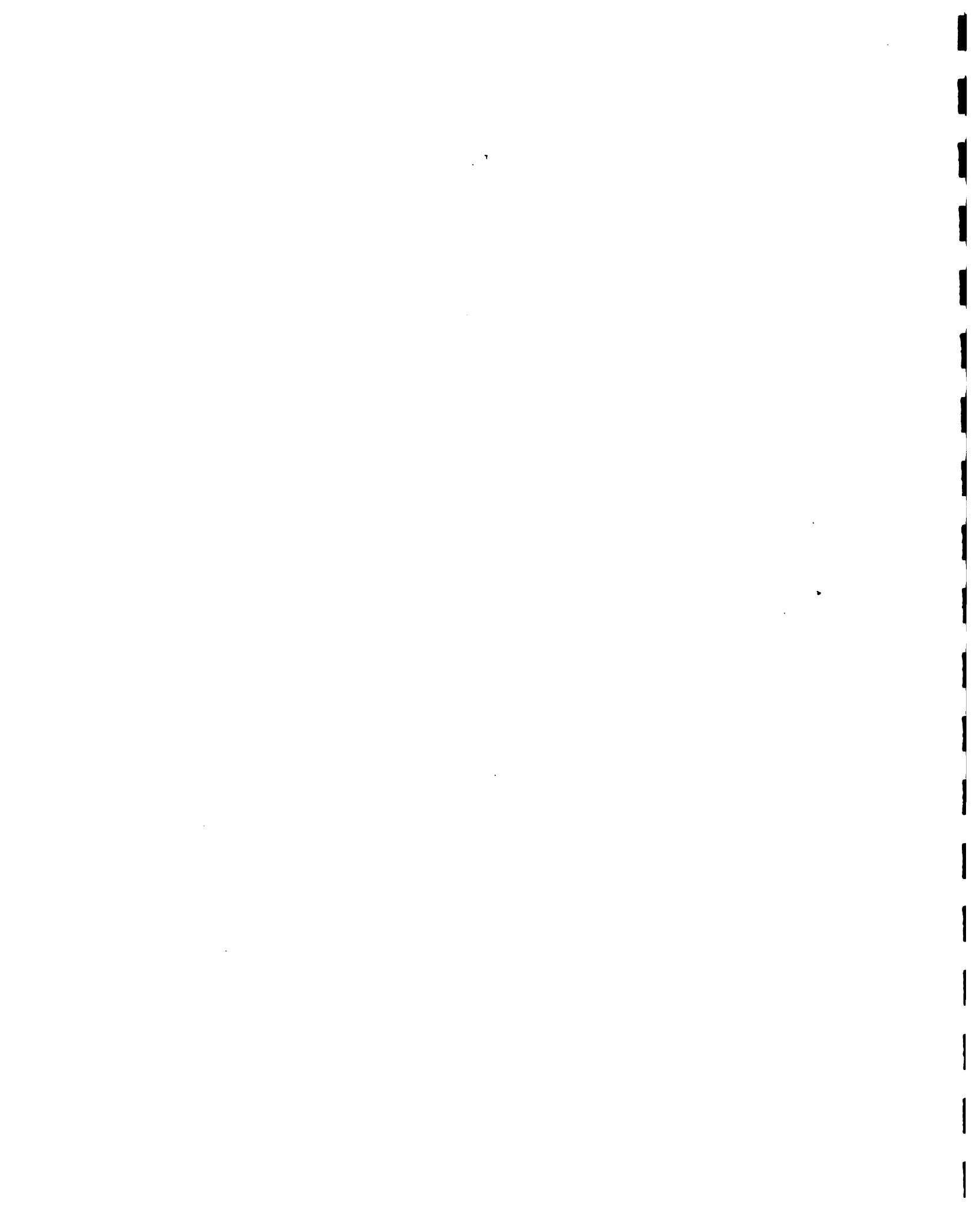
- Incentivos macroeconómicos y sectoriales para la producción agropecuaria.
- Eslabonamientos agricultura-industria.
- Recursos naturales y tecnología.
- Relaciones institucionales vinculadas a la agricultura.

El presente informe se ocupa del cuarto tema, es decir de las relaciones institucionales vinculadas a la agricultura. Es reconocido que en el accionar del sector agrario intervienen una serie de instituciones de carácter público, privado y universitario, que en la mayoría de actividades lo hacen de forma independiente entre ellas, ocasionándose una serie de limitaciones y controversias que no permiten un desarrollo armónico ni articulado del agro; no pudiéndose definir la existencia de un sistema de tipo institucional que ligue a todos los elementos interactuantes.

Es necesario por ello verificar, por un lado cómo ha sido la evolución institucional de los diferentes entes que forman parte del sector agrario, a lo largo de los años, relacionándola incluso con los diferentes modelos económicos que se han venido dando periódicamente, según los gobiernos que se han sucedido en los últimos veinte años; para tratar de visualizar las causas que han ocasionado que la institucionalización no haya funcionado en forma sistematizada y homogénea, lo que en última instancia se ha traducido en un gran desorden e inestabilidad que no ha contribuido al desarrollo sostenido del agro.

El tema es muy amplio y complejo, lo que ha obligado a ser muy selectivo en razón del tiempo disponible, lo que se complica en demasía al no haber mucha información al respecto y la que está disponible se encuentra en forma muy dispersa, lo que permite "a priori" establecer que no se tiene una memoria histórica del desarrollo de las instituciones del agro, que hace difícil evaluar su funcionamiento individual.

Dada la complejidad y amplitud, el análisis se ha realizado tomando en cuenta los aspectos globales de las relaciones institucionales y luego considerando los aspectos de carácter institucional ligados a los otros tres temas seleccionados.



Los capítulos que siguen contienen lo siguiente:

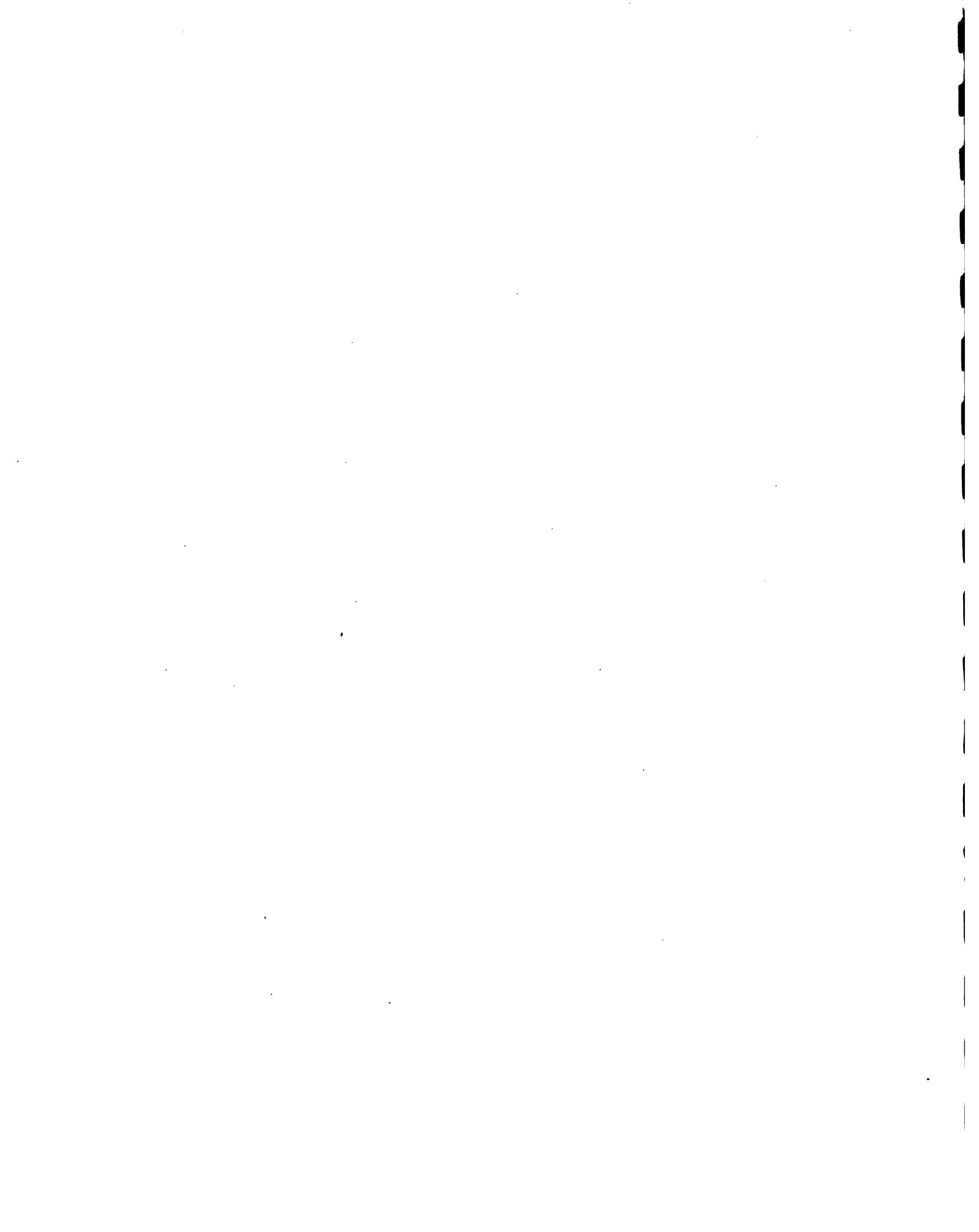
El Capítulo I: viene a ser la Introducción del Informe y en él se presentan los objetivos del trabajo, la metodología para su realización, así como sus alcances generales y las limitaciones que se han encontrado.

El Capítulo II: presenta la evolución global de las relaciones institucionales en relación con los modelos de desarrollo habidos desde el año 1960 hasta la actualidad, así como con las políticas de desarrollo del sector agrario en dicho período.

El Capítulo III: trata de la evolución institucional por temas específicos; así se ha considerado en primer término los aspectos institucionales, público, privado y universitario ligados a la generación y transferencia de tecnología agropecuaria; luego se ha tocado lo concerniente a los recursos naturales, que para el caso específico del presente estudio se ha concretado a los aspectos ligados al subsector forestal y de fauna; se ha seguido el mismo procedimiento para el caso de la actividad agroindustrial; luego se ha tocado el tema de la inversión pública en el sector agrario y la evolución institucional relacionada a ella; posteriormente se presenta la evolución institucional con relación al manejo de las políticas sectoriales y la planificación agraria; por último, este capítulo hace un análisis del actual proceso de regionalización del país y su relación con las instituciones del sector agrario.

El Capítulo IV: presenta los principales factores que han ocasionado obstáculos para un adecuado funcionamiento del marco institucional en el sector agrario, tanto a nivel de las instituciones públicas, las universitarias y los entes gremiales privados. En todos los casos se ha tratado de identificar los obstáculos en relación a los temas escogidos en el capítulo anterior. Se ha tratado de reconocer con la mayor simplicidad posible, los elementos que en cada caso han sido la causa de trabas para el mejor accionar institucional.

El Capítulo V: presenta los cursos de acción generales y específicos para lograr un mejoramiento del accionar institucional ligado al agro; habiéndose hecho el esfuerzo de precisar las acciones y mecanismos que con un mayor análisis podrían aplicarse en la solución de las principales trabas o limitaciones.



## I. INTRODUCCION

### 1.1 Objetivos

1.1.1 Caracterizar la evolución y situación actual del marco institucional que interviene en las diferentes fases del accionar del sector agrario.

1.1.2 Identificar los principales factores que han favorecido o trabado el marco institucional.

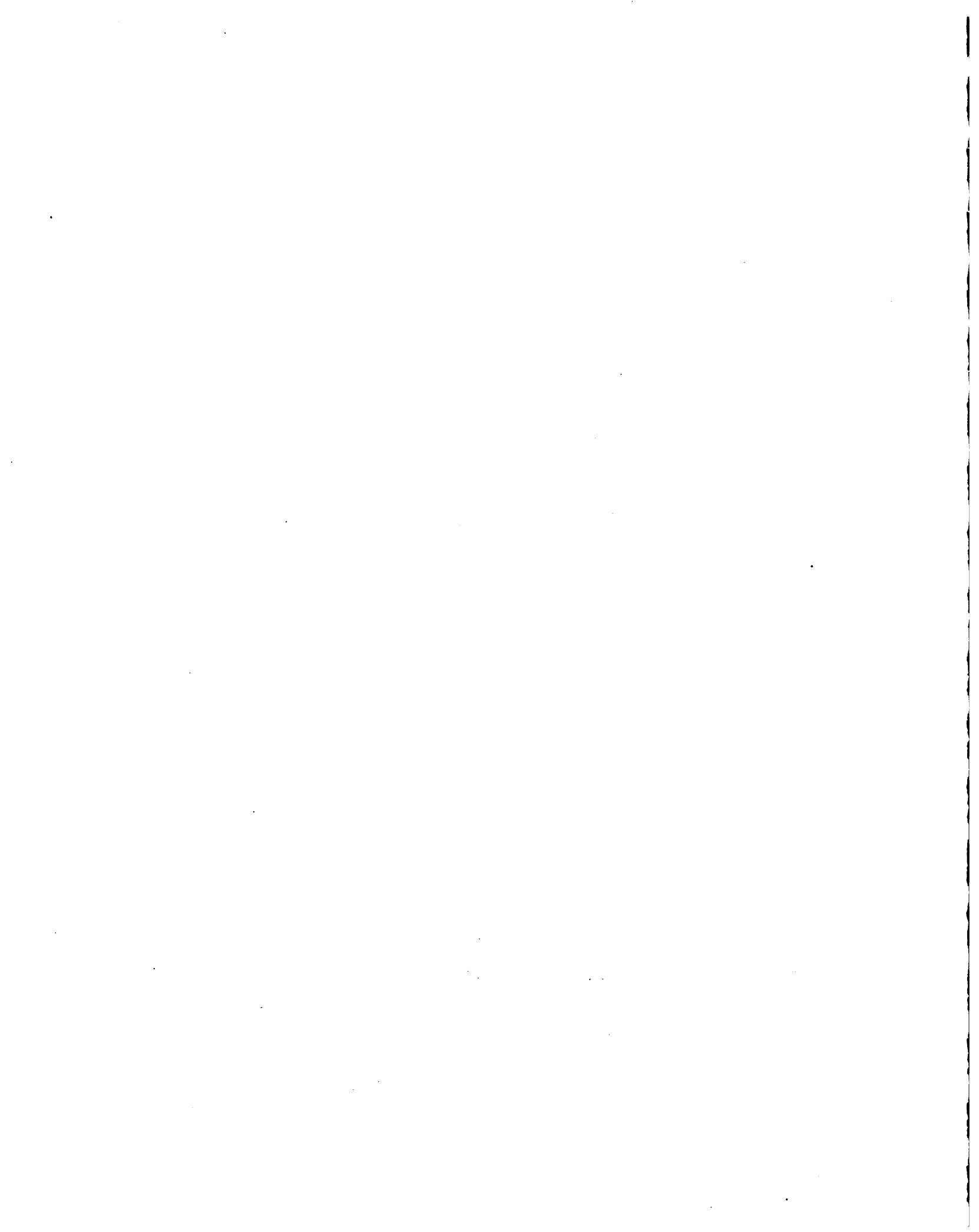
1.1.3 Indentificados los principales factores que han favorecido o trabado el accionar del marco institucional y captados los conceptos que las corrientes políticas tienen sobre el tema, se propondrá algunos cursos de acción que viabilicen el mejoramiento institucional ligado al agro.

### 1.2 Aspectos Metodológicos

Para desarrollar el trabajo se ha procedido en primer término a revisar la información existente sobre el tema contenida en algunos estudios o informes que tienen relación con él, aún cuando no se trate de trabajos específicos sobre aquel, salvo contados casos. Se ha procedido en seguida a tomar en consideración la opinión de técnicos calificados y de las diferentes corrientes políticas que sobre el tema se ha vertido en una serie de foros en los que se ha participado. Por último, se ha realizado entrevistas con funcionarios del sector público, del sistema universitario ligado al agro y de connotados técnicos y representantes de la actividad privada. Además para el caso específico de los aspectos que tienen que ver con el proceso de regionalización, se procedió a realizar un viaje, que cubrió los departamentos de Piura, Lambayeque y Cajamarca, a fin de recoger mediante entrevistas personales, la opinión que tienen sobre el tema miembros del sector público, privado y de la universidad.

### 1.3 Alcance y Limitaciones del Estudio

El tema de la evolución y análisis del marco institucional ligado al sector agrario es muy vasto y cubrir todos sus aspectos requeriría de un trabajo de largo alcance; es por ello que en función del plazo establecido, se ha tocado algunos temas que son los indicados en la presentación de este documento. Por ello, el presente informe, puede considerarse como un documento de base, que en el futuro habría que ampliarlo a fin de cubrir otros temas o áreas del quehacer agrario, a fin de poder tener una





visión total de su evolución institucional.

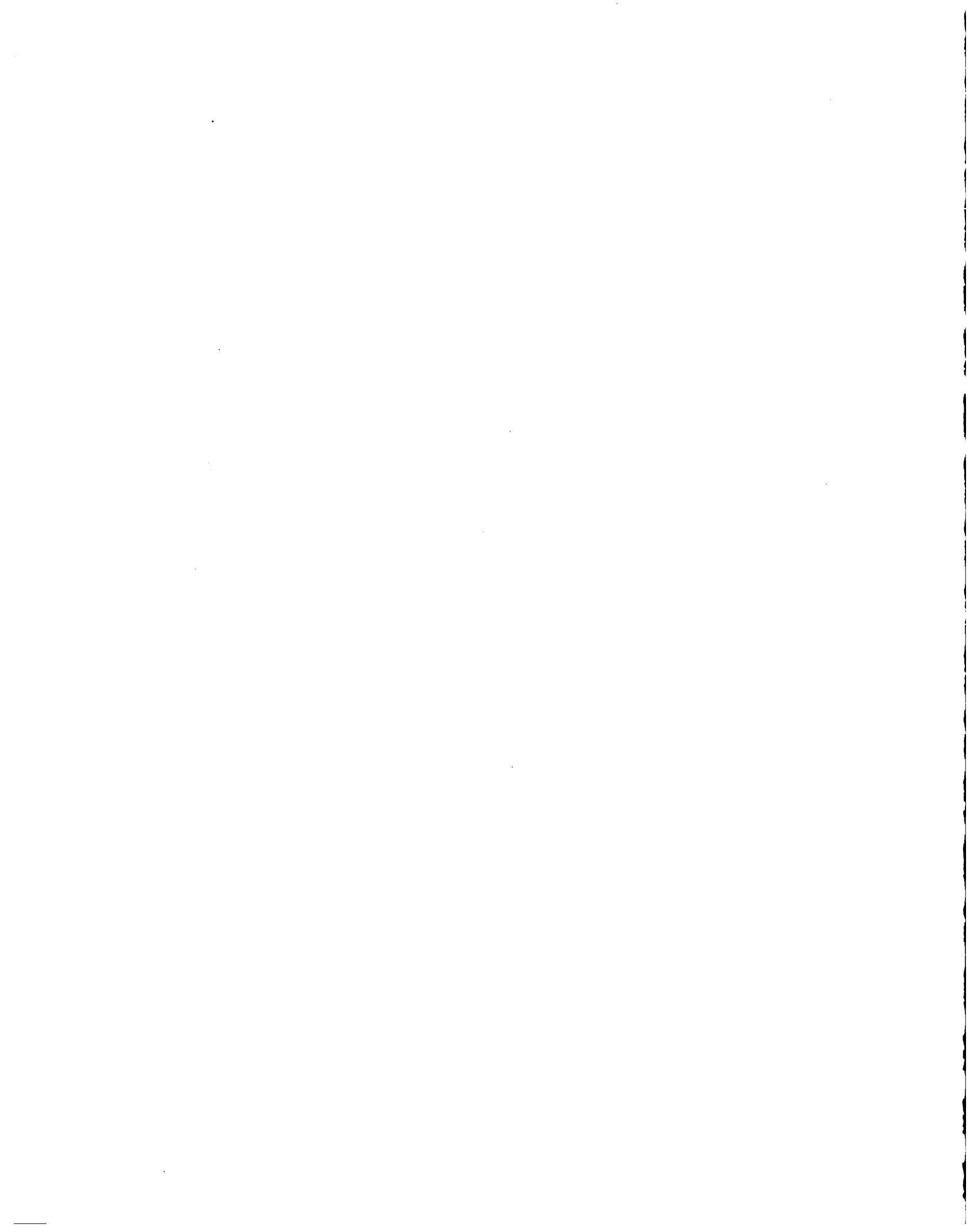
El informe incluye aspectos relacionados con la inversión pública en el sector agrario, por habersele considerado como un tema que es de gravitante importancia en el desarrollo sectorial y cuyo tratamiento no ha sido incluido en los otros tres grandes rubros de estudio encargados por el IICA.

Así mismo, se ha considerado la necesidad de incorporar aspectos relacionados con la legislación y su evolución, especialmente para los temas de agroindustria y de forestales, en los cuales si bien no hay una interrelación directa entre la legislación y el marco institucional, si se ha podido apreciar que la primera ha tenido una cierta incidencia en lo institucional.

Un aspecto no cubierto por el estudio es el relacionado con la evolución de los recursos humanos, especialmente en el sector público; debido a no haberse podido contar con la información básica necesaria, ya que ella se encuentra diseminada en una serie de dependencias tanto del Sector Agrario, como de otros; en razón de la gran cantidad de cambios institucionales llevados a cabo en los últimos veinte años, que han impedido centralizar y sistematizar dicha información. Es recomendable que en estudio posterior se tenga en cuenta este rubro, tratando de conocer no sólo la evolución de los recursos humanos en términos numéricos, si no también diferenciándolo por niveles de especialización y analizando toda su problemática.

Otro aspecto que se considera de vital importancia para ejecutarlo en estudio más específico, debería ser el relacionado con la economía campesina y la forma en que debe articularse y organizarse el sector agrario en sus estamentos públicos y privados, para apoyar a su desarrollo. Este asunto no ha sido tocado en el presente estudio.

En lo referente a la propuesta de cursos de acción que deberían seguirse como consecuencia del análisis de la evolución institucional y de sus limitaciones, se ha hecho el esfuerzo de precisar ciertas acciones y determinados mecanismos que podrán ponerse en práctica, algunos con un carácter inmediato y otros luego de un mayor análisis, a efectos de eliminar ciertos obstáculos para el mejoramiento del accionar institucional vinculado al agro.



## II. POLITICAS DE DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO Y EVOLUCION GLOBAL DEL MARCO INSTITUCIONAL

Para visualizar la evolución del sistema institucional y sus relaciones con las políticas de desarrollo del Sector Agrario, se dividirá la caracterización en tres periodos, a saber: el comprendido entre 1960 y 1968; el de 1968 hasta 1980, es decir la duración del gobierno militar; y el periodo de 1980 a la actualidad. En cada caso, donde ello sea pertinente, se hará algunas precisiones que hayan sido determinantes en el cambio de las políticas seguidas según el modelo de desarrollo establecido.

### 2.1 Periodo Comprendido entre 1960 Y 1968

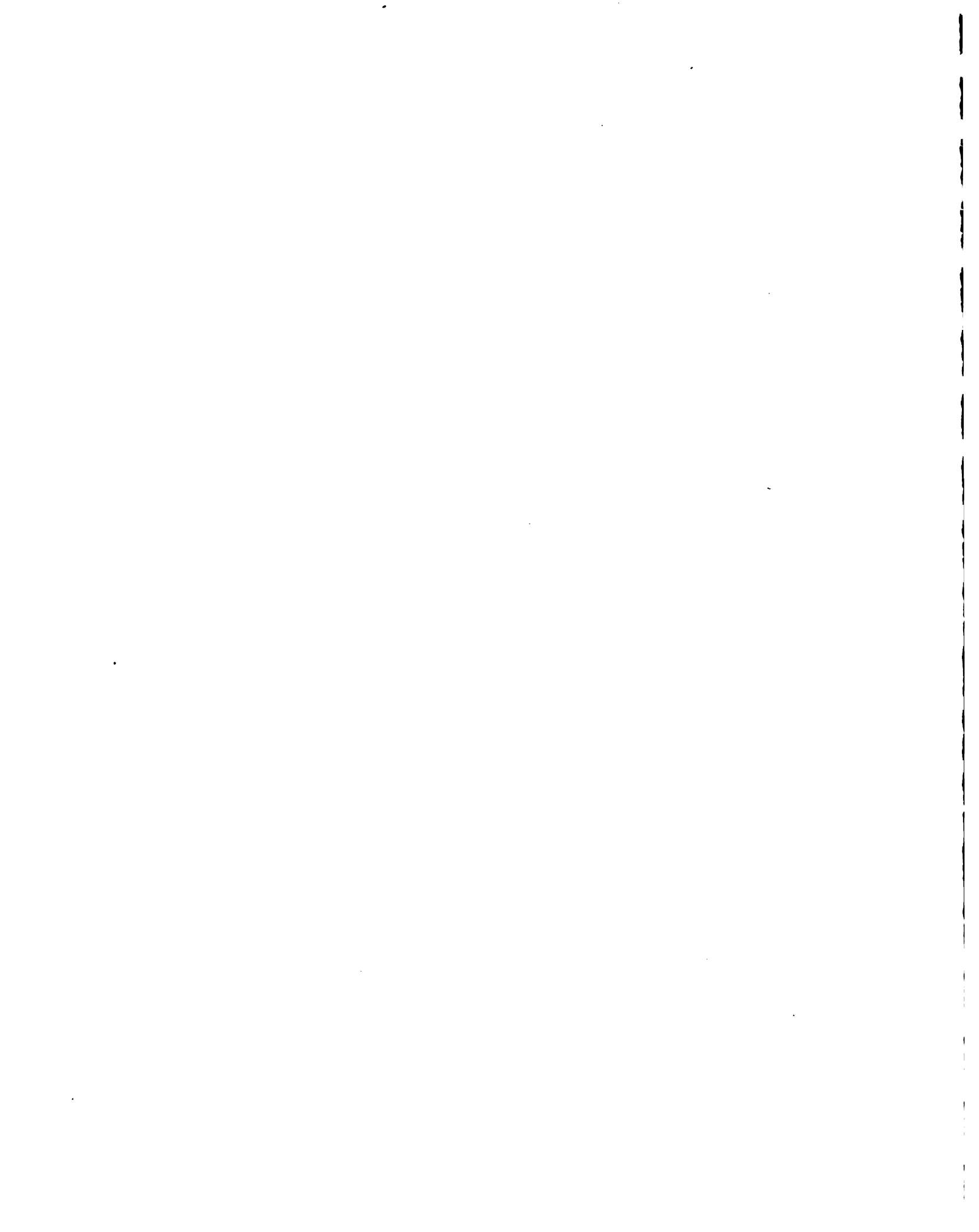
Durante este periodo, la política global se caracterizó por ser de tipo liberal y privilegiando a la agricultura de exportación (algodón, azúcar, café, lanas); procurándose por otra parte que la producción alimenticia nacional mantuviera precios bajos para el consumidor, importándose asimismo los déficits de alimentos, lo que trajo como consecuencia el desequilibrio urbano-rural, y una dependencia externa alimentaria.

En los primeros años de esta década, existió gran participación e influencia del sector privado, especialmente los algodoneros y azucareros.

La acción del Ministerio de Agricultura estaba circunscrita principalmente a aspectos relacionados con la sanidad agropecuaria, la administración del agua y la regulación de las actividades forestales y de caza, pesquera, así como las de abastecimiento de alimentos. Las irrigaciones se encontraban bajo la administración del Ministerio de Fomento.

En 1960 fue creado el Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA) para ejecutar acciones de investigación y extensión, integrando las acciones del PCEA (Programa Cooperativo de Extensión Agrícola) y el SCIPA (Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos). En ese mismo año la Escuela Nacional de Agricultura fue transformada en Universidad y se creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización así como la Comisión Nacional de Fertilizantes.

Durante este periodo se producen acciones de rebelión campesina e invasión de haciendas, en la Sierra, que determina una situación de violencia en los valles de La Convención y Lares del departamento de Cusco en 1962, que desemboca posteriormente en el año 1965 en una guerrilla que es abatida violenta y rápidamente. Durante 1964 se dió la primera Ley de Reforma Agraria, que pretendía dar respuesta a los clamores campesinos de



reformas estructurales en el agro, pero que también compatibilizaba los intereses de los grandes hacendados. Para conducir la ejecución de la Ley de Reforma Agraria, se creó la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA).

A partir de 1964, el Ministerio de Agricultura comienza a desconcentrar algunas de sus acciones en Zonas Agrarias. Se comienza a dar énfasis a los estudios básicos económicos, reforzándose para ello a la Dirección de Economía Agraria, y a la información estadística mediante un convenio entre el Ministerio y la Universidad Nacional Agraria, denominado Convenio de Estadística y Cartografía (CONESTCAR). Asimismo, se reactiva la llamada Ley de Panllevar, que obligaba a los productores de cultivos industriales destinar un determinado porcentaje de sus áreas a la siembra de cultivos alimenticios.

Se crea el Sistema Nacional de Planificación (Instituto Nacional de Planificación y Oficinas Sectoriales de los Ministerios) cuya orientación inicial estuvo ligada a la formulación de proyectos de inversión. Comienza un apoyo más intenso de la cooperación internacional, especialmente en las áreas de investigación agropecuaria y en aspectos económicos. A fines de este período la competencia sobre irrigaciones pasa del Ministerio de Fomento al de Agricultura.

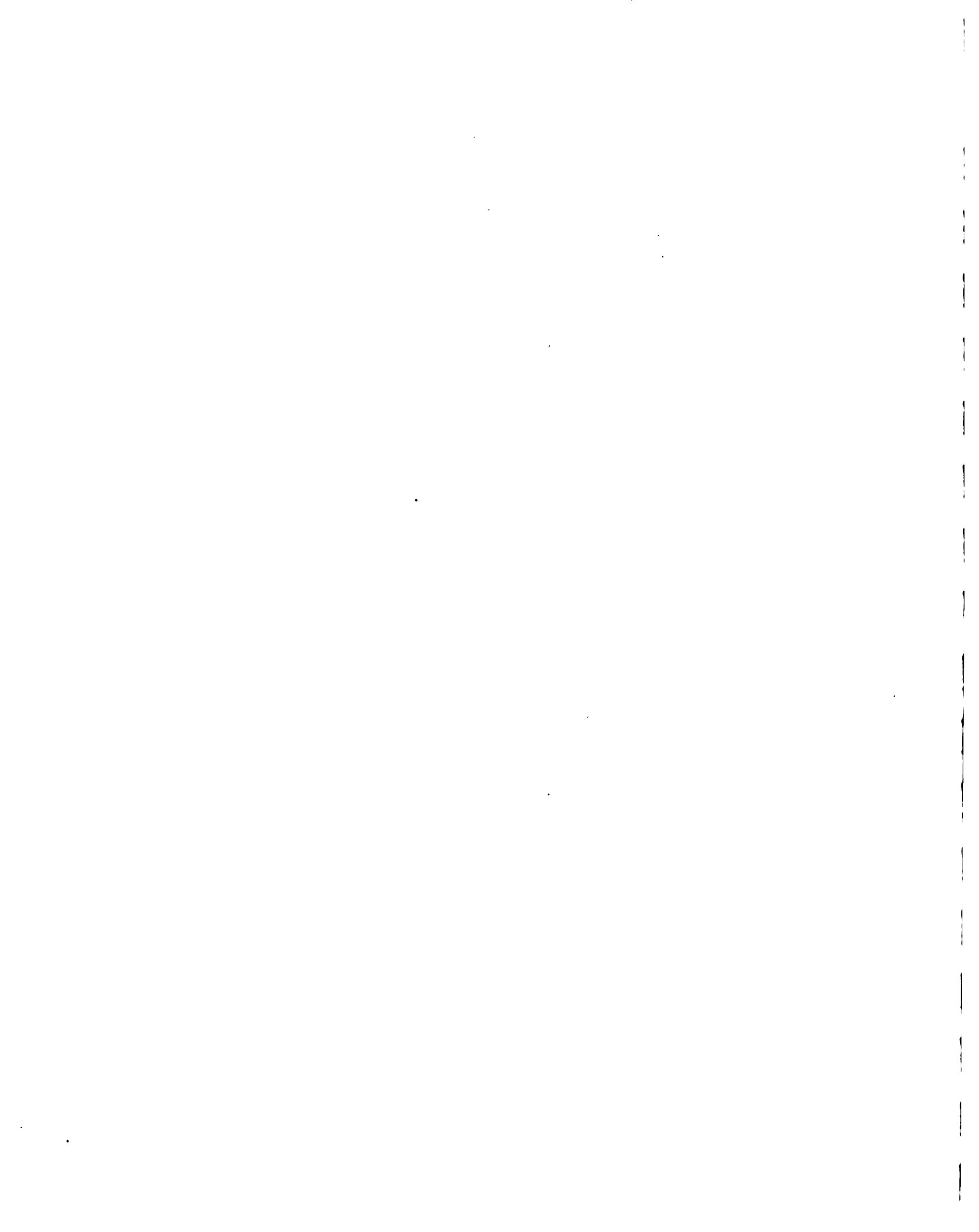
El financiamiento agropecuario era brindado por el Banco de Fomento Agropecuario y la banca comercial que aportaba importantes recursos, incluso mayores que el primero, para los principales productos agrícolas de exportación.

En resumen, en este período se dieron cambios de tipo institucional, pero que no cimentaron el rol del Ministerio de Agricultura como ente central del sector agrario, ya que las diferentes instituciones creadas tenían autonomía técnica, administrativa y presupuestal.

## **2.2 Período Comprendido entre 1968 y 1980**

En la primera fase del gobierno militar se practicó una política de fuertes cambios estructurales en los aspectos políticos, económicos y sociales. El Estado intervino fuertemente en el Sector Agrario, pero mantuvo la política de precios bajos para los consumidores urbanos a través de mecanismos de control de precios y la aplicación de una política de subsidios a los alimentos importados.

Este proceso de cambios no se dió aisladamente en el sector agrario, sino que tuvo un carácter general, a través de una serie de intervenciones en el resto de la economía, que se concretó mediante la creación de varias instituciones y la dación de dispositivos legales que hacían viables las políticas de mayor participación estatal por un lado y de las agrupaciones de base



por otro.

En el contexto de este modelo, se propugnó asimismo una mayor apertura hacia los países denominados del tercer mundo, así como una fuerte relación con países socialistas. También se experimentó un mayor acercamiento con los países de la región y especialmente los del área andina, a través del proceso de integración en el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, así como posteriormente en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

El cambio estructural de mayor importancia y significación habido en esta época fue el proceso de reforma agraria, cuya concepción en el modelo de desarrollo que estaba en vigencia, si bien centralizaba su ejecución en el ámbito del sector agrario, tenía como característica primordial rebasarlo y hacer interactuar a otros sectores, convirtiéndose así en elementos de apoyo a la reforma agraria, pero asimismo beneficiarios indirectos de su aplicación. En ese sentido, la reforma agraria fue considerada como un elemento central del cambio del poder político y económico nacional.

El estado en su conjunto también tuvo que readecuarse en sus funciones, estructura y organización a fin de cumplir el rol que se le había fijado. Es así que a nivel del propio Ministerio de Agricultura, el eje central del proceso fue la Dirección General de Reforma Agraria, que para cumplir su rol incorporó algunos entes que anteriormente se encontraban fuera de su ámbito administrativo. Se da asimismo gran importancia a la investigación y a la capacitación en aspectos de reforma agraria, no solamente a nivel de la empleocracia estatal sino también de los propios campesinos, creándose para tal efecto al CENCIRA como elemento responsable de dichas acciones. Desde el punto de vista de la estructura de gestión del proceso se prioriza la creación de las cooperativas agrarias de producción (CAP's) y las sociedades agrícolas de interés social (SAIS), como principales beneficiarias y adjudicatarias de las tierras expropiadas a los antiguos grandes propietarios y en general a todos aquellos que se encontraban fuera de los límites de inafectabilidad establecida.

Asimismo, se conforma el SAF-CAP, Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción, que tenía como función el asesoramiento, supervisión y fiscalización de las cooperativas agrarias, especialmente las azucareras.

En esa época se crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que en su origen tenía una función de apoyo a la participación ciudadana en su propia organización y cuyas acciones se llevaron a cabo a nivel rural, principalmente.





Como una forma de contribuir al mejor desarrollo de la reforma agraria se dictó la Ley General de Aguas en la que se especificaba una mayor participación de los agricultores organizados a través de las Juntas de Usuarios en los diferentes Distritos de Riego en que se dividía el país.

Por otro lado, el financiamiento de la actividad agraria tuvo que ser absorbido mayormente por el Estado a través del Banco de Fomento Agropecuario, ya que el financiamiento privado se retrajo sustancialmente, al disminuir el interés de la banca privada en mantener relaciones con los nuevos propietarios de la tierra, como si lo habían tenido y muy estrechamente con los antiguos propietarios, relaciones que en muchos casos se daba porque éstos eran accionistas o tenían intereses en el sistema financiero privado.

La mayor ingerencia del Estado en una serie de actividades relacionadas con el funcionamiento y accionar del agro en su conjunto, tuvo como resultado que el Ministerio de Agricultura y Pesquería se reestructurara a fin de cumplir con las responsabilidades que el gobierno le había asignado. Es así que mediante Decreto Ley No. 17533 se dicta la Ley Orgánica del Sector Agricultura, que determinaba su ámbito y estructura, así como las funciones y estructura del Ministerio de Agricultura y Pesquería y la función básica de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes. Se incluyeron dentro del Sector el Tribunal Agrario, la Cámara Algodonera del Perú, el Tribunal contra la Especulación y el Acaparamiento. El Ministerio tuvo siete direcciones generales relacionadas con agua, irrigaciones y catastro; forestal, caza y tierras; promoción agropecuaria; reforma agraria y asentamiento rural; investigaciones agropecuarias; comercialización; y pesquería. Las acciones de campo se desarrollaron en forma coordinada y bajo programas de conjunto dentro de la jurisdicción territorial denominada Zona Agraria.

Los organismos públicos descentralizados del Sector fueron el Centro de Desarrollo de la Industria Alimentaria, la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios y Pesqueros y el Banco de Fomento Agropecuario.

Se integraron así mismo a las respectivas dependencias del Ministerio, organismos como el Instituto de Reforma y Colonización Agraria, la Corporación Nacional de Comercialización Agraria y la Corporación Nacional de Promoción Agraria, entre otros.

Esta estructura del sector agrario fué sufriendo modificaciones como producto de un mayor énfasis de la participación del Estado en algunas actividades que se consideraron claves para el desarrollo nacional.



Es así que a principios de 1970 se creó el Ministerio de Pesquería, quitándole al Ministerio de Agricultura las funciones relacionadas con dicha actividad.

En noviembre de 1972 se dictó el Decreto Ley No. 19608 que estableció la nueva Ley Orgánica del Sector Agrario, para adecuar su estructura en función de algunos cambios institucionales generados por la ley de Reforma Agraria, la de Aguas, la de creación del Ministerio de Pesquería y la de creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS).

El Tribunal Agrario, la Cámara Algodonera y el Tribunal contra la Especulación y Acaparamiento no aparecen dentro de la jurisdicción administrativa del Ministerio y el Banco de Fomento Agrario deja de pertenecer al sector como organismo descentralizado; por otra parte se crea el Instituto de Investigaciones Agroindustriales en reemplazo del CENDIA; se incorpora CENCIRA al sector y se crea la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario.

Se crean, en el nivel local, las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego; y asimismo se constituyen los Centros Regionales de Investigación Agraria como órganos descentralizados dependientes de la Dirección General de Investigación Agraria.

A fines de 1974 con el fin de cautelar el adecuado abastecimiento de los productos alimenticios necesarios para la población peruana y para propender que el proceso productivo esté perfectamente articulado desde la producción al consumo, el gobierno estimó conveniente integrar en un solo organismo las actividades de producción y comercialización interna de productos alimenticios. Para tal efecto se promulgó el D.L. No. 20822, mediante el cual se crean los Ministerio de Alimentación y de Comercio y se modifican las funciones del Ministerio de Agricultura. Posteriormente para cada uno de ellos se establece su respectiva Ley Orgánica.

La vigencia del Ministerio de Alimentación es bastante corta, ya que a fines de 1977, ya en la segunda fase del gobierno militar, se dispone la integración de los Ministerios de Agricultura y de Alimentación en uno solo bajo la denominación de Ministerio de Agricultura y Alimentación, cuya Ley Orgánica es aprobada mediante D.L. No. 22232 del 11 de julio de 1978; en esta nueva estructura se incorpora la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y la creación del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA).

Para tener una más cabal apreciación de los aspectos funcionales del sector agrario durante el periodo del gobierno militar, se presenta a continuación algunas de sus principales interrelaciones, esquema estructural y administrativo sectorial.



En los aspectos relacionados a la producción agropecuaria, en una primera etapa se le dió poca importancia relativa, sobre todo cuando el mayor énfasis estuvo dado en la Reforma Agraria; pero más adelante se reconoce la necesidad de prestarle un efectivo apoyo, especialmente a la producción de alimentos, lo que se traduce en la creación del Ministerio de Alimentación, el que en ese campo desarrolla una labor de importancia que se inicia con el establecimiento del Sistema de Producción Agropecuaria, cuya finalidad era asegurar una adecuada programación y ejecución de la producción de los principales cultivos y crianzas, a nivel nacional, zonal y local y que era obligatoria a nivel de predios de los productores, para lo cual se crearon los Núcleos de Productores a nivel local. Como una respuesta a esta iniciativa gubernamental, la Confederación Nacional Agraria creó nuevos comités de productores, a fin de darle un carácter más participacionista a la intervención de los productores agrarios en la decisión de producción; lo que ocasionó enfrentamientos con el Ministerio de Alimentación. En 1978 al fusionarse los Ministerios de Agricultura y Alimentación en uno solo, se desactiva el Sistema de Producción Agropecuaria.

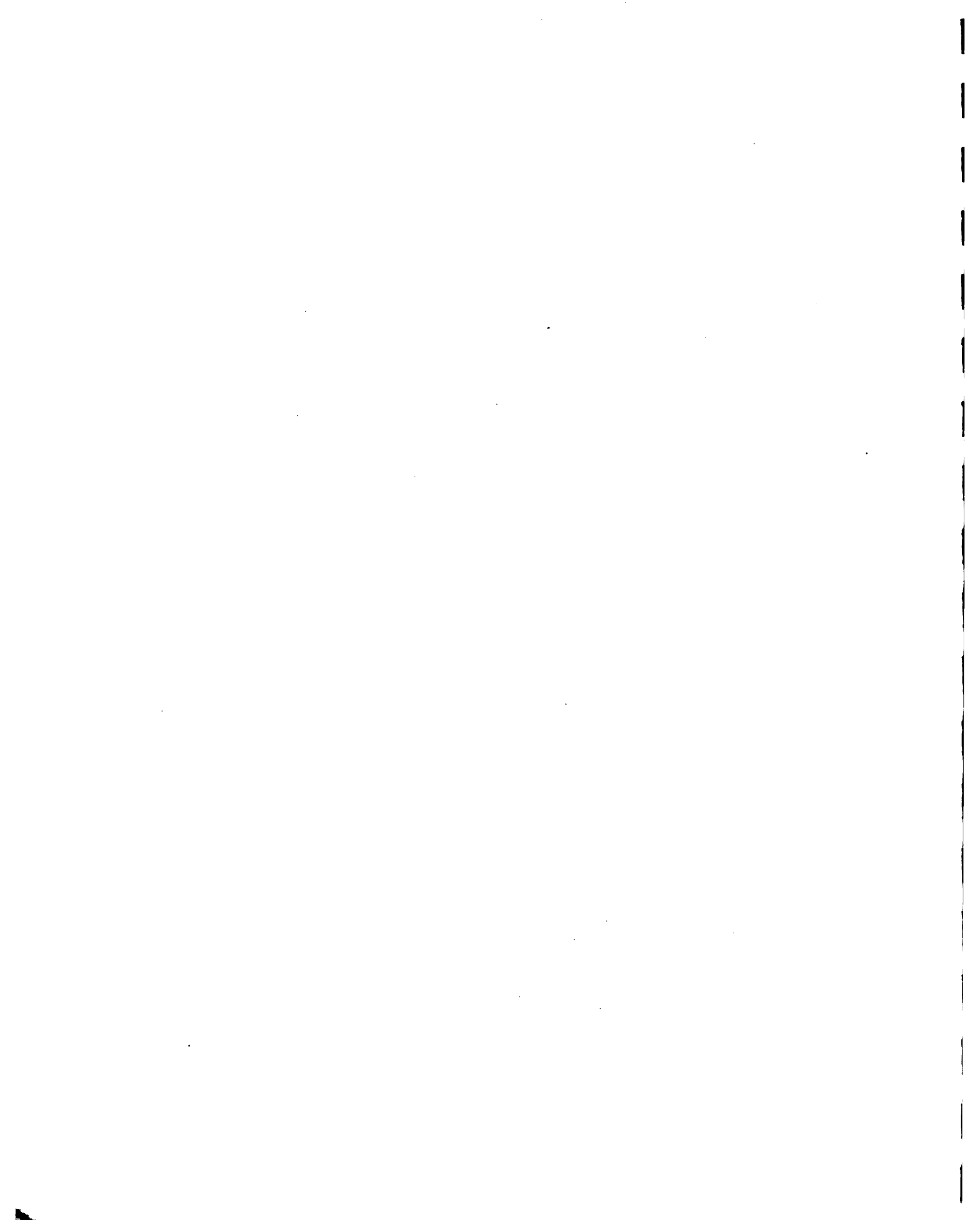
En los aspectos de comercialización y abastecimiento, el Estado intervino en el comercio exterior como en el interno, a través de una serie de empresas públicas, tales como EPSAP, EPSA, EPCHAP, y ENCI.

En el comercio minorista, la fuerte ingerencia estatal se dió a través de SUPEREPSA, Superitos y Tiendas Afiliadas, que intentaban abastecer, en forma adecuada y oportuna, de productos alimenticios básicos, a toda la población urbana de las principales ciudades del país, pero especialmente a Lima Metropolitana.

El Estado tuvo así mismo una fuerte intervención en el control de precios al productor y al consumidor y estableció una política de subsidios a los alimentos sobre todo a los de origen externo. En esa época se estableció el Programa Anual de Importaciones (PAI) que tenía, como objetivo planificar y regular la adquisición en el exterior y su posterior abastecimiento interno de productos alimenticios deficitarios.

En la investigación agropecuaria, el sector privado dejó de tener participación, quedando tal actividad bajo el manejo casi exclusivo del Estado, con los problemas que se suscitaron, en razón de menores niveles de apoyo relativo.

Para atender la investigación agropecuaria, el sector público estableció a partir de 1972 los Centros Regionales de Investigación Agraria como órganos ejecutivos dependientes del nivel central. Posteriormente, en 1979 mediante D.L. No. 22431 se dicta la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), que asume todas las funciones de investigación



que hasta ese momento se encontraban bajo jurisdicción del Ministerio.

En el sub-sector forestal, se impulsó acciones de conservación y explotación racional de los recursos, creándose unidades de conservación y estableciéndose santuarios, reservas y parques nacionales; asimismo se crea la Policía Forestal.

La inversión pública, se orientó principalmente hacia proyectos especiales de irrigación en la costa: se continúa Tinajones, se inicia y avanza en Chira-Piura y Majes y se comienza Jequetepeque-Zaña. También se comienza las acciones relacionadas con el drenaje y rehabilitación de tierras salinas en la costa; así como las pequeñas y medianas irrigaciones en sierra.

No obstante que la mayor cantidad de recursos se concentran en las irrigaciones, también se dan para el Programa de Infraestructura de Comercialización para la construcción de silos y almacenes en costa y selva; se establece el Programa de Plantas Lecheras como una respuesta al equipo adquirido mediante cooperación financiera de Holanda. Así mismo se proporcionan recursos presupuestales para los proyectos vicuña y de von Humboldt. Para el caso de la investigación son escasos los recursos asignados, pudiendo indicarse que se apoya la investigación en arroz en Vista Florida, Lambayeque y en El Porvenir, San Martín.

Como una característica saltante de los proyectos, especialmente los de irrigación y de forestales, es que a fin de agilizar su ejecución, la mayoría de ellos fueron declarados proyectos especiales, lo que les daba cierta autonomía técnica y administrativa.

Durante la primera fase del gobierno militar, se dió un fuerte apoyo al proceso de planificación, que en el caso del sector agrario, se vió resaltado mediante el reforzamiento del sistema de planificación sectorial, integrado por las respectivas Oficinas Sectoriales de Planificación Agraria y Alimentaria (OSPA y OSPAL), así como los órganos de programación a nivel central y regional. Esta situación se mantuvo hasta 1978, en que el Sistema Nacional de Planificación en su conjunto y las Oficinas Sectoriales de Planificación comenzaron a disminuir su grado de participación en el diseño de propuestas de política, hasta hacerse casi nula a fines del gobierno.

En el aspecto de asistencia alimentaria de la población peruana, el Estado creó en el año 1970 la Comisión Nacional de Apoyo Alimentario dependiente del Ministerio de Agricultura que tuvo como función la captación de la ayuda externa de alimentos y





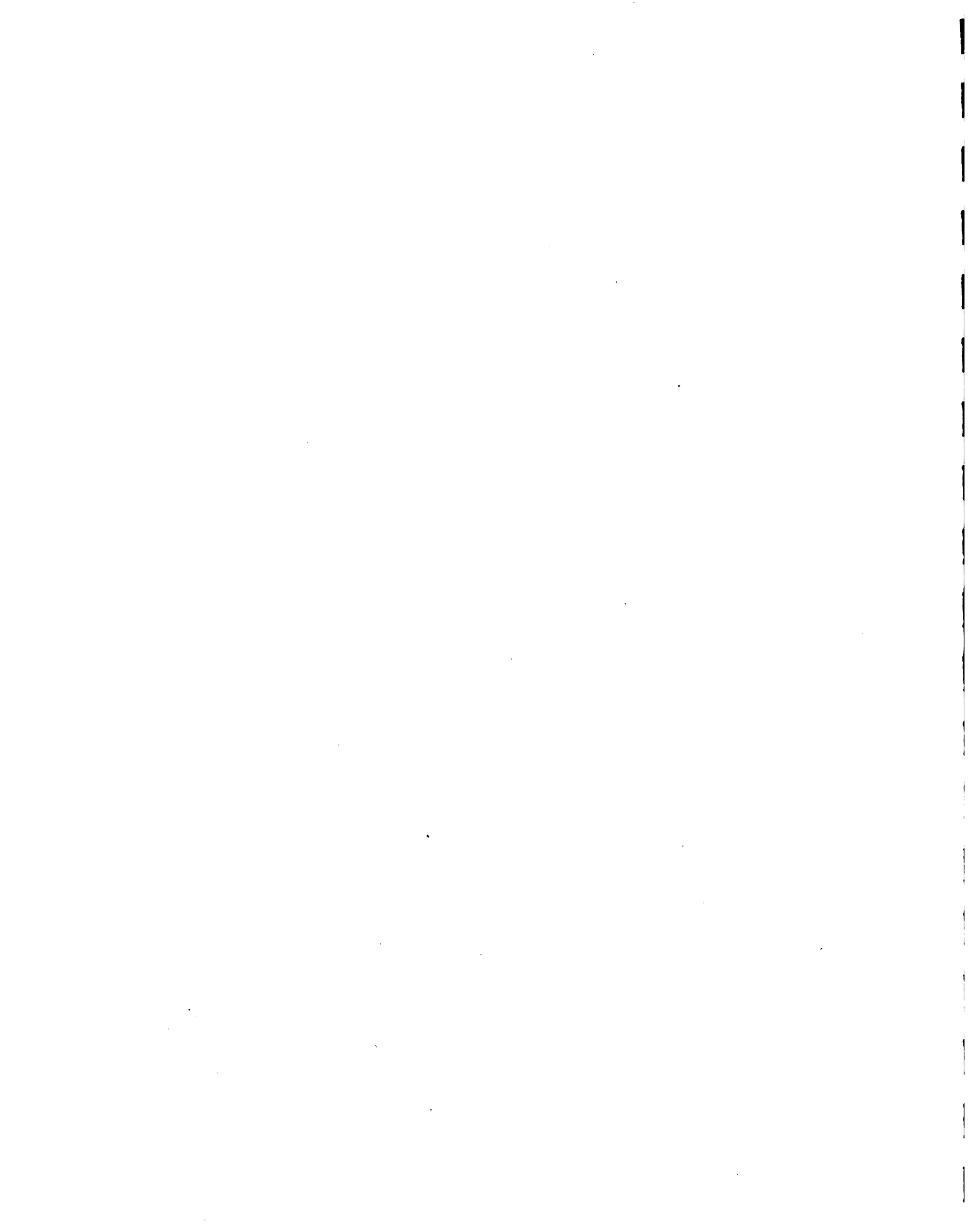
su distribución a través de programas regulares y de emergencia. En 1974, esta Comisión es sustituida por la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario como organismo descentralizado del Ministerio de Alimentación. En este período se ejecuta la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA), a fin de conocer el estado del consumo alimenticio en el país y sentar bases para futuras transformaciones de las canastas de alimentos y de la atención nutricional. En 1978, con la nueva Ley Orgánica del Sector Agrario (D.L. No. 22232 del 11 de julio de 1978), se responsabilizó a un comité de carácter intersectorial la ejecución de las acciones conducentes a mejorar los niveles alimentarios y nutricionales de la población.

Respecto a la participación gremial, se elimina la Sociedad Nacional Agraria, creándose la Confederación Nacional Agraria (CNA) que es conformada por organizaciones de base de beneficiarios de la Reforma Agraria. Posteriormente la CNA es disuelta por el gobierno por considerar que estuvo ingresando en el terreno político. Luego se crea la Organización Nacional Agraria (ONA), en base a comités de productores, principalmente pequeños y medianos.

En lo que se refiere al entorno macroeconómico, donde resaltan las políticas, organismos e instituciones y acciones de apoyo al Sector, se pueden apreciar como elementos saltantes por ejemplo, la política de veda del consumo de carne de vacuno que trajo como consecuencia un reajuste en los patrones de consumo de ciertos estratos de la población y sobre todo, un impulso de gran fuerza hacia el desarrollo de la industria avícola y sus industrias colaterales.

Así mismo, se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), cuya principal labor se dió en el medio rural, en la organización de los campesinos y el Sistema de Apoyo a la Propiedad Social, que en el sector agrario tuvo fuerte incidencia en la comercialización de determinados productos e insumos agropecuarios, como la lana de ovino. Ambos sistemas a partir de 1978 comenzaron a ser desactivados.

Se presentaron también algunas funciones de competencia del sector agrario, que por su connotación requerían de un manejo o compromiso intersectorial, tal como fue el caso del Comité de Coordinación Alimentaria, que tenía por funciones la fijación de precios, la determinación de necesidades de abastecimientos de alimentos y la aprobación del Programa Anual de Importaciones (PAI); así mismo el Comité Intersectorial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), de rango ministerial y que tenía como función básica la discusión y aprobación previa al Consejo de Ministros de las políticas globales en el ámbito de su competencia; y el Comité Intersectorial de Precios y Salarios, en el que participaban los sectores de la producción conjuntamente con el Ministerio de Trabajo.



En relación a la desconcentración de funciones del Ministerio de Agricultura se establecen las zonas agrarias y de alimentación, siendo posteriormente incorporadas dentro de los Organismos Departamentales de Desarrollo (ORDES).

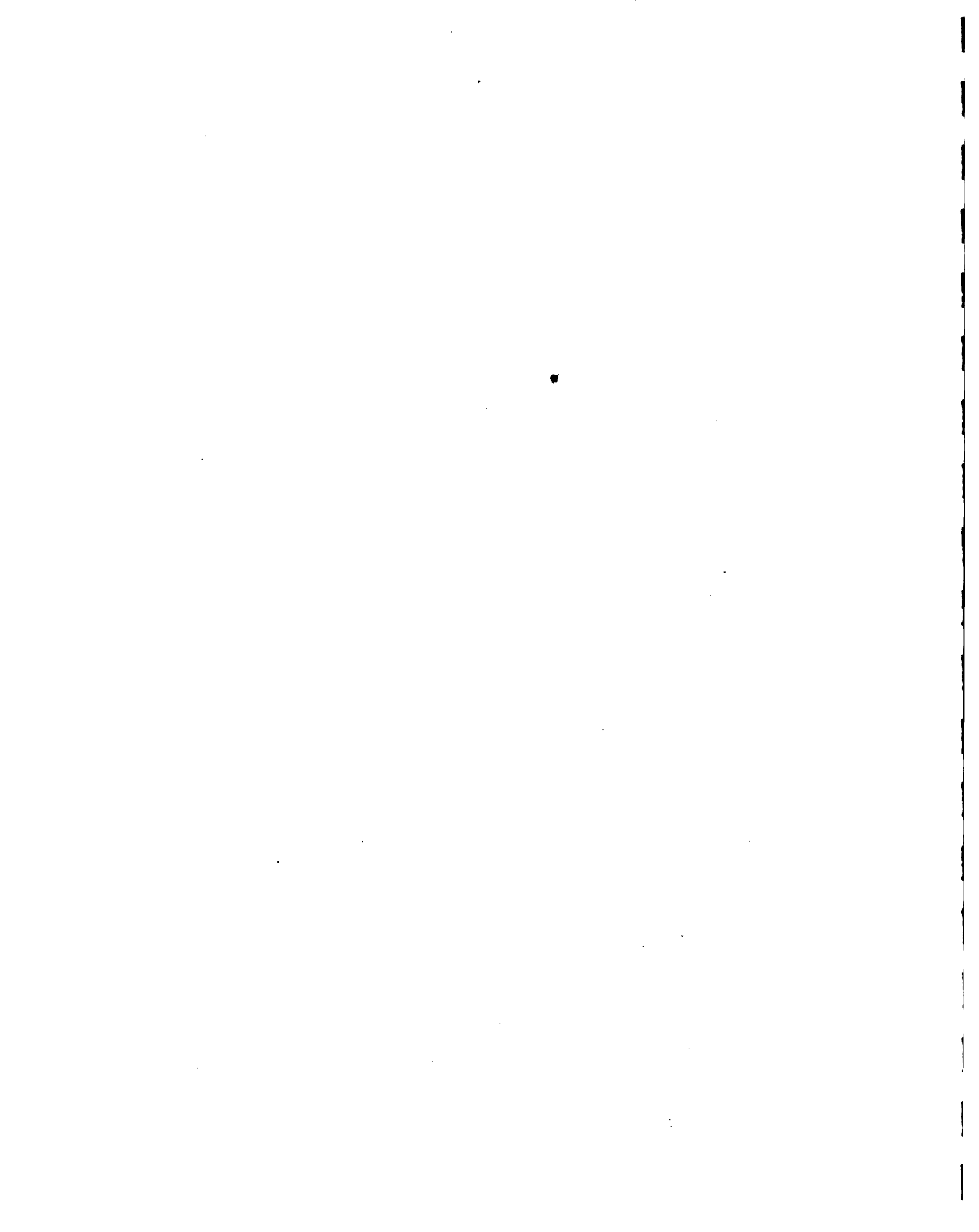
Es necesario recalcar que el período 1968-1980, es decir el del gobierno militar, estuvo signado por dos fases perfectamente diferenciables; la primera que abarca hasta aproximadamente 1976 en que la participación estatal en las diferentes áreas del accionar nacional es muy acentuada, caracterizándose por la presencia de organizaciones estatales fuertes y en muchos aspectos dominantes en la fijación de las orientaciones del desarrollo del país; la segunda fase presente otra visión del Estado, iniciándose y luego acentuándose la disminución de su intervención directa, es así que pierde importancia el Sistema de Planificación, se desactiva SINAMOS, se desincentiva la Propiedad Social, se desactiva la Reforma Agraria, disminuye drásticamente la presencia estatal directa en el comercio minorista de productos agropecuarios alimenticios. Todos estos aspectos tienen correlación no sólo con el cambio de estilo de gobierno y de visualización de la participación estatal en el proceso de desarrollo, sino también con el inicio de la crisis económica internacional, que a nivel interno se concreta en el predominio del manejo de la política global a través de los responsables del sector Economía y Finanzas, con pérdida de presencia relativa de los responsables de los sectores productivos.

### 2.3 Período Comprendido entre 1980 y 1989

El gobierno de Acción Popular bajo la presidencia del Arquitecto Fernando Belaúnde iniciado en julio de 1980 se caracterizó por adoptar una concepción económica neo-liberal, con apertura a las importaciones, con un manejo de la tasa de cambio mediante minidevaluaciones, con menor control del Estado en las actividades productivas y sus transacciones y una mayor participación privada en las decisiones económicas. En este período se intensifica el narcotráfico, y se inicia la presencia del terrorismo focalizado inicialmente en algunas zonas del departamento de Ayacucho, con posterior ampliación de su radio de acción hacia otras áreas, especialmente de la sierra central y con proyecciones hacia las áreas de producción de coca.

Durante este gobierno se promulga la Ley de Municipalidades que precisa sus funciones; y en lo que respecta al sector agrario, se establece que el control de precios y del abastecimiento de alimentos a las ciudades estará bajo jurisdicción de los concejos provinciales y distritales.

La política económica en el campo agrario, se caracteriza por una política de precios de garantía a algunos productos agrícolas, manteniendo algunos subsidios, teniéndose una mayor



cobertura en el abastecimiento de alimentos dada la apertura hacia las importaciones. Así mismo, se dió poco apoyo a las cooperativas agrarias de producción, se inició el proceso de las parcelaciones y la aplicación de los incentivos a la producción mediante la dación de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario (D.L. No. 2 del 17 de noviembre de 1980).

Se dicta una nueva Ley Organica del Sector Agrario, a través del D.L. No. 21 del 19 de enero de 1981, que se caracteriza por la descentralización de actividades anteriormente incluidas dentro del Ministerio de Agricultura, al que se le trata de dar un carácter de regulación. Para cumplir las funciones de apoyo estatal directo se crean cuatro institutos vinculados a las actividades de ampliación de la frontera agrícola, de investigación y promoción agropecuaria, de desarrollo agroindustrial y de forestales y fauna, respectivamente (INAF, INIPA, INDDA e INFOR).

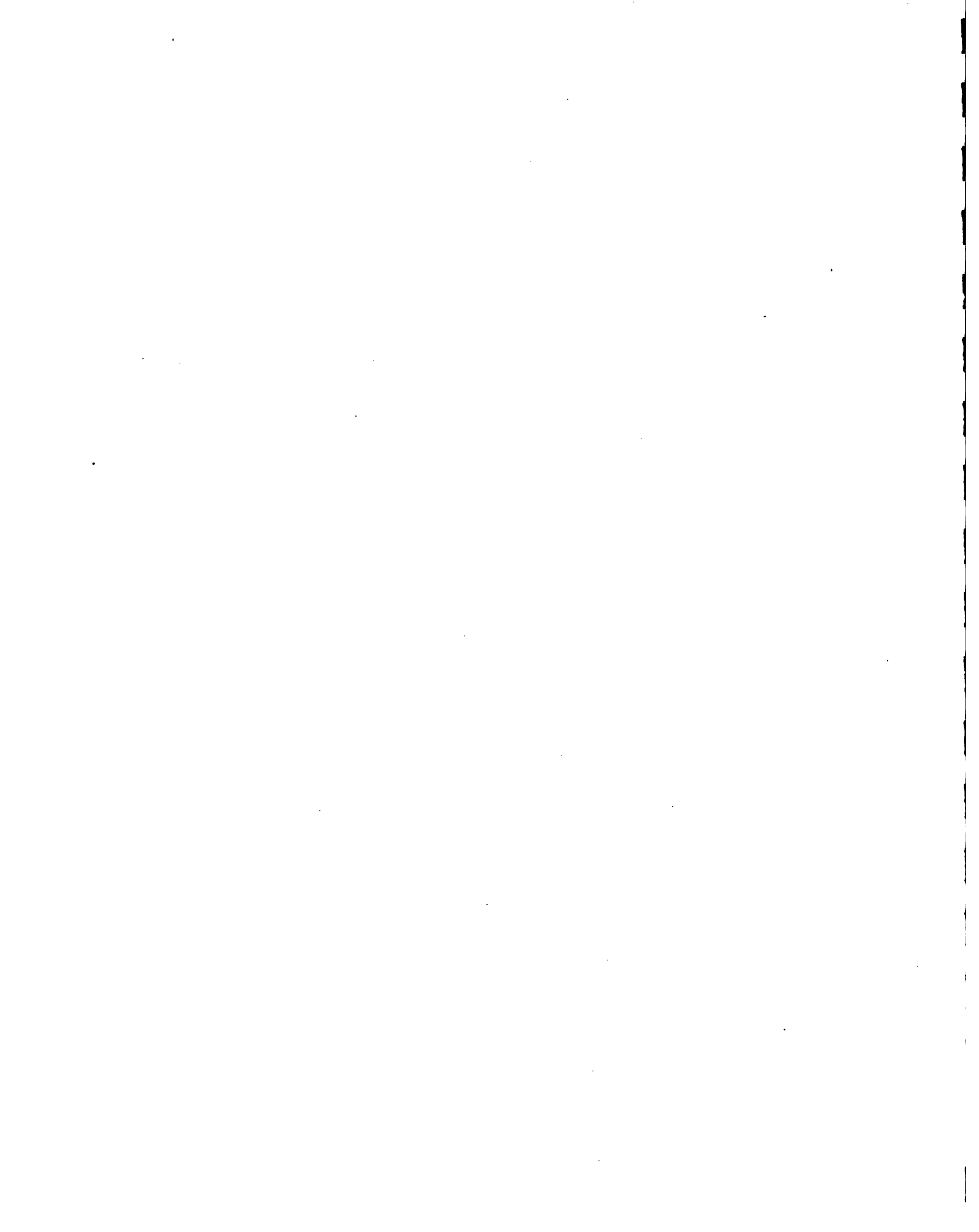
Así mismo, se crea el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) para conducir las grandes irrigaciones, e impulsar los proyectos de desarrollo en la selva.

Con la nueva estructura del sector agrario, desaparece de su jurisdicción la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), que pasa a depender del Sistema de Cooperación Popular; este cambio al parecer se realiza por consideraciones más de tipo político que técnico.

En este período, a pesar de una política general de tipo liberal en la cual disminuye el control de precios, en el caso del sector agrario se nota un mantenimiento de dicho control, sobre todo de productos e insumos básicos ligados a la producción y el abastecimiento alimentario, fijándose la responsabilidad de dictar los precios al Ministerio de Economía y Finanzas. Así mismo, si bien el modelo trata de disminuir la participación del Estado, en el sector agrario ello no sucede, sobre todo en aspectos de comercio y abastecimiento, ya que incluso se crean mayor número de empresas estatales, tales como ECASA, EMMSA, EMCOPESA, etc., con la única connotación que ellas tienen el carácter de ser de derecho privado.

En lo referente al apoyo a la producción agropecuaria, la dación de la Ley de Desarrollo y Promoción Agraria pretende mejorar las condiciones de dicha producción, dándose una serie de incentivos para la mayor participación de los productores en el desarrollo del agro, siendo así que se da inicio a las primeras acciones para incentivar la asistencia técnica privada.

La creación del INIPA constituye un intento de dar mayor coherencia a la investigación y extensión agrícola contándose para el efecto con apoyo internacional (BID, BIRF, AID). Se incrementa las actividades de los comités por producto de la

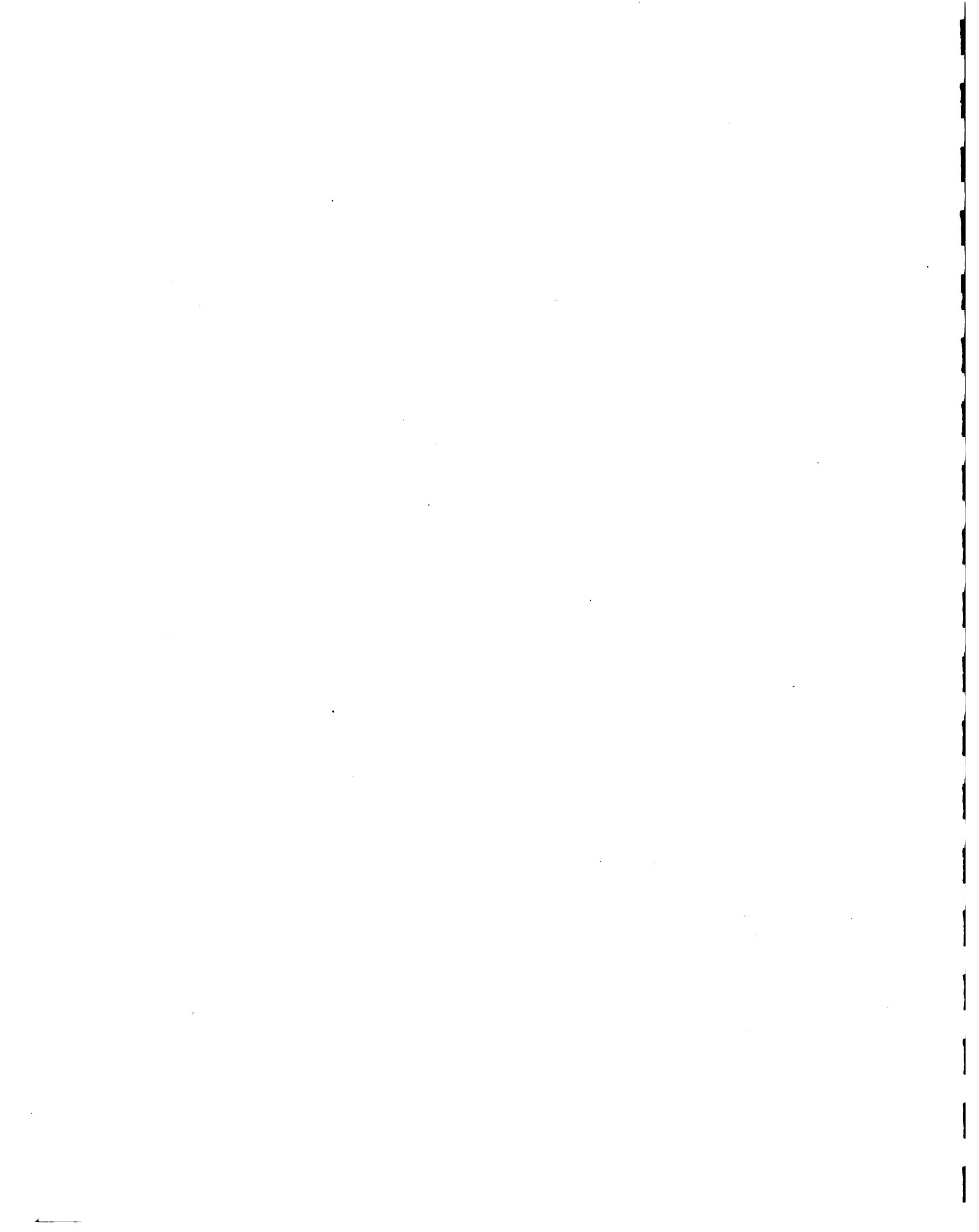


Organización Nacional Agraria, de los FONGALES y asimismo se reactiva la investigación en el sector privado, especialmente en algodón y menestras.

En los aspectos de comercialización, el Estado deja de tener participación en el comercio minorista, al culminarse el desmantelamiento, iniciado en el gobierno anterior, de EPSA y sus acciones en este campo a través de los supermercados, superitos y tiendas afiliadas. Posteriormente en un intento de dar ciertas condiciones al mejoramiento de la comercialización agropecuaria se inicia el proyecto PROCOMPRA, el que no llega a tener mayor incidencia, al haberse adquirido un equipamiento mediante crédito del gobierno de España por cerca de 80 millones de dólares, sin contar con los estudios sustentatorios previos, por lo que el proyecto no se pudo implementar, ya que los diseños y equipos adquiridos no se adecuaban a la realidad nacional y regional. En lo referente al abastecimiento de alimentos para Lima, a través de EMMSA se realizan los estudios para el nuevo Mercado Mayorista de Santa Anita contándose con apoyo del Banco Mundial, el que había ofrecido recursos para su ejecución.

La inversión estatal durante el período 1980-1985 se caracteriza por la continuación de las grandes irrigaciones en costa, aunque con un menor ritmo que en el período anterior; se le da fuerte impulso a las inversiones en selva, comenzando por la construcción de algunos tramos de la carretera marginal que se ejecuta como un elemento integrador de las diferentes áreas con potencial productivo en esta región.

En el sector agrario se obtiene recursos externos para varios proyectos; en el área de la investigación y extensión agropecuaria, provenientes del BID, Banco Mundial y AID; en el área de pequeñas y medianas irrigaciones con el gobierno de Alemania Federal (Plan Meris II); en el área forestal un crédito con Canadá para industrialización, en el área de comercialización, el ya citado con el gobierno de España para PROCOMPRA y en el área de apoyo múltiple, el denominado Programa Sectorial Agropecuario con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tenía componentes en pequeñas y medianas irrigaciones, en investigación y extensión agropecuaria y en reforestación; principalmente. Sobre el particular, este proyecto cuyo objetivo era proporcionar un apoyo efectivo al desarrollo integral del sector agrario, no pudo implementarse adecuadamente por falta de estudios que permitieran la utilización de los recursos económicos en forma eficiente. Además debe mencionarse que con ocasión de los problemas derivados del fenómeno del Niño a principios de 1983, que produjo grandes inundaciones en la zona norte del país y una fuerte sequía en la sierra sur, se empleó una parte sustancial del préstamo del BID en las obras de reconstrucción y rehabilitación, que fueron transferidos para su utilización por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo donde se produjeron los desastres.





El Sistema de Planificación, tanto a nivel nacional como sectorial, continuó tal como fuera dejado por el gobierno militar en su segunda fase, es decir sin mayor presencia y participación en la toma de decisiones de política. Tanto el Instituto Nacional de Planificación como las Oficinas Sectoriales de Planificación, cumplieron durante el gobierno de Acción Popular funciones principalmente de trámite, que de acuerdo a dispositivos legales les estaban conferidas. En el caso del sector agrario se crea el proyecto de Planificación Agrícola y Desarrollo Institucional (PADI), con apoyo técnico y financiero de AID, dentro del cual se constituye el Grupo de Análisis de Política Agrícola (GAPA), que asesora a la alta dirección ministerial en los aspectos de decisiones de política económica.

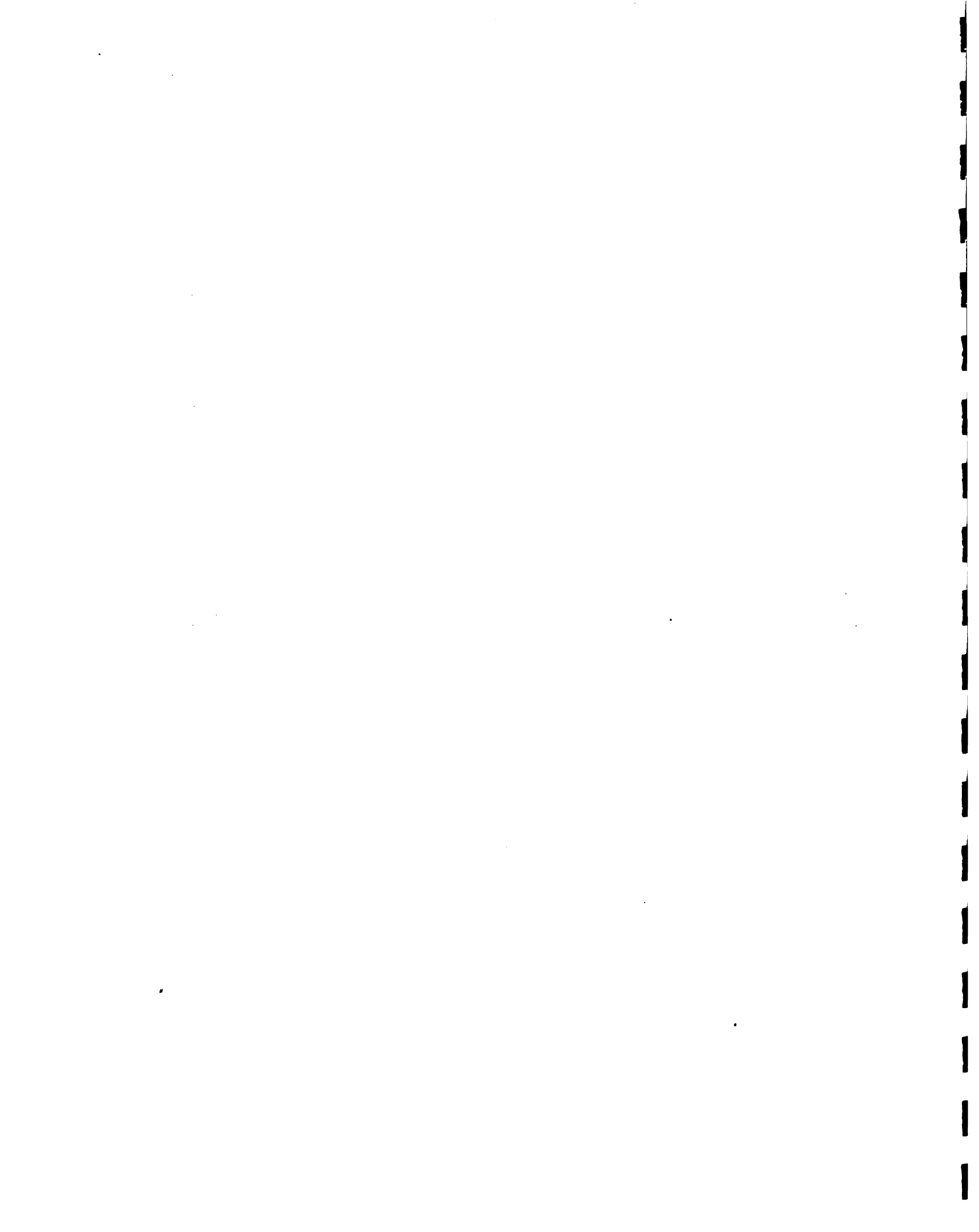
A nivel global continúa siendo el sector Economía el que dirige toda la política económica nacional con escasa participación del resto de sectores.

En 1983 se llega a uno de los niveles más altos de la concertación entre los diferentes entes gremiales y federativos del agro, realizándose el Congreso Unitario Nacional Agrario (CUNA). Así mismo en este mismo año se comienza a dar importancia al concepto y enfoques de la seguridad alimentaria, dándose énfasis a los estudios de carácter, operativos e institucionales. El interés se situó dentro del marco y orientación de organismos internacionales como la FAO y especialmente del Grupo Andino mediante el Convenio José Celestino Mutis.

Durante los últimos años del gobierno acciopopulista, el Ministro de Agricultura propuso el establecimiento de la Causa Nacional Agraria, que era un planteamiento en el cual se pretendía lograr el consenso y compromiso de las diferentes corrientes políticas, en aspectos fundamentales del desarrollo agrario, sobre todo en el entendido que muchas de las soluciones a su problemática tienen un carácter de mediano y largo plazo y requieren de una continuidad para la obtención de resultados concretos que rebasa a los períodos gubernamentales establecidos. Sin embargo, no fué posible lograr nada positivo.

Hasta julio de 1985 los efectos de la política económica del período iniciado en 1980 se pueden resumir en una fuerte recesión productiva y una inflación creciente, como principales aspectos. Las condiciones de ese momento muestran un retroceso de 20 años (1965), traducidos en el aumento diario de precios, la dolarización, la caída drástica del salario real, la disminución de la capacidad de consumo, el aumento del desempleo y subempleo, el alto nivel de endeudamiento, etc.

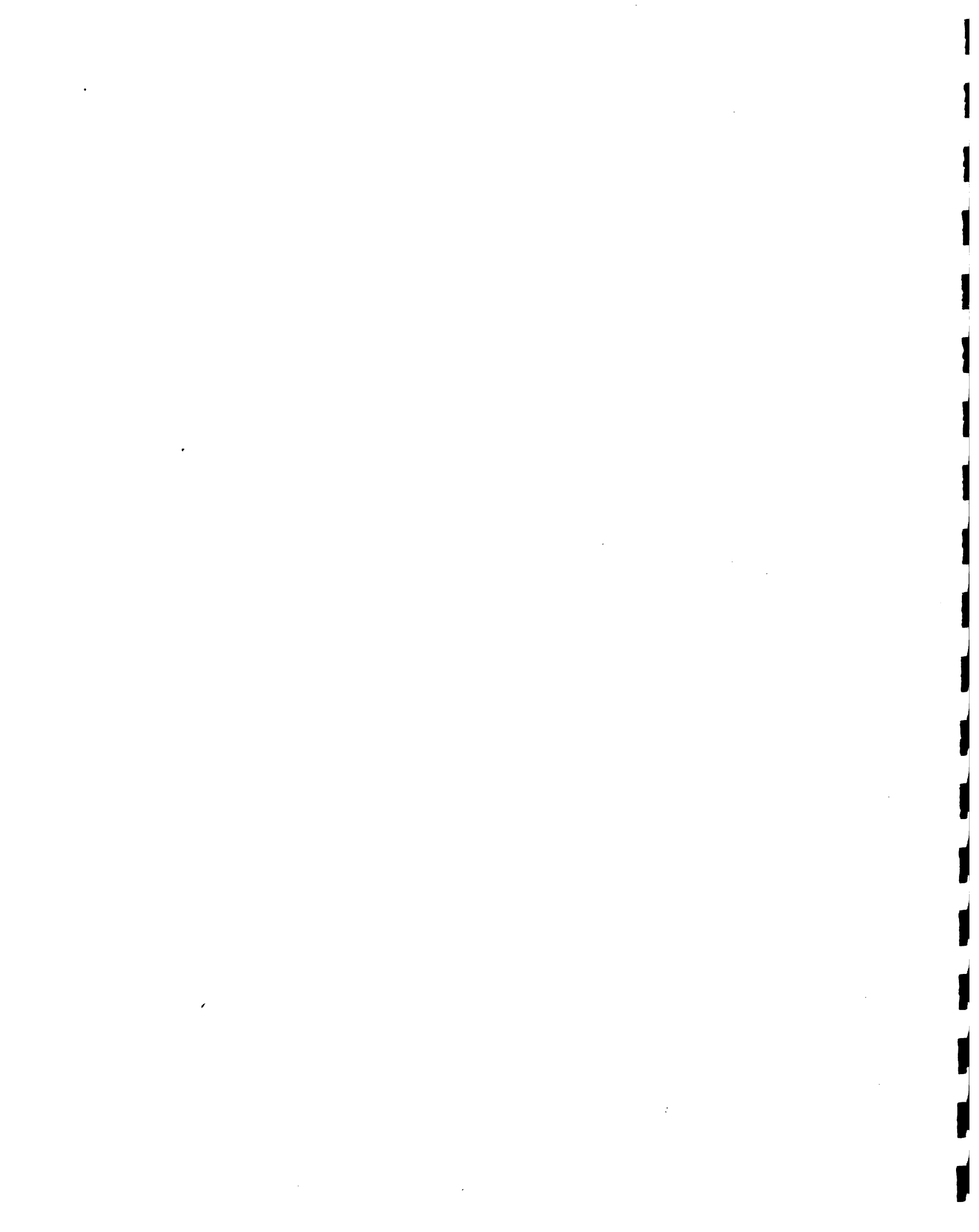
El actual gobierno del Partido Aprista Peruano, bajo la presidencia del doctor Alan García, que se inicia en julio de



1985 se caracteriza por ser un modelo de carácter populista, que en sus inicios aplica una política económica heterodoxa, con control de precios, congelamiento de las divisas; se crea el mercado único de cambio, eliminándose las minidevaluaciones empleadas por el anterior gobierno. Se produce una reactivación productiva con un gran consumo de divisas, incrementándose la importación de bienes de consumo y de capital, generando una redistribución del ingreso e incremento del consumo, sobre todo de alimentos, muchos de los cuales son de origen externo, ocasionando una fuerte importación de carácter subsidiada. Este modelo se agota al acabarse la disponibilidad de divisas, pero no se procede a realizar de inmediato ajustes a fin de evitar la crisis, produciéndose desequilibrios económicos y fiscales traducidos en crisis económica y social de grandes proporciones, con características de una hiperinflación y recesión, con consecuencias graves en el nivel de empleo e ingreso y detrimento en los niveles nutricionales y de salud de la población. A ello se suma una fuerte intensificación de la acción terrorista que apertura nuevos frentes de acción, así como del narcotráfico, que acentúan los niveles de inseguridad, ocasionando una retracción casi total de la inversión. Otro elemento que ha contribuido a la actual crisis es el conflicto generado con el sistema financiero internacional por el incumplimiento de parte del gobierno en el pago de los diversos componentes de la deuda, que han hecho que la captación de recursos externos para el desarrollo sea casi nula.

Durante este gobierno se dicta la Ley de Bases de la Regionalización y se se crean once regiones. La implementación del país a través de las regiones, traerá como consecuencia un reacomodo del accionar, estructura y funciones de todo el aparato estatal, ya que muchas de las responsabilidades hasta ahora en manos sectoriales y del gobierno central pasarán a ser dirigidas y ejecutadas por los gobiernos regionales.

En el sector agrario, al inicio del gobierno se pone en práctica un Programa de Reactivación y Seguridad Alimentaria (PRESA), con su mecanismo de financiamiento, el Fondo de Reactivación y Seguridad Alimentaria (FRASA), a través del cual se reactiva la producción de determinados bienes agrícolas, a los que se les otorga precios de garantía y seguridad en su adquisición por parte de ENCI que es el ente estatal administrador del FRASA; lo que trae consigo un incremento en el ingreso de los agricultores favorecidos por dicho fondo. También se otorga tasas de interés preferenciales, precios altamente subsidiados de los fertilizantes, que en una primera etapa determina un significativo mayor consumo con su consecuencia inmediata de incremento de la producción, pero que posteriormente origina un flujo sustancial de este insumo fuera de las fronteras del país por el diferencial de precio. Este aspecto también se hace presente en aquellos productos alimenticios que cuentan con subsidio estatal.

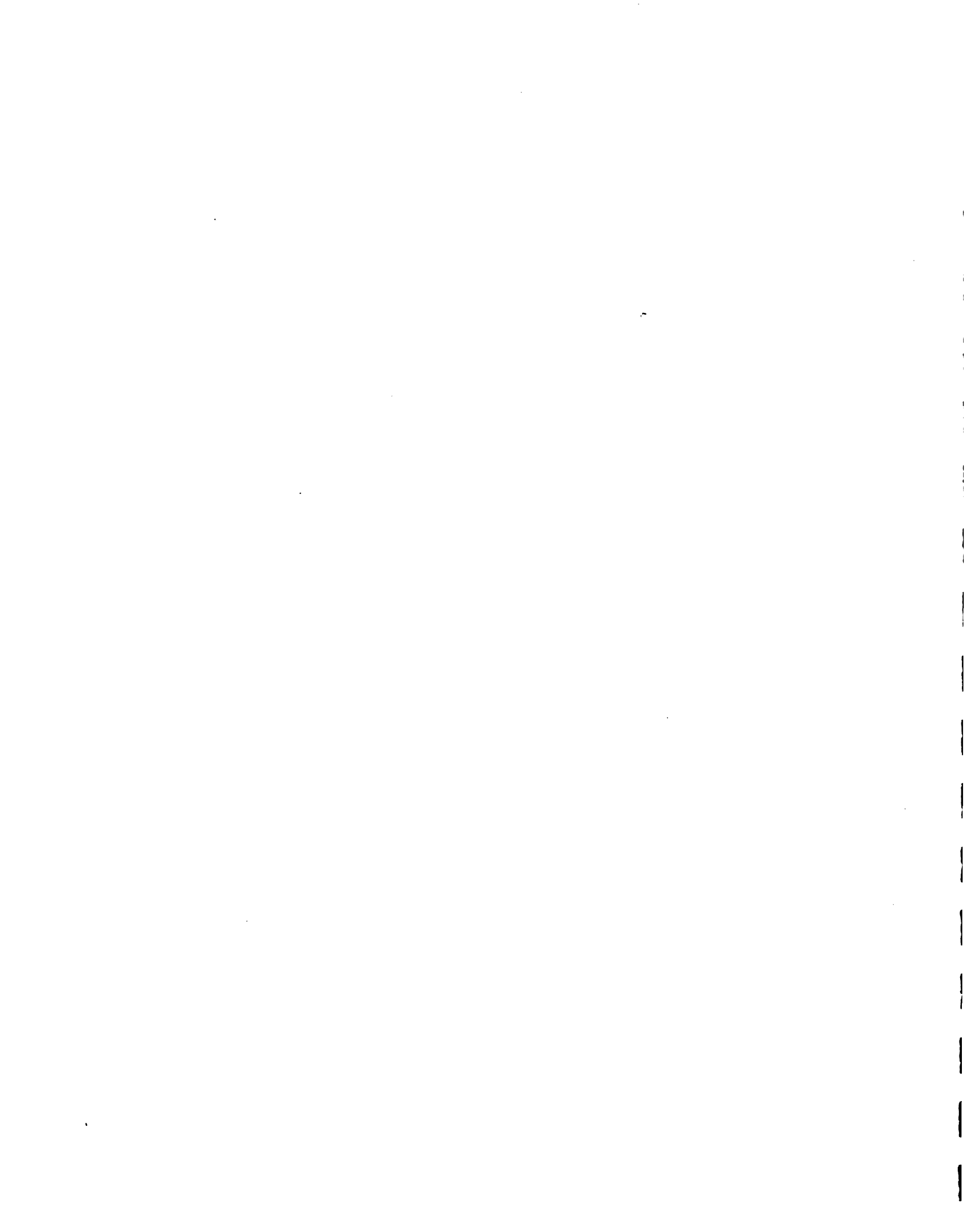


Tal como sucedió con la política global, a nivel sectorial también se producen una serie de desajustes, por falta de recursos del Estado para mantener las condiciones iniciales, que recientemente han traído como consecuencia la falta de liquidez de las empresas estatales para la cancelación oportuna de los productos con precios de garantía y para el abastecimiento de fertilizantes; así como una retracción bastante fuerte en los niveles de financiamiento del Banco Agrario, que están repercutiendo negativamente en la producción agropecuaria y han creado conflictos entre el Estado y los productores. En la parte institucional, se produce un cambio sustancial en la estructura administrativa del sector agrario al darse el Decreto Legislativo No. 424 "Ley Orgánica del Sector Agrario", que elimina los cuatro institutos existentes y se crea el Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial que tiene por función realizar todas las actividades de investigación en el sector. Las funciones de extensión y fomento agropecuario, el manejo de los bosques, la reforestación, las pequeñas y medianas irrigaciones son incorporadas como actividades dentro de las direcciones de línea y órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura. Se crea así mismo el Consejo Nacional de Concertación Agraria con el propósito de acercar y estrechar la coordinación con el sector productivo; se desdoblan varias direcciones generales; se crean algunas nuevas que hasta la fecha o no han sido implementadas o ello ha sido muy débil (caso de los Centros de Desarrollo Agrario y Oficina General de Agroeconomía). Se establecen tres vice ministros con jurisdicción sobre áreas específicas. Se crean una serie de proyectos especiales y programas nacionales, a los cuales no se les proporciona los recursos suficientes para operar en forma eficiente y lo más saltante es que estos proyectos y programas se superponen en muchas oportunidades a las funciones establecidas para los órganos de línea.

La creación en el Ministerio de Agricultura de la Comisión Nacional de Producción, así como los Comités de Concertación Agraria Departamentales y Locales, constituye una forma de tener un mecanismo de acción coordinada entre el sector público y los productores, para definir y poner en práctica una programación concertada de la producción, en función de las necesidades alimentarias del país. Finalmente, se crea la empresa pública Corporación Nacional de Apoyo Alimentario (CONAA) y se dispone que la ONAA se integre al Sector Agrario.

En general, las nuevas funciones y estructura del Sector Público Agrario aun no se ponen en práctica plenamente debido a una grave falta de recursos humanos y presupuestales.

Por otra parte, la dación de la nueva Ley Orgánica del Sector Agrario que pasa a responsabilidad del Ministerio de Agricultura todas las acciones de extensión y fomento

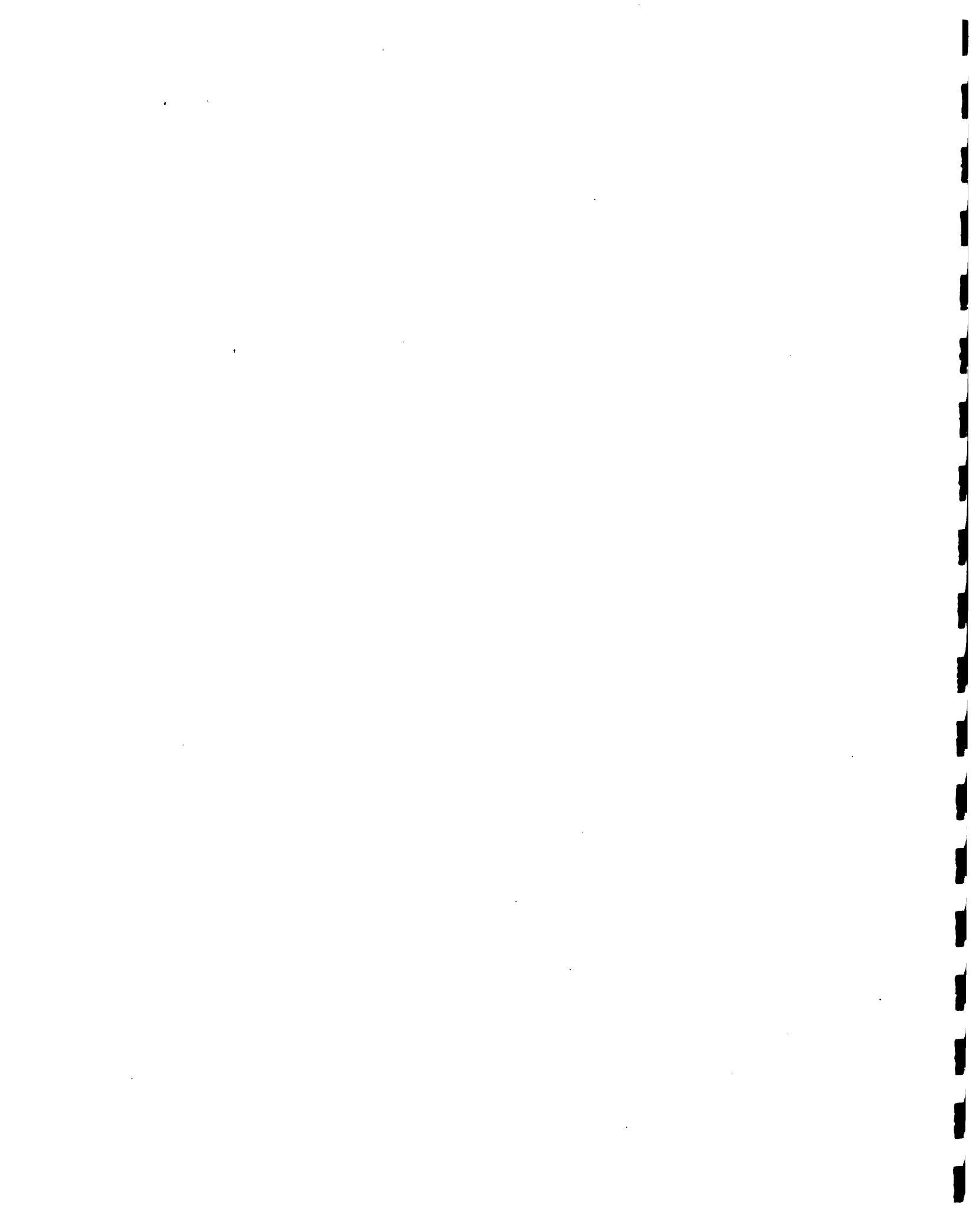


agropecuario que realizaba el ex-INIPA, hasta ahora no ha garantizado una mejor asistencia técnica hacia los agricultores y más aún, según apreciaciones de los propios beneficiarios, ha sido contraproducente.

La participación empresarial del Estado en la comercialización externa e interna de insumos y productos alimenticios mediante ENCI y ECASA inicialmente fue grande; sin embargo, últimamente se han dado una serie de dispositivos para disminuirla habiéndose liberalizado la comercialización del arroz; igualmente ya ENCI no tiene la exclusividad en la importación de soya, maíz, trigo y leche, que pueden ser adquiridos en el exterior también por el sector privado. La inversión estatal durante el período 1985-1988 ha sido bastante reducida, se han ejecutado algunos proyectos importantes de irrigación, tales como Chavimochic y la culminación de las obras de Gallito Ciego; se ha continuado con el programa de pequeñas y medianas irrigaciones, especialmente el Plan Meris II en el Cusco con apoyo externo de la República Federal de Alemania.

Se han dado las acciones necesarias para apoyar al proceso de parcelación de las cooperativas agrarias, acción que al inicio del gobierno no era parte de su política. La ONA por su parte ha ido tomando un mayor papel en el rol que sus estatutos le señalan, habiéndose desarrollado en base a los comités de productores que la integran y también tratando de modernizar sus servicios de apoyo a sus afiliados. Asimismo el gobierno constituyó una Comisión Permanente encargada de coordinar acciones de desarrollo en favor de las comunidades campesinas y comunidades nativas; dicha comisión era presidida por un representante del Instituto Nacional de Planificación e integrada por representantes de los Ministerios de la Presidencia y de Agricultura y del Sistema de Cooperación Popular. Posteriormente, mediante Ley 24656 del 13 de abril de 1987 se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Comunal y el Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas (INDEC), dependiente del Ministerio de la Presidencia, como organismo público descentralizado multisectorial, cuyo objetivo es promover el desarrollo integral de las comunidades campesinas.

En los aspectos referentes a la seguridad alimentaria, el gobierno actual constituyó la Comisión Especial de Seguridad Alimentaria, encargando al Instituto Nacional de Planificación que actuara como Secretaría Técnica. A través de ésta se han ejecutado una serie de estudios y propuestas que en la mayoría de casos no han llegado a ser implementadas. En el sector agrario, mediante Decreto Supremo No. 070-86-AG del 15 de setiembre de 1986 se creó el "Programa Alimentario Popular", como parte del "Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria", destinado a orientar el consumo de alimentos básicos de modo compatible con las posibilidades productivas del agro nacional y las necesidades nutricionales de la población de menores recursos

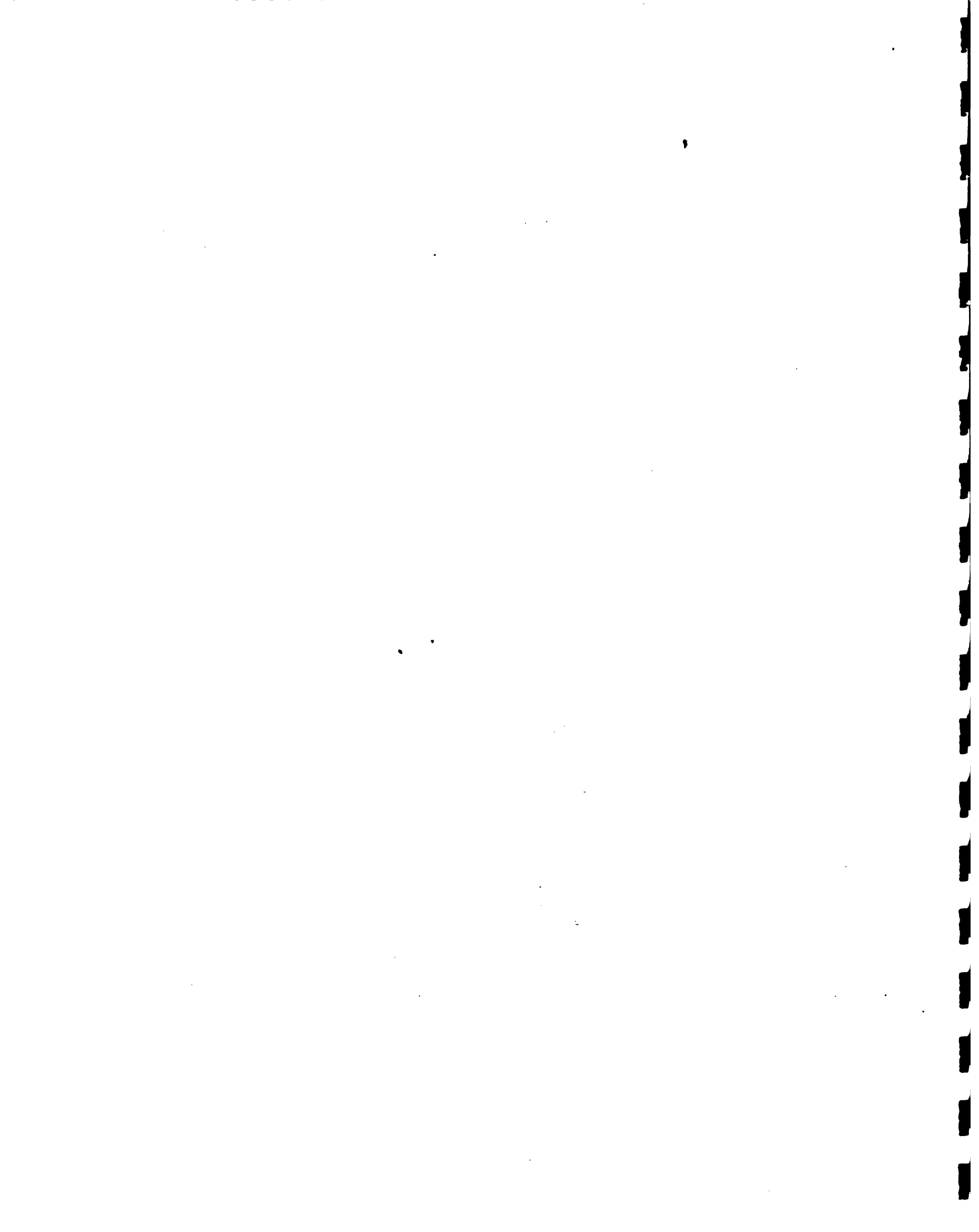




económicos. El programa Alimentario Popular constaba de los siguientes sub-programas: Producción y distribución de canastas alimentarias - Canastas PAN; distribución de alimentos básicos para las cocinas y comedores populares; ejecución del Programa Social de Leche dirigido prioritariamente a niños menores de seis años y madres gestantes y lactantes, ejecución del Programa de Huertos y Granjas Familiares Comunales. La ejecución del Programa se le encargó a ENCI y en él participaban empresas, cooperativas y organizaciones representativas de productores agrarios que mediante convenios específicos se integraban al Sistema. Algunos de estos subprogramas continúan vigentes, pero con altibajos en su ejecución por falta de recursos en determinados momentos.

Recientemente el gobierno mediante Decreto Supremo No. 023-89-PCM del 07 de abril de 1989, ha creado el "Programa de Compensación Social", con la finalidad de mejorar las medidas de protección a los sectores de menores recursos y facilitar así su acceso a los alimentos de primera necesidad, a las medicinas sociales, a los útiles y alimentación escolar y a los servicios básicos, promoviendo programas de empleo temporal productivo en los ámbitos urbano y rural, de producción agropecuaria, de educación no escolarizada y otros que contribuyan a aliviar la pobreza urbana y rural.

El "Programa de Compensación Social" será un programa unificado de carácter multisectorial, multiinstitucional, descentralizado y de amplia participación, organizado sobre la base de programas y proyectos existentes, coordinando y apoyando los que llevan a cabo los Ministerios y las Instituciones Públicas y facilitando y apoyando aquellos desarrollados por las organizaciones no gubernamentales, las entidades de servicio y las organizaciones populares de base. El Programa de Compensación Social será orientado y supervisado por un "Consejo Interministerial para la Compensación Social", presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Defensa, Educación, Pesquería, de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Promoción Social, Vivienda y Construcción, y por el Jefe del Programa de Compensación Social; este último tendrá rango de Ministro de Estado y será el responsable de la coordinación general del Programa y el nexo administrativo permanente entre el Consejo Interministerial y la Dirección Ejecutiva del Fondo, depende directamente del Presidente de la República.



### III. EVOLUCION DEL MARCO INSTITUCIONAL POR TEMAS ESPECIFICOS

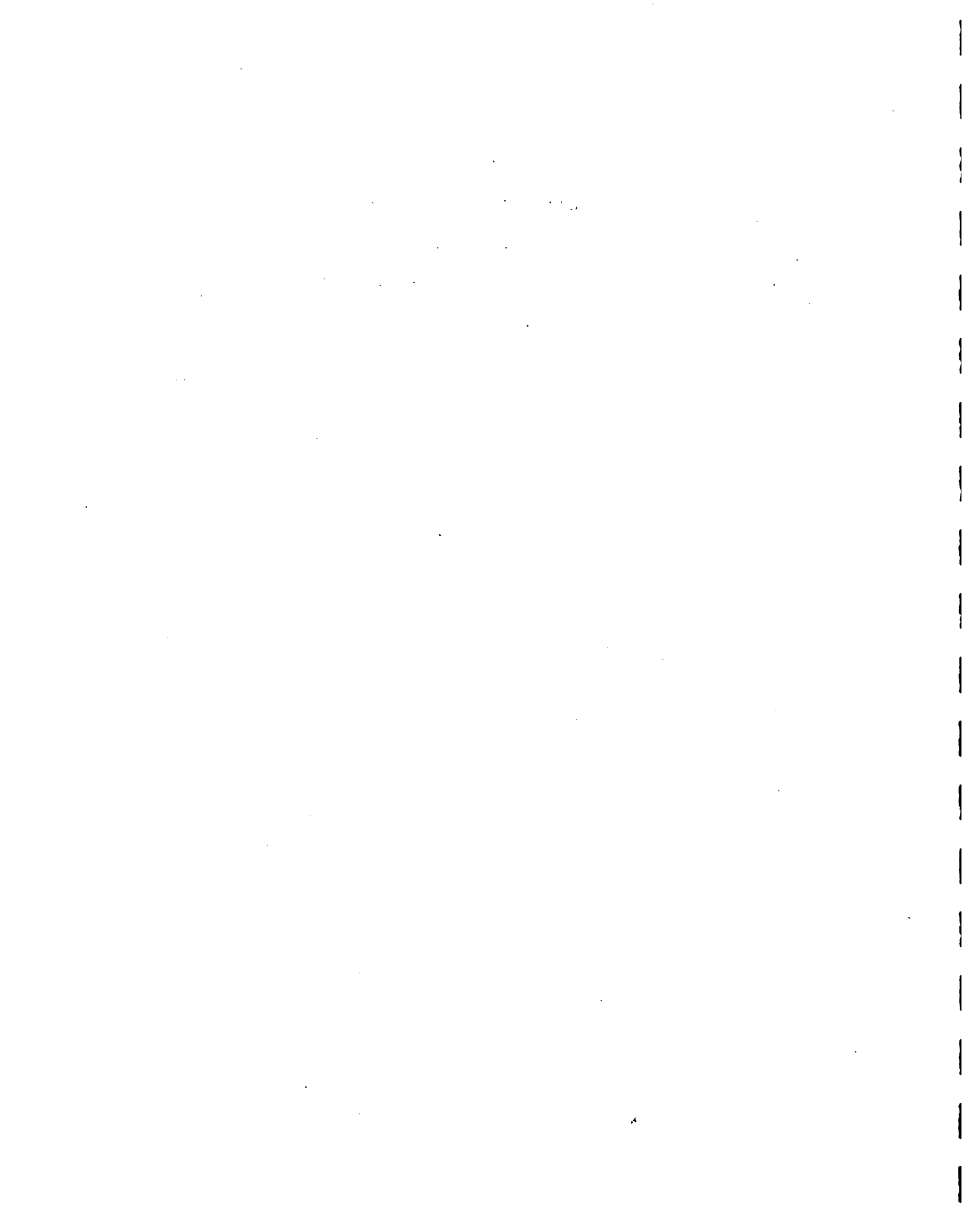
#### 3.1 Evolución del Marco Institucional en su Relación con las Principales Políticas, Programas y Acciones Vinculadas a la Generación y Transferencia de Tecnología.

Este tema será tratado cubriendo dos períodos, el primero que abarca de 1968-1980, es decir toda la duración del gobierno militar; y el segundo desde 1980 hasta la actualidad; en ambos períodos, donde ello sea posible, se buscará diferenciar el tratamiento dado a la generación y transferencia de tecnología a partir del modelo de desarrollo vigente en cada caso. Asimismo, se procurará diferenciar la participación del sector público, el sector privado y la universidad.

Como antecedentes de estos períodos, en el sector público, el año 1943 se creó el Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA) con sus actividades centradas en aspectos de extensión. Posteriormente, el año 1954 se creó el Programa Cooperativo de Experimentación Agropecuaria (PCEA) mediante un convenio entre el Ministerio de Agricultura con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (AID) y la Universidad Estatal de Carolina del Norte; cuya característica fundamental fue el trabajo por líneas de productos con énfasis en los cultivos alimenticios. En esa época comenzaron a funcionar las estaciones experimentales de Lambayeque y de Tingo María, aparte de la de La Molina creada muchos años antes.

Al inicio de la década del sesenta, se unieron el SCIPA y el PCEA, conformándose una nueva institución llamada Servicio de Investigación y Promoción Agropecuaria (SIPA), que tuvo como característica el desarrollo de su trabajo en forma descentralizada con doce zonas en el país. Esta zonificación hizo que los programas por líneas de productos, empezaran a ser desmantelados. El mayor impacto del SIPA estuvo en la región de la costa a través del Plan Costa que fue implementado en el año 1964. A fines de 1968 el SIPA había perdido ya la mayor parte de su personal más experimentado, así como personal recién capacitado; asimismo, había perdido buena parte de sus facilidades físicas. Todo ello debido a la falta de apoyo del sector público, al congelamiento de la escala remunerativa y a la competencia de las universidades regionales creadas en el período 1960-1968.

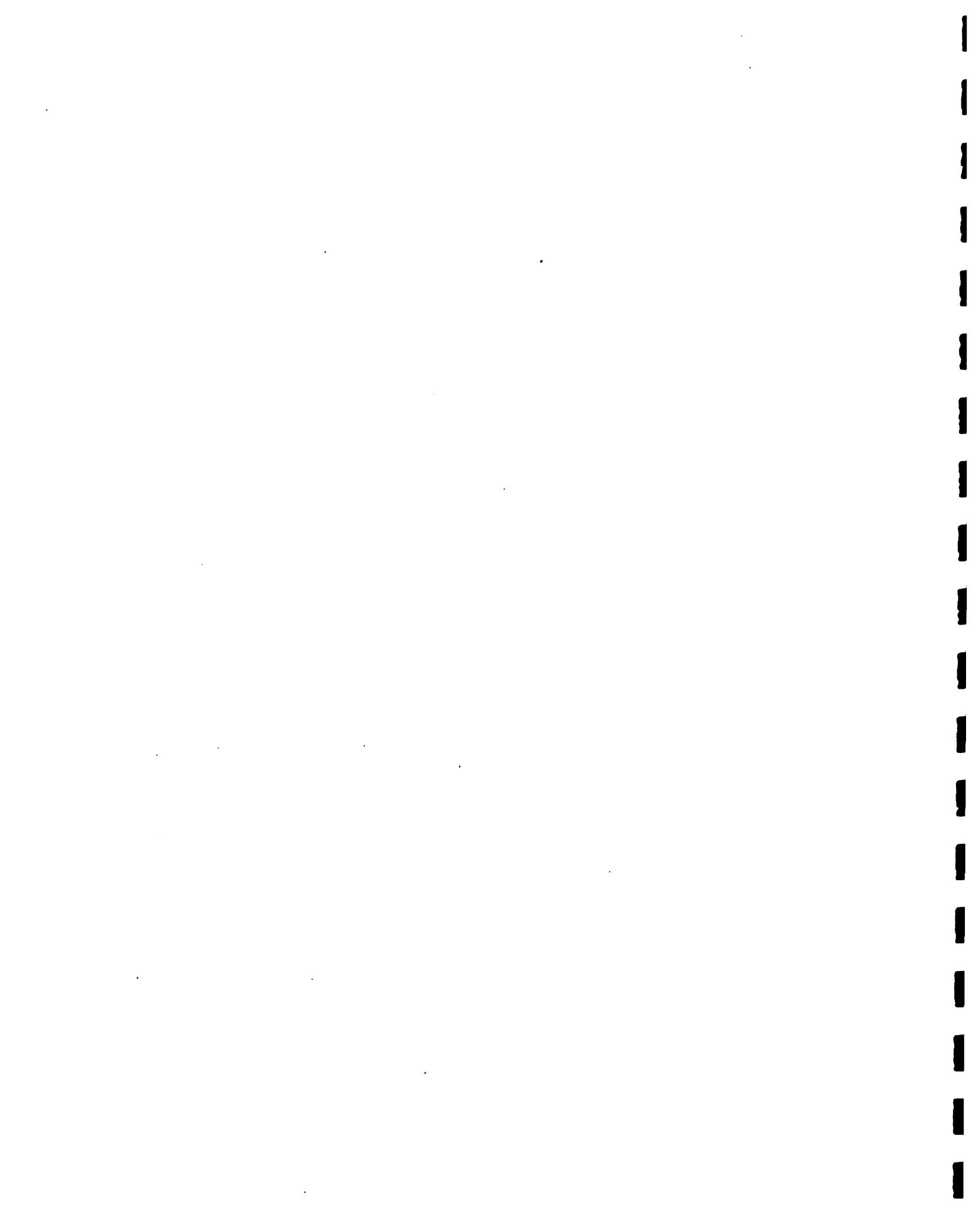
En lo que respecta a la universidad, su acción en el área de la investigación agropecuaria se vió reforzada en 1954 cuando el PCEA le asigna fondos a la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) para realizar trabajos de experimentación. En 1960 la ENA se transformó en Universidad Nacional Agraria, creándose nuevas facultades cada una de las cuales era responsable de sus



programas de investigación. También se creó dentro de la estructura organizativa de la Universidad, el Instituto General de Investigación y Estudios Avanzados que posteriormente se convirtió en la Escuela de Graduados, en 1962. Los trabajos de investigación de la UNA fueron coordinados con el Ministerio de Agricultura y la Sociedad Nacional Agraria. Durante el período 1960-1968, la UNA desarrolló todas sus áreas tanto académicas como de investigación, contando para ello con un fuerte apoyo externo proveniente de diferentes organismos internacionales, países amigos y fundaciones extranjeras. En este período se crearon doce universidades o facultades a nivel regional con programas de agronomía, que absorbieron las instalaciones que poseía el SIPA para las labores de investigación.

En lo que respecta al sector privado, a partir de 1953 y 1954, a través de la Sociedad Nacional Agraria comenzó un fuerte apoyo al desarrollo del cultivo de algodón, revitalizando el Instituto de Genética y se creó el Comité de Defensa Técnica del Algodón (CDIA) el que organizó asociaciones de productores en cada uno de los trece valles productores de algodón en el país. Se celebró asimismo un convenio entre la Sociedad Nacional Agraria (SNA) y la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) a fin de utilizar los profesionales e instalaciones de ésta en la investigación del cultivo del algodón. Las haciendas azucareras realizaron un gran trabajo de mejoramiento genético y desarrollo del cultivo de caña de azúcar.

En el período 1960-1968 la SNA continúa y amplía sus relaciones con la UNA, siendo uno de los esfuerzos más connotados el realizado a través del Programa del Maíz que produjo un desarrollo muy importante en dicho cultivo, habiéndose creado una serie de variedades de híbridos de gran interés comercial; igualmente el Programa de Maíz estableció la certificación de la semilla del maíz, lo que garantizaba su calidad y valor genético. También se desarrolló una buena labor en el incremento de la producción de hortalizas, especialmente tomate y espárrago; así como en ganadería de carne y lanar mediante la importación de reproductores y vientres de calidad y el establecimiento de programas de mejoramiento genético. Las empresas de comercio de agroquímicos organizaron sus propios servicios de asistencia técnica, investigación y extensión, contratando para ello a profesionales calificados. Otro aspecto de importancia lo constituyó el hecho que los agricultores empezaron a contratar personal técnico, especialmente agrónomos graduados de la UNA que trabajaron como asesores y en muchos casos ocupando posiciones ejecutivas dentro de las empresas agrícolas. Se estima así que a fines de la década del sesenta habían aproximadamente 3000 profesionales laborando directamente en el campo.



### 3.1.1 Período 1968-1980

A partir de 1969, con el advenimiento del proceso de Reforma Agraria se produjeron diversos impactos en la estructura agraria del país, así como en las instituciones públicas y privadas que actuaban en el sector agrario. Precisamente una de las actividades que fue más afectada por dicho proceso fue el de la investigación y extensión agropecuaria.

En 1970 se creó el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), con la finalidad de entrenar al personal del Ministerio de Agricultura y a líderes y miembros de las nuevas organizaciones agrarias, así como para el estudio de los principales problemas derivados del proceso de la reforma agraria. En la nueva estructura de propiedad, en la cual coexistían las nuevas formas empresariales (CAP, SAIS, CAS, CAU, etc.) con pequeños y medianos productores individuales, se eliminaron a los agricultores más tradicionales y a sus respectivos administradores, estos últimos, en general, eran agrónomos bastante experimentados y habían servido en el pasado como la fuente de contacto con los servicios de extensión.

#### 3.1.1.2 La Participación del Sector Público

A partir del año 1968 y hasta fines de la década del '70 la investigación agropecuaria estatal fue ejecutada por:

- La Dirección General de Investigación y Experimentación del SIPA hasta 1969.
- La Dirección General de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Pesquería en 1969.
- La Dirección General de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura en 1970.
- La Dirección General de Investigación Agraria del Ministerio de Agricultura entre 1973 y 1977.
- La Dirección General de Investigación del Ministerio de Alimentación, entre 1975 y 1977.
- La Dirección General de Investigación del Ministerio de Agricultura y Alimentación en 1978.
- El Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), a apartir de enero de 1979.





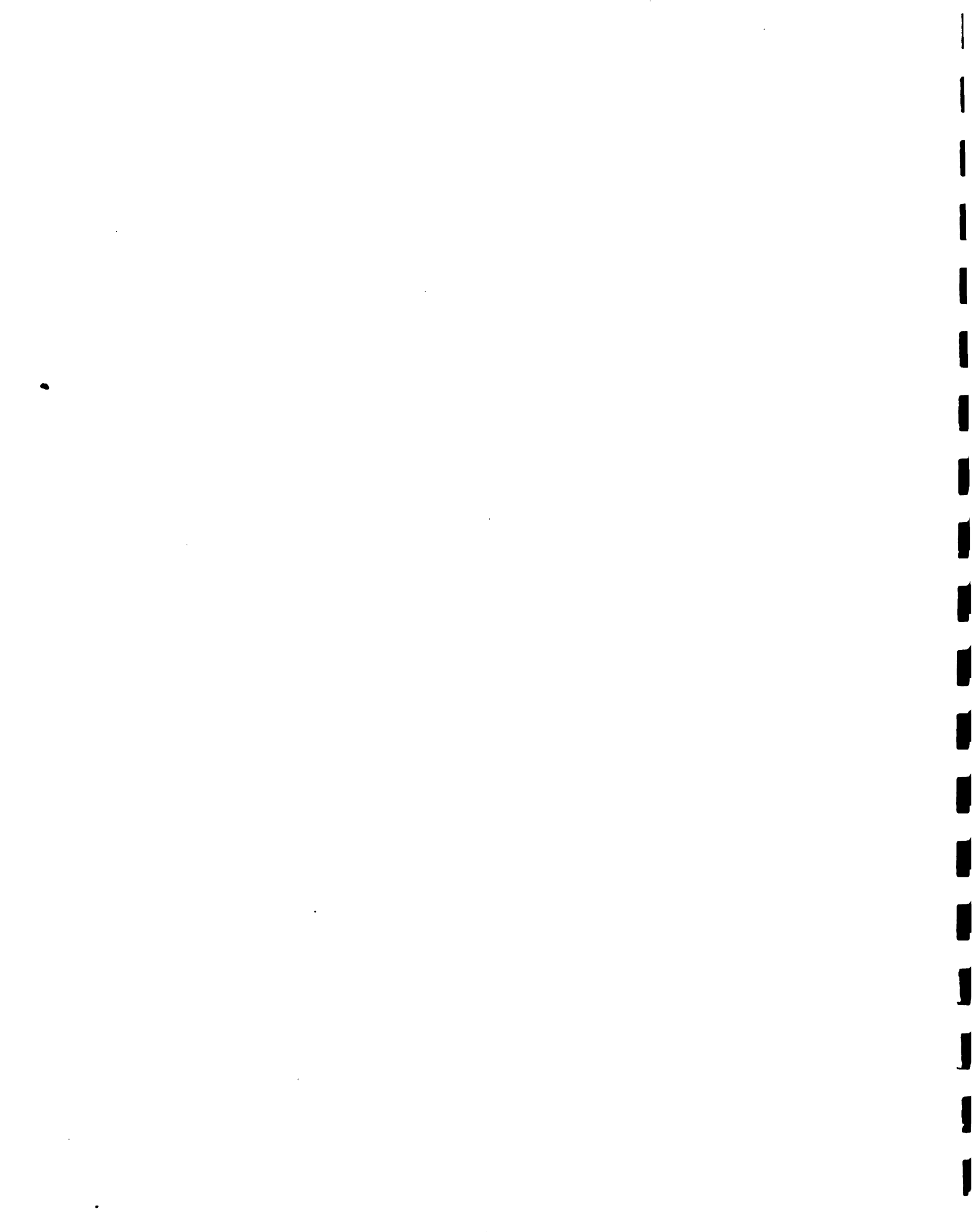
En 1969 el SIPA fue incorporado a la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA) convirtiéndose ambas instituciones en el Instituto de Reforma y Promoción Agraria (IRPA). Este instituto, de carácter semiautónomo, continuó recibiendo la ayuda del gobierno de los Estados Unidos pero parte de esa ayuda fue también para la Universidad Nacional Agraria; siendo esta etapa bastante efímera ya que el IRPA fue absorbido por el Ministerio de Agricultura, dividiendo nuevamente los servicios de investigación y extensión. La investigación fue colocada bajo la Dirección General de Investigación Agraria (DGIA). La extensión fue asignada a la Dirección General de Promoción Agraria (DGPA).

El énfasis dado a la reforma agraria en la década del '70, no permitió que se diera atención y prioridad a la investigación y a la extensión. Con el propósito de descentralizar las decisiones y para dar mayor autonomía a las operaciones de campo, se crearon los Centros Regionales de Investigación Agraria (CRIA) en 1973; sin embargo, al continuar las limitaciones presupuestales y la falta de prioridad dada por el Gobierno a la tecnificación de la agricultura, la reorganización de la investigación no dió resultados importantes.

Peor fue la situación de la extensión agropecuaria. Después de unos pocos años de operación la Dirección de Extensión fue completamente eliminada y el personal a nivel central y de campo fue derivado hacia otras funciones.

Algunos esfuerzos esporádicos para revitalizar el servicio de extensión fueron hechos con la asistencia de la cooperación internacional, como por ejemplo, el Proyecto FAO de Asistencia Técnica e Insumos Agrícolas, que hizo el mayor esfuerzo a nivel de campo. Una metodología de extensión combinada con la provisión de insumos agrícolas y servicios (crédito, comercialización, mecanización, etc.) fue desarrollada con 400 a 500 extensionistas a tiempo parcial.

En 1975, el Ministerio de Agricultura fue dividido en dos ministerios: uno, el Ministerio de Alimentación, responsable principalmente de la investigación y la extensión en los cultivos alimenticios; y el otro, el Ministerio de Agricultura, responsable de los cultivos industriales, recursos naturales tales como agua, suelo y bosques. Se implementó la operación paralela de dos administraciones a todos los niveles. Sin embargo, después de unos pocos años de operación los dos ministerios fueron fundidos en uno solo, el Ministerio de Agricultura y Alimentación, dando como resultado un exceso de capacidad administrativa. La acción de extensión del Ministerio de Alimentación estuvo orientada a apoyar a los núcleos de productores, como elemento base del Sistema de Producción, cuya finalidad fue asegurar una adecuada programación y ejecución de la producción de los principales cultivos y crianzas.



especialmente para alimentos. Concertada la producción a nivel local, regional y nacional, el gobierno se comprometía a brindar asistencia técnica, dar crédito y facilitar insumos especialmente fertilizantes; asimismo se establecía precio de garantía para algunos productos.

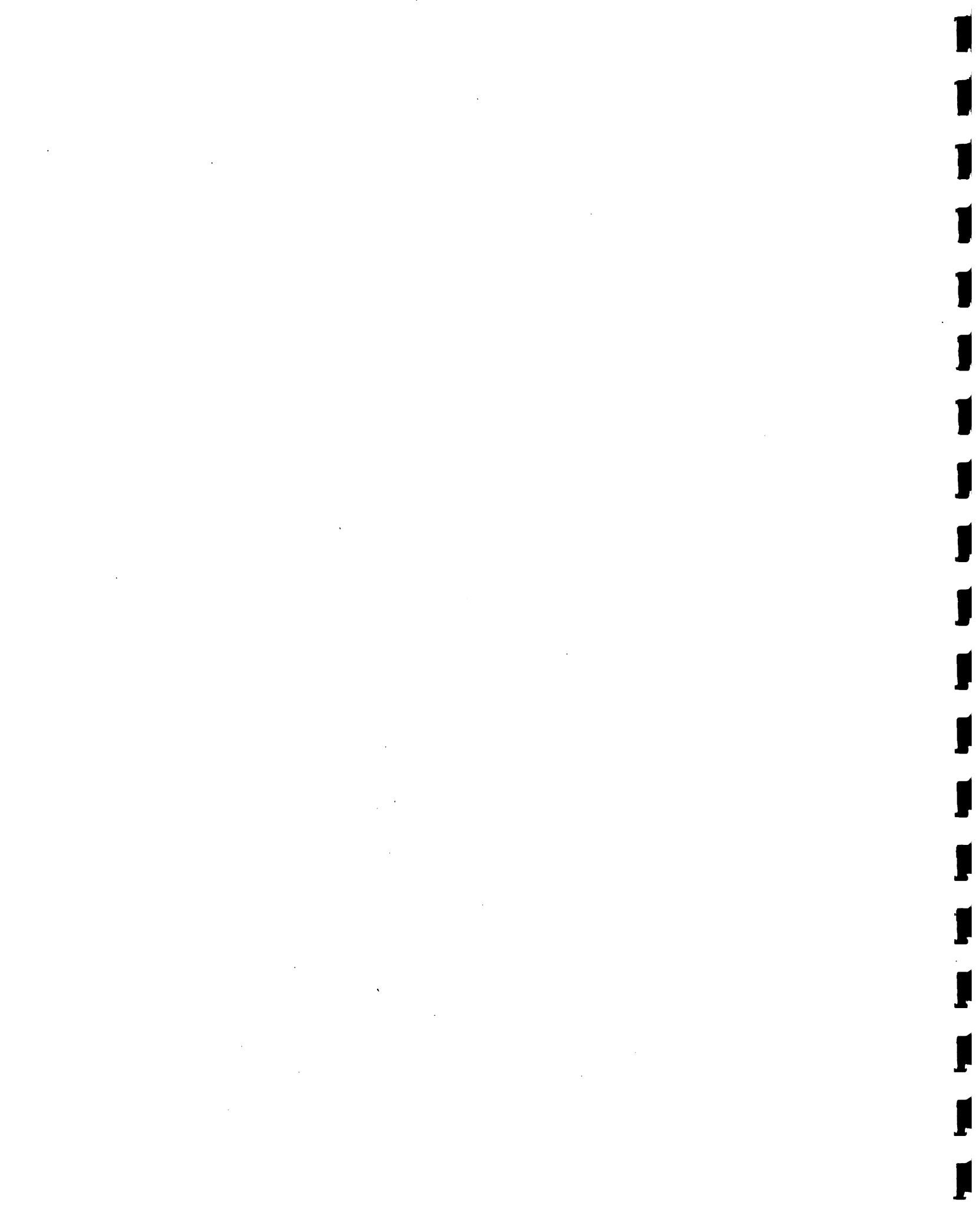
En lo que se refiere a investigación, se mantuvo la misma estructura y organización que existía en el Ministerio de Agricultura, notándose un cambio cualitativo sobre todo por efecto del apoyo de la Cooperación Técnica Internacional.

La separación ya mencionada del Ministerio de Agricultura en dos ministerios trajo como consecuencia inicialmente una diseminación del personal que a la época ya era bastante escaso y conllevó igualmente a que el personal mejor capacitado se utilizase en posiciones administrativas. La situación de los recursos humanos del sector se hizo más crítica en agosto de 1978, cuando el Gobierno por la Ley No.22265, ofreció beneficios especiales a aquellos servidores públicos que se retiraran del servicio. La consecuencia directa fue la pérdida de los mejores investigadores y a los asistentes más experimentados.

En 1979 se creó el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) encargado de conducir las investigaciones en cultivos y ganadería, bosques y faunas, agroindustrias y recursos de agua y suelos. Los CRIAs fueron transformados en los Centros de Investigación Agrícola y Ganadera (CIAG), operando, con severas limitaciones presupuestales, en 16 estaciones experimentales y 29 sub-estaciones.

El Programa Cooperativo de Investigación en Suelos Tropicales entre el Perú y la Universidad del Estado de Carolina del Norte empezó sus actividades en 1970 y continuó operando eficientemente a lo largo de todo el período. Un primer convenio con la AID para el "Investigación Agroeconómica en Suelos Tropicales" y el segundo para la "Investigación de Nuevos Sistemas de Manejo para los Suelos Tropicales", cubrieron los períodos 1970-1975 y 1976-1981, respectivamente.

Así mismo, en el año 1979, mediante Convenio entre el Gobierno del Perú y la USAID (United States Agency for International Development), se realizó el "Estudio de Base del Sistema de Investigación, Educación y Extensión Agrícola", el que concluyó que: "los actuales recursos nacionales no están debidamente utilizados para lograr el incremento de la producción de alimentos en base al uso de conocimiento científico y tecnológico disponible". Asimismo, el referido estudio estableció que: "la participación secuencial de la investigación, educación y extensión agrícola no se está dando en la mejor forma y por ello se recomienda la necesidad de establecer un sistema de investigación, educación y extensión que con las características de concentrar los escasos recursos



disponibles, converjan en apoyo al agricultor, para atender sus necesidades y lograr el incremento de la producción de alimentos". A partir de las principales conclusiones y recomendaciones del Estudio de Base mencionado, se aprueba el 26 de agosto de 1980, el "Proyecto de Investigación, Educación y Extensión Agropecuaria" (Proyecto IEE), por el cual la AID ofrece el apoyo financiero a través de préstamo y donación.

### 3.1.1.3 La Participación de la Universidad

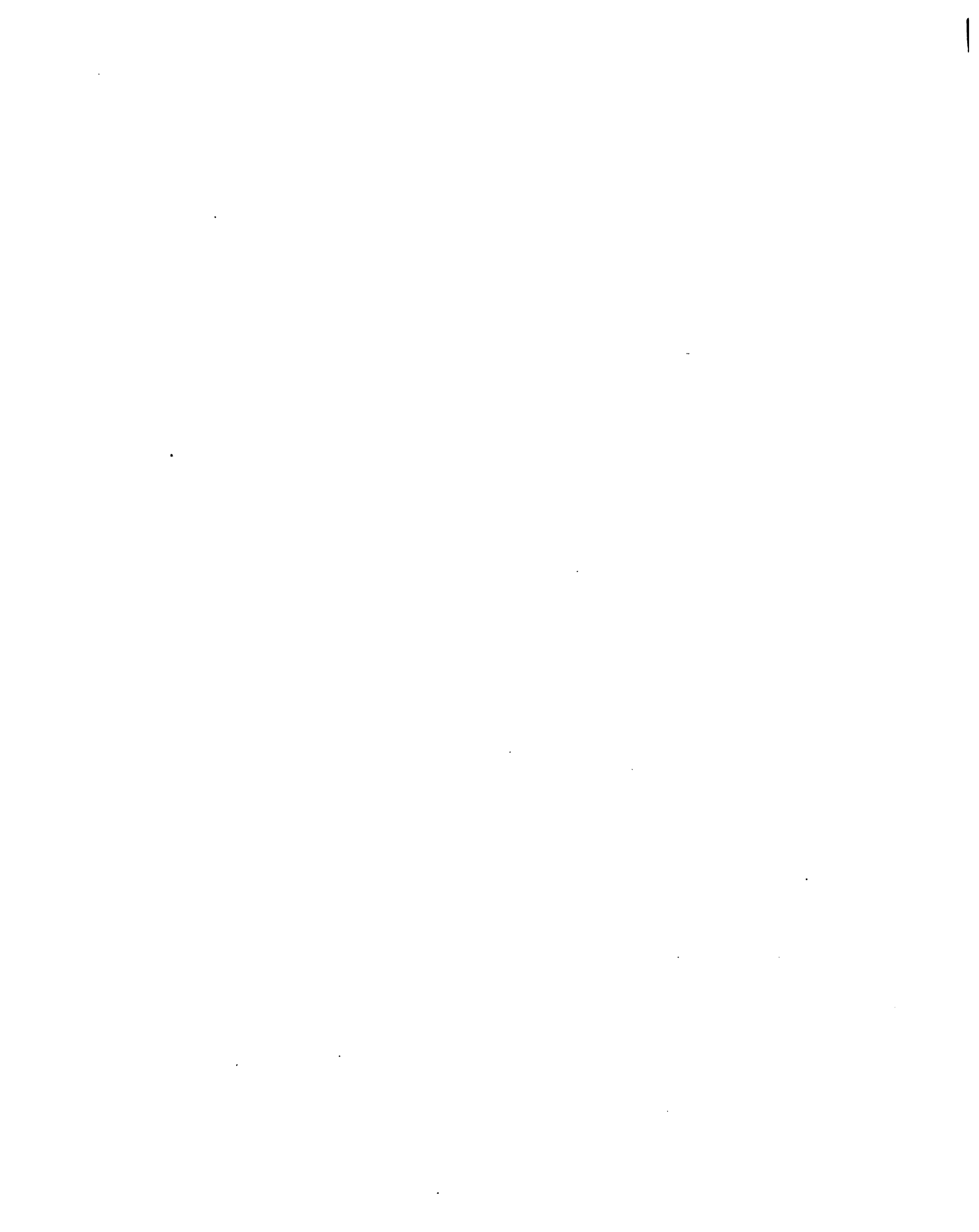
Las universidades, sufrieron muchas interferencias que produjeron efectos bastante negativos en su estabilidad y en sus operaciones. Por la Ley No. 14437, de febrero del año 1969, todas las universidades del país fueron reorganizadas e incluidas en un sistema universitario bajo el liderazgo de un organismo centralizado denominado Consejo Nacional de Universidades del Perú (CONUP). A partir de ese momento la autonomía de las universidades se vió seriamente afectada. El CONUP impuso reglamentos comunes, asignaba presupuestos y supervisaba y coordinaba las actividades de todas las universidades del país. La nueva Ley Unversitaria eliminó las facultades e impuso una estructura departamental fortaleciendo las disciplinas.

La investigación y la extensión agropecuaria que funcionaban en las antiguas facultades a base de programas por producto fueron afectadas por la nueva estructura departamental, que fortaleció las disciplinas y descuidó la coordinación interdisciplinaria, separando las actividades de enseñanza de las actividades de investigación y de extensión.

Afortunadamente, este proceso de cambio produjo un impacto bastante pequeño a nivel de la UNA, porque los programas de investigación de las antiguas facultades continuaban sus operaciones bajo la coordinación conjunta de los directores de investigación y extensión.

A fines del año 1969 sucede un hecho que afecta gravemente el desarrollo universitario del país por fuerza de una ley se reduce la escala salarial del personal docente de las universidades y se impone una escala salarial uniforme para todas ellas, independientemente de la experiencia y la capacitación del personal. Esta medida si afectó fuertemente a la Universidad Nacional Agraria, la cual en aquel tiempo ya había conseguido contratar y concentrar lo mejor del personal capacitado del país y en ese aspecto competir con cualquier universidad latinoamericana.

Como consecuencia de la aplicación de dicha política salarial, durante la década del '70 la UNA perdió casi completamente todo su personal profesional en Economía Agrícola, Ingeniería Agrícola y Nutrición; muchos de los mejores profesionales pasaron a otras instituciones del Gobierno y a



organizaciones internacionales.

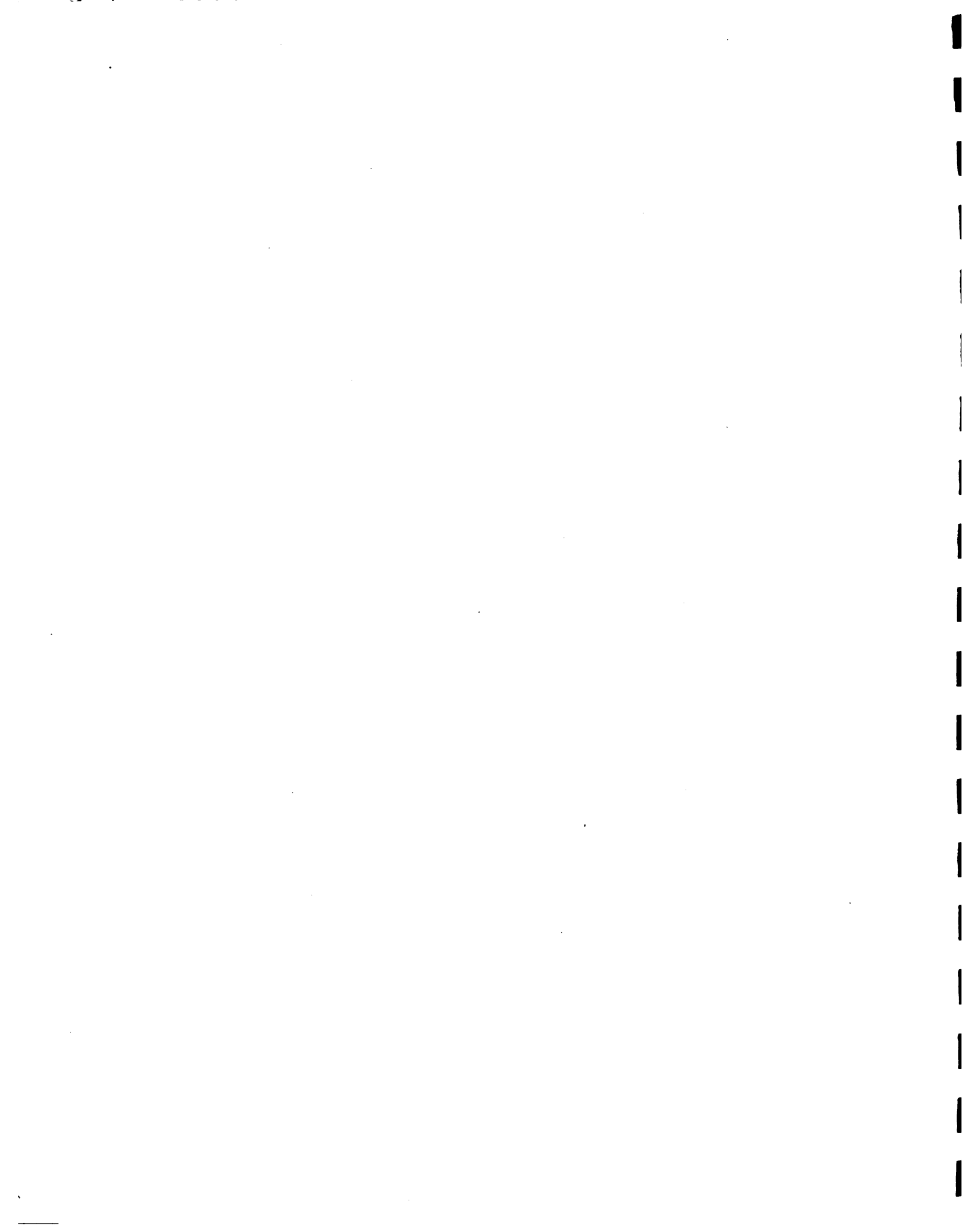
Este hecho forzó a la universidad a dar mayores responsabilidades al personal profesional más joven, que todavía no había acumulado la suficiente experiencia. Por la misma razón muchos de los jóvenes profesionales bien capacitados fueron forzados a asumir posiciones administrativas, reduciendo así el potencial y la eficiencia de los programas de investigación.

A pesar de todos estos problemas y de la baja estructura de salarios existente, la universidad tuvo el gran mérito de saber mantener a una proporción relativamente alta de su personal profesional bajo el status de tiempo integral o dedicación exclusiva. Esto se consiguió gracias a las buenas condiciones de trabajo y a la estabilidad de los programas de investigación, especialmente después de 1970, cuando la institución mejoró todas sus facilidades físicas en el campus.

La orientación política del gobierno militar de la primera fase afectó a los proyectos de largo plazo de la UNA en mejoramiento de los pastos naturales, en la industria de carnes y en el mejoramiento de forestas y del ganado bovino, que se perdieron completamente. Las investigaciones que la universidad conducía en las unidades de producción de los agricultores se redujeron a un mínimo.

En 1976, con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, la UNA desarrolló el proyecto "Universidad para el Desarrollo", que consideraba el establecimiento de instalaciones físicas en las tres regiones naturales del país, para desarrollar actividades de investigación, extensión, capacitación y demostración en aspectos productivos; así mismo la producción de semillas mejoradas, plántones y ganado de alta calidad (principalmente reproductores), lo que permitiría la transferencia de tecnología dentro de cada región. En el año 1977 el Gobierno transfirió a la UNA cuatro haciendas abandonadas, expropiadas por la Reforma Agraria para que instale sus Institutos Regionales de Desarrollo (IRD).

Al término de la década del '70, las universidades regionales igualmente habían implementado sus facilidades físicas y estaban conduciendo programas de investigación, con recursos limitados, principalmente orientados para resolver problemas locales. Por su parte, el Instituto Veterinario de Investigación de Trópicos y de Altura (IVITA), vinculado a la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, operaba sus estaciones experimentales de Huancayo y Pucallpa, pero con grandes limitaciones financieras.





### 3.1.1.4 La Participación del Sector Privado

La investigación y la extensión agropecuaria del sector privado fueron afectadas por el proceso de reforma agraria. El sector privado perdió su interés en el desarrollo de la tecnología agropecuaria que necesitaba. En 1972, el Gobierno disuelve la Sociedad Nacional Agraria; su patrimonio y sus fondos fueron incautados y la organización fue desmantelada. Las estaciones experimentales y los servicios técnicos privados fueron expropiados y colocados bajo la administración del SINAMOS. El sector privado perdió su personal calificado y los servicios técnicos fueron eliminados. La única institución que sobrevivió fue la Fundación para el Desarrollo Algodonero (FUNDEAL), encargada de conducir un programa de producción de semilla certificada de algodón, así como de ofrecer servicios técnicos en el manejo y control de plagas en los diferentes valles algodoneiros del país.

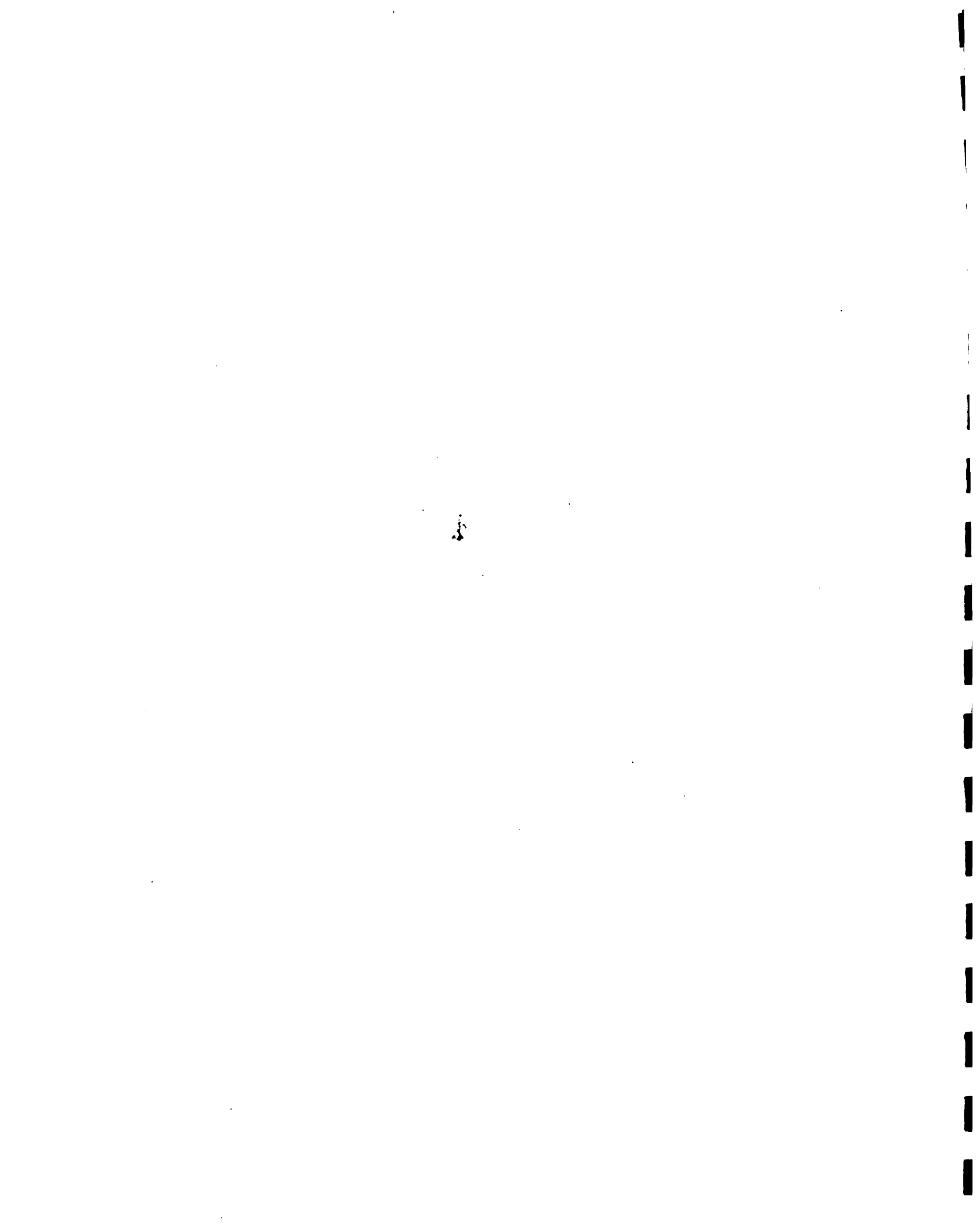
### 3.1.2. Período 1980-1988

#### 3.1.2.1 La Participación del Sector Público

Las acciones de investigación y transferencia de tecnología fue desarrollada por:

- El Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), creado en 1979,
- La Dirección General de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Agricultura y Alimentación, en aspectos de transferencia de tecnología hasta 1981.
- El Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA) entre 1981 y 1987, realizó las actividades de generación y transferencia de tecnología.
- El Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), a partir de junio de 1987, encargado de las acciones investigación.
- El Ministerio de Agricultura, a partir de junio de 1987, responsable de las acciones de transferencia de tecnología.

A principios de 1980 la capacidad de investigación agropecuaria del sector público se concentraba en el INIA. La creación del INIA en 1979, provocó una reacción de optimismo a nivel nacional y también por parte de la cooperación internacional y una reacción de entusiasmo y esperanza entre el personal profesional de la propia institución, que esperaba se restaurasen los antiguos servicios y la anterior categoría del



SIPA de los años 60. Sin embargo, limitaciones de orden presupuestal y la salida de personal calificado ocurrida en años anteriores, así como la nueva realidad de la agricultura peruana, a partir del proceso de Reforma Agraria, no permitieron significativos progresos.

Durante el gobierno acciopopulista se promulgó el Decreto Legislativo No. 21, "Ley Orgánica del Sector Agrario", que reorganiza el Ministerio de Agricultura y Alimentación y lo convierte en Ministerio de Agricultura con una nueva estructura y organización, dándosele funciones de dirección y regulación de la actividad agraria. Para las funciones de apoyo estatal directo se crean cuatro institutos semiautónomos y dos empresas públicas. Entre los institutos se creó el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA) con la responsabilidad de planificar, dirigir, conducir, supervisar y evaluar la investigación, la extensión y los servicios agrícolas, los servicios de mecanización y las acciones de comercialización rural. Ninguna de estas funciones eran nuevas y el INIPA absorbió el personal y en gran medida la organización y hábitos operativos de varias instituciones públicas, especialmente las del INIA y del Servicio de Extensión de la Dirección General de Agricultura y Crianzas del antiguo Ministerio de Agricultura y Alimentación. También se incorporaron al INIPA el Servicio Nacional de Maquinaria Agrícola (SENAMA) y el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), como órganos ejecutivos y la Oficina General de Comunicación Técnica, como órgano de apoyo.

El INIPA desarrolló acciones de investigación, promoción (extensión y fomento) a nivel nacional, concentrando sus esfuerzos en cultivos alimenticios prioritarios (arroz, maíz amiláceo y amarillo, papa, trigo y cebada y leguminosas de grano) y desde 1984 incorporó también los cultivos andinos (quinua, kiwicha, tarwi, haba y otros) y ganadería. El trabajo se realizó a través de programas nacionales por producto o grupo de productos, que integraban las actividades de investigación, extensión y fomento dentro de cada programa. Se contó también con varios servicios nacionales de apoyo como son los de laboratorios, control integrado de plagas, recursos genético, etc. El INIPA para su acción en el campo estuvo conformado por 24 Centros de Investigación y Promoción Agropecuaria (CIPAs) es decir uno por departamento, los que a su vez abarcaron estaciones experimentales y agencias de extensión; existiendo 23 estaciones y 31 subestaciones experimentales y 224 agencias de promoción. Estas últimas a su vez se subdividían en sectores, que llegaron a ser aproximadamente 950. Toda esta infraestructura y modo de accionar le proporcionó al INIPA la característica especial de ser la única entidad del sector público con una red nacional de organización, infraestructura y recursos humanos al servicio del productor agropecuario en los lugares más alejados donde no se disponía aún de otros servicios del Estado.



Esto fue posible gracias a la disponibilidad de recursos provenientes de diferentes fuentes como el Tesoro Público, préstamos del Banco Mundial, del BID, del AID y donaciones y asistencia técnica no reembolsable de varios organismos internacionales y países. Además mediante convenios con instituciones nacionales públicas y privadas desarrolló una serie de actividades de investigación y extensión.

Respecto a la actuación del INIPA en los seis años de su vigencia institucional, es difícil hacer una evaluación completa de su accionar, dado que era un ente en pleno proceso de cimentación de su estructura y organización. Sin embargo, podría decirse que, con las limitaciones propias de toda institución en desarrollo y con ámbito de cobertura a nivel nacional, los resultados obtenidos podrían considerarse aceptables y que con una mayor permanencia es posible que hubiera alcanzado un nivel de mayor eficiencia en el servicio que prestaba.

En junio de 1987, el Decreto Legislativo No.424 Ley Orgánica del Sector Agrario, determina el ámbito y conformación del sector, la competencia y estructura del Ministerio de Agricultura, las funciones básicas de sus órganos; así como la de los Organismos Públicos Descentralizados del Sector. Así mismo crea el Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA) para realizar las actividades de investigación agraria, pecuaria, agroindustrial y forestal, y establece que la función de transferencia de tecnología retorna a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura.

Dado el escaso tiempo transcurrido desde la dación de la nueva Ley del Sector, es imposible dar una apreciación completa de la eficacia de la nueva estructura, sin embargo, podría comentarse que quizás no hubiera sido lo más conveniente concentrar toda la investigación en una sola institución, debido al grado de especialización que cada actividad posee y que determina su propia dinámica de desarrollo.

Así mismo, el hecho de trasladar la función de transferencia de tecnología al Ministerio, aparentemente no sería lo más adecuado, ya que el carácter de un Ministerio tiene funciones sobre todo de dirección y regulación más que de ejecución propiamente.

La situación de la extensión agropecuaria, según opinión de la mayoría de los usuarios y de los relacionados con esa función, es insatisfactoria, a pesar que dentro del ámbito del Ministerio se han creado una serie de Programas Nacionales de cultivos y de crianzas, así como Programas de Apoyo a la actividad de extensión y fomento, muchos de ellos con carácter de Proyectos Especiales. Las causas principales son la aguda escasez de recursos humanos presupuestales, así como la falta de apoyo externo.



### 3.1.2.2 Acciones de la Universidad

La acción del Sistema Universitario en general, es de mantenimiento y profundización de la crisis, por escasez de recursos financieros, lo que ha determinado que solamente se hayan desarrollado algunas actividades aisladas. En el caso de la Universidad Nacional Agraria se nota un estancamiento, siendo destacable la acción realizada por su Departamento de Nutrición que ha venido ejecutando varios trabajos relacionados con el desarrollo avícola, los que han sido financiados por la industria avícola. También ejecuta un programa de capacitación a nivel de postgrado para técnicos y profesionales del ex-INIPA en aspectos de extensión y de investigación, continuando con el INIAA esta actividad en el último aspecto; para ello se han venido utilizando recursos provenientes de la cooperación internacional tanto técnica como crediticia.

Algunas universidades regionales han realizado esfuerzos aislados especialmente en actividades de investigación, la mayoría de ellos mediante la suscripción de convenios con entidades públicas y privadas que han proporcionado los recursos económicos, brindando las universidades su capacidad profesional e infraestructura física. Dentro de esta línea se puede citar por ejemplo el caso de la Universidad de Piura, que mediante convenio con la Fundación para el Desarrollo del Algodonero (FUNDEAL) ha ejecutado varios trabajos en algodón. La Universidad de Cajamarca trabaja en ganadería lechera, manteniendo un eficiente laboratorio de análisis que apoya a los ganaderos de la región en la diagnosis de enfermedades así como en el control de calidad de la leche; asimismo, conjuntamente con FONGAL CAJAMARCA ha desarrollado un proyecto de implantación de embriones con el apoyo técnico de Gran Bretaña. La Universidad Técnica del Altiplano de Puno ha venido desarrollando investigaciones en el área de pastos, así como también en camélidos sudamericanos. La Universidad del Cusco trabaja desde hace varios años en cultivos andinos, habiendo recibido transferencia de recursos de otras entidades estatales para la investigación en Kiwicha; asimismo, conjuntamente con la Corporación Departamental de Desarrollo del Cusco y con el apoyo del Gobierno de Suiza desarrolla un proyecto sobre herramientas adaptadas a las condiciones andinas. La Universidad de San Martín, aún cuando con muchas limitaciones ha realizado trabajos de investigación en cacao, maíz y café, entre otros.

### 3.1.2.3 La Participación del Sector Privado

A partir de 1980 el sector privado comienza a tomar mayor auge en las acciones de generación y transferencia de tecnología, con la creación de la Organización Nacional Agraria (ONA), varios Fondos para el desarrollo de la ganadería lechera (FONGALES) y el Fondo de Desarrollo Agrario (FONAGRO). Asimismo, en 1983 se



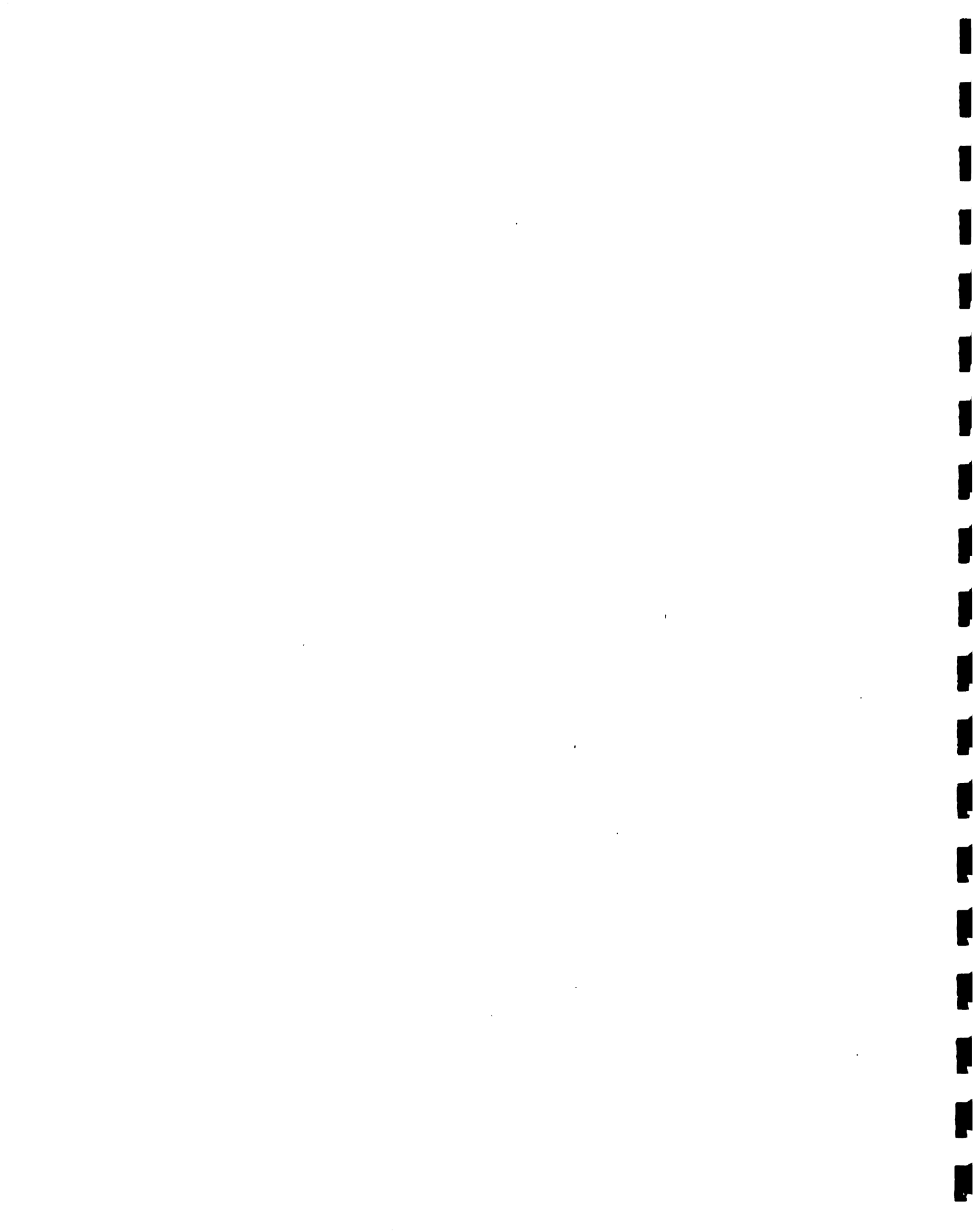


restituyen al sector privado dos estaciones experimentales que hasta ese año habían permanecido en poder del Estado, siendo ellas la de Cañete y la de Ica, entregadas a sus respectivas asociaciones de productores. También el sector agroindustrial inicia actividades de apoyo a la investigación y asistencia técnica en algunas líneas de producción agropecuaria.

La ONA, en 1980 contaba con 45 comités por productos y 4 a nivel nacional, mientras que a comienzos de 1989 contaba con 217 comités por productos y 13 nacionales; además de 8 filiales regionales y 5 instituciones afiliadas a nivel nacional, las que a su vez agrupan a 103 instituciones locales. La ONA representa a sus agremiados y viene buscando ampliar sus bases con el objeto de tener una creciente representatividad; da servicios a sus asociados de equipos e insumos y distribuye los recursos de autogravamen de los productores. La labor de investigación y extensión se realiza por producto a través de sus respectivos comités los cuales canalizan recursos concertando convenios con Universidades y Estaciones Experimentales para el caso de la investigación. Los productos que más se investiga o se efectúa extensión son arroz, maíz amarillo duro y papa. Otros productos son los frutales, menestras (especialmente frijol y pallar), camote y adaptación de la producción de espárragos para la exportación.

En el caso de las FONGALES, sus programas de investigación son escasos, dedicándose más bien a la extensión en las áreas de sanidad, inseminación artificial, distribución de insumos y manejo de ganado lechero. En la actualidad existen siete FONGALES siendo la del Sur (Arequipa, Moquegua y Tacna) la más desarrollada.

En cuanto a las organizaciones de agricultores por valle, se puede mencionar las actividades realizadas por los agricultores de Cañete, Chincha e Ica. La Asociación de Agricultores de Cañete a través de su estación experimental realiza acciones de mejoramiento genético en algodón, investigaciones en camote y frijol; también actividades de carácter fitosanitario y extensión en los citados cultivos. El FONAGRO de Chincha tiene como actividad más importante el mejoramiento del algodón y la propagación de semilla; asimismo, efectúa programas de adaptación de variedades y propagación de semillas en frijol y pallar; también crían insectos benéficos. La Asociación de Agricultores de Ica cuenta con una estación experimental y un fundo de 60 Has. teniendo como actividad principal el mejoramiento de algodón y pallar y la adaptación de variedades y prácticas de cultivo en frutales y hortalizas. En cuanto a empresas agroindustriales que hacen labor de investigación y extensión agropecuaria puede citarse a la Maltería Lima que se dedica a la promoción del cultivo de cebada maltera. En el caso de la investigación ella se realiza mediante convenio con la Universidad Nacional Agraria apoyando las labores para obtener variedades mejoradas, en cuanto



a resistencia a enfermedades y de mayor producción. En lo referente a extensión y fomento, distribuye semilla seleccionada a los agricultores con los cuales tiene contrato, presta asesoramiento técnico, promoviendo semilleros, brindando servicio de cosechadoras y fijando precios de compra del producto antes de la siembra.

### **3.2 El Marco Institucional Vinculado al Manejo y Administración de los Recursos Naturales**

Con el objeto de hacer una apreciación del marco institucional, público y privado, que se vincula al manejo y administración de los recursos naturales, se ha escogido para tal fin al sub-sector forestal y de fauna.

La revisión se hará para el período del gobierno militar, de 1968 a 1980 y desde 1980 hasta la actualidad.

#### **3.2.1 Participación del Sector Público**

Como antecedentes de estos períodos, en 1943 al crearse el Ministerio de Agricultura se consideró dentro de su estructura a la Dirección de Asuntos Orientales, Colonización y Terrenos de Oriente, que contó con un Departamento Forestal cuyas funciones fueron de control de las actividades relacionadas a los recursos forestales y de fauna silvestre. Posteriormente, en 1956 dicho departamento dió origen al Programa Cooperativo para el Desarrollo Forestal como una dependencia del Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA). Este Programa se transformó en 1961 en un ente de mayor jerarquía al crearse el Servicio Forestal y de Caza que fue considerado como una entidad pública descentralizada del Ministerio de Agricultura. Desde 1943 hasta 1961 el desarrollo forestal fue muy reducido, ya que sus actividades estaban marginadas de las decisiones de política gubernamental.

El Servicio Forestal y de Caza creado por el Decreto Ley No.14522 del 11 de julio de 1963, fue responsable de la investigación forestal como de las acciones de extensión y también del manejo administrativo de ciertas áreas de bosques y de conservación. Además se establecieron unidades desconcentradas de gestión económica y administrativa en seis departamentos, a saber: Ancash (Huaraz), Cusco, JunIn (Huancayo), Lima, Loreto (Iquitos) y Piura. La vigencia del Servicio Forestal y de Caza fue hasta 1969; la actividad de investigación fue transferida en 1964 a la Universidad Nacional Agraria al crearse en ella el Instituto de Investigaciones Forestales con el apoyo de la FAO.

También se crearon el Programa Académico de Ingeniería Forestal de la Universidad Nacional del Centro del Perú en 1961, el Programa Académico de Ciencias Forestales de la Universidad

Vertical text on the right edge of the page, likely a page number or header, appearing as a series of black bars.

Nacional Agraria en 1964; y la Escuela de Peritos Forestales en Iquitos en 1964.

### 3.2.1.1 Período 1968-1980

Desde 1968 y hasta finales de la década del setenta, las acciones relacionadas con los aspectos forestales y de fauna que estuvieron dentro de la jurisdicción del estado, se desarrollaron, en orden cronológico, dentro de los siguientes organismos públicos:

- El Servicio Forestal y de Caza como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura en 1968.
- La Dirección General Forestal, de Caza y Tierras del Ministerio de Agricultura que agrupó todas las actividades incluyendo la investigación en 1969.
- La Dirección General Forestal y de Caza del Ministerio de Agricultura, en 1973.
- La Dirección General de Investigación Agraria del Ministerio de Agricultura, toma a su cargo las actividades de investigación forestal y de fauna, en 1973.
- La Dirección de Investigación Forestal y de Fauna y sus Centros de Investigación y Capacitación Forestal, dependientes de la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura, en 1976.
- El Instituto Nacional de Investigación Agraria, para los aspectos de investigación forestal y de fauna, a partir de enero de 1979.

Algunos hechos importantes son: la creación del Ministerio de Industria y Turismo en el año 1970 que produce una relativa desconcentración de funciones y atribuciones; las que se hacen más notorias cuando se crean la Empresa Estatal de Industrias del Perú (INDUPERU) y el Sistema Nacional de Propiedad Social (CONAPS), en especial en lo relacionado a la toma de decisiones sobre actividades de promoción y fomento de la utilización de los recursos forestales del bosque húmedo tropical. Así mismo, la promulgación de la Ley de Conservación de la Vicuña a través del D.L. 17816 del 16 de Noviembre de 1969, la suscripción del Convenio Perú-Bolivia sobre la conservación de la vicuña y el inicio del Proyecto de Utilización Racional de la Vicuña con la cooperación técnica del gobierno de la República Federal de Alemania, el que posteriormente es considerado como proyecto especial del Ministerio de Agricultura.

De igual manera, la creación del Programa Académico de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de la Amazonía



Peruana en 1971 y la creación del Centro Educativo de Trabajadores Forestales de Jenaro Herrera con la cooperación técnica del gobierno de Suiza, en 1972.

El hecho de mayor significación durante este período, fue la promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre a través del Decreto Ley No.21147 del 13 de mayo de 1975, que entre otros aspectos permitió, a nivel institucional, la consolidación de la Dirección General Forestal y de Fauna como ente rector de dicho sub-sector a nivel nacional; la creación de sesenta distritos forestales como unidades ejecutoras de nivel local encargados de la promoción, administración y conservación de los recursos forestales y de fauna. La Ley determina que la Autoridad Forestal administrativa esté fuertemente desconcentrada dando atribuciones a nivel regional y local. Mediante esta Ley se crea la Policía Forestal como dependencia especializada de la entonces denominada Guardia Civil del Perú, y la que establece relaciones de coordinación con el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General Forestal y de Fauna; la que a su vez debe consignar en su presupuesto los recursos necesarios para el funcionamiento de la Policía Forestal, cuyas labores son de control y vigilancia de bosques, parques y reservas nacionales.

En los últimos años de este período se produjeron fuertes cambios en la administración pública, con motivo de la creación de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) que contaban con autonomía técnica, económica y administrativa; así mismo, el gobierno decidió iniciar un proceso de descentralización y desconcentración administrativa, lo que en el caso del sub-sector forestal y sus respectivos Distritos, ocasionó una crisis en el manejo administrativo y de control del aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna.

### 3.2.1.2 Período 1980-1988

Durante este período los organismos públicos que han participado son:

- La Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura como ente normativo de supervisión y control en 1981.
- El Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR) en 1981 como ente ejecutor de las acciones de investigación, promoción y fomento.
- La Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura a cargo de las actividades de reforestación, extracción y conservación, en 1987.
- El Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), que entre otras funciones incorpora





la investigación forestal y de fauna en 1987.

Con el advenimiento del gobierno constitucional en julio de 1980, una de las primeras acciones están dadas en la desactivación de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) y la creación de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, lo que a su vez permite en el caso del Ministerio de Agricultura que las Regiones Agrarias vuelvan a depender de él. Se crea el Programa Nacional de Reforestación, como un proyecto especial del Ministerio de Agricultura, pero que fue desactivado en junio de 1982.

El Decreto Legislativo No.21 el 19 de enero de 1981. "Ley Orgánica del Sector Agrario", determina la reestructuración administrativa del sector, estableciéndose dos sistemas en el ámbito forestal, uno de carácter regulador conformado por la Dirección General Forestal y de Fauna y los Distritos Forestales en el ámbito del Ministerio de Agricultura; y el otro de fomento conformado por el Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR) y sus respectivos CENFOR; ocasionando una dualidad orgánica en lo administrativo y técnico que afectó durante su vigencia la conducción del sub-sector forestal y de fauna del país; ya que los escasos recursos humanos, físicos y financieros disponibles tuvieron que ser repartidos entre ambos, lo que ocasionó ineficiencias en la conducción de sus respectivas actividades y competencias funcionales, generándose así muchos conflictos y descordinaciones.

La nueva Ley Orgánica del Sector Agrario (Decreto Legislativo No. 424 del mes de junio de 1987), reestructura el sector; desaparecen los anteriores institutos descentralizados y en el caso de la actividad forestal y de fauna se establece la Dirección General Forestal y de Fauna como ente dependiente del Vice Ministro de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, encargada de las actividades de reforestación, extracción y conservación, además de las de regulación y supervisión. Por otro lado, las labores de investigación forestal y de fauna son incorporadas al Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA).

Otras instituciones estatales participan en este subsector. El Ministerio de Defensa, establece Unidades de Desarrollo Rural en Fronteras (UMARS), la mayoría de las cuales se ubican en áreas de selva, aprovechando los recursos forestales y realizando labores de reforestación. El Ministerio de Educación participa en algunos proyectos financiados por la cooperación internacional en el ámbito forestal, en actividades de capacitación y enseñanza, pudiendo citarse el caso del proyecto de Educación Ecológica y Forestal con el apoyo del gobierno suizo y el de Plantaciones Forestales con fines energéticos y para el desarrollo de la sierra del Perú, con apoyo financiero de Holanda y técnico de la FAO. El Instituto Nacional de Desarrollo tiene a



su cargo Proyectos Especiales, los que a su vez ejecutan como parte de sus actividades, acciones de orden forestal en Sierra y Selva. Así mismo, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo proporcionan recursos económicos para ejecutar proyectos forestales y de fauna.

El Ministerio de Vivienda y Construcción desarrolla varias actividades que tienen relación con el uso y conservación de los recursos forestales, como el Proyecto de Acondicionamiento Territorial y Vivienda Rural (PRATVIR), el Programa de Protección Ambiental y de Ecología Urbana.

El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) creado en diciembre de 1981 mediante la Ley No.23374 tiene como fines la realización del inventario, investigación, evaluación y control de los recursos naturales de la Amazonía, promoviendo su racional aprovechamiento y su industrialización para el desarrollo económico y social de la región.

### **3.2.1.2 Participación de la Universidad**

Las Universidades Nacionales que tienen programas académicos o facultades de ciencias forestales y de recursos naturales, realizan una actividad de gran importancia a pesar de la escasez de sus recursos y tradicionalmente han sido las que mayor intervención han tenido en acciones de investigación forestal como son las universidades nacionales: Agraria La Molina, del Centro del Perú en Huancayo, de la Amazonía Peruana en Iquitos, de Ucayali en Pucallpa y de Tingo María, en Huánuco.

La Universidad Nacional Agraria, tuvo un importante rol en la elaboración de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en actual vigencia. Así mismo, participó en la ejecución del Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en el área de la Reforestación, denominado PADT-REFORT, con el apoyo técnico y financiero de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Como puede apreciarse existe un gran cantidad de sectores e instituciones públicas que ejecutan acciones en el ámbito forestal y de fauna, sin embargo, el gran problema es la falta de coordinación entre ellos y lo que es más grave con el ente rector de la actividad, o sea el Ministerio de Agricultura; situación que se hace más complicada al comprobarse que aún dentro del propio Ministerio de Agricultura ha habido interferencias, duplicidades y competencias; lo que en síntesis permite aseverar que el sub-sector ha tenido acciones demasiado dispersas, que se agravan por la falta de prioridad dada por los diversos gobiernos, ya que aparte de manifestaciones de tipo declarativo, en la práctica el sub-sector forestal ha recibido en promedio desde 1971 hasta 1988 solamente alrededor del uno por ciento de los recursos de inversión pública en el sector agrario.



Ha sido a través de la cooperación internacional que se ha podido contar con recursos tanto técnicos como financieros para desarrollar una serie de actividades en el sub-sector forestal y de fauna, que posibilitaron algunos progresos en su accionar en los últimos veinte años. Según información de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, para el año 1988 tenían registrados alrededor de veinte proyectos con cooperación técnica internacional en dicho sub-sector, que representaban un aporte externo total para dicho año de casi siete millones de dólares.

### **3.2.1.3 La Participación del Sector Privado**

El sector privado ha venido participando en las actividades forestales en lo referente al aprovechamiento y transformación industrial de la madera, en las tres regiones naturales del país, pero principalmente en la Selva.

En el caso de la Selva, en el año 1982 se extrajo más de dos millones de metros cúbicos de madera rolliza para abastecimiento de las industrias de transformación mecánica; en 1985 dicha extracción se redujo en casi el cincuenta por ciento. El 80 por ciento del abastecimiento de materia prima a la industria está en manos de pequeños extractores, que trabajan sin equipo y en condiciones muy precarias. Sólo el 20 por ciento del abastecimiento se hace mediante extracción mecanizada.

Los organismos no gubernamentales (ONG), han tenido un nivel de participación muy activa en el accionar del sub-sector forestal y de fauna, existiendo casi doscientas de ellas trabajando en el país, especialmente en asuntos relacionados con la conservación y la reforestación; pudiendo citarse el caso de la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN) y la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO) que han intervenido en forma preponderante en el establecimiento y administración del sistema Nacional de Unidades de Conservación que está integrado por 22 unidades, que incluyen siete parques nacionales, ocho reservas, cuatro santuarios nacionales y tres santuarios históricos.

Las ONG por lo general reciben recursos provenientes de donaciones de entidades extranjeras, lo que les permite contar con elementos técnicos, físicos y financieros, de manejo más flexible y en algunos casos en mayor cantidad que los disponibles por el sector público. De allí que sea necesario estrechar los mecanismos de coordinación entre ambos para beneficio del sub-sector en su conjunto.

### **3.2.1.4 El Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000**

El Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000, se enmarca en el denominado Plan de Acción Forestal en los Trópicos que



propicia la FAO a través de su Comité de Desarrollo Forestal en los Trópicos, compuesto por 45 estados miembros, que en 1983 reconoció la necesidad de identificar y describir áreas de gran prioridad con el fin de asegurar el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos forestales tropicales y recursos conexos y presentarlos a la comunidad internacional de donantes mediante un conjunto de programas claramente definidos. La FAO tomó el encargo de establecer reuniones de expertos para definir propuestas generales en los cinco sectores de acción más importantes identificados por el Comité, a saber: a) función de la silvicultura en el aprovechamiento de la tierra; b) desarrollo industrial basado en los bosques; c) leña y energía; d) conservación de ecosistemas forestales tropicales; y e) instituciones.

Para el caso del Perú los trabajos se iniciaron en el año 1986 (setiembre), a través de una misión preparatoria. Posteriormente, entre octubre de 1986 y junio de 1987 se realizó un diagnóstico preliminar, el que fue revisado mediante consultas nacionales y la participación de una Misión de revisión sectorial conformada por expertos nacionales e internacionales; habiéndose presentado el informe final del plan de acción en marzo de 1988. Para la ejecución de este trabajo se contó con el importante apoyo financiero del gobierno del Canadá a través de su Agencia de Cooperación Internacional (ACDI).

El Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000 consta de 72 proyectos que cubren los cinco programas priorizados; algunos de ellos ya se encuentran en ejecución con apoyo de la cooperación internacional. El total de proyectos tiene un costo de US\$ 254 millones, de los cuales US\$187 millones serían de aporte externo y el saldo de contribución nacional.

En lo referente a los aspectos de reforzamiento institucional, el Plan considera la realización de cuatro proyectos, a saber: 1) Apoyo Institucional al Sector Forestal; 2) Fortalecimiento de la Dirección General Forestal y de Fauna y de las unidades forestales descentralizadas; 3) Implementación y seguimiento del Plan Nacional de Acción Forestal; y 4) Fortalecimiento de la Policía Forestal. De ellos, el primero se encuentra en actual ejecución.

Para realizar una mejor coordinación y seguimiento del Plan, el gobierno del Perú mediante Decreto Supremo No. 016-AG del 23 de febrero de 1988 creó dentro del Sector Público Agrario el Programa Nacional de Acción Forestal, dependiente del Director General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura, cuyo objetivo es lograr la cooperación técnica y económica internacional en la ejecución de proyectos forestales prioritarios del Sector Agrario, enmarcados en el Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000; asegurando los mecanismos de planificación, concertación, coordinación, promoción y





seguimiento y/o ejecutar las actividades de dichos proyectos y de los de inversión del sub-sector forestal y de fauna.

### 3.2.1.5 La Legislación Forestal

Tal como se indicó en la Introducción de este trabajo, por su connotación en el desarrollo de la actividad forestal y de fauna, se incluye a continuación algunos aspectos legales relacionados con dichas actividades.

Existen varios dispositivos legales que, directa o indirectamente, afectan a la actividad forestal y de fauna, lo que ha determinado la dificultad en su correcta aplicación y la variación en las estructuras institucionales para adecuarse al cumplimiento de las normas y procedimientos que se han establecido en correlación con la legislación.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley No.21147 del 13 de mayo de 1975, establece que los recursos forestales y de fauna silvestre son de dominio público y no existen derechos adquiridos sobre ellos, lo que significa que es el Estado el que ejerce la propiedad de aquéllos en representación de la Nación, con el absoluto derecho de normar, regular, controlar y administrar su uso. La Ley también establece la obligatoriedad de respetar la vocación natural de los suelos, lo que quiere decir que los suelos con capacidad de uso mayor de índole forestal no podran ser utilizados con fines agrícolas.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre está reglamentada por los siguientes Reglamentos: Ordenación Forestal, Policía Forestal, Extracción y Transformación Forestal, Conservación de Flora y Fauna Silvestre, Unidades de Conservación y Aprovechamiento Forestal en Bosques Nacionales.

Existen otros dispositivos legales dados con posterioridad a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que en algunos casos han afectado el espíritu de la primera y en otros han cambiado los procedimientos. Se tiene el caso del Decreto Ley No.22175 del 9 de mayo de 1978 "Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva", que contempla una serie de normas referentes al aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables. Así mismo, reconoce la existencia legal de las Comunidades Nativas; otorgándoles personería jurídica. También establece las formas de aprovechamiento forestal en Bosques Nacionales por parte de empresas estatales o privadas con o sin participación estatal, mediante contratos de extracción intransferibles y por períodos de veinte años renovables. Un aspecto importante que establece esta ley es la obligación de respetar entre el 15 y 30 por ciento de cubierta forestal en áreas de agricultura y de ganadería.



Otro instrumento legal relacionado con la actividad forestal y de fauna es la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, Decreto Legislativo No.2 del 17 de noviembre de 1980, que introduce algunas modificaciones en la legislación forestal. Mediante dicho dispositivo se crea el Canon de Reforestación o Costo de Reposición, con lo que se libera a los concesionarios de contratos de extracción de la obligación de ejecutar programas de reforestación, pagando en su lugar una cantidad de dinero por metro cúbico extraído, disponiéndose que los recursos generados de esta forma constituyan ingresos del tesoro público y que deben destinarse en forma exclusiva a financiar programas de investigación y desarrollo de repoblación forestal.

Otra ley que tiene relación con el sub-sector es la denominada "Ley General de Comunidades Campesinas" (Ley No.24656 del 13 de abril de 1987), que entre otros aspectos establece la competencia de las comunidades campesinas para delimitar las áreas destinadas a uso agrícola, ganadero y forestal, de protección y otros para promover la forestación y reforestación en tierras de aptitud forestal dentro del ámbito de su propiedad.

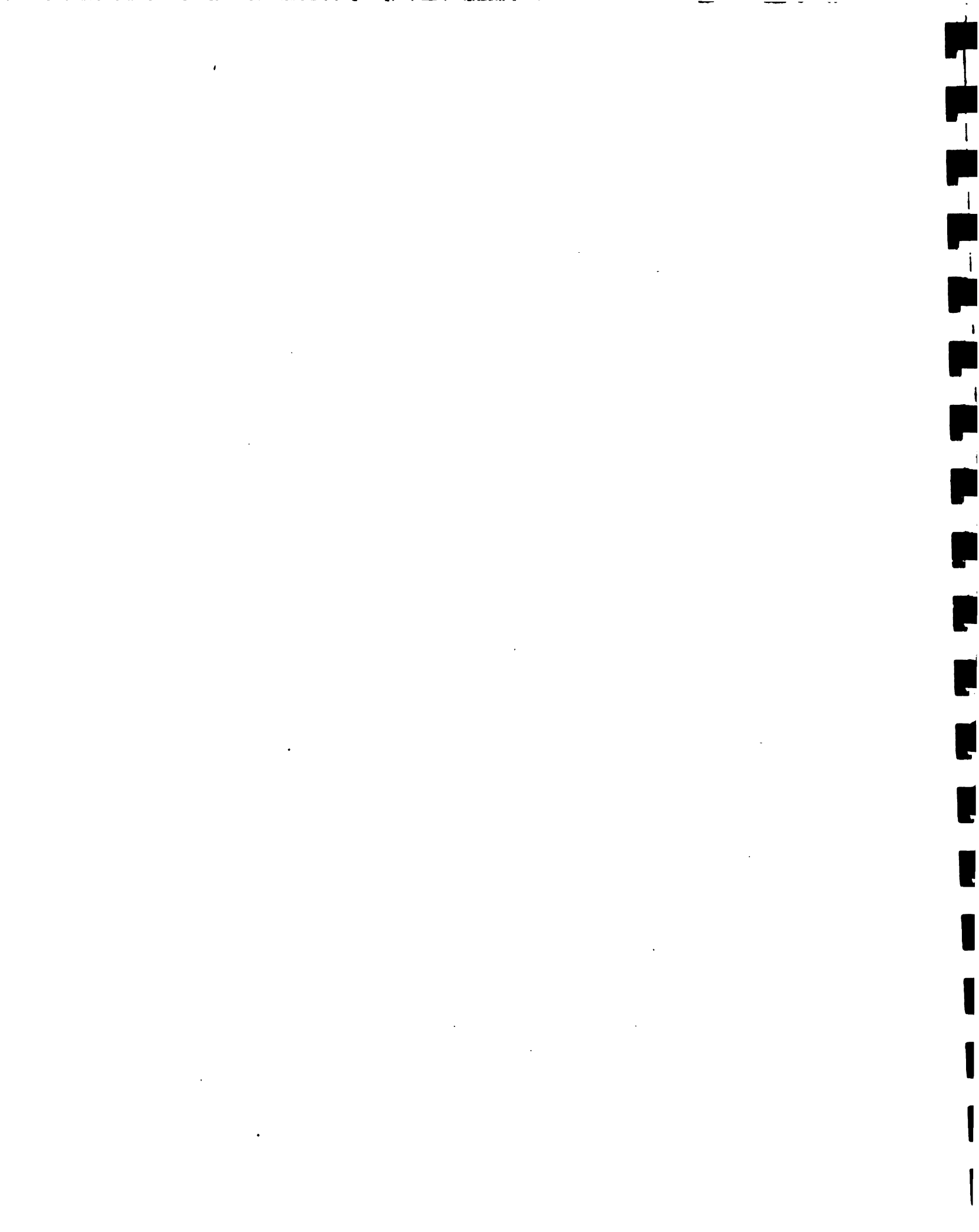
La Ley de Bases de la Regionalización (Ley No.24650 del 19 de abril de 1987) determinará profundos cambios en la administración de los recursos forestales y de fauna, al transferirse muchas de las funciones actualmente a nivel sectorial a la jurisdicción de las Regiones políticas creadas posteriormente.

### **3.3 Evolución del Marco Institucional en su Relación con las Principales Políticas, Programas y Acciones Vinculadas a la Agroindustria**

El presente tema tratará, abarcando el período 1968-1987, los aspectos relacionados con el apoyo al desarrollo agroindustrial en su organización y legislación; así mismo la investigación agroindustrial realizada directamente o promovida por el Estado y por último algunas apreciaciones acerca de la participación del sector privado en determinadas líneas de producción agroindustrial, para este fin se ha considerado las siguientes líneas: azúcar, arroz, lácteos, alimentos balanceados especialmente en su relación con la industria avícola y aceite de palma africana.

#### **3.3.1 Aspectos de Organización del Estado**

En lo que respecta a la organización del Estado en los aspectos de normatividad, supervisión y control de las actividades agroindustriales, desde 1968 hasta 1975 el Ministerio de Industria con su diversas denominaciones según los sectores que además del de Industria abarcaba, tuvo a su cargo todas las acciones relacionadas con la agroindustria. En el año 1975 a raíz de la creación del Ministerio de Alimentación, algunas



actividades pasaron a su jurisdicción, en especial aquellas que tenían que ver con los productos alimenticios básicos, tales como productos lácteos en sus diferentes formas, oleaginosas, derivados de la industria molinera del trigo (harinas, fideos, pan), y alimentos balanceados. Como consecuencia de esto se creó dentro de la Dirección General de Producción del Ministerio de Alimentación una Dirección especializada en aspectos agroindustriales, para actuar en aspectos de normatividad y control. Esta situación se mantuvo al desaparecer el Ministerio de Alimentación en 1978, ya que las funciones quedaron dentro del Ministerio de Agricultura y Alimentación en la Dirección General de Agricultura y Crianzas. Posteriormente, en 1981 con la dación del Decreto Legislativo No. 21 - Ley Orgánica del Sector Agrario, se establece dentro de la nueva estructura del Ministerio de Agricultura la creación de la Dirección General de Agroindustria y Comercialización como una forma de adecuar la organización sectorial a los establecido en el Decreto Legislativo No. 2 respecto a la definición y ámbito de la actividad agroindustrial. Durante todo el periodo el Ministerio de Industria mantiene su jurisdicción sobre determinadas actividades industriales vinculadas al agro, salvo las que expresamente se trasladan al Sector Agrario en razón del antedicho D.L. No. 2. Esta situación de haber dos sectores con responsabilidades en el área agroindustrial ocasionó algunas fricciones administrativas, determinando que en 1982 mediante D.S. No.068-82-ITI/IND se estableciera cuáles son las actividades que pasaban a depender directamente del Ministerio de Agricultura.

En 1987 mediante Decreto Legislativo No. 424 se da una nueva Ley Orgánica del Sector Agrario, mediante la cual se reestructura el Ministerio de Agricultura, sus organismos descentralizados y empresas. El Ministerio de Agricultura, entre otras funciones, tiene asignada el desarrollar la producción agroindustrial e industrial alimentaria básica; así como posibilitar una adecuada comercialización de insumos, productos y subproductos agroindustriales e industriales alimentarios básicos. Para este fin dentro de su estructura orgánica se crea como órgano de línea la Dirección General de Agroindustria que depende del Vice-Ministro de Producción y Concertación. La Dirección General de Agroindustria tiene como objetivo: normar, realizar, supervisar, y evaluar en el nivel nacional, las actividades de regulación de la agroindustria e industria alimentaria básica del sector, la normatividad de las funciones de promoción y fomento agroindustrial y la conducción de los programas nacionales de promoción y fomento agroindustrial y su concertación.

Dado el corto lapso transcurrido desde su formación, es aún muy prematuro dar una apreciación evaluativa del funcionamiento de la Dirección General de Agroindustria del Ministerio de Agricultura. Sobre el particular es menester sin embargo, indicar que aún existen algunas definiciones que no están debidamente clarificadas sobre el ámbito de competencia que le



corresponde y su correlación con la de los entes homólogos existentes en el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

Se presenta a continuación una relación cronológica de las dependencias del sector agrario y alimentario en su momento, que desde la década pasada tienen relación con la actividad agroindustrial:

- Ministerio de Alimentación - Dirección General de Producción. Dirección de Producción Industrial Alimentaria entre 1975 y 1978 (D.L. No. 21033 del 23 de diciembre de 1974).

- Ministerio de Agricultura y Alimentación - Dirección General de Agricultura y Crianzas, entre 1978 y 1981 (D. L. No. 22232 del 11 de julio de 1978).

- Ministerio de Agricultura - Dirección General de Agroindustria y Comercialización, entre 1981 y 1987 (D. Leg. No. 21 del 19 de enero de 1981).

- Ministerio de Agricultura - Dirección General de Agroindustria, a partir de 1987 (D. Leg. No. 424 del 26 de junio de 1987).

### 3.3.2 La Investigación Agroindustrial

La investigación agroindustrial se inició formalmente en la administración pública agraria a partir de la dación de la Ley No. 16697 del 26 de octubre de 1967 que crea el Centro Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria - CENDIA, como persona jurídica de derecho privado interno con autonomía económica y administrativa; cuyas principales funciones eran: i) fomentar e impulsar las industrias alimentarias en el país, mediante la investigación aplicada a la utilización, conservación y procesamiento de alimentos; ii) efectuar estudios de prefactibilidad y proyectos para el desarrollo de la industria alimentaria; iii) asesoramiento a las industrias privadas; iv) coordinación de las actividades relacionadas con sus funciones; y v) promoción del consumo de alimentos industrializados de alto valor nutritivo.

El CENDIA estuvo dirigido por un Consejo Directivo integrado por el Ministro de Agricultura que lo presidía, un delegado de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto de Planificación, Asociaciones de Agricultores, Industriales en Productos Alimentarios.

Cronológicamente las actividades de investigación agroindustrial, desde que en 1967 fueran formalmente establecidas, han tenido la siguiente evolución:





- Centro Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria (CENDIA) (Ley No.16697 del 26 de octubre de 1967), desde 1967 hasta 1969.

- Centro Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria (CENDIA), como organismo público descentralizado del Sector Agrario (D.L. No.17533 del 25 de marzo de 1969), desde marzo de 1969 hasta julio de 1969.

- Instituto de Investigaciones Agroindustriales - IIA, como Empresa de derecho público del Sector Agricultura (D.L. No.17747 del 22 de julio de 1969), desde julio de 1969 hasta junio de 1976.

- Ministerio de Alimentación - Instituto de Investigaciones Agroindustriales-IIA, como organismo público descentralizado del Sector Alimentación (D.L. No.21033 del 23 de diciembre de 1974), desde junio de 1976 hasta enero de 1979.

- Ministerio de Agricultura - Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) - Instituto de Investigaciones Agroindustriales (D.L. No.22232 del 11 de julio de 1978- Ley Orgánica del Sector Agrario y D.L. No.22431 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Investigación Agraria - INIA), desde enero de 1979 hasta 1981.

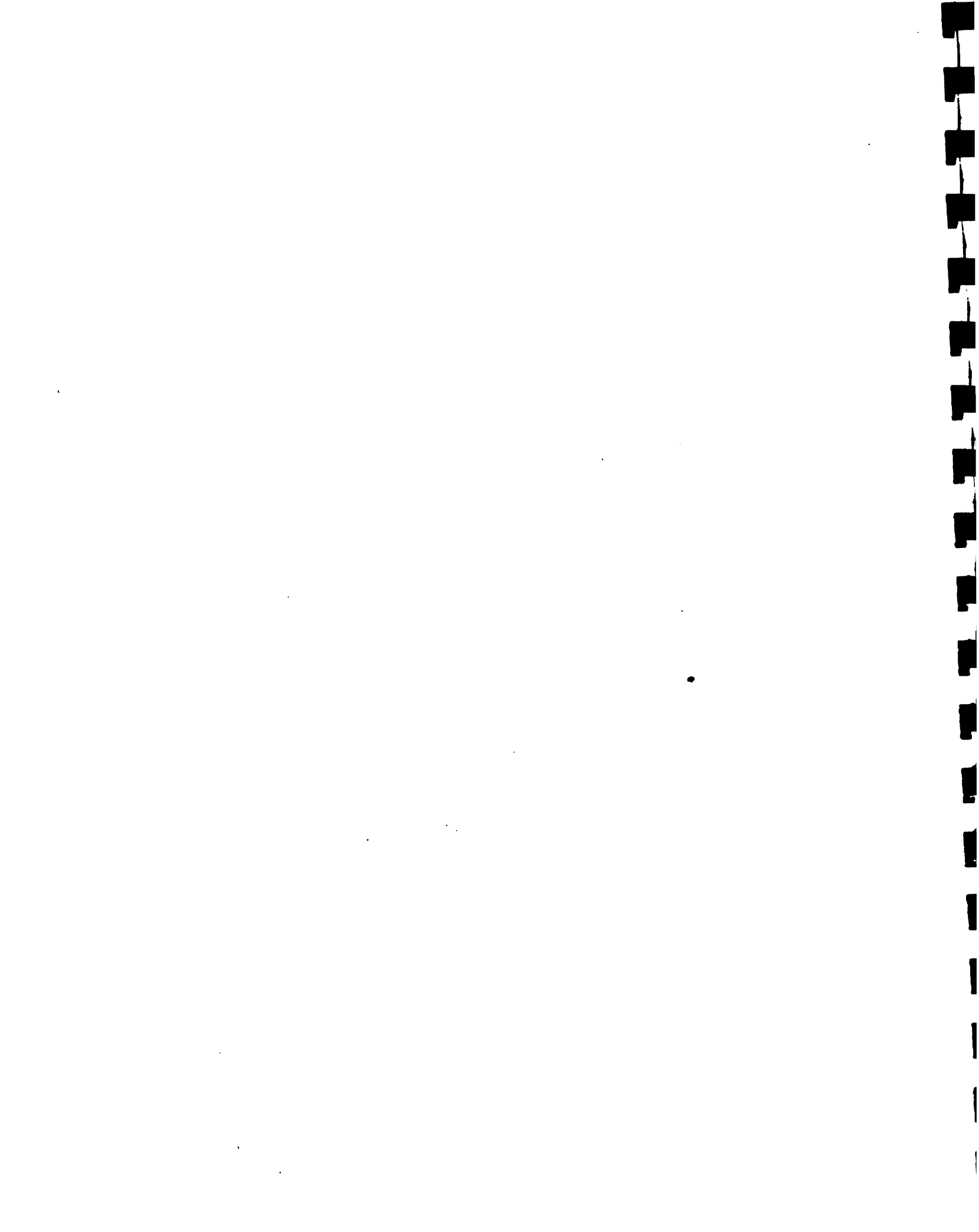
- Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial (INDDA)- (D.Leg. No.21 del 19 de enero de 1981), desde 1981 hasta 1987.

- Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA) - (D.Leg. No.424 del 26 de junio de 1987), desde 1987.

Tal como puede apreciarse, la investigación agroindustrial ha estado dependiendo de una serie de instituciones con el correr de los años.

El año 1969 el gobierno creó el Instituto de Investigaciones Agroindustriales como una Empresa de derecho público, sin fines de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera, como organismo público descentralizado del Sector Agricultura; estando sus actividades enmarcadas por la política que fijaba el Consejo Nacional de Investigación. El IIA se creó con el fin de alentar la producción agropecuaria mediante la investigación aplicada a la utilización, conservación y transformación de sus recursos y en apoyo a los programas de Reforma Agraria para estimular el desarrollo agroindustrial del país.

El IIA permaneció como empresa hasta el año 1976 en que fue oficialmente incorporado al Sector Alimentación, mediante el



Decreto Supremo No. 1190-76-AG del 10 de junio de 1976, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica del Sector Alimentación (7ma. Disposición Transitoria del D.L. No.21033); dejando a partir de dicha fecha de ser empresa pública y pasando a depender financieramente de las transferencias de partidas del tesoro público y de sus propios ingresos. Dicha situación duró hasta 1978.

Durante la vigencia del IIA contó con un efectivo apoyo internacional, especialmente a través de la FAO, que le permitió un excelente equipamiento tanto a nivel de laboratorios como de algunas plantas de tipo piloto. También se desarrolló un fuerte nexo de relación con la universidad, especialmente la Agraria de La Molina, a través de su Departamento de Industrias Alimentarias, cuyos estudiantes realizaban prácticas en el Instituto y trabajos de investigación para graduarse; a su vez algunos profesionales del IIA actuaban como profesores de algunos cursos de la universidad.

En el año 1979 se dictó una nueva Ley Orgánica del Sector Agrario, mediante la cual se integraron los sectores agricultura y alimentación (D.L. No.22232 del 11 de julio de 1978); creándose el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) al que se le incorporó el Instituto de Investigaciones Agroindustriales (IIA). Esta situación hizo que la investigación agroindustrial disminuyera drásticamente, pues las prioridades del INIA se centraban en la investigación agropecuaria, en detrimento de otras actividades.

En el año 1981 el sector agrario se reestructuró y se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial -INDDA, que toma a su cargo las funciones del ex-IIA, y su patrimonio. El INDDA recuperó su autonomía; sin embargo para su operación contó con recursos muy reducidos, alcanzando a cubrir escasamente las remuneraciones de su personal permanente. Respecto a la inversión pública del sector agrario, los montos asignados al INDDA fueron muy reducidos, no llegando en ningún año de su vigencia al dos por ciento. Este poco apoyo estatal, hizo que el instituto tratara de contrarrestarlo mediante la prestación de servicios a terceros, ya sea a la empresa privada o al sector público, en este último caso especialmente a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, con algunas de las cuales suscribió convenios para la ejecución de proyectos de interés de éstas.

Por otra parte, al INDDA además de su función en la investigación agroindustrial, se le encargó la labor de promoción de esta actividad, la que en términos generales se vió muy limitada por la ya expresada escasez de recursos.

Así mismo, el INDDA comenzó a manejar administrativamente parte de los recursos generados de acuerdo a la Ley de



Industrias, del dos por ciento de la renta neta de las empresas industriales relacionadas con el sector, a fin de direccionarlos a la realización de proyectos de investigación tecnológica. Sin embargo, dado que con anterioridad era el ITINTEC - Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y de Normas Técnicas, organismo público descentralizado del Sector Industria el único que se beneficiaba de dichos recursos, el acceso a ellos por parte del INDDA, originó una serie de conflictos y discrepancias entre ambas instituciones, que no beneficiaron en toda su amplitud a la actividad agroindustrial. A pesar de estos inconvenientes, el INDDA con los recursos de esta fuente que pudo percibir, realizó un adecuada labor al destinarlos a la investigación agroindustrial, principalmente para la producción y dándole un carácter descentralizado, es decir, llevándola al sector rural; estimulando así mismo la investigación entre su propio personal profesional y técnico y compartiendo esfuerzos con algunas universidades del país, en especial con la Universidad Nacional Agraria La Molina.

Posteriormente, el 26 de junio de 1987, mediante el Decreto Legislativo No.424 - Ley Orgánica del Sector Agrario, se crea como Institución Pública Descentralizada del Sector Agrario, el Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), el cual absorbe al INDDA. El Decreto Supremo No. 067-87-AG del 29 de diciembre de 1987, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del INIAA, indicándose que las actividades que cumplía el ex INDDA serán ejecutadas por la Dirección General Agroindustrial; lo que en la práctica significa una pérdida de jerarquía.

Tal como puede apreciarse, la investigación agroindustrial en el sector público, ha tenido una serie de cambios lo que no ha permitido una proyección positiva en su desarrollo, debido sobre todo a decisiones externas a la propia entidad encargada de esta función; que en términos generales ha traído como consecuencia la pérdida de gran parte de su personal profesional y técnico con mayor capacitación y experiencia, que no ha podido ser adecuadamente reemplazado; así como la obsolescencia de la mayoría de sus equipos por falta de recursos para su mantenimiento y/o reposición.

### 3.3.3 Participación del Sector Privado

A continuación se presentan algunas apreciaciones sobre la participación del sector privado en algunas líneas de producción agroindustrial: azúcar, arroz, lácteos, alimentos balanceados en su relación con la industria avícola y aceite de palma africana.

**3.3.3.1** En relación al azúcar, la producción estuvo hasta antes de 1969 en manos del sector privado, a través de grandes haciendas que poseían sus propios ingenios en los que procesaban la caña de azúcar para la producción del azúcar y algunos



derivados; así mismo, tenían contratos de abastecimiento con pequeños y medianos sembradores de caña de azúcar. Dichas grandes empresas poseían sus propios canales de comercialización tanto para el mercado nacional como el internacional.

A partir de 1969, con la dación de la Ley de Reforma Agraria, todos los complejos azucareros fueron expropiados por el gobierno y entregados a los trabajadores, constituyéndose para el efecto cooperativas agrarias. En la primera fase del proceso de reforma agraria hubo una fuerte intervención estatal, creándose el SAF-CAP, Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción. Posteriormente, se creó la Central de Cooperativas Agrarias de Producción Azucarera - CECOAAP, que agrupó a todas las cooperativas productoras de azúcar en el país y que también tomó a su cargo la comercialización del producto.

Mas adelante también desaparece la CECOAAP, formándose posteriormente la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias Azucareras del Perú (FENDECAAP) en actual vigencia.

La industria azucarera ha pasado en los últimos veinte años por una serie de crisis que han determinado una situación de casi ahogamiento de ella; que en términos generales han sido causadas por razones de un mantenimiento tradicional de precios bajos, en muchas oportunidades por debajo de los costos, lo que ha devenido en serios problemas de rentabilidad; así mismo, las relaciones con el Estado la mayor parte de veces han sido de carácter conflictivo; la propia gestión de las empresas azucareras a partir de su conformación como cooperativas ha tenido graves deficiencias que no le han permitido surgir a pesar de que la mayoría de ellas contaban con relativamente adecuados recursos técnicos y de infraestructura. A todo ello se debe sumar los periódicos problemas climáticos que han afectado seriamente su producción. Durante todo ese lapso se han realizado una serie de estudios para buscar el reflotamiento de la industria azucarera; e igualmente se han formado múltiples comisiones para tratar de dar solución a sus problemas; sin embargo, nunca se ha podido llegar a resultados satisfactorios. Los últimos intentos en este sentido, han sido la propuesta de un Pacto de Concertación entre el Gobierno y las Cooperativas Azucareras; es así que en diciembre de 1986 se crea la Comisión Interministerial de Apoyo a la Actividad Azucarera, encargada de proponer las políticas y normas que deben aplicar las empresas productoras de azúcar, controlar su funcionamiento y promover el desarrollo de la producción, la productividad y la investigación; en forma simultánea es creado el Fondo de Compensación de la Industria Azucarera que se financiará con los excedentes generados en la comercialización de azúcar tanto nacional como importada que realiza ENCI. Posteriormente, en noviembre de 1987 se creó el Fondo Especial de Financiamiento de la Industria Azucarera que fue administrado por el Banco Agrario y cuyo fin era atender los requerimientos del Plan de Rehabilitación de la Campaña 1987-





1988.

Así mismo, se ha determinado que las cooperativas azucareras no tienen deudas con el Estado. Se ha creado una Autoridad Autónoma Azucarera con autonomía administrativa y de gestión y en la que participarán representantes de las cooperativas y del sector público. Esta autoridad se encargará de manejar tanto el Programa de Rehabilitación y Financiamiento de la Industria Azucarera como el Fondo de Reactivación Azucarera.

**3.3.3.2** En el caso del arroz, tradicionalmente el Estado ha intervenido directamente en su comercialización en todas sus fases, habiéndose tipificado una situación de monopolio estatal. Ello ha permitido sin embargo, tener un incremento sustantivo en la producción agrícola ya que el productor tenía la seguridad tanto en el precio como en la adquisición de toda su producción. Por parte de la industria molinera, también ha habido un auge, por la posibilidad de inversión en condiciones favorables al establecerse contratos con el Estado, a través de su ente comercializador, en este caso la Empresa Comercializadora de Arroz - ECASA, para realizar el pilado del producto.

Recientemente, en junio de 1989 se establece mediante Decreto Supremo No.038-89-AG, que la comercialización interna y externa del arroz nacional e importado podría ser efectuada por cualquier persona natural o jurídica dentro de las disposiciones sanitarias, tributarias y aduaneras vigentes. Esta situación ha determinado que últimamente salgan al mercado arroz de diferentes razones sociales y también se haya presentado precios variados y generalmente por encima de los que vende ECASA. Dado el poco tiempo que tiene en vigencia esta forma de operar en la comercialización del arroz, aún es muy pronto para hacer alguna evaluación de sus resultados. No obstante, se ha podido notar algunos desajustes tanto en las relaciones de la industria con los productores como con los consumidores.

**3.3.3.3** En lo referente a la **agrondustria de lácteos**, es de destacar que en los últimos años se ha intensificado la producción de una serie de derivados lácteos, manejados a través del sector privado. Así por ejemplo, la FONGALSUR con sede en Arequipa, estableció la planta de leche PROLACSUR.

Un caso muy especial es el de las plantas lecheras cuyo equipamiento fuera adquirido mediante un crédito del gobierno de Holanda y que en la actualidad se encuentran en poder de las Corporaciones Departamentales de Piura, Cusco, La Libertad, Tacna y Loreto y que desde el punto de vista de su capacidad de operación tienen muchos problemas por dificultades financieras y cuyo destino final en cuanto a propiedad y gestión debería estudiarse su transferencia al sector privado organizado.



**3.3.3.4 La industria de alimentos balanceados** tuvo sus inicios en términos empresariales, a partir de los primeros años de la década del setenta como consecuencia de los períodos de veda que estableció el gobierno para el consumo de carne de bovino; ello redundó en un gran crecimiento de la producción avícola, proliferando las granjas sobre todo en Lima y otras ciudades principales del país. Paralelamente, se instalaron grandes plantas para la producción de alimentos balanceados, siendo cuatro de ellas las de mayor significación.

A mediados de la década del setenta se produce una crisis en la industria avícola, que trajo como consecuencia la quiebra de muchas granjas, la salida de la producción de alimentos balanceados para aves de por lo menos dos de las grandes plantas y la absorción de muchas granjas por las otras plantas como pago de deudas pendientes.

Luego de pocos años la industria avícola volvió a incrementarse, pero hubo cambios fundamentales en las nuevas empresas avícolas ya que ellas se instalaron con un criterio de integración, operando sus propias plantas de alimentos balanceados para dejar de depender del abastecimiento de terceros.

**3.3.3.5 En lo que respecta al aceite de palma,** se puede decir que recién en 1967 se establecen algunas áreas de cierta significación de plantaciones de palma aceitera como parte de la colonización Tingo María - Tocache - Campanilla - en el Departamento de San Martín. En 1972 el desarrollo de las plantaciones cobró fuerte impulso con la creación de la Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera S.A. (ENDEPALMA), de propiedad del estado, a la que se le encargó el desarrollo, explotación, industrialización y comercialización de la palma aceitera.

El sector privado comienza a interesarse en este producto a partir de lo dispuesto en el D.L. No.22175 -Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva- que permite la reservación de tierras por personas naturales o jurídicas mientras se efectuaban los estudios de factibilidad correspondientes. Es así que diversas empresas del sector privado, integrantes del Comité de Productores de Aceites y Grasas de la Sociedad Nacional de Industrias, solicitaron en total la reserva de casi 84,000 hectáreas para el futuro desarrollo de esta oleaginosa.

**3.3.3.6 La acción gremial del sector privado** se ha venido dando a través de la participación de una serie de Comités pertenecientes a la Sociedad Nacional de Industrias, tales como los de Aceites y Grasas, Alimentos Balanceados, Molinería, etc., cuya función fundamental es defender los intereses de sus agremiados; apoyándolos en aspectos legales y dándoles



orientaciones técnicas y administrativas, principalmente. Su relación con el Ministerio de Agricultura está dado en los aspectos de abastecimiento interno, estando atentos a la definición de las cuotas que el Ministerio otorga para determinadas ramas, como es el caso del trigo importado. Además, se encuentran en contacto permanente para efectuar los sustentos y reclamos sobre los precios de aquellos productos sujetos a control por parte del estado.

Existen además ciertos comités especializados en los que participan tanto los gremios y el sector público, como es el caso del Comité de Promoción de Exportaciones de Productos Agrícolas (COPREX) del que forman parte, entre otros, la Organización Nacional Agraria (ONA), la Asociación de Exportadores (ADEX), el Instituto de Comercio Exterior (ICE), el Banco Agrario y el Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA); su función fundamental es promover las exportaciones, solucionar problemas de carácter técnico, dar servicio de contacto con los importadores de otros países y coordinar el apoyo crediticio. Los productores agrarios y exportadores que forman parte del COPREX están exonerados de solicitar permisos de exportación lo que les permite programar una oferta estable para el mercado internacional. Otro comité es el Comité Regulador del Comercio de la Cochinilla (CORESCO), integrado por un delegado que representa a los productores y exportadores, un delegado de los industriales que producen carmín y un delegado que representa al Instituto de Comercio Exterior (ICE). Sus funciones fundamentales son la fijación de precios para el mercado interno y externo de la cochinilla, para evitar que se presenten grandes fluctuaciones que perjudican a todos. La importancia este mecanismo de regulación del precio está dado por el hecho que mas del 90% del mercado internacional de la cochinilla y del carmín es de origen peruano.

#### 3.3.4 Aspectos Jurídicos

Al igual que en el caso del tema de forestales y fauna, se ha considerado importante incluir los principales aspectos de orden legal ligados a la actividad agroindustrial.

Existe un marco jurídico que regula los diferentes aspectos de la agroindustria en el Perú y que tiene relación con la producción agropecuaria, la transformación industrial, la distribución, el mercadeo, los aspectos sanitarios y los incentivos, entre otros.

Durante los últimos treinta años se han dado algunos dispositivos que han normado el desarrollo industrial del país, definiendo el rol del sector industrial y la participación de la agroindustria. En noviembre de 1959 se dictó la Ley de Promoción Industrial - Ley No.13270, contándose por primera vez en el país con un dispositivo que proporcionaba un marco integral para



promover la actividad industrial. Esta ley otorgaba fuertes incentivos a la inversión industrial como una manera de propiciar la sustitución de importaciones. Mediante la ley se otorgaba a las industrias, especialmente a las denominadas básicas, una serie de franquicias y beneficios, tales como liberación total de derechos de importación de maquinaria y equipo nuevo, materias primas esenciales y semielaboradas, con excepción de las producidas en el país; exoneración de todo impuesto, salvo el timbre fiscal durante tres hasta quince años, según la ubicación geográfica donde se localizara la industria; al culminar los plazos indicados anteriormente se daba exoneración de impuestos por quince años, con excepción del impuesto a la renta, patente, timbres y arbitrios; reinversión libre de impuesto de parte de la utilidad neta.

Esta ley no establecía diferencias, en lo referente a los beneficios, entre las industrias que producían bienes de consumo y las otras; lo que buscaba era llegar a una integración vertical de las actividades industriales; tampoco hacía diferencias entre las nuevas empresas y las ya establecidas.

La vigencia de esta ley fue de algo más de diez años y permitió una rápida expansión productiva industrial y particularmente de ciertas industrias, que precisamente no fueron aquellas vinculadas a la producción agroindustrial.

A partir de 1970, ya en el gobierno militar, se dictó el Decreto Ley No.18350 -Ley General de Industria- que continuó con el modelo de sustitución de importaciones de la anterior, pero que se diferenció sustancialmente en lo que se refiere a la participación del Estado y de los trabajadores en el proceso productivo; en lo primero, el Estado reservó para sí un rol muy importante en la producción de la industria básica y en lo segundo creó la comunidad laboral, dando presencia a los trabajadores asalariados en el accionariado de las empresas y en su conducción.

La política se caracterizó por proporcionar una serie de incentivos de carácter proteccionista a la industria productora para el mercado interno, llegándose a prohibir la importación de bienes finales y producidos en el país, desbordándose para ello los mecanismos de tipo arancelario. Durante la vigencia de esta ley, la agroindustria tampoco tuvo mayor significado en su expansión.

Con el advenimiento del gobierno constitucional se dictó en abril de 1982 la ley No.23407 -Ley de Industrias- con la que se pretende aplicar el modelo económico propiciado por el gobierno, de carácter neoliberal, tratando de hacer a la industria nacional competitiva aperturando la economía, lo que el final trajo una fuerte recesión al sector industrial.





Es a principios del gobierno acciopopulista que se llega a precisar el concepto de agroindustria incluyendo sus actividades y fases, así como los aspectos de ingerencia del sector agrario, a través del Decreto Legislativo No.02 del 17 de noviembre de 1980 -Ley de Promoción y Desarrollo Agrario; y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No.147-81-AG del 2 de octubre de 1981.

En la actualidad, el marco jurídico de la actividad agroindustrial está constituido por los dispositivos que sobre este tópico se han establecido en la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, la Ley General de Industrias y el Decreto Supremo No.068-82-ITI/IND "Actividades Agroindustriales".

La Ley de Promoción y Desarrollo Agrario en su artículo No.29, define a la agroindustria "... como la transformación primaria de productos agrarios efectuada directamente por el propio productor o por empresa distinta del mismo, ubicada en la misma área de producción y estrechamente relacionada a dicho proceso productivo". Tal como se aprecia esta ley define a la agroindustria sólo como transformación primaria y la ubica en el sector agricultura.

La Ley No.23407, Ley General de Industrias, dictada posteriormente a la de Promoción y Desarrollo Agrario, delimita el ámbito de los propiamente industriales, distinguiendo las industrias manufactureras bajo su competencia, de las actividades de transformación primaria de productos naturales, que se deben regir por las leyes que regulan la actividad extractiva que les da origen y que en caso de la agroindustria se trata de las leyes del sector agrario. Se establece en esta ley que el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración supervisa la producción de los bienes manufacturados en el país, dicta y exige el cumplimiento de las normas y sin perjuicio de las atribuciones de los otros ministerios, supervisa la calidad de los productos industriales, alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos.

Vista esa dualidad de competencia, fue preciso que el gobierno dictara el Decreto Supremo No.068-82-ITI/IND, que explica cuales son las actividades agroindustriales que son competencia del sector agricultura, estableciéndose como tales a las que proceden de la transformación primaria de productos naturales nacionales. El propio D.S. establece que aún siendo industriales, algunas actividades regidas por la Ley General de Industrias quedan bajo el ámbito administrativo del Ministerio de Agricultura.

El problema del tratamiento administrativo de la actividad agroindustrial por dos sectores, ha ocasionado serias interferencias en su proceso de desarrollo, al funcionar casi como compartimientos estanco, no habiendo permitido la integración de



acciones intersectoriales.

### 3.4 Evolución del Sistema Institucional en Relación a la Inversión Pública

#### 3.4.1 Período de Análisis 1971-1987

En los primeros años de este período, la administración de los proyectos se concentró casi en su totalidad en el ámbito del Ministerio de Agricultura, a través de sus Direcciones Generales, sus órganos desconcentrados y los proyectos especiales que fueron creados para la ejecución de algunos proyectos de irrigación que por su envergadura, costos y compromisos externos, requerían de un manejo más flexible. Es así que la Dirección General de Irrigaciones tuvo bajo su jurisdicción la mayor parte de la inversión sectorial. También se tuvo como un órgano de apoyo a la Oficina General de Ingeniería y Proyectos que además de realizar una serie de estudios, se encargó de supervisar la ejecución de los proyectos.

En 1975, al crearse el Ministerio de Alimentación, se constituyó dentro de su ámbito la Oficina General de Ingeniería (OGIN) que tuvo como función principal servir como una gran consultora del sector alimentación en la realización de estudios de pre-inversión e inversión e incluso tuvo a su cargo la ejecución de algunos proyectos, como: el de plantas lecheras y el de infraestructura de comercialización; además de realizar la supervisión de proyectos ejecutados por otros órganos y organismos del sector público alimentación.

Posteriormente, al establecerse los organismos departamentales de Desarrollo (ORDES), como órganos ejecutivos de las acciones del Estado en el ámbito departamental, muchas de las actividades que desarrollaban los entes sectoriales centrales y desconcentrados, pasaron a su jurisdicción; es así que en el caso de la inversión pública se transfirió a los ORDES varios proyectos especiales de inversión, así por ejemplo el proyecto Majes pasó a ORDE Arequipa, Tinajones a ORDE Lambayeque, Chirapiura a ORDE NORTE, etc.

En el año 1981 al dictarse el Decreto Legislativo No. 21 que establece la nueva estructura del sector agrario, se creó cuatro institutos cuya función entre otras fue manejar administrativamente las inversiones sectoriales dentro del ámbito de su especialidad. Es así que el Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola (INAF) tomó la responsabilidad de la conducción de proyectos de inversión en el campo de las pequeñas y medianas irrigaciones, la recuperación de suelos salinos y la tecnificación del riego, siendo los principales proyectos a su cargo los siguientes: Plan Meris No.1, Plan Meris No.2, Línea Global de Riego, Plan REHATIC, Programa de Equipamiento y Perforación de Pozos (AFATER), etc.; todos los



cuales cuentan con financiamiento tanto nacional como externo de diferentes fuentes (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, República Federal de Alemania, República Popular China, etc.,).

El Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA) tomó a su cargo la inversión estatal en aspectos de Transferencia de Tecnología y Semilla Mejorada, con financiamiento externo del BID; Investigación y Extensión Agrícola con el Banco Mundial; Investigación, Educación y Extensión Agrícola con AID; entre los principales.

En el área forestal, el Instituto Nacional Forestal y de Fauna, se responsabilizó de los proyectos: Desarrollo del Parque Nacional Alexander Von Humboldt, Plantaciones Forestales con fines Industriales en Cajamarca, Reforestación con Apoyo Alimentario, Utilización Racional de la Vicuña, entre los principales. Finalmente, el Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial (INDDA) condujo algunos pequeños proyectos.

El Ministerio por su parte continuó ejecutando excepcionalmente algunos proyectos relacionados con el manejo de cuencas, programa de plantas lecheras, almacenes, etc.

Los grandes proyectos de irrigación y algunos de desarrollo rural integral en selva y sierra continuaron a cargo de los ORDE's, habiéndose creado en el caso de los principales las Autoridades Autónomas. Ello siguió así hasta el año 1983 en que se creó el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), mediante Decreto Legislativo No.261 del 24 de junio de 1982; a partir de aquí el INADE, que fue un ente dependiente de la Presidencia de la República primero y luego de la Presidencia del Consejo de Ministros, tomó a su cargo la coordinación y manejo de todos los proyectos hidráulicos y de desarrollo integral, constituyéndose así en el ente estatal que maneja el mayor monto de inversión pública en proyectos destinados a la formación bruta de capital.

Por otra parte, el año 1981, mediante Ley 23339 del 15 de diciembre de 1981, se dictó la ley de Corporaciones Departamentales, transfiriéndose a éstas las funciones y responsabilidades que tenían los ORDE's. A las Corporaciones se le proporciona recursos estatales para que desarrollen sus propios programas de inversión, dentro de los cuales se incluyen los del sector agrario, que en la mayoría de oportunidades son ejecutados mediante convenios con los entes públicos sectoriales. Además de los recursos que el Tesoro Público les transfiere vía Presupuesto de la República a las Corporaciones, algunas de éstas captan recursos directamente a través del cobro de determinado canon, por la explotación de algún recurso existente en su ámbito geográfico, pudiendo señalarse el caso de Loreto cuya Corporación obtiene fondos provenientes del canon petrolero.



El año 1987 al dictarse el Decreto Legislativo No. 424, se hace desaparecer los institutos en ese entonces vigentes, se crea el Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial que se hace cargo de las actividades y proyectos en esa área y el resto es absorbido por el Ministerio de Agricultura, a través de sus respectivas direcciones generales, proyectos especiales y programas nacionales, que empiezan a crearse en gran cantidad como una respuesta a una pretendida mayor eficiencia en el manejo de los recursos y flexibilidad administrativa; que sin embargo en la práctica no tienen mayor relevancia, debido a la escasez de recursos presupuestales.

Los continuos cambios institucionales en el manejo de la administración de las inversiones estatales en el sector agrario, ha traído como consecuencia la presencia de una serie de trabas y aún falta de coherencia en la ejecución de los proyectos. Desde el punto de vista de la asignación de recursos presupuestales, se puede apreciar que ante una situación de crisis económica presente en el país desde hace varios años, no se ha establecido mecanismos adecuados de priorización de la inversión, siendo así que muchos proyectos iniciados años atrás y que de acuerdo a los estudios ya deberían estar en operación, continúan en su fase de construcción dilatándose su culminación, lo que ocasiona que los costos sean crecientes. Esta situación se ha hecho más patente en los últimos años en que el Sector Economía proporciona montos presupuestales tan reducidos que solamente permiten el pago de haberes del personal asignado al proyecto, no destinándose mayores recursos para el avance de las obras.

Desde el punto de vista contractual, en aquellos proyectos que cuentan con endeudamiento externo, ha sido posible detectar que en la negociación de los convenios respectivos no participan todos los organismos que en un determinado momento deben intervenir en su fase de ejecución y/u operación, determinándose así que no se sientan comprometidos y no programen sus actividades en concordancia con lo estipulado en los convenios o contratos.

Desde el punto de vista de la administración de los proyectos se aprecia que muchas actividades de carácter permanente son financiadas con recursos de inversión que por su naturaleza son eventuales, lo que estaría desvirtuando el sentido de la inversión. Este hecho se acentúa en aquellos proyectos que tienen la denominación de "especiales" y que se manejan como programas presupuestales, ya que de acuerdo a las regulaciones existentes, ellos deben contar con un aparato administrativo específico que muchas veces rebasa la propia necesidad del proyecto y absorbe montos importantes de la inversión. Así mismo, es factible que muchos proyectos a fin de mantener supervivencia en el tiempo, generen actividades conexas que no tienen que ver directamente con el objetivo original del





proyecto. Todos estos aspectos determinan generalmente un aumento de la burocracia.

Se hace necesario realizar una profunda revisión de las estructuras institucionales establecidas para el manejo de la inversión estatal para evitar duplicidades y la creación y mantenimiento de entes burocratizados que generan su propia dinámica al interior de ellos mismos, pero que no contribuyen a los objetivos de desarrollo nacionales y sectoriales. Este aspecto deberá tomar mayor importancia en la implementación del proceso de regionalización del país a fin de evitar que se repitan errores en la institucionalización de las acciones relacionadas con la inversión pública. A continuación se presenta una síntesis de la evolución sectorial en este período.

### **3.4.2 Síntesis de la Evolución de la Inversión Pública en el Sector Agrario en el Período 1971-1987**

Para fines comparativos los valores han sido convertidos con los índices de precios de la FBK, estimados y reajustados por el Instituto Nacional de Estadística en abril de 1987 para la información hasta 1985 y en mayo de 1989 para los años 1986 y 1987; estando toda la información dada en intis a precios de diciembre de 1985.

En el Cuadro No. 1 se puede apreciar que el promedio de inversión para todo el período alcanza a 3111.4 millones de intis, comenzando desde un nivel bastante bajo (626.3 millones de intis en 1971) incrementándose sustancialmente hasta llegar a su mayor nivel en el año 1975, para decrecer posteriormente hasta 1981 año en que nuevamente se recupera la inversión, manteniéndose hasta 1982 inclusive al nivel de 1975; posteriormente hay un decrecimiento para nuevamente incrementarse en 1986 y 1987 pero en montos anuales bastante inferiores a los de 1981 y 1982.

Dividiendo la inversión sectorial por periodos, se puede apreciar que entre 1971-1980 ésta alcanzó un promedio de 2955.5 millones de intis, mientras que en el período 1981-1987 es decir durante los dos últimos gobiernos constitucionales, alcanzó un monto promedio de 3334.1 millones de intis, o sea un incremento de aproximadamente 13 por ciento en relación al período anterior.

Con relación a los cinco programas sectoriales en que se ha dividido la inversión pública, se puede apreciar observando el Cuadro No.2 que durante 1971-1987 la mayor asignación de recursos ha estado en el programa de ampliación de la frontera agrícola y conservación de suelos, que representa casi el 76 por ciento de la inversión, habiendo sido mayor en el período 1971-1980 (84.1%) en relación al período 1981-1987 (65.2%).

Es importante apreciar que el programa de transferencia de tecnología y fomento agropecuario alcanza durante 1971-1987 un



promedio de inversión que equivale al 7.1% del total; notándose que durante el gobierno militar, es decir entre 1971 y 1980 los montos asignados a este programa son superiores al período constitucional (7.9% vs. 6.1%). Este hecho aparentemente contradice lo tradicionalmente afirmado que durante el gobierno militar fue menor el apoyo dado a la investigación, extensión y fomento agropecuario, al desmontarse las instituciones que brindaban este apoyo, por la prioridad que se le dió a la reforma agraria. En el período constitucional, sin embargo no se le ha proporcionado los recursos que un programa de esta importancia requiere, al continuar privilegiándose la ampliación de la frontera agrícola y la ejecución de proyectos en selva. Desde el punto de vista institucional, esta disminución relativa en la inversión que el Estado ha realizado en dicho programa se convierte el algo contradictorio, puesto que en el año 1981 se creó el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA) como ente sectorial a través del cual se canalizaban las asignaciones de inversión en transferencia tecnológica, no habiéndosele sin embargo proporcionado los recursos adecuados para que su actuación fuera más eficiente en apoyo a la producción agropecuaria.

Otro aspecto importante en cuanto a la distribución tradicional de los recursos públicos al agro, es el hecho de la escasa o nula prioridad que ha tenido el subsector forestal, al cual se le ha proporcionado montos insignificantes, a pesar que el Perú cuenta con una extensión de recursos forestales inmensamente grande, pero cuyo desarrollo hasta la fecha ha sido mínimo, precisamente por la poca importancia dada por los diferentes gobiernos.

Se puede apreciar que el programa denominado de Apoyo Múltiple adquiere una importante participación de los recursos de inversión estatales a partir del año 1981, que es cuando comienza a invertirse en proyectos de desarrollo especialmente en la selva que tienen un tratamiento de carácter integral. Antes de 1981, casi todos los montos asignados a este programa se dieron para atender las acciones derivadas de la reforma agraria.

El programa de Agroindustria y Comercialización tampoco en términos históricos ha tenido un tratamiento favorable en la inversión estatal. Recién a partir del año 1981 se ha notado un mayor aporte, especialmente en proyectos ligados a la comercialización, tales como el proyecto PROCOMPRA y algunos proyectos de almacenamiento de empresas públicas.

El plan de Desarrollo del Sector Agrario 1986-1990, ha mantenido la tendencia tradicional de la asignación de recursos públicos, ya que el programa de ampliación de la frontera agrícola y conservación de suelos continúa siendo el prioritario, seguido del de apoyo múltiple, siendo relativamente reducidos los recursos que se propusieron asignar al resto de programas, tal



como ha venido siendo históricamente.

En una reciente publicación del Instituto Nacional de Planificación sobre proyectos con requerimientos de financiamiento externo, se ha establecido una relación de 519 proyectos de los cuales 165, es decir el 32% son del sector agricultura, con un costo total sectorial de 6,287 millones de dólares y un requerimiento de financiamiento externo ascendente a 3,703 millones de dólares, es decir 60%. Los proyectos incluidos se encuentran en sus diferentes fases, es decir desde el nivel de idea hasta algunos ya en ejecución. Refiriéndose exclusivamente al sector agricultura, se puede apreciar en el Cuadro No.3, que continúan siendo los proyectos relacionados con irrigaciones los que se encuentran en mayor cantidad y los que absorben los mayores requerimientos de recursos tanto totales como de financiamiento externo; seguido de los denominados de apoyo múltiple; encontrándose que para el resto de programas las asignaciones requeridas son muy pequeñas y en términos relativos aún menores que lo que en la realidad se ha venido otorgando.

Al respecto de lo mencionado en el párrafo anterior, es dable comentar que al parecer existen problemas aun insalvables de coordinación entre las entidades públicas relacionadas con aspectos de inversión, puesto que si por ejemplo se hace referencia al programa de forestal y fauna se aprecia que en el listado del INP aparecen sólo cuatro proyectos con montos mínimos; sin embargo se tiene conocimiento que el Ministerio de Agricultura con la participación de la cooperación internacional, ha elaborado el Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000 que incluye 72 proyectos valorizados en 254 millones de dólares y con una inversión externa de 187 millones de dólares. Esta aparente contradicción podría explicarse en el hecho que la información que registra el INP es aquella que procede de la aplicación de la ley de pre-inversión y existe la probabilidad que los proyectos incluidos en el Plan de Acción Forestal aún no hayan iniciado el trámite establecido de priorización sectorial y nacional por lo cual no estarían en los registros del INP.

La inversión en el agro tradicionalmente ha privilegiado a la costa, con obras de irrigación, y posteriormente a la selva; en ambos casos está demostrado que el costo por hectárea de incorporación es sumamente más alto que cualquier inversión que se haga en términos de mejoramiento de la producción a través de acciones relacionadas con el fomento de la producción mediante la extensión agropecuaria y servicios a la producción. Desde este punto de vista se hace necesario realizar una reprogramación de las inversiones en el sector agrario, a fin de facilitar mayores recursos a este último tipo de proyectos, así como aquellos que contribuyan al mejoramiento o conservación del medio ambiente.

Por último, es importante precisar que a pesar del reconocimiento de la prioridad del desarrollo del agro, incluso



manifestada a nivel constitucional, los esfuerzos reales del Estado, traducidos en las inversiones son escasos. Tradicionalmente el sector agrario ha recibido no más del 5% del monto total anualmente asignado en los presupuestos del gobierno central. Igualmente, la inversión pública en el sector agrario no ha crecido con relación al producto bruto interno del país, ya que ella se ha mantenido entre 1971 y 1988 en un promedio anual de 0.85% del producto bruto interno.





CUADRO No. 1

INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGRICULTURA  
(Millones de intis, a precios de diciembre 1985)\*

Año	Total	Transf. de Tecnología y Fomento Agropecuario	Agroindust. y Comercia- lización	Ampliación de la frontera agríc.y conserv. de suelos	Forestal y Fauna	Apoyo Múltiple
1971	626.3	60.0	10.0	490.0	13.6	52.7
1972	1,356.4	245.5	56.4	954.5	2.7	97.3
1973	2,191.8	189.1	47.3	1,672.7	42.7	240.0
1974	3,679.2	513.1	162.3	2,850.0	56.9	96.9
1975	4,956.9	195.6	14.4	4,655.6	41.3	50.0
1976	3,546.8	200.9	110.5	3,109.1	51.8	74.5
1977	4,420.3	200.0	131.0	4,006.3	48.7	34.3
1978	2,550.5	196.5	109.4	2,186.7	35.0	22.9
1979	2,747.8	221.8	80.1	2,379.8	41.1	25.0
1980	3,479.4	321.9	269.6	2,559.5	71.8	256.6
1981	4,777.5	177.4	62.8	3,860.2	58.9	618.2
1982	4,855.5	300.2	368.8	3,016.3	61.1	1,109.1
1983	2,824.6	166.6	78.0	1,934.8	14.3	630.9
1984	2,477.5	123.5	95.5	1,556.1	20.8	681.6
1985	2,130.7	126.4	129.1	905.6	10.3	959.3
1986	2,925.2	297.5	195.6	1,699.4	23.4	709.3
1987	3,347.5	225.3	250.4	2,243.4	16.7	611.7
1971- 87**	3,111.4	221.4	127.7	2,357.6	35.9	368.8
1971- 80	2,955.5	234.4	99.1	2,486.4	40.6	95.0
1981- 87	3,334.1	202.4	168.6	2,173.7	29.4	760.0

\* Desde 1971 hasta 1985, estimados por OSPA en base al IP.FBK con base 1979 - 100 del INE, estimada en abril de 1987. Para 1986 y 1987 la estimación del INE es de mayo mayo de 1989.

\*\* Promedios de cada Período.

FUENTE: Oficina Sectorial de Planificación Agraria - Ministerio de Agricultura.



## CUADRO No. 2

 INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR AGRICULTURA  
 (Valores Porcentuales )

Año	Total	Transf. de Tecnología y Fomento Agropecuario	Agroindust. y Comercia- lización	Ampliación de la frontera agríc.y conserv. de suelos	Forestal y Fauna	Apoyo Múltiple
1971	100.0	9.6	1.6	78.2	2.2	8.4
1972	100.0	18.0	4.2	70.4	0.2	7.2
1973	100.0	8.6	2.2	76.4	1.9	10.9
1974	100.0	13.9	4.4	77.5	1.6	2.6
1975	100.0	3.9	0.3	93.9	0.9	1.0
1976	100.0	5.7	3.1	87.6	1.5	2.1
1977	100.0	4.5	3.0	90.6	1.1	0.8
1978	100.0	7.7	4.3	85.7	1.4	0.9
1979	100.0	8.1	2.9	86.6	1.5	0.9
1980	100.0	9.2	7.7	73.6	2.1	7.4
1981	100.0	3.8	1.3	80.8	1.2	12.9
1982	100.0	6.2	7.6	62.1	1.3	22.8
1983	100.0	5.9	2.8	68.5	0.5	22.3
1984	100.0	5.0	3.9	62.8	0.8	27.5
1985	100.0	5.9	6.1	42.5	0.5	45.0
1986	100.0	10.2	6.7	58.1	0.8	24.2
1987	100.0	6.8	7.5	67.0	0.5	18.2
1971- 87	100.0	7.1	4.1	75.8	1.2	11.8
1971- 80	100.0	7.9	3.4	84.1	1.4	3.2
1981- 87	100.0	6.1	5.0	65.2	0.9	22.8

Elaborado en base al Cuadro No. 1.

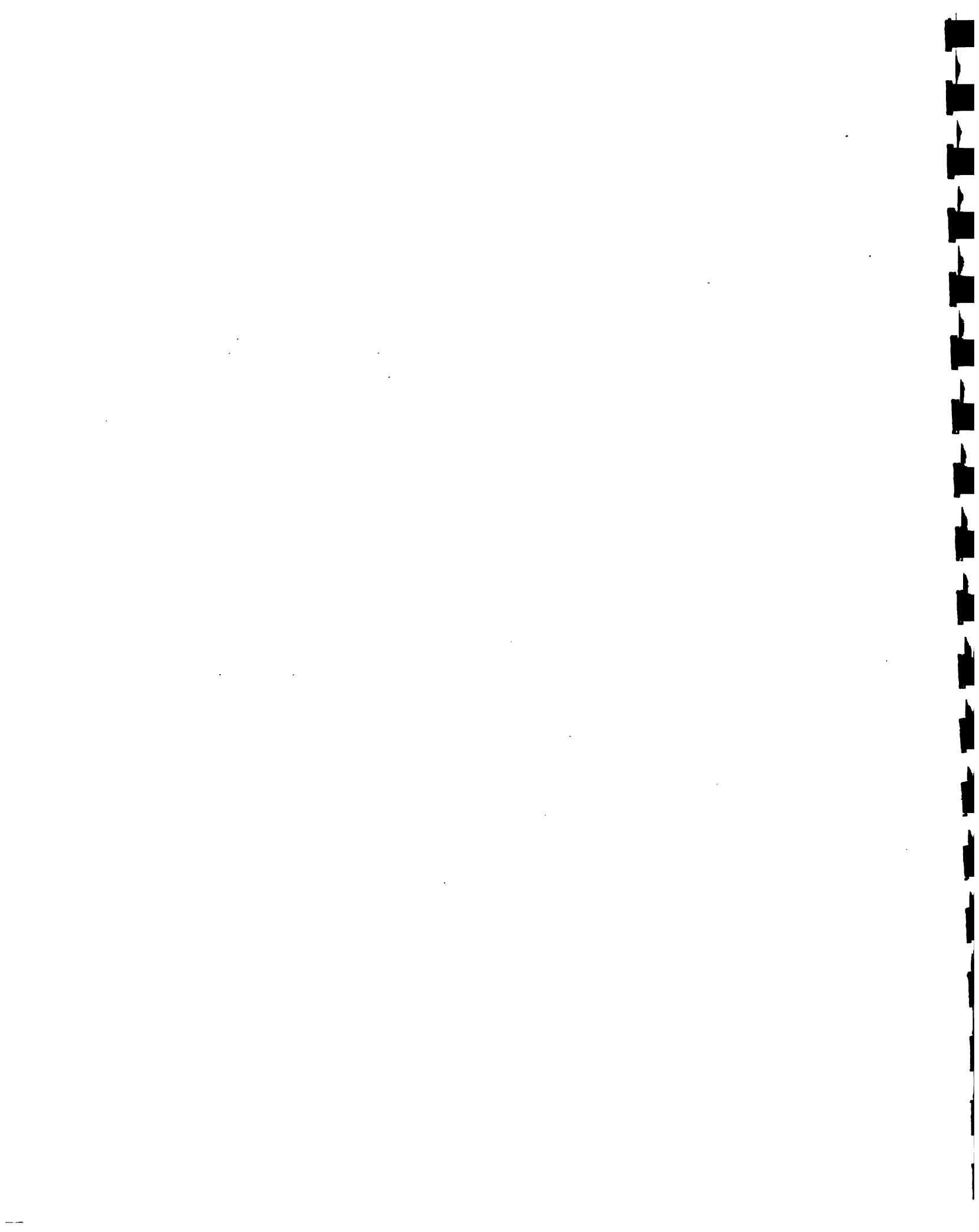


## CUADRO No. 3

PROYECTOS CON REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO  
SECTOR AGRICULTURA

PROGRAMA	PROYECTOS		COSTO		TOTAL	FINANCIAMIENTO EXTERNO	
	Número	%	Millones US\$	%	Millones US\$	Millones US\$	%
Transferencia de Tecnología y Fomento Agropecuario	19	17.6	263.3	4.2	207.4		5.6
Agroindustria y Comercialización	32	19.4	108.2	1.7	63.0		1.7
Ampliación de Frontera Agrícola y Conservación de Suelos	83	50.3	4,164.2	66.2	2,466.00		66.6
Forestal y Fauna	4	2.4	25.7	0.4	7.5		0.2
Apoyo Múltiple	17	10.3	1,726.4	27.5	959.5		25.9
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>100.0</b>	<b>6,287.8</b>	<b>100.0</b>	<b>3,703.4</b>		<b>100.0</b>

Elaborado en base a información publicada por el Instituto Nacional de Planificación Dirección General de Programación de Inversiones: Proyectos con Requerimiento de Financiamiento Externo - setiembre 1989.



### 3.5 El Marco Institucional y sus Relaciones con la Planificación Agraria y las Principales Políticas Macroeconómicas y Sectoriales

El manejo de las principales políticas macroeconómicas, tradicionalmente no ha contado con la participación del sector agrario, las que normalmente han sido conducidas directamente por el sector Economía y Finanzas o por el Banco Central de Reserva. Sin embargo, en el caso de algunas políticas como la de precios, la de subsidios y la crediticia, el sector agrario ha intervenido en forma relativa.

En lo que se relaciona a la política netamente sectorial, la participación al interior del sector agrario ha estado dada por la Oficina Sectorial de Planificación cuya función, formalmente aceptada, es la de asesorar a las altas autoridades sectoriales en la formulación de la política dentro del ámbito de su jurisdicción; así como también ha existido la intervención cada vez más importante de asesores individuales o grupos de asesoramiento directo al Ministro y Vice-Ministros.

Dentro de este entorno, se procederá enseguida a realizar un apreciación de la evolución histórica de la participación del Sistema de Planificación Sectorial en la formulación de las políticas, así como de los grupos de asesoramiento directo.

La función, organización y estructura de la Oficina de Planificación del Sector Agrario, ha respondido a los planteamientos establecidos para la totalidad del Sistema Nacional de Planificación que tiene como organismo central al Instituto Nacional de Planificación (INP) que es el que establece las directivas técnicas para la formulación de los planes, programas y proyectos. El Sistema Nacional de Planificación fue creado el 19 de octubre de 1962 mediante Decreto Ley No.14220. La evolución del sistema de planificación sectorial se hará teniendo en cuenta su desarrollo a partir del año 1969 hasta la actualidad, dividiéndose en dos períodos, el primero correspondiente al del gobierno militar, es decir, desde 1969 hasta 1980, y el segundo desde 1980, o sea al instalarse el gobierno constitucional acciopopulista.

Hasta 1969, la planificación económica estuvo sustentada en una concepción general de crecimiento económico, dirigida a obtener el incremento de la producción, asignándose al Sector Agrario el mantenimiento de su base económica de exportación, sin tener en cuenta su rol en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Bajo esta orientación político-económica se elaboró planes, programas y proyectos que eran formulados por pequeños grupos a nivel central, sin considerar la participación de los entes zonales y empresas productivas del sector. Los planes no se relacionaban con el presupuesto.





quedando como documentos muy generales, con poca o nula vinculación a los niveles operativos y de ejecución. Es así que podría inferirse que la planificación sectorial fue de tipo aparente, formulación centralizada, sin considerar en su contenido la variable espacio, ni su programación en el tiempo. Por otra parte, los procesos de decisión política no integraban los niveles espaciales, ni los intereses de los campesinos, entre otros; pudiendo decirse que los planes no presentaban ni sustentaban la formulación de una estrategia tendiente a superar las condiciones de sub-desarrollo existentes.

### 3.5.1. Período 1969-1980

El cambio de estructuras socio-económicas y la fijación de una serie de objetivos y lineamientos globales de desarrollo para el mediano plazo, posibilitó la implantación de un Sistema de Planificación Sectorial más acorde con los propósitos permanentes de desarrollo enunciados por el gobierno militar.

Es así que se llega al convencimiento que el Sistema de Planificación del Sector no puede soslayar la intervención de los diferentes estatamentos administrativos sectoriales, que a su vez viabilizarán la participación de los beneficiarios finales del desarrollo agrario, es decir, los productores; sobre todo ante el reto que significaba la decisión gubernamental de iniciar un profundo cambio social y económico en el agro, a partir de la reforma agraria, cuya legislación se había aprobado como uno de los primeros actos de cambio tomados por el gobierno.

En ese sentido, en 1970 se establecieron doce Oficinas Zonales de Planificación Agraria (OZPA) y se conformaron en todas las Direcciones Generales del Ministerio a nivel central, las Oficinas de Programación, las que conjuntamente con la OSPA constituyeron los elementos básicos del Sistema de Planificación del Sector Agrario.

El establecimiento del Sistema implicó la asignación de dos funciones básicas, una función central de dirección y conducción de la política del Sistema de Planificación del Sector, y una función de formulación, ejecución y control descentralizada de los planes y programas, provenientes de las unidades de producción, de base local y regional. Para cumplir con estas funciones se determinaron tres objetivos generales: i) incorporación de los elementos espaciales al Sistema, en términos de descentralización para la toma de decisiones en relación con la formulación, ejecución y control de los planes; ii) participación de los funcionarios y de los productores organizados en el proceso de planificación, y iii) establecimiento de un permanente asesoramiento político a los niveles máximos de decisión.



El estilo de trabajo implantado por el gobierno militar, en el que se dió importancia al desarrollo de las acciones coordinadas, a través de reuniones con participación de los funcionarios y técnicos relacionados con los temas específicos a tratarse, permitió en el caso de la formulación de los planes sectoriales la formación de Comisiones que tenían un carácter decisorio. Estas Comisiones también tomaban acción en la evaluación de la ejecución de los planes dando las directivas acordadas para realizar los correctivos o reajustes que fueran necesarios y tratar de cumplir así con los objetivos y metas establecidas; todo ello se facilitaba por cuanto estas comisiones eran presididas generalmente por el propio Ministro, actuando la OSPA como una Secretaría Técnica. Además de este tipo de Comisiones, es de importancia mencionar que al interior del propio Sistema de Planificación del Sector Agrario se realizaban anualmente reuniones con la participación de los funcionarios, directivos y técnicos del Sistema tanto del nivel nacional como zonal. Dichas reuniones permitían por un lado intercambiar opiniones sobre la marcha de la planificación sectorial y evaluar su situación; así como determinar los requerimientos de las diferentes unidades para reforzar sus capacidades técnicas, físicas y financieras.

El Sistema de Planificación del Sector tuvo activa participación en la asignación presupuestal para el programa de inversión pública que a nivel nacional era asignado por el Instituto Nacional de Planificación. La OSPA tenía a su cargo la preparación de la propuesta presupuestal de las inversiones a nivel del sector que era aprobada por el Ministro, para su posterior presentación al INP. Ello permitía mantener una estrecha coordinación técnica entre OSPA y el INP tanto a nivel de información como de directivas necesarias para aplicar los procedimientos. Respecto al presupuesto de gastos corrientes su formulación y manejo escapaba a la jurisdicción de la OSPA, ya que de ello se encargaba directamente la Oficina de Administración en coordinación con el Ministerio de Economía. Esta dicotomía en el manejo presupuestal tradicionalmente ha hecho que se hayan originado conflictos, ya que en muchas oportunidades no existía una correspondencia entre la formulación de los planes y la asignación global de recursos.

En 1978 se promulgó la Ley de Preinversión (D.L. No.22083) que determina una preponderante participación del Sistema de Planificación Nacional y Sectorial en el otorgamiento de la prioridad de los proyectos del sector público.

A partir del año 1971 en que se dicta el Decreto Ley No.18749-Ley de Cooperación Técnica Internacional, se establece la participación de las oficinas de planificación sectoriales como los elementos a través de los cuales se regula la cooperación internacional en cada sector, convirtiéndose en los órganos que priorizan los proyectos y acciones con cooperación técnica



internacional, coordinan la ejecución y se encargan de su seguimiento y evaluación.

La estructura orgánica de la OSPA se mantuvo sin mayores variaciones. Sin embargo, al crearse el Ministerio de Alimentación, en 1975 se estableció su respectiva Oficina Sectorial de Planificación, la que realizó una importante innovación en relación a los planes y programas, ya que además de actuar en su formulación y realizar las evaluaciones establecidas, se dió énfasis al apoyo de sus actividades a través de un seguimiento continuo, que permitió dar mayor efectividad a las medidas correctivas en forma oportuna. En lo que respecta al asesoramiento político, éste fue uno de los aspectos que tuvo mayor relevancia durante la vigencia del Ministerio de Alimentación, en que la Oficina de Planificación se convirtió en el principal órgano de asesoramiento en la toma de las decisiones de más alto nivel sectorial. A este respecto puede indicarse que la OSPAL tenía una participación en la determinación de la política de precios y subsidios; así como también en la orientación de la inversión y reinversión de la Inversión Extranjera en el Sector Agroindustrial, dado que la comisión encargada de este asunto era presidida por el jefe de la Oficina Sectorial.

El Sector Alimentación, su Sistema Sectorial de Planificación y su respectiva Oficina Sectorial de Planificación tuvo vigencia hasta 1978 en que se integra con el de Agricultura en un solo Ministerio, lo que determina que desde el punto de vista de la Oficina de Planificación se duplique el personal, por lo menos aparentemente, ya que la mayor carga de personal estuvo dada por el de tipo administrativo, por cuanto parte del personal técnico bien capacitado y experimentado había comenzado a migrar hacia otros sectores públicos o a la actividad privada, en razón que este cambio estructural coincide con el cambio de política a nivel de gobierno, que a partir de dicho año comienza a dejar de reposar en el Sistema Nacional de Planificación para la toma de decisiones de política, sobre todo la macroeconómica que es absorbida casi en su totalidad por el Sector Economía.

Es así que a fines del gobierno militar el Sistema de Planificación, así como el Sectorial tienen funciones más que nada de tipo formal, pero sin mayor presencia e influencia en las decisiones de gobierno; aún cuando a nivel del sector agrario la presencia de la OSPA tiene aún alguna vigencia, aunque sin la preponderancia de los primeros años de la década del setenta.

Con relación al asesoramiento político, existió un Comité de Asesoramiento del Ministerio de Agricultura (COAMA), presidido por un militar de alto rango e integrado por asesores civiles y militares, que tuvo activa participación sobre todo en acciones ligadas a las políticas generales de gobierno, que en determinadas oportunidades ocasionaron conflictos y fricciones



con la OSPA en cuya función de asesoramiento existía un alto contenido técnico.

También en este período se establece el CIAEF, Comité Intersectorial de Asuntos Económicos y Financieros, con rango ministerial y que durante la primera fase del gobierno militar contaba con una efectiva participación y presencia del Sistema Nacional de Planificación. A nivel del sector agrario y del sector alimentación durante su vigencia, las respectivas Oficinas de Planificación Sectoriales actuaban como entes asesores directos de sus respectivas altas direcciones.

Con la creación del Ministerio de Alimentación en 1975 se establece el Comité de Coordinación Alimentaria que lo integraban los Ministros de Alimentación, de Agricultura y de Comercio y cuya función primordial fué determinar las necesidades de abastecimiento de alimentos, estableciéndose también el Programa Anual de Importaciones (PAI). Posteriormente, en 1978 al darse una nueva Ley Orgánica del Sector Agrario (D.L. No.22232 del 11 de julio de 1978), se reestructura la composición del Comité de Coordinación Alimentaria, integrándola con los Ministros de: Industria, Comercio, Turismo e Integración; de Salud; de Educación; de Agricultura y Alimentación; de Pesquería; y de Economía y Finanzas; dándosele las responsabilidades de la ejecución de las acciones conducentes a mejorar los niveles alimentarios y nutricionales de la población.

Otro mecanismo importante de coordinación fue el Comité Multisectorial de Precios y Salarios en el que participaron los Ministros: de Economía, Alimentación, Agricultura, Pesquería, Industria, Energía y Minas y también el Jefe de la ORETT. A su vez en el sector alimentación se tuvo una Comisión Sectorial de Precios que la integraron el Jefe de la OSPAL, el Director General de Producción y el Gerente General de EPSA que tuvo a su cargo la definición de los precios de productos alimenticios controlados.

### 3.5.2. Período 1980-1988

Con el cambio de gobierno, la planificación pierde más su importancia, tanto a nivel global como sectorial. Esto podría explicarse, entre otras causas por: el cambio de modelo de desarrollo adoptado por el gobierno, la natural pero no justificada reacción contraria a lo hecho por el anterior gobierno, el acentuamiento de la crisis económica que determinaba la necesidad de toma de decisiones de carácter coyuntural, el estilo de trabajo acentuado a partir de 1983 en el que las decisiones de política más importantes se tomaban con participación casi exclusiva de un pequeño grupo de personas cercanas al Ministro, pero que generalmente no formaban parte orgánica de la estructura administrativa del sector, y la continua fuga de sus recursos humanos más calificados.





Por otra parte, la propia dinámica de la planificación en la cual se mantuvieron los esquemas normativos y metodológicos tradicionales de los planes de desarrollo que elaboraba el sistema de planificación del sector; en los cuales el tipo de planificación normativa se preocupaba muchas veces con exceso sobre cómo debería ser el esquema de desarrollo desde la perspectiva del planificador y sin tomar mucho en consideración la realidad en que se desenvuelve un sector tan complejo y con sus propias peculiaridades como el sector agrario; al final se traducía en la elaboración de planes excesivamente cuantitativos, que aún cuando es conocido que rápidamente quedan desactualizados, no son exhaustivamente revisados hasta que termina su período de duración, completándose el ciclo con la etapa de evaluación e iniciándose otro con la preparación de un nuevo plan y así sucesivamente. Esto trajo como resultado una desarticulación entre los planes y el proceso de toma de decisiones ya que por su mecánica operativa los planes no llegan a convertirse en instrumentos que guíen la acción transformadora de la realidad. Todo ello hizo que los planes no fueran tomados en consideración por las altas autoridades sectoriales, alejando aún más a la Oficina de Planificación del centro de decisión.

En ese contexto de trabajo, el esquema de planificación bosquejado en los años setenta, con una activa participación de todos los elementos que tenían relación con la formulación, ejecución y evaluación de los planes, a través de las denominadas Comisiones Sectoriales de Planificación, dejó de tener significación.

La Oficina de Planificación, deja de tener presencia en los aspectos de asesoramiento en política económica, el cual es tomado por los asesores individuales del Ministerio o a través de la creación de grupos de asesoramiento; lo que se hace más evidente en 1983 con el proyecto de Planificación Agrícola y Desarrollo Institucional, con apoyo técnico y financiero del gobierno de los Estados Unidos de América, al crearse el Grupo de Análisis de la Política Agraria (GAPA), integrado por asesores de alta especialidad con niveles remunerativos muy superiores a los que puede otorgar la administración pública. El GAPA se convirtió así en el elemento de asesoramiento al Ministro con mayores posibilidades de cumplir con los encargos relacionados al diseño de políticas económicas de corto plazo y su relación con la política macroeconómica.

Este tipo de grupos, planteados como esquemas institucionales alternativos y más flexibles, se visualizan como un reforzamiento de la deficiente capacidad analítica del Ministerio; sin embargo, dada su inserción institucional y orientación de sus actividades, muchas veces estos grupos de análisis contribuyen a crear o agravar conflictos interinstitucionales.



En términos generales, grupos como el GAPA actuando como unidades aisladas del resto de la administración formalmente establecida, podrían correr similar suerte que las oficinas de planificación, ya que en su afán de mantener un nivel de respuesta a los problemas que se le plantean, que tenga el suficiente sustento metodológico y científico, están terminando por convertirse en unidades de investigación o estudios económicos, con la vulnerabilidad que éstas tienen para dar una respuesta inmediata a problemas específicos.

Los recursos de la OSPA, durante la década anterior, fueron organizados según las funciones de análisis de política, planes y programas, presupuesto y proyectos y cooperación internacional; al darse en el año 1981 la nueva Ley Orgánica del Sector Agrario, la OSPA adoptó una estructura organizativa orientada a cumplir conjuntamente las funciones anteriores, pero especializando su personal para asesorar en el desarrollo de los subsectores agropecuario, agroindustrial y forestal y fauna; así como las áreas de ampliación de la frontera agrícola y de la transformación de la estructura de la propiedad rural, que correspondían en gran medida a los cuatro institutos creados por la nueva ley (INIPA, INAF, INDDA, INFOR). Este esquema si bien tuvo la ventaja de relacionar a la OSPA con cada uno de los institutos, a través de sus respectivas oficinas, tuvo el inconveniente de que se perdiera la especialización temática que anteriormente se poseía, y que en determinadas circunstancias se crearan problemas de vacíos en la cobertura institucional, algunas fricciones internas por ciertas duplicidades en el tratamiento de determinados temas y dificultades de coordinación hacia el exterior. No obstante el cambio de organización de la OSPA, su función en relación al sistema de planificación se mantuvo en lo referente a la formulación de planes, a las acciones derivadas de la aplicación de la Ley de preinversión, a la cooperación internacional, etc., pero con las características ya indicadas anteriormente.

Mediante el Decreto Legislativo No.11 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, se estableció que la función presupuestal se debía integrar en su totalidad en los aspectos de formulación, seguimiento y evaluación a la función planificadora, creándose a nivel de cada sector una Oficina Sectorial de Presupuesto y Planificación. Esta nueva estructura no fue implantada en el Sector Agrario, permaneciendo la parte del presupuesto de gastos corrientes en la Oficina de Administración, manteniéndose en OSPA su función relacionada con las inversiones.

En el año 1987 se dicta el Decreto Legislativo No.424 - Ley Orgánica del Sector Agrario, en el cual se establece una nueva estructura para la OSPA, e incorporando ya en forma legal las funciones presupuestales, creándose una oficina para ello y quitándosele a la Oficina General de Administración las



responsabilidades que tenía en esa área. Sin embargo, hasta la fecha formalmente no se ha podido integrar dicha función a la OSPA por razones que no son fácilmente explicables; lo que en esencia significa que a pesar de la vigencia de dispositivos legales sobre determinados tópicos, cuando no existe la voluntad política de las autoridades encargadas de ponerlas en práctica, ellos son fácilmente violados.

Desde el punto de vista jerárquico, la nueva Ley Orgánica del Sector, también reduce la posición de la OSPA, puesto que tradicionalmente su dependencia, aunque sea de tipo formal, fue directa del despacho ministerial; pero en la actualidad depende del Vice-Ministro de Economía Agraria y Cooperación. Por otro lado, el mismo D.L. No.424 establece la creación de la Comisión Nacional de Producción (CONAPRO), como un órgano técnico asesor del Vice-Ministro de Producción y Concertación, en lo referente a los planes nacionales de producción agraria y que ejecuta la coordinación técnica para el planeamiento de la producción. Si bien la CONAPRO tiene una función de gran trascendencia desde el punto de vista de la concertación entre el sector público y el privado organizado del agro, se ha podido apreciar que no ha existido una estrecha coordinación con la OSPA, que funcionalmente tiene a su cargo la conducción de la formulación de los planes sectoriales, lo que en esencia ha determinado conflictos de competencia entre ambas dependencias, pero lo que es más resaltante es la constatación de que continúa la falta de presencia de la Oficina de Planificación en las principales decisiones sectoriales.

Un mecanismo de carácter multisectorial relacionado con la política de precios, es el Comité Intersectorial de Precios y Abastecimiento (CIPA), que actúa bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas y en el que intervienen los sectores de la producción, a través de sus respectivas Oficinas Sectoriales de Precios. Sin embargo, en el caso del Ministerio de Agricultura, la mayor participación ha venido dándose a través del GAPPA.

A partir de 1986, con el objeto de propiciar la transformación agraria, a través de un programa reactivador y distributivo, fue puesto en práctica el Programa de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria (PRESA), que incluía aspectos de precios de garantía rentables a un número de productos seleccionados, un manejo diferente de subsidios e importaciones, reducción de algunos componentes de costos de producción agrícola, y apoyo a la tecnificación y capitalización mediante la expansión del crédito agrícola con tasas preferenciales de préstamos para determinados cultivos y regiones, así como el crecimiento de la disponibilidad de crédito para los productores, y una política de aliento a la modernización tecnológica.



La parte más innovadora del PRESA fue el sistema de precios de garantía. El mecanismo para la ejecución de las acciones del PRESA fue el Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA) que en su origen contó con una adecuada cantidad de recursos, pero que posteriormente se vió muy limitado por la falta de fondos que pudiera proporcionar el tesoro público.

### **3.6 La Institucionalización en el Sector Agrario en la Perspectiva del proceso de Regionalización del País**

En el año 1979 la Asamblea Constituyente al sancionar y promulgar la Constitución Política del Perú, acordó descentralizar el Gobierno Nacional y establecer Gobiernos Regionales, con autonomía económica y administrativa, encontrándose los principales lineamientos para llegar a ello en el Título IV de la Estructura del Estado; Capítulo XII, de la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales; Artículos 259 al 268, inclusive.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución, se dictó por el Congreso de la República la Ley No. 24650 - Ley de Bases de la Regionalización, la que posteriormente fue ampliada mediante la Ley No. 24792, y cuyo Texto Unico Ordenado se aprobó con el Decreto Supremo No. 071-88-PCM, del 12 de junio de 1988.

A través de la mencionada ley se traslada una gran cantidad de funciones y actividades del ámbito sectorial a la jurisdicción de las regiones. Es así que en el Título Tercero de la Ley de Bases de la Regionalización, que trata de los gobiernos regionales, en su artículo 7to. establece que éstos son competentes en una serie de acciones, 23 en total, prácticamente en reemplazo de los respectivos Ministerios.

Por su parte el artículo 8to. establece las competencias sectoriales que de acuerdo al artículo 261 de la Constitución Política son ejercidos por los gobiernos regionales, y en el inciso f) referido a la materia agropecuaria, forestal y de fauna le asigna una gran cantidad de funciones.

Por otra parte, para el manejo técnico administrativo regional, se establecen las denominadas Secretarías Regionales, estando comprendidas las actividades agrarias, dentro de la Secretaría de Asuntos Productivos Extractivos.

La Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley dispone que los Gobiernos Regionales, con sujeción a su ley de creación y a la ley de Bases, asumen la ejecución de las funciones, actividades, servicios y proyectos de inversión que en su jurisdicción corresponden a los ministerios, organismos centrales e instituciones públicas de la región, a excepción de los que corresponden a los ministerios de Relaciones Exteriores.





del Interior, de Defensa, de Economía y Finanzas, al Instituto Nacional de Planificación, y de aquellas funciones que, por su naturaleza o características especiales, justificadamente continuarán siendo atendidas por el Gobierno Central en forma transitoria o permanente.

. Como puede apreciarse, al cumplirse esta disposición, la función, estructura y organización de los entes públicos sectoriales disminuirán sustancialmente, convirtiéndose la más de las veces en instituciones cuyas funciones estarán ligadas a aspectos de planificación sectorial, coordinación y supervisión de acciones sectoriales en las regiones y de regulación de actividades que sobrepasan el ámbito jurisdiccional de una región.

La Octava Disposición Complementaria indica que los Gobiernos Regionales se organizan sobre la base de la integración del personal y recursos materiales, muebles e inmuebles, financieros, equipo y acervo documental de las corporaciones departamentales de desarrollo y de la parte proporcional de las demás provincias incorporadas a las regiones. Firmadas las actas de entrega de los recursos mencionados, cesan las autoridades de las corporaciones departamentales de desarrollo y queda extinguida su personería jurídica. Se organizarán, así mismo, sobre la base de la transferencia de presupuesto, equipo y acervo documental de los órganos y dependencias desconcentrados de los ministerios, organismos centrales e instituciones públicas descentralizadas en la región de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria. La ley de creación de cada región establece los mecanismos, recursos y plazos para dicha transferencia, que no excederán de noventa días útiles, salvo que la ley de creación establezca plazo diferente.

Siendo el sector público agrario uno de los mayormente descentralizado en la actualidad, tanto en funciones como en estructura y recursos, podría estimarse que la transferencia a las regiones no debería revestir mayor problema.

Tal como puede apreciarse de los postulados y disposiciones de la ley de bases de la regionalización, el propósito es descentralizar las decisiones de gobierno en materia agropecuaria, de salud, vivienda, obras públicas, minería, industria, comercio, energía, educación y otras, delegándolas a los Gobiernos Regionales; lo que significa que se tendrá un poder regional que, sin la intervención del gobierno central, podrá atender y solucionar una serie de problemas de índole regional. Para tal fin, los gobiernos regionales dispondrán de sus propios recursos provenientes de las asignaciones presupuestales del Tesoro Público, los impuestos y tributos establecidos en su ámbito, los bienes y rentas de las actuales CORDES que se integran a la respectiva Región.





# LA NUEVA ORGANIZACION POLITICA DEL PERU

GRAFICO 1



# ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO REGIONAL

75 B

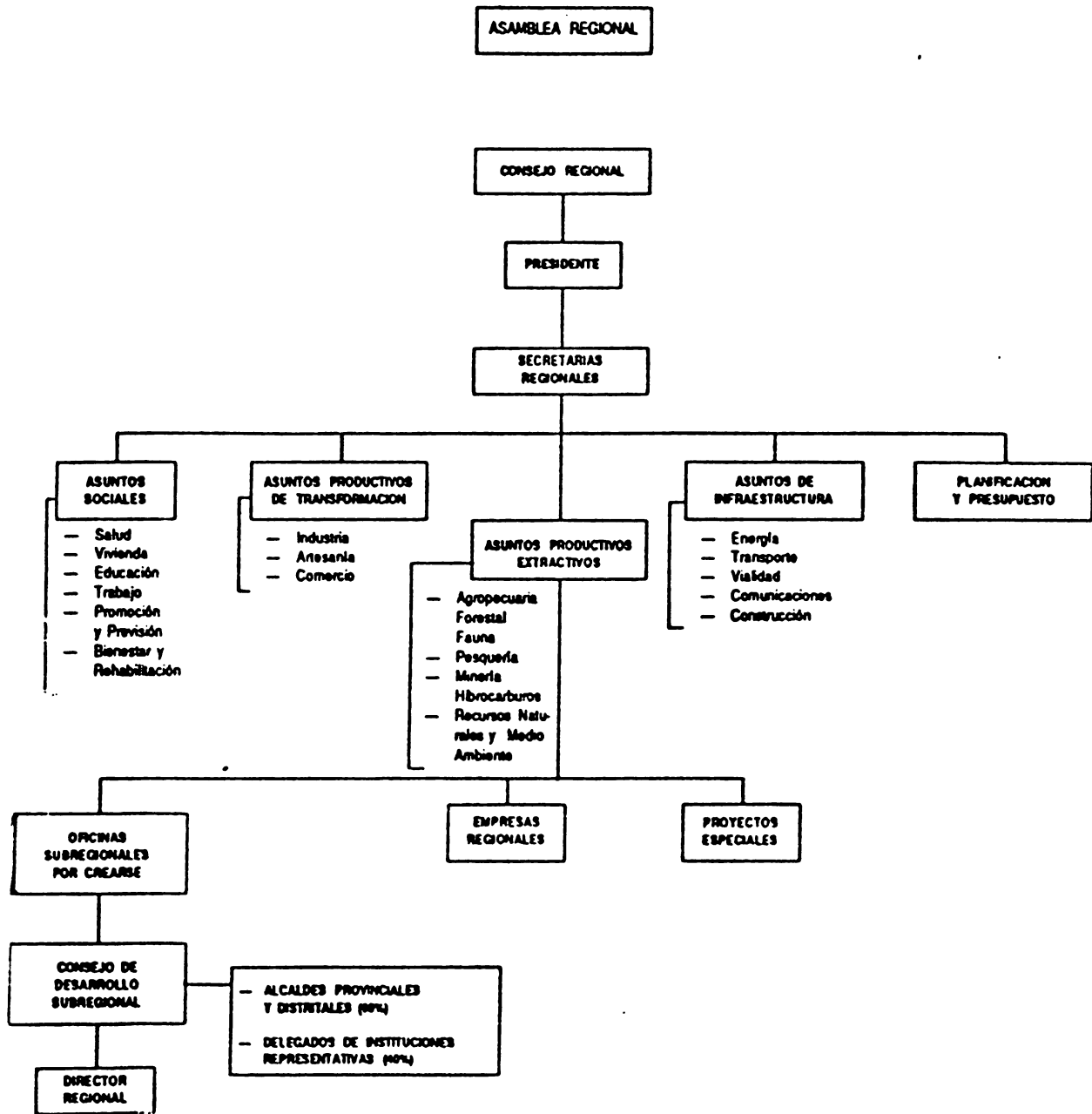
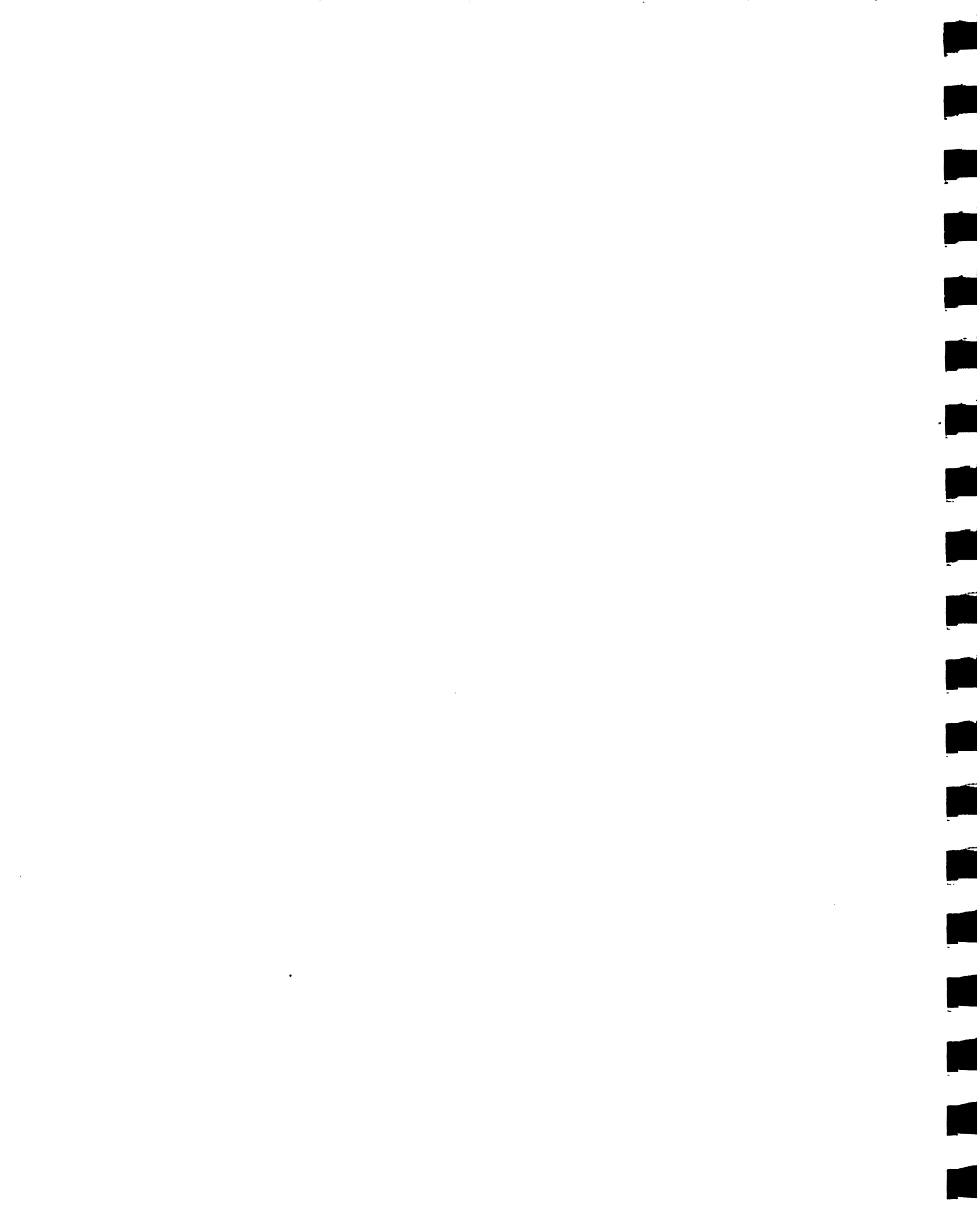


GRAFICO 2



Es importante mencionar la organización que tendrán los gobiernos regionales; al respecto se establece la existencia de una Asamblea Regional que equivale al Poder Legislativo y cuya función es dictar leyes para el desarrollo de la región .

Se tendrá un Consejo Regional, que equivale al Poder Ejecutivo y que está conformado por un Presidente y Vicepresidente elegidos por la Asamblea Regional y cuya función es dirigir, supervisar y evaluar la ejecución de las acciones del gobierno regional.. Existirán así mismo como dependencias del Consejo Regional, las Secretarías Regionales que asumirán las funciones y atribuciones descentralizadas de los Ministerios y otros organismos sectoriales: al respecto habrán cinco Secretarios Regionales para atender cada uno de los siguientes asuntos: sociales (salud, vivienda, educación, trabajo, promoción y previsión, bienestar y rehabilitación); productivos extractivos (agropecuaria, forestal y fauna, pesquería, minería, hidrocarburos, recursos naturales y medio ambiente); productivos de transformación (industria, artesanía, comercio); de infraestructura (energía, transporte, vialidad, comunicaciones, construcción); y de planificación y presupuesto.

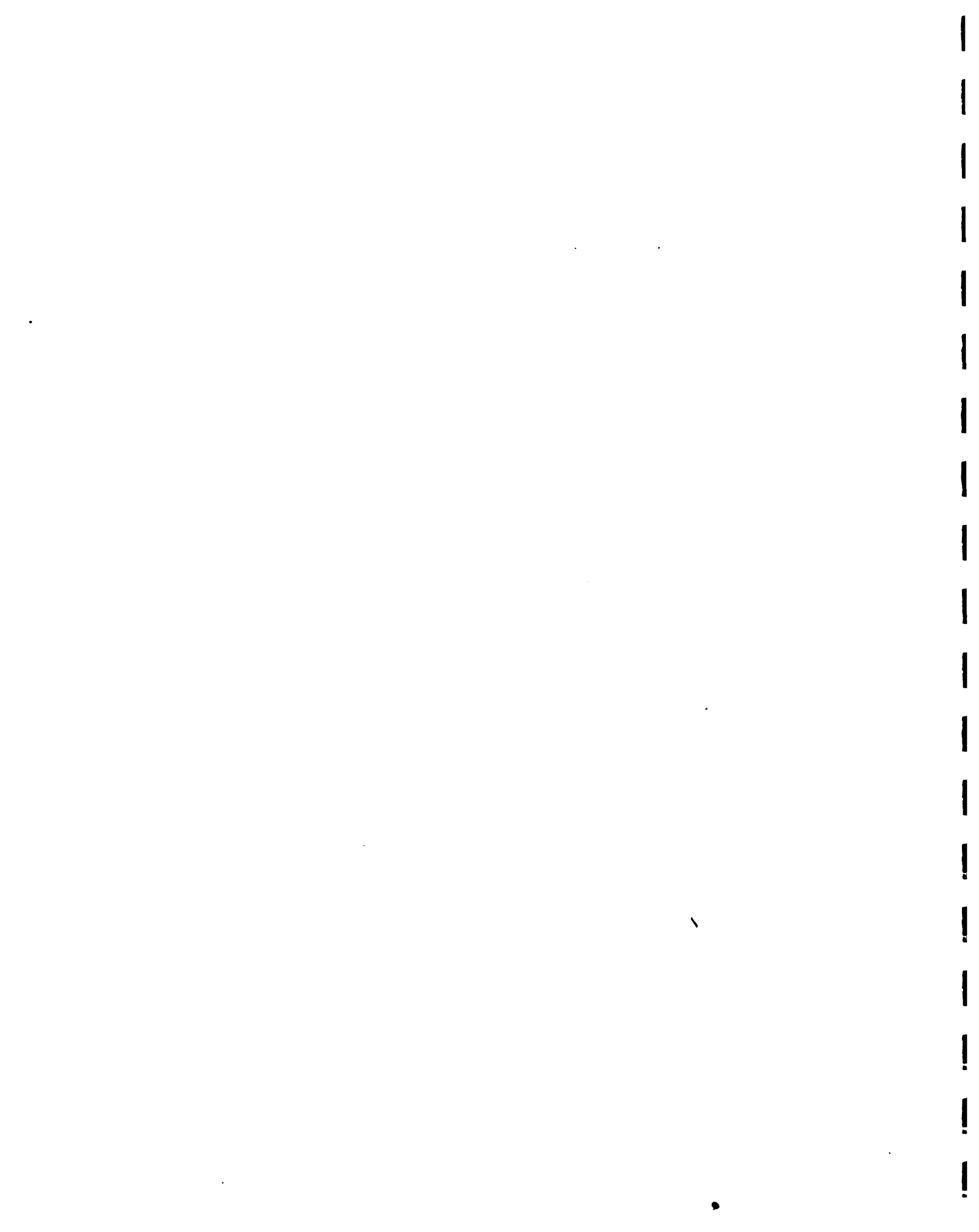
También se tendrá Oficinas Subregionales con Consejos Subregionales integrados por alcaldes provinciales y distritales del ámbito subregional (60%) y delegados de instituciones (40%).

La Asamblea Regional se constituye por tres categorías de instituciones; instituciones representativas de la región (30%), alcaldes provinciales (30%) y representantes de las agrupaciones políticas de la región directamente elegidos en votación universal (40%).

Para el caso del sector agrario, es importante tener en consideración que entre las instituciones representativas que pueden designar delegados a las Asambleas Regionales, se tiene a las Organizaciones Campesinas y dentro de ellas a las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Asociaciones de Campesinos y a las Organizaciones representativas de Productores Agrarios y dentro de ellas a las Cooperativas Agrarias, otras formas empresariales asociativas y Productores Agrarios individuales.

Como es de conocimiento, en la actualidad se tienen creadas once de las doce regiones en que se ha dividido el país; así mismo se ha llevado a cabo elecciones en cinco de ellas, evento que se verificó conjuntamente con las elecciones municipales del 12 de noviembre. En el resto de regiones las elecciones para la asamblea regional se llevará a cabo en la misma fecha de las elecciones políticas para el nuevo gobierno nacional, convocadas para el mes de abril de 1990.

Como antecedentes del actual proceso de regionalización política del país, en anteriores oportunidades se han dado





algunas acciones para desconcentrar y descentralizar el manejo administrativo del poder ejecutivo, pero sin la connotación que en la actualidad se tiene, ya que siempre existió una estrecha vinculación y dependencia del poder central.

A mediados de la década pasada se crearon los Organismos de Desarrollo (ORDES) cuyo ámbito era en algunos casos departamental (ORDEAREQUIPA, ORDEICA, Etc.) y en otros cubrían un ámbito mayor (ORDENORTE: Piura, y Tumbes, ORDENORCENTRO: Ancash y parte de la Libertad, ORDETAM: Tacna y Moquegua, etc.). De acuerdo a disposiciones establecidas en esa época las denominadas Regiones Agrarias del Ministerio de Agricultura pasaron a depender administrativamente de las ORDES, según su ubicación; en igual forma se procedió a transferir algunos proyectos especiales.

Con el advenimiento del gobierno constitucional se dicta la Ley No. 23339 del 15 de diciembre de 1989 que establece las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, disponiéndose la extinción de los ORDES.

Para facilitar las acciones para la transferencia de funciones de los sectores de la administración pública a las regiones, se dictó el Decreto Supremo 140-88-PCM del 30 de noviembre de 1988, que aprueba la Directiva que contiene las "Orientaciones Técnicas a los Organismos del Gobierno Central sobre Descentralización de Funciones", cuya finalidad es facilitar la descentralización de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales; así como el inicio de la transformación y modernización de la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo. En dicha Directiva se dan una serie de disposiciones técnico-metodológicas para el cumplimiento de los fines establecidos y se dió un plazo hasta el 31 de marzo de 1989 para su cumplimiento. Por una serie de motivos dicho plazo no fué cumplido, habiéndose tenido que ampliar mediante Decreto Supremo 066-89-PCM del 29 de agosto de 1989, que así mismo plantea nuevas orientaciones. Se tiene conocimiento que en la actualidad se trata de avanzar aceleradamente este proceso, habiéndose establecido una comisión dependiente de la propia Presidencia de la República a la cual están acercándose los diferentes sectores administrativos para hacer llegar sus propuestas, que deben ser analizadas y compatibilizadas por la comisión para su posterior presentación a las más altas autoridades del gobierno con fines de su aprobación y transformación en instrumentos legales compatibles con la Ley de Bases de la Regionalización y con la Constitución Política del país.

El gráfico No. 1 muestra la nueva organización política del Perú, con la delimitación de cada una de las regiones. El gráfico No. 2 presenta el organigrama del gobierno regional.



#### IV. IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE HAN DIFICULTADO EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR AGRARIO

En este capítulo se presentan los principales factores que han ocasionado obstáculo para un adecuado funcionamiento del marco institucional en el sector agrario, tanto a nivel de las instituciones públicas como los entes gremiales privados.

En primer término se identificó aquellos factores que le hacen al entorno global del marco institucional y enseguida se señalan los que directamente afectan a cada uno de los temas individuales tratados en el capítulo anterior.

##### 4.1 Aspectos Globales

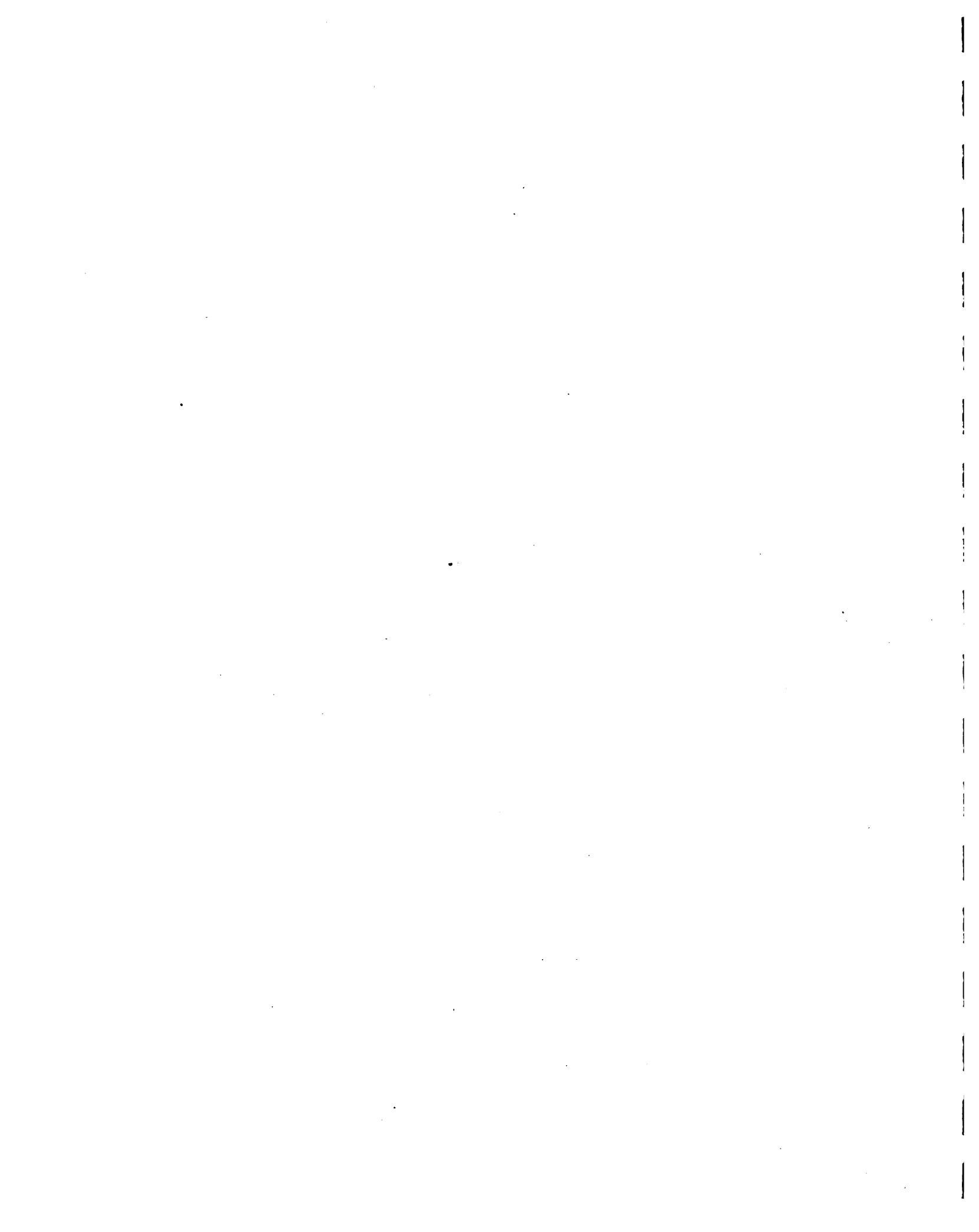
En lo referente a los aspectos globales de la evolución del marco institucional agrario, puede decirse que éste, tanto en el sector público como privado ha sufrido drásticos cambios en su estructura y organización, siendo ello más patente en el sector público, en el cual las pretendidas adecuaciones a decisiones de política de los gobiernos de turno a través de cambios estructurales, han causado confusión y conflicto, ya que las instituciones ligadas al agro no han tenido la suficiente estabilidad que les permitiera desarrollar sus planes, programas y actividades con la debida eficiencia. Es así que el aparato público agrario ha venido creciendo en forma inorgánica, creándose instituciones que cumplen funciones paralelas y en muchas oportunidades hasta antagónicas, sin adecuados niveles de coordinación y de cohesión, habiéndose incrementado sustancialmente el número de trabajadores, pero no la eficiencia.

El Sector Público Agrario ha tenido muchas modificaciones en su organización y estructura, creándose y/o desactivándose dependencias, institutos y empresas, la mayoría de las veces respondiendo más a criterios políticos que técnicos y funcionales.

Es así que se ha podido determinar algunos de los principales obstáculos globales que han entrabado o limitado el desarrollo institucional dentro del sector agrario; los que a continuación se indican:

##### 4.1.1 Inestabilidad Institucional

En el período 1968-1988, es decir en los últimos veinte años se han dictado seis leyes orgánicas del sector agrario, cada una de ellas determinando funciones estructuras y organización diferentes a las anteriores. La aplicación de las indicadas leyes, han ocasionado fuertes cambios en la estructura y organización del Sector, y de los entes que lo integran.



Adicionalmente a ello, los continuos cambios de Ministros, han traído como consecuencia que cada uno de ellos priorice ciertos aspectos de política sectorial que han determinado también cambios institucionales, que conlleva a que haya existido gran movilidad del personal y cambio de funciones, que terminan en darle una falta de contenido a la acción del estado.

#### **4.1.2 Falta de correspondencia entre la organización del sector público y las características agroecológicas del sector agrario**

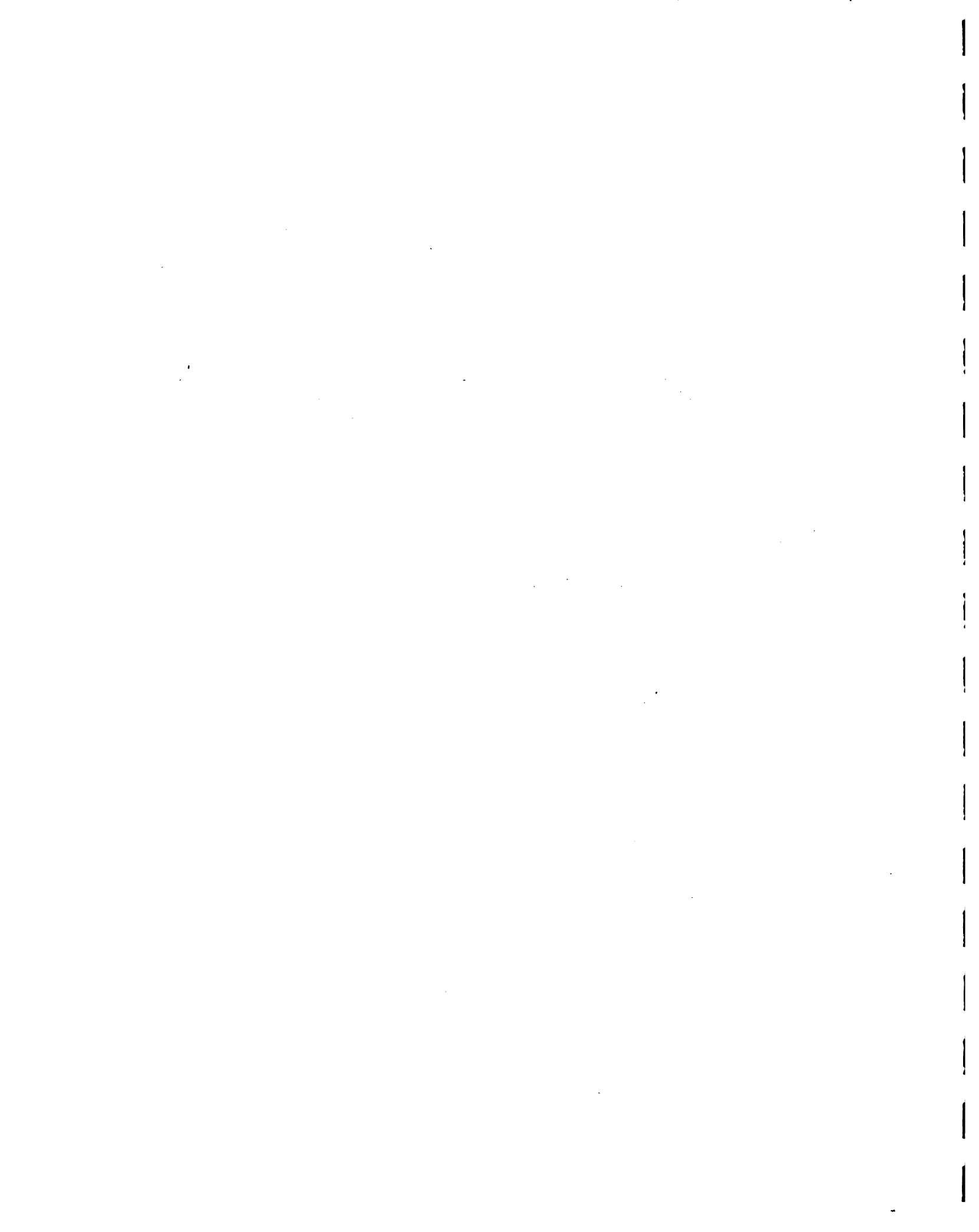
Lo que significa que a nivel desconcentrado se repiten la estructura y organización, creándose entes y dependencias que en la práctica no cumplen ninguna función. Así, por ejemplo, se puede apreciar que en departamentos tan disímiles desde el punto de vista agroecológico, caso Puno y Loreto se tiene la misma estructura.

#### **4.1.3 Rigidez institucional**

Las normas generales establecidas para la administración pública en su conjunto, no permiten una adecuada flexibilidad. Es así que existen 16 sistemas administrativos que se han reflejado en una ecuación: sistema administrativo, órgano correspondiente, función y personal; aumentando así la burocracia. Estos sistemas administrativos se repiten en los diferentes niveles, sin tener en consideración su real utilidad y la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros. Así mismo, se aprecia la existencia de reglamentaciones con excesivo detalle que determinan un encasillamiento en el cumplimiento de las funciones, ocasionando así dos tipos de rigideces adicionales; una es que cuando aparece una nueva función de carácter prioritaria o importante, no es aceptada por los funcionarios por no formar parte del reglamento y se aduce que no les corresponde; y la otra, que cuando una función deja de ser necesaria por determinados cambios de política, se sigue ejecutando por estar considerada en el reglamento.

#### **4.1.4 Expansión con rigidez**

Que significa la imposibilidad del aparato público de readecuarse una vez terminado o reducido el efecto anterior; por ejemplo, muchas actividades que se ejecutan para cumplir un objetivo en un determinado plazo, una vez finalizado se mantienen permanentemente. Un ejemplo que grafica claramente esta situación es lo ocurrido con la Empresa Pública ECASA, creada en el Gobierno de Acción Popular con aproximadamente 900 trabajadores; luego se le incrementaron



algunas funciones, llegando en la actualidad a tener casi 5,000 trabajadores. En junio del presente año, se dispuso que la comercialización del arroz lo puedan hacer los privados, reduciéndose así las funciones de ECASA a mucho menos de la mitad; sin embargo esta empresa no ha reducido su personal.

#### **4.1.5 Falta de límite para el crecimiento de las organizaciones del sector público**

La proliferación de los denominados puestos de confianza y otros sin funcionabilidad aparente, han determinado que muchas instituciones que en su origen tenían un adecuado balance entre sus funciones, estructura y recursos, y cumplían en forma eficiente su cometido, se convierten en totalmente ineficientes y hasta inoperantes.

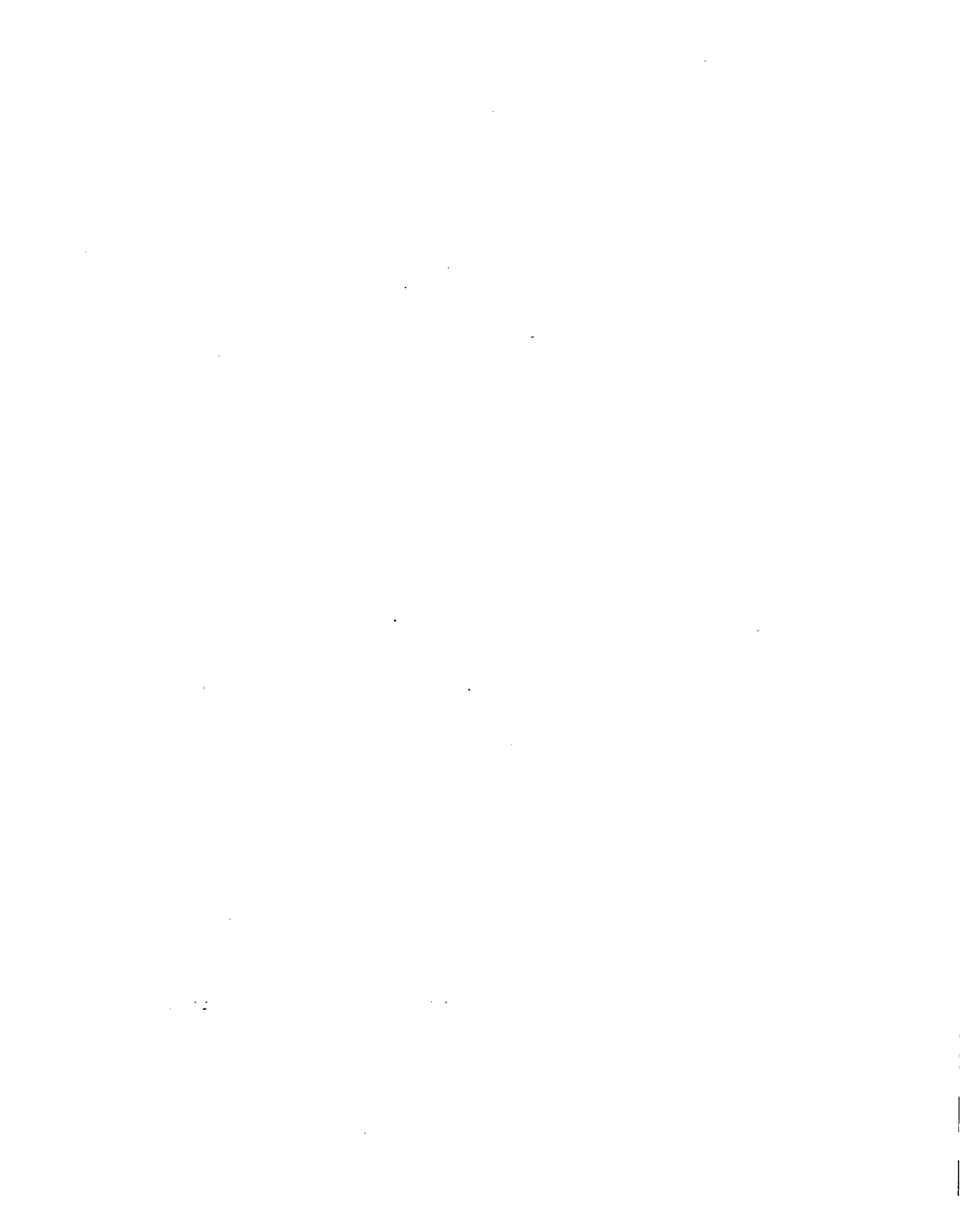
Un ejemplo de esta situación se tiene en el caso de la empresa Mercados del Pueblo S.A. (MESA), que ha tenido un desproporcionado crecimiento burocrático, habiendo llegado a contar con 3,000 trabajadores, es decir el cuádruple de personal para el mismo número de unidades, si se compara con otras cadenas de mercados de autoservicios del sector privado. Además el Gerente General contaba con 150 asesores bajo el título de puestos de confianza.

#### **4.1.6 Efectos nocivos de las reestructuraciones en el recurso humano**

Las reestructuraciones no sólo causan inestabilidad institucional, sino además un efecto muy dañino en el recurso humano, pues ocasionan lo siguiente: i) exacerbación de las diferencias de índole personal, pues para ocupar los nuevos puestos o mantenerse en los mismos no se recurre necesariamente a los méritos sino se producen críticas entre los compañeros de trabajo; ii) resentimiento en aquellos trabajadores que son desplazados y se dedican a criticar el nuevo esquema y esperar tomar un desquite; iii) frustraciones personales y de conjunto cuando son disminuidos de categoría, sea en forma individual o institucional. Todo lo anterior origina desaliento y desmoralización en los trabajadores del sector público.

#### **4.1.7 Deterioro institucional por deficientes relaciones entre autoridades y el sindicato**

Si bien es cierto que las condiciones de trabajo y de remuneraciones tradicionalmente han sido de niveles bajos en el sector público y específicamente en el sector agrario; lo que se ha agravado notoriamente en los últimos tiempos por razones de la crisis económica, las relaciones entre las autoridades sectoriales y el sindicato, lejos de contribuir





a mejorar las condiciones de trabajo y la imagen de servicio del sector ha venido contribuyendo a su deterioro institucional; originando los siguientes efectos: i) desgaste de la autoridad por pérdida de demasiado tiempo en discusiones a veces estériles de los pliegos laborales; ii) pérdida de autoridad porque muchas decisiones que toman algunos directivos son modificadas por los niveles más altos por presiones sindicales; y iii) prolongadas paralizaciones laborales que han redundado en dificultar el eficiente servicio y que han hecho que muchos trabajadores hayan perdido el interés por laborar.

Lo anterior puede deberse fundamentalmente a: i) el enfoque sindicalista que hace que su tratamiento sea como si se tratara de un sector productivo, lo cual no es propio en un ente estatal cuya función principal es de servicio; ii) los líderes sindicales tienen una preparación explícita para el trato laboral y dedican su tiempo en exclusivo a ello, en cambio en el sector público se carece de personal especializado en el tratamiento de la problemática laboral; iii) la falta de flexibilidad que tiene el Ministerio de Agricultura para responder a presiones de tipo salarial ya que la asignación de recursos para este fin se dan en otros niveles de la administración pública; iv) incumplimiento de pactos, que originan que cuando se llega ciertos acuerdos y éstos no se cumplen, se produce una nueva paralización de labores, hasta un nuevo acuerdo, el que otra vez se incumple y origina otra paralización y así sucesivamente.

#### 4.1.7 Divorcio entre la concepción de las políticas y su aplicación

En el sistema institucional del sector público, se tiene normalmente la intervención de tres estamentos, uno que se refiere a la elaboración de las políticas y su respectiva transformación en dispositivos legales otro que es el encargado de la regulación, es decir de la aplicación de los dispositivos legales, mediante el establecimiento de procedimientos para ello y un tercero que es el de apoyo, o sea el que interviene para favorecer que los agentes económicos puedan beneficiarse adecuadamente de las decisiones de políticas dictadas.

El divorcio indicado, se refiere en este caso a los dos primeros estamentos y ocasiona que las políticas que se dictan tienen muchas dificultades en su aplicación, causando en múltiples oportunidades distorsiones y también efectos contrarios. Ello es ocasionado por algunas de las siguientes causas: i) La mayoría de veces los responsables de la elaboración y toma de decisión de las políticas (ministro, vice-ministros, asesores) no tienen la suficiente experiencia administrativa del funcionamiento del sector



público, desconociendo los procedimientos que son necesarios para aplicar las normas; ii) en general, los niveles de regulación no necesariamente tienen la suficiente preparación para interpretar adecuadamente los dispositivos establecidos; iii) falta de relación y mecanismos de coordinación y participación entre ambos estamentos; es decir que cuando se concibe una norma no se toma en consideración a aquellos entes que deben proceder a su aplicación, los que debido a ello no la pueden interpretar ni aplicar con eficiencia y oportunidad.

## **4.2 Generación y Transferencia de Tecnología**

En lo que respecta al tema relacionado con la generación y transferencia de tecnología, los principales aspectos que han ocasionado trabas a su desarrollo son los siguientes:

### **4.2.1 Agravamiento de la inestabilidad institucional**

Además de la indicada en términos globales, en este caso se ha hecho más patente por el problema de la relación entre la investigación y la extensión, ya que por decisiones muchas veces de tipo político más que técnico, se ha determinado cambios drásticos en su manejo funcional. En determinados momentos han funcionado aisladas y en otras en forma conjunta desde el punto de vista institucional, sin haberse precisado las razones fundamentales de dichos cambios.

Estos cambios han determinado: i) falta de avance homogéneo y eficiente tanto de la investigación como de la extensión; ii) desmoralización del personal involucrado; iii) falta de permanencia de los profesionales y técnicos más calificados; iv) discontinuidad de las acciones en el campo.

### **4.2.2 Presencia de una Rigidez Aparente del Conocimiento Científico**

Determina que los trabajos de investigación requieran de un tratamiento metodológico que insume una gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros, los que no necesariamente se encuentran disponibles, ocasionando que no se puedan ejecutar en forma eficiente. Además no se utiliza el trabajo de investigación en los propios campos de los productores y con la participación de éstos, por la indicada rigidez científica, que en estos casos no puede ser cumplida a cabalidad.

### **4.2.3 Dispersión de la Infraestructura de Investigación en Relación con los Recursos Disponibles**

El sector público, específicamente el INIAA, tiene 14



estaciones experimentales de primer orden y 38 de segundo orden, que resultan demasiado numerosas por la dificultad de su implementación adecuada. Esta dispersión se agrava por la no utilización de los recursos físicos disponibles por las diferentes universidades del país, con las cuales se debería trabajar en forma más integral a fin de tener resultados más eficientes.

#### **4.2.4 Desfases entre la Asignación y Administración de los Recursos Financieros y las Necesidades de la Investigación**

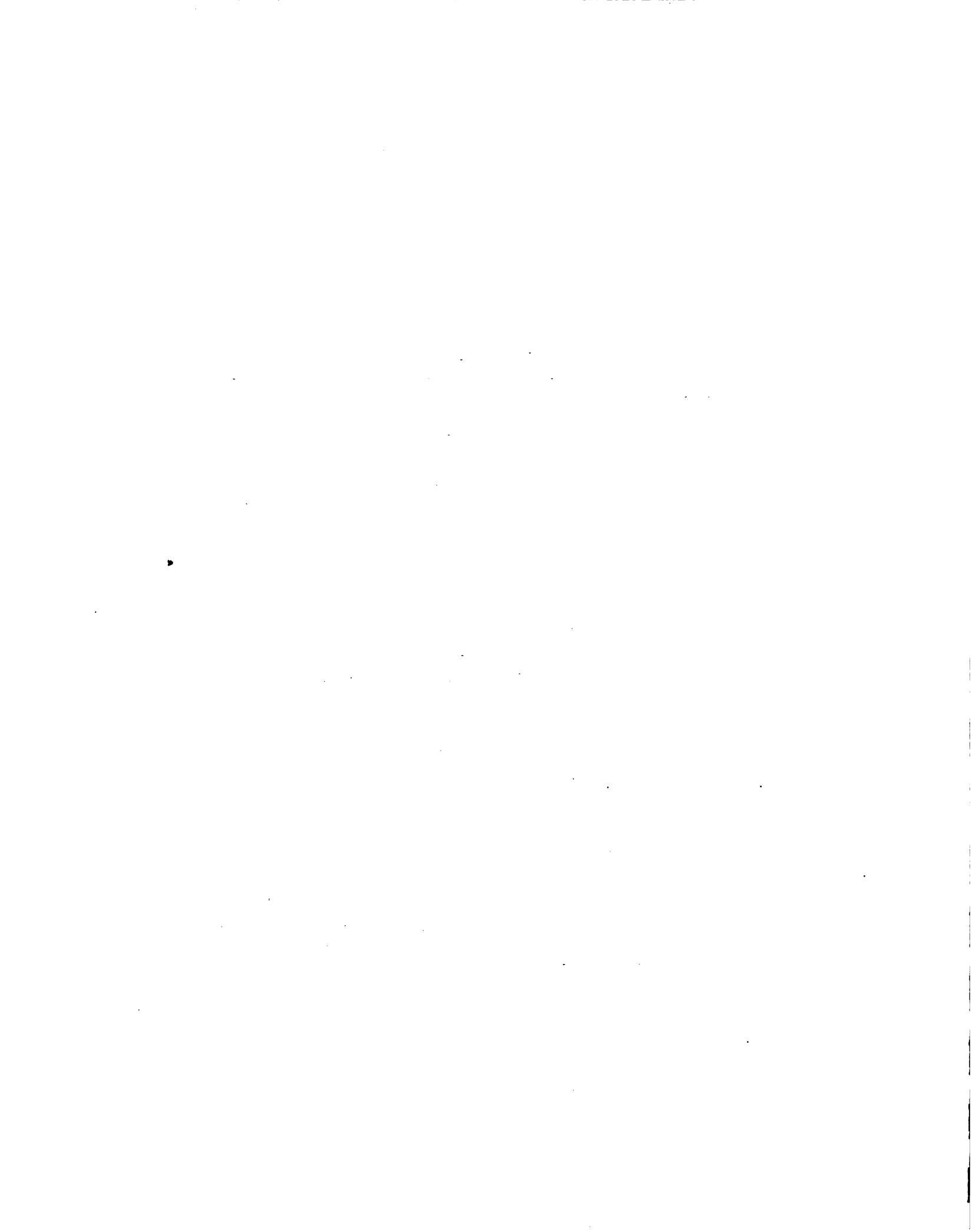
Por lo general los procedimientos de asignación de recursos a nivel del sector público y su posterior administración no necesariamente se conjugan con las necesidades de la investigación, existiendo en muchas ocasiones falta de oportunidad y fluidez. Ello se debe principalmente a que los encargados de programar y asignar recursos no conocen la importancia que tiene la investigación agropecuaria y las características de su ejecución. Por otra parte, los investigadores en general, desconocen los procedimientos administrativos establecidos y no tienen interés en adecuarse a ellos.

#### **4.2.5 Poco Interés del País en General por el Tema de la Generación y Transferencia de Tecnología**

Traducido en un deficiente apoyo, en términos reales, a estas actividades a través de recursos nacionales, no obstante el impacto económico demostrado por varios estudios, de la alta rentabilidad de la investigación agropecuaria. Tradicionalmente las más significativas acciones en el área de la generación y transferencia de tecnología, se han originado mediante el apoyo de la cooperación internacional, que cuando ha faltado o disminuído no ha sido reemplazada por recursos nacionales.

#### **4.2.6 Falta de una Suficiente Integración entre el Sector Público Agrario, la Universidad y el Sector Privado Organizado para la Ejecución de Programas Conjuntos de Investigación y Extensión**

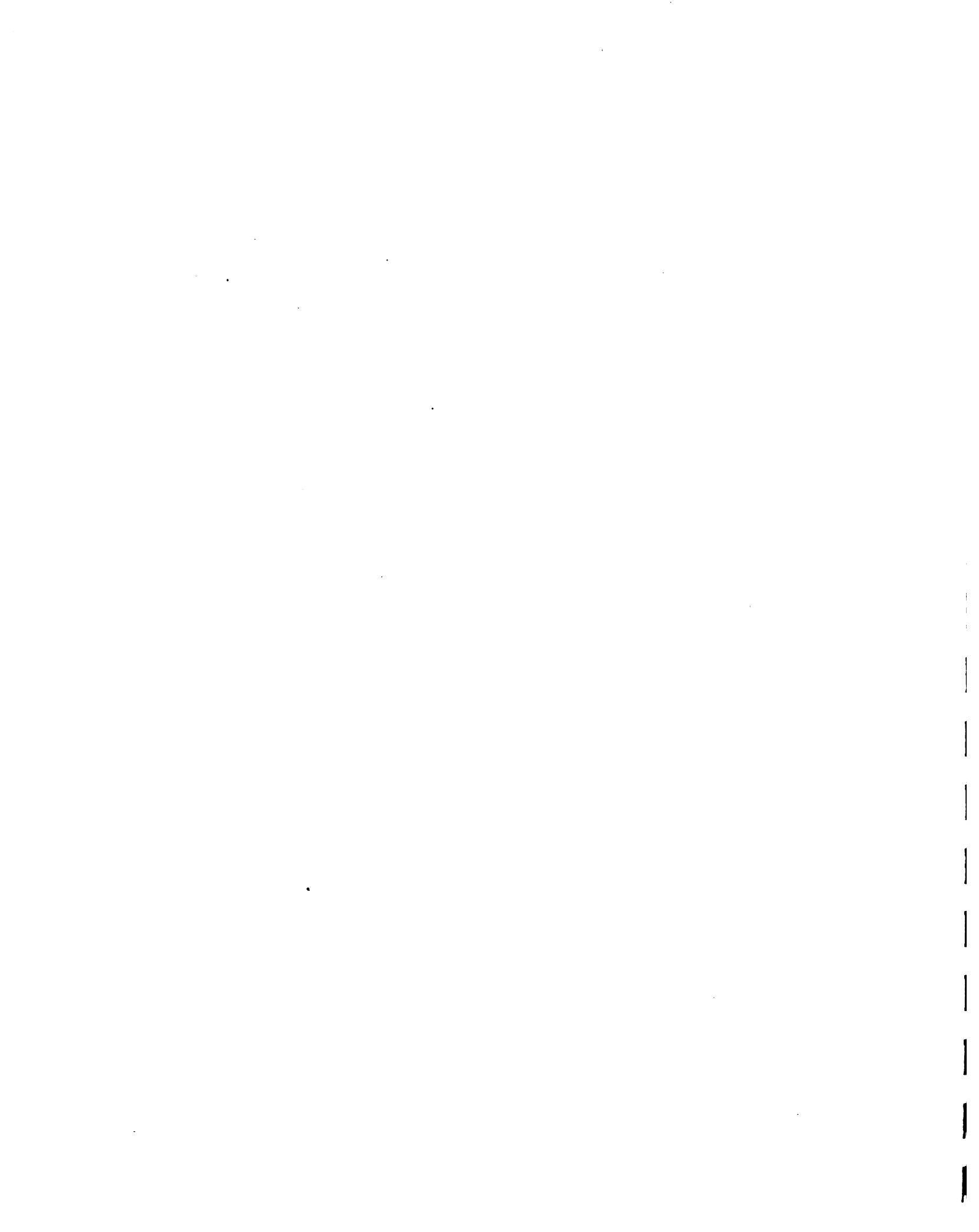
A pesar de las grandes posibilidades existentes; como es el caso de: i) en Piura, la Universidad de Piura está trabajando en riego tecnificado, algodón, algarrobo; ii) en Lambayeque, la Universidad Pedro Ruiz Gallo, en caña de azúcar y arroz; iii) en Cajamarca, la Universidad Técnica en desarrollo rural teniendo como base los recursos agua, suelo y forestal; iv) en Lima, la Universidad Nacional Agraria La Molina en nutrición animal, ganadería y hortalizas; v) en Ica la Universidad está trabajando en espárrago y algunos frutales (palta y mango); vi) en



Cusco, la Universidad San Antonio Abad lo hace en cultivos andinos; vii) en Puno, la Universidad Nacional del Altiplano, en pastos y camélidos sudamericanos; vii) en la Selva, el Instituto de Investigación de la Amazonía en productos tropicales. Además en todos estos lugares existen comités de productores organizados con los cuales podría trabajarse conjuntamente con el sector público agrario.

No obstante los obstáculos señalados para el desarrollo de las acciones de generación y transferencia de tecnología, existen algunos ejemplos de casos en que el trabajo conjunto ha tenido éxito, pudiéndose citar: i) el programa de arroz, donde trabajaron conjuntamente el sector público a través de las estaciones experimentales de Vista Florida en Chiclayo y El Porvenir en Tarapoto y los CIPAS de Piura, Lambayeque y San Martín; las universidades de Piura y Lambayeque y los respectivos Comités de Productores de Arroz. El trabajo ha sido en mejoramiento genético, en extensión y en capacitación a técnicos y agricultores. Este programa ha sido reconocido como exitoso por todos los participantes; ii) el programa de algodón, conducido por la Fundación para el Desarrollo del Algodonero (FUNDEAL) con participación de las universidades Agraria La Molina y de Piura y las estaciones experimentales de los agricultores de Cañete, Chíncha e Ica; así como el sector público agrario a través de sus organismos correspondientes; iii) el Programa del Maíz liderado por la Universidad Nacional Agraria La Molina con la participación del Comité de Productores de Maíz y el apoyo del Ministerio de Agricultura. Existen también experiencias de trabajo conjunto entre la universidad y el sector privado, tales como; i) la Universidad Pedro Ruiz Gallo y la CAP Tumán para la multiplicación meristemática de la semilla de caña de azúcar; ii) la Universidad Nacional Agraria y la Maltería Lima para el mejoramiento genético y producción de semilla de cebada cervecera; iii) la Universidad de Cajamarca con la FONGAL en aspectos de sanidad en ganado lechero; entre otros.

Las razones fundamentales del éxito obtenido en algunos de estos programas conjuntos de trabajo, especialmente en el caso del arroz, se deben a: i) disponibilidad de recursos financieros de la entidad coordinadora, que no sólo le da capacidad de convocatoria sino también de acción; ii) reconocimiento de parte de todos los participantes del prestigio y liderazgo de la entidad conductora del programa; y, iii) directivos comprometidos con el desarrollo del programa.





### **4.3 Recursos Naturales - Sub-sector Forestal y Fauna**

En relación al tema de los recursos naturales, tal como se indicó en el capítulo anterior, se ha tomado en consideración solamente el aspecto de forestal y fauna, habiéndose encontrado las siguientes principales trabas de tipo administrativo:

#### **4.3.1 Falta de Prioridad e Interés dado Tradicionalmente por las Autoridades del Sector al Subsector Forestal y de Fauna**

Ello se ha debido a la urgencia casi permanente de tratamiento de otros temas que políticamente tienen más importancia como son los de producción agropecuaria y de abastecimiento, que generalmente tienen problemas que solucionar en el muy corto plazo, en cambio las acciones relacionadas con forestales son de largo plazo en sus resultados.

#### **4.3.2 Legislación Excesiva y Confusa**

A partir de la dación de la ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 1975, que fijó los alcances, objetivos y aspectos funcionales del subsector, se han dado una serie de dispositivos legales que han hecho que la citada ley sufra modificaciones no necesariamente en beneficio del ámbito forestal, sino en múltiples ocasiones, interfiriendo en su aplicación sobretodo en los aspectos relacionados con el uso de los bosques y la reforestación. Algunas leyes que no se conforman totalmente con la ley forestal son por ejemplo: la ley de comunidades nativas y desarrollo agrario de selva y ceja de selva; la ley de promoción y desarrollo agrario; la ley general de comunidades campesinas; la ley de bases de la regionalización y quizás la más controvertida en la actualidad la llamada Ley de Desarrollo de la Amazonía.

#### **4.3.3 Muchas Instituciones sin Coordinación**

Los múltiples cambios de organización y estructura al interior del sector agrario, así como la promulgación de dispositivos legales relacionados con el subsector forestal, han determinado la presencia de una gran cantidad de entidades que intervienen en su accionar pero sin niveles adecuados de coordinación entre ellos y lo que es más grave sin el reconocimiento del liderazgo que por función le compete a las autoridades del subsector. En el ámbito forestal y de fauna intervienen entre otros, por ejemplo: el Ministerio de Defensa estableciendo Unidades de Desarrollo Rural de Frontera (UMARS); el Ministerio de Educación, participando en el proyecto de plantaciones forestales con fines energéticos; el INADE desarrolla



actividades forestales en varios proyectos especiales en selva y sierra; el Ministerio de Vivienda en el proyecto de acondicionamiento territorial y vivienda rural; y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana en evaluación del recurso forestal.

#### **4.3.4 Administración del Estado se ha Vuelto muy Costosa para Algunas Actividades de Inversión en el Subsector Forestal**

La mayor parte de los escasos recursos disponibles para el subsector, son asignados principalmente en actividades de tipo administrativo a nivel central nacional y departamental; quedando muy pocos recursos para su empleo en acciones directas a nivel de campo que justamente constituye la razón de ser de los proyectos.

Algunos aspectos de orden positivo y que han facilitado el accionar del sub-sector forestal y de fauna se citan a continuación:

#### **4.3.5 El interés de la Cooperación Internacional por Apoyar el Subsector**

Lo que se ha convertido en una fuente importante de recursos tanto técnicos como financieros para el desarrollo de algunas actividades; habiendo llegado incluso a suplir el apoyo nacional. El interés está centrado, sobretodo en los últimos años, en función de la preservación de los recursos ecológicos y de medio ambiente a nivel mundial, ya que zonas como el Perú poseen áreas de vida que aún no han sido depredadas y cuya conservación contribuye al mantenimiento del equilibrio ecológico. Sin embargo, es necesario tener en consideración que algunos postulados conservacionistas no pueden ser interpretados a ultranza, ya que el recurso forestal es el principal que tiene el país para su desarrollo. En todo caso debe existir una compatibilización de criterios entre la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre nacionales y su utilización racional en apoyo al desarrollo del sector agrario.

#### **4.3.6 El Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000**

Con apoyo de la FAO y organismos internacionales y países y participación de técnicos nacionales e internacionales se ha formulado el indicado plan que cuenta con un marco de acción bastante claro, en el cual se identifican cinco programas priorizados con 72 proyectos, algunos de los cuales se encuentran en ejecución. El costo del Plan es de 254 millones de dólares. Dado que este Plan está enmarcado en el Plan de Acción Forestal Tropical que a nivel mundial propicia la FAO, a través del Comité de Desarrollo Forestal



de los Trópicos, compuesto por 45 estados miembros, es muy factible obtener el apoyo financiero de la comunidad internacional para la ejecución de muchos de los proyectos propuestos.

#### **4.3.7 Mantenimiento de Cierta Estabilidad en los Programas y Acciones Forestales**

A pesar de los obstáculos para el desarrollo del subsector debido a la inestabilidad institucional, la falta de recursos, y la falta de prioridad e interés de las más altas autoridades, la presencia de una estrecha vinculación al subsector por parte de funcionarios y directivos que aún cuando ya no permanezcan en sus puestos originales, siempre han tenido contacto e influencia técnica y profesional, ha permitido mantener niveles de cierta estabilidad al subsector. Contribuyendo a este ambiente se puede mencionar por ejemplo la acción de la Universidad de Cajamarca en su plan de reforestación con fines de uso integral de agua y suelo como parte de su programa de desarrollo rural; recientemente, el trabajo que realiza la Universidad Nacional de Piura en un programa de recuperación del algarrobo y de protección; etc.

### **4.4 Agroindustria**

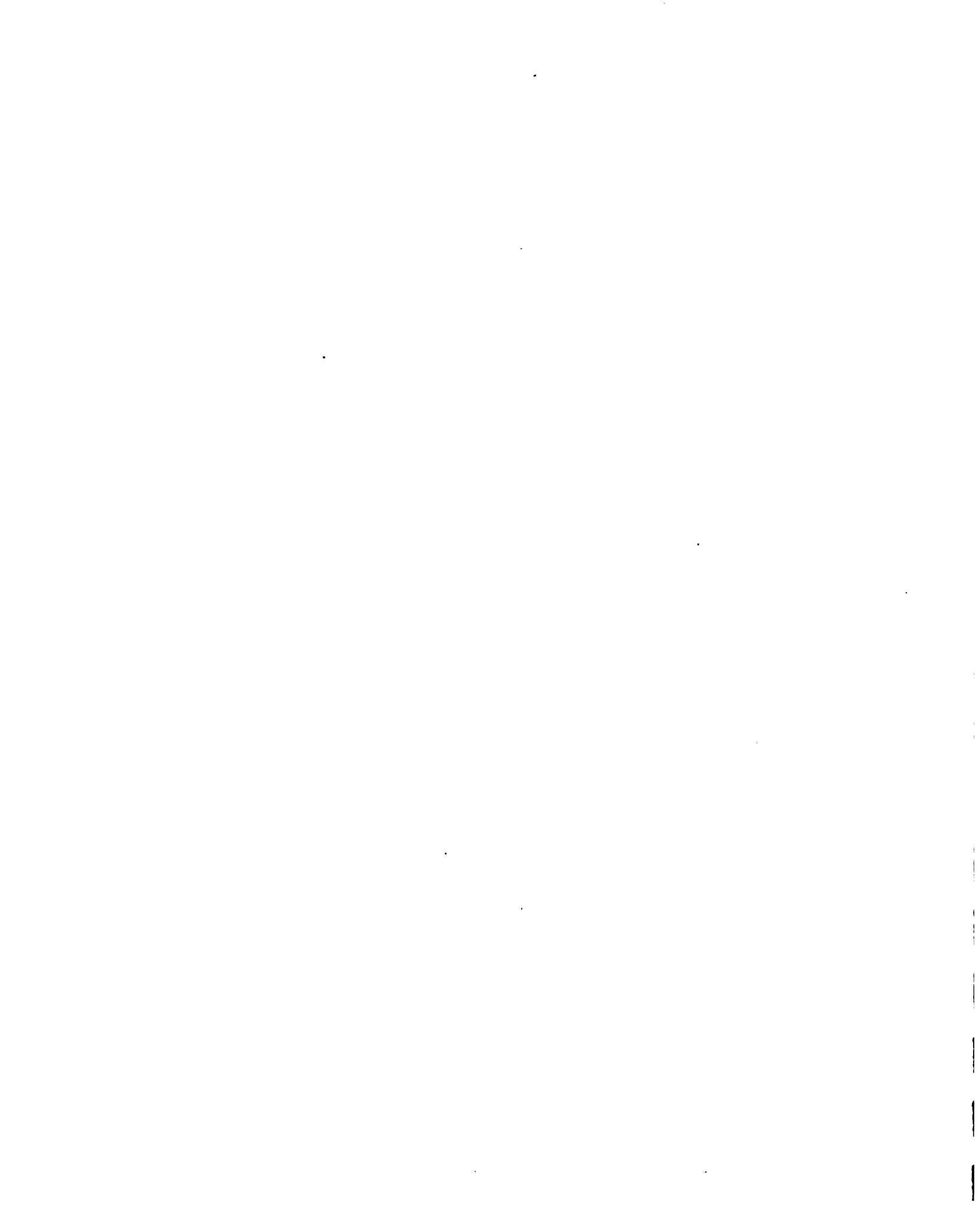
En el tema de la agroindustria, los principales obstáculos para su desarrollo pueden tipificarse como sigue:

#### **4.4.1 Dispersión de la Responsabilidad Administrativa**

La existencia de dos sectores, Industria y Agricultura, que tienen relación e injerencia en el tema, en lugar de contribuir a un desarrollo armónico de la agroindustria causan confusión y la persistencia del dictado de medidas contradictorias que desorientan a los agentes económicos.

A pesar que en un afán de mejorar y armonizar las medidas normativas y administrativas, se ha podido encontrar un buen deseo de coordinación a nivel técnico entre los sectores involucrados, los resultados prácticos no han sido satisfactorios por falta de una mayor complementación en algunas definiciones de política y de ámbitos jurisdiccionales, lo que en definitiva en lugar de contribuir a agilizar los trámites y acciones los han convertido en más complicados y en algunos casos hasta inviables. A ello se aúna el hecho de no estar definidas claramente las responsabilidades institucionales en función de los dispositivos legales vigentes.

Como un ejemplo de los problemas que se suscitan entre los niveles de decisión política y los de regulación y aplicación por una falta de coordinación entre ambos y que

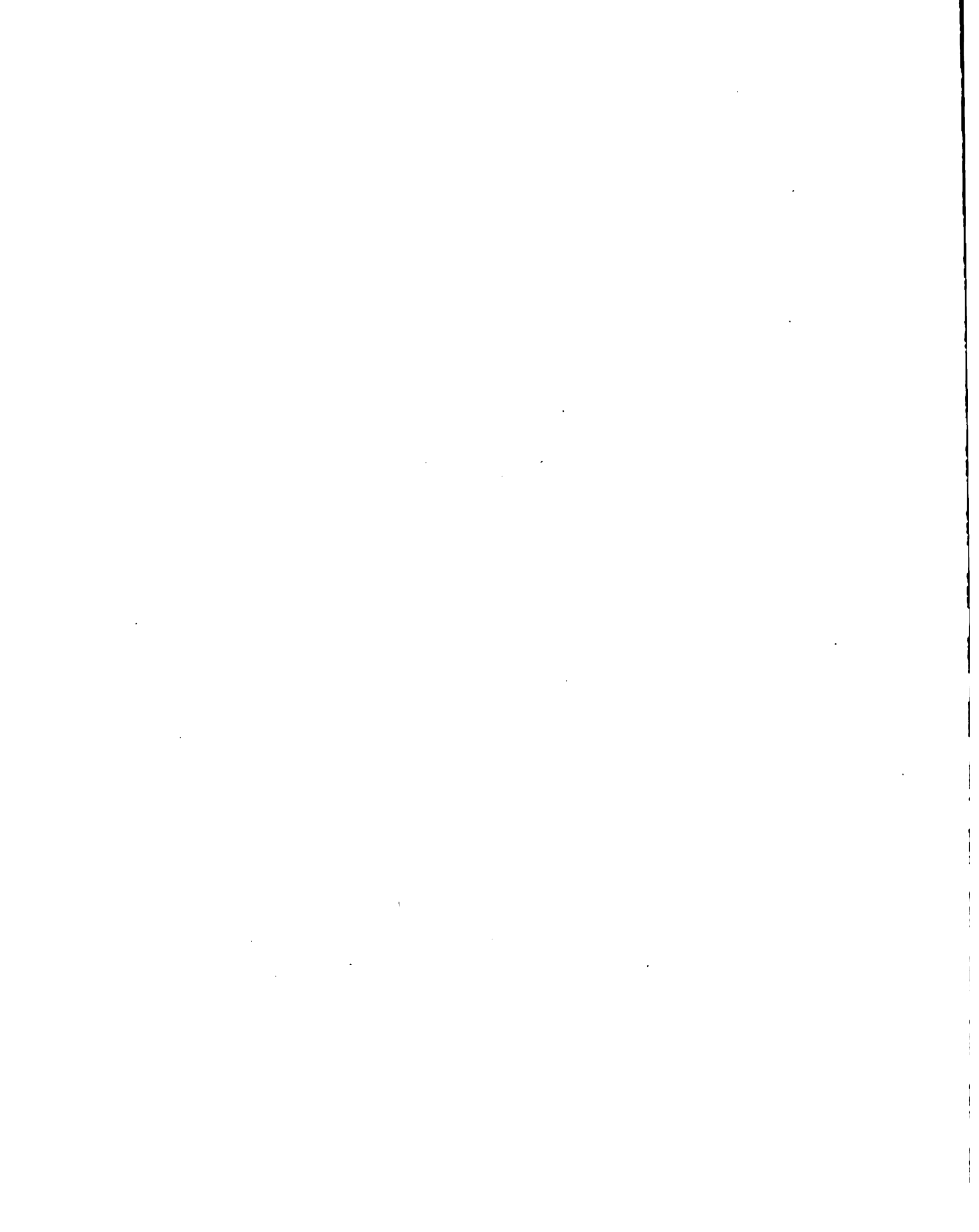


al final resultan en perjuicios para los agentes económicos que se intenta beneficiar, se indica a continuación una situación recientemente planteada:

Mediante una Resolución Cambiaria del Banco Central de Reserva del Perú dada en los primeros días de octubre del presente año, se dispuso que una serie de productos e insumos importados pasaran del dólar libre para su adquisición al dólar del Mercado Unico de Cambios (MUC), para lo cual bastaba la previa opinión favorable del sector respectivo. En este caso se trataba de insumos para la producción de alimentos balanceados y la opinión debía ser dada por el Ministerio de Agricultura; el cual como se trataba de una norma nueva comenzó a implementarse para su aplicación. Un mes después de dada la Resolución Cambiaria y cuando ya Agricultura había establecido el mecanismo para dar su opinión, el Ministerio de Industria reclamó que algunos de los bienes que estaban en la relación de Agricultura, le correspondía al propio Ministerio de Industria dar la opinión por considerarlo insumos industriales; por tanto pasaron a dicho sector. Los requisitos que pedía Industria eran distintos de los de Agricultura. Las empresas que querían acogerse al beneficio del dólar MUC debieron retirar los documentos presentados a Agricultura y hacerlo a Industria. Este sector luego de hacer un análisis de los expedientes les deniega su aprobación por cuanto la agroindustria pertenece al sector agricultura.

A fin de solucionar el problema presentado se decidió dictar una Directiva Conjunta entre los Ministerios de Agricultura e Industria que fue suscrita a nivel de Vice-Ministros; mediante la cual cualquier expediente se debe presentar al Ministerio de Agricultura el que da su opinión y de ser favorable, lo traslada al Ministerio de Industria para que éste a su vez le de su aprobación y lo devuelve a Agricultura para su entrega al solicitante y continuar el trámite a nivel bancario.

Como puede apreciarse se encuentra aquí una doble combinación negativa de un efecto de duplicidad de ámbitos con divorcio entre la instancia que elabora la norma (El Banco Central de Reserva) y quien la aplica (Ministerios respectivos), por falta de una adecuada coordinación previa. Las consecuencias de ello son: desorientación del industrial por no tener a su disposición mecanismos fluidos; mayores gastos de todo orden, que al final son trasladados al consumidor que tiene que pagar un mayor precio. El resultado es que se obtiene un efecto opuesto a lo intentado al darse la norma.





#### **4.4.2 Manejo Tradicional del Concepto de Agroindustria Común Aprovechamiento de Excedentes Agrícolas**

Lo que no ha permitido un adecuado y eficiente eslabonamiento entre ambas actividades.

#### **4.4.3 Falta de Apoyo a la Investigación Agroindustrial**

El caso del ex-Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial (INDDA) que anteriormente se denominó Instituto de Investigaciones Agroindustriales (IIA) y que en la actualidad es sólo un programa dentro del Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial (INIAA), es una demostración palpable de la falta de coherencia en las políticas gubernamentales en relación a esta actividad donde los niveles de prioridad tradicionalmente han estado minimizados, a pesar de la importancia que se le reconoce a la investigación en todo esquema de desarrollo. La investigación agroindustrial en el ámbito del sector público ha sufrido cambios institucionales tan fuertes que en la actualidad el ente que tiene esta responsabilidad cuenta con extremadas limitaciones para cumplir sus funciones, ya que la mayoría de su personal no está suficientemente calificado y lo que es más grave se encuentra desmotivado; además casi todo el equipo que dispone es obsoleto y se encuentra deteriorado. De todo ello podría estimarse que intentar refloatar una institución como el ex-INDDA quizás no fuera lo más adecuado y en todo caso mayor racionalidad habría en la creación de una nueva institución, siempre y cuando se le pudiera dar todas las condiciones para realizar sus actividades sin las trabas antes anotadas.

#### **4.4.4 Falta de Conocimiento Empresarial de los Productores Agropecuarios**

La gestión empresarial en cualquier actividad económica requiere de un conocimiento directo y un manejo adecuado de los siguientes cuatro elementos: i) administración, ii) mercadeo, iii) finanzas, y iv) investigación y desarrollo, es decir el aprovechamiento de la tecnología conocida o la creación de la propia. Desde este punto de vista los productores agropecuarios en general, salvo contadas excepciones, tienen un escaso conocimiento de la gestión empresarial en su conjunto. En el campo de la agroindustria, este conocimiento es fundamental para evitar cualquier fracaso, de allí que mayores posibilidades de éxito lo tienen empresarios de otros sectores que acceden a la agroindustria que los propios agricultores.



#### 4.5 Obstáculos de la Inversión Pública en el Agro

En el aspecto de la inversión pública en el agro algunos obstáculos encontrados son:

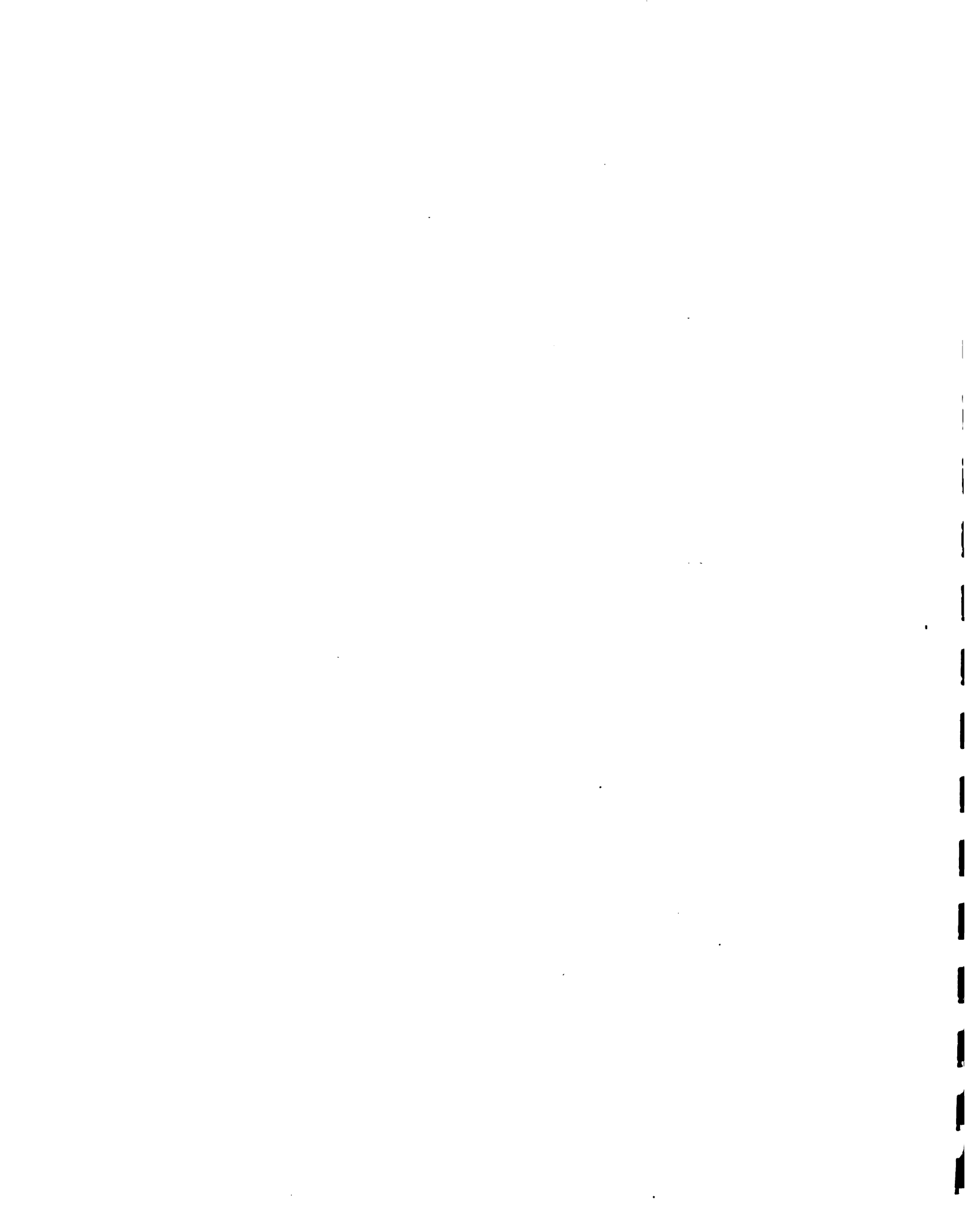
##### 4.5.1 Muchas Instituciones y Poca Coordinación

A lo largo del período evaluado la responsabilidad por la ejecución de la inversión pública agraria ha sufrido muchos cambios institucionales, tanto de carácter sectorial como multisectorial, que por una parte han creado sus propios mecanismos técnicos y administrativos para el manejo de los proyectos y por otra han establecido sus propias normas, sin las coordinaciones adecuadas que permitan una mejor vinculación sectorial e institucional, determinando así la creación de conflictos por competencia por recursos y duplicidades en la formulación y ejecución de proyectos.

##### 4.5.2 Rigidez Presupuestal

Los mecanismos para la formulación y asignación del presupuesto a nivel del sector público, en los últimos años han determinado una serie de restricciones para una adecuada correspondencia entre las prioridades sectoriales y los recursos necesarios. El Ministerio de Economía por lo general sólo asigna fondos para aquellos proyectos que se denominan de compromiso ineludible y que son normalmente aquellos que ya han sido iniciados en ejercicios anteriores y se continúan; es muy difícil obtener recursos para proyectos nuevos, aún cuando ellos sean prioritarios. La ejecución presupuestaria también es bastante rígida por cuanto a partir de la aprobación presupuestal que es a través de una ley del Congreso, el gasto se verifica previa la aprobación de calendarios de compromisos de carácter trimestral y de autorizaciones de giro mensuales, que muchas veces no cubre las necesidades de los proyectos y en determinados periodos en que la disponibilidad fiscal es escasa sólo se atienden gastos de remuneraciones pero no de bienes y servicios, lo que desvirtúa el carácter de un proyecto de inversión.

Una rigidez adicional que se tiene en el presupuesto público es que éste es de carácter anual según calendario y la distribución de recursos no tiene en consideración que el calendario agrícola tiene otra periodicidad, lo que dificulta que los proyectos del sector agrario, sobre todo aquellos que tienen acción directa sobre aspectos de tipo productivo, no dispongan de los fondos en los momentos que con mayor oportunidad y cantidad se requieren.



#### 4.6 Planificación Agraria y Asesoramiento Político

En el tema del asesoramiento político y la planificación, se han podido determinar los siguientes principales obstáculos para el mejor desenvolvimiento institucional:

##### 4.6.1 Rigidez Instrumental

Tradicionalmente la planificación se ha venido identificando como la elaboración de diagnósticos, objetivos y metas, estrategias, políticas, programas y proyectos; que son integrados en planes, generalmente de dos tipos: de mediano y de corto plazo o anuales. Estos planes son la mayor de las veces excesivamente cuantitativos y detallados, los cuales aún cuando se reconoce que rápidamente quedan desactualizados, no se revisan hasta que vence su período de duración. Así se completa el ciclo con la etapa de evaluación y se inicia otro con la preparación del nuevo plan, cuya primera etapa es la elaboración de un nuevo diagnóstico.

En el proceso seguido con esta práctica, el esfuerzo de elaborar esos planes ha resultado en una notoria desarticulación entre éstos y la toma de decisiones reales, y entre ellos y la acción. Es así que los planes en lugar de ser instrumentos que quíen la acción transformadora de la realidad, generan escaso interés en los niveles políticos y operativos.

El procedimiento seguido tuvo una real validez y fue de mucho efecto en los primeros años de instauración de la planificación como sistema, ya que sirvió para dar un ordenamiento al proceso planificador; lo que con el correr de los años por falta de una adecuación a la realidad cambiante, tanto política como económica, ha hecho que pierdan vigencia por su rigidez.

##### 4.6.2 Oportunidad del Asesoramiento

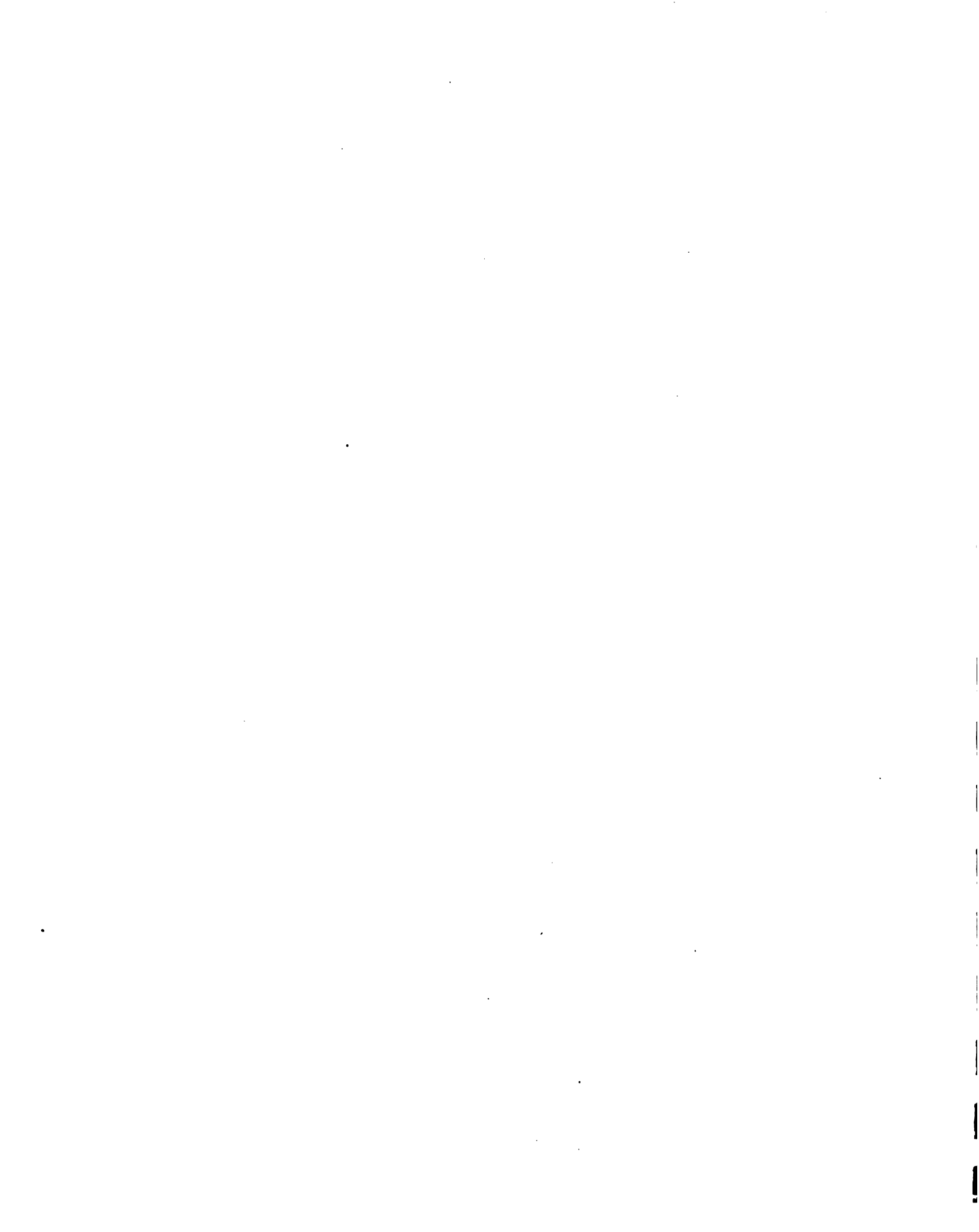
Existe una dificultad permanente entre los niveles de decisión y los planificadores en cuanto al asesoramiento que aquellos requieren. El político necesita respuestas rápidas para su toma de decisiones y los planificadores en general, necesitan una serie de pasos de carácter analítico para dar propuestas viables que demandan la realización de "un estudio". Esta situación hace que el planificador se aleje del sistema de toma de decisiones, sobre todo cuando ellos se tornan en un tratamiento del problema de carácter coyuntural.



La falta de respuesta inmediata por parte de los planificadores a problemas requeridos por los que toman decisiones, ha originado que éstos diseñen mecanismos que les facilite el análisis y la propuesta rápidamente, habiendo así reemplazado a los planificadores por asesores individuales o grupos de asesoramiento estrechamente ligados a los más altos niveles políticos sectoriales, o sea ministros y vice-ministros. En términos generales los grupos de análisis de políticas agrícolas se ubican como unidades aisladas del resto de las dependencias formalmente establecidas en la organización sectorial, ocasionando muchas veces conflictos interinstitucionales; sin embargo, con el correr del tiempo se ha podido apreciar que estos grupos podrían correr similar suerte que las oficinas de planificación, ya que se están convirtiendo cada vez con mayor énfasis en unidades de investigación o estudios económicos.

#### **4.6.3 Exclusividad del Tema para Economistas y Planificadores**

El enfoque del trabajo tanto de la planificación como del asesoramiento político requiere de un conocimiento de los aspectos operativos que se relacionan con la problemática agrícola y rural y su relación con otros sectores; en ese sentido la presencia exclusiva de planificadores y economistas no necesariamente garantiza que se aborde en toda su dimensión el problema que se quiere solucionar, ya que es imprescindible la participación de especialistas que conozcan a profundidad determinados aspectos específicos que escapan normalmente a los planificadores y economistas. Así por ejemplo, en el caso del crédito agrícola, el tratamiento que se le da al tema es en base al análisis de estudios anteriormente realizados y a la información proporcionada por las instituciones vinculadas tales como Banco Central de Reserva, Banco Agrario, etc., pero no se hace partícipes en el análisis de la problemática a personas que están íntimamente ligadas a la parte operativa, como son el propio agricultor, o los agentes de crédito que trabajan a nivel de campo; esta falta de participación se hace más patente en un país como el Perú, en el que se tiene diferentes características en cuanto a su producción, clima y tipo de empresa. Situación similar ocurre con otros casos, como podría ser el manejo de ciertas variables para la determinación de precios de algunos productos; producción especializada como podría ser la avicultura, forestales, ganadería en sierra, etc. que demanda especialistas calificados en estas materias, que en muy raras ocasiones forman parte de los equipos de trabajo de las oficinas de planificación y de los grupos de análisis de política.





#### 4.6.4 Problemas de Coordinación Intersectorial

Si bien a nivel global existen mecanismos para este asunto tales como el Comité Intersectorial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF); a nivel más operativo se nota una gran ausencia de mecanismos adecuados de coordinación entre el sector agricultura y otros que tienen relación o influencia en su desarrollo. Esta falta de mecanismos de coordinación intersectorial ha originado una serie de problemas de diferente índole y magnitud, entre los que se pueda mencionar los siguientes: i) asignación de recursos del programa monetario para el Banco Agrario, ii) descapitalización permanente del Banco Agrario por la tasa de interés que se le fija a sus préstamos, iii) descoordinación entre el BAP y el Ministerio para créditos de algunas campañas de siembras; iv) desabastecimiento de trigo por descoordinación entre el MEF, Banco de la Nación y ENCI, por deudas anteriores que esta última tenía con el BN debido a cartas de crédito no canceladas; por su parte el Banco no quería abrirle nuevas cartas de crédito hasta que cancelara las anteriores; pero a su vez ENCI no recibía las transferencias del MEF por las ventas subsidiadas realizadas; todo ello se convertía en un círculo vicioso en que nadie quería ceder y tampoco ninguna entidad se sentía responsable; v) problemas entre Petroperú y ENCI para el abastecimiento de fertilizantes; en la cual igualmente Petroperú no quería venderle a ENCI por deudas anteriores de ésta; además ENCI tenía por ley la exclusividad de venta de fertilizantes en el mercado nacional y Petroperú, a pesar de tener disponibilidad del insumo, no lo podía vender directamente a los usuarios por carecer de autorización. Todo ello trajo como consecuencia retrasos en la campaña agrícola; vi) Agricultura elaboró un programa de explotación racional de pastos en Puno para lo cual, entre otros aspectos, requería importar alambres para cercas, sin embargo ello no pudo ejecutarse porque el Ministerio de Industria no dió su aprobación porque se estaba instalando una fábrica privada para producir dichas cercas. Finalmente el programa no se ejecutó porque cuando se instaló la fábrica sus precios de venta eran muy superiores a los importados y quedaron fuera del alcance de los ganaderos; vii) problemas de flete de transporte entre ENAFER y ENCI para el abastecimiento de fertilizantes a las zonas de Cusco y Puno. Por ley ENAFER tenía fletes más bajos para transportar alimentos y fertilizantes. Sin embargo, cuando ENCI recurrió a sus servicios no fue atendido porque dada su escasa capacidad de bodega en el ferrocarril del sur, así como sus problemas de liquidez, preferían atender otros productos, como por ejemplo cerveza, que pagaba más flete, originándose problemas de abastecimiento de fertilizantes en la sierra sur del país. Estos problemas han sido tratados



para ser resueltos por lo general cuando ellos han trascendido a niveles superiores y requieran la intervención de las máximas autoridades sectoriales para darles una solución, lo que generalmente se hace a través de una directiva conjunta. Las principales razones por las que se producen estas descoordinaciones intersectoriales son: i) no hay ni tradición ni preparación para trabajos conjuntos entre sectores, más bien lo que existe es antagonismo funcional; ii) no existen ni los recursos ni los mecanismos para implementar la realización de trabajos conjuntos; iii) hay una creencia establecida a nivel de los sectores que las funciones deben permanecer sin ningún cambio; el hecho de aceptar el traslado de una función o responsabilidad de un sector a otro por la idoneidad en el tema, hace pensar que se está actuando en contra de su propio sector y podría interpretarse como una especie de traición a él.

Entre algunos aspectos positivos que en determinado momento facilitaron la acción del asesoramiento político y del sistema de planificación, puede citarse los siguientes casos:

#### **4.6.5 La Constitución del Comité de Coordinación Alimentaria**

Conformado en su origen por los Ministerios de Alimentación, Agricultura y Comercio, que tenía como función la asignación de divisas a los alimentos básicos importados, coordinar el programa de embarques de alimentos importados y coordinar la política de precios; todo ello derivó en la creación del Programa Anual de Importaciones (PAI), que era formulado y se hacía su seguimiento en dicho Comité. En este Comité participaban activamente funcionarios de los diferentes sectores que tenían que ver con la problemática de los productos incluidos. En el caso del sector alimentación intervenían directamente los directores generales de Producción, de Comercialización y de Planificación.

#### **4.6.6 La Experiencia del Asesoramiento Político a las más Altas Instancias Sectoriales**

Se tuvo durante la vigencia del Ministerio de Alimentación, en la que la Oficina Sectorial de Planificación, participaba activamente en los diferentes tópicos del manejo sectorial, existiendo un nivel de acercamiento entre el Ministro y la oficina sectorial que facilitaba grandemente el asesoramiento. Este acercamiento se dio en gran medida, debido a que dicha oficina sectorial fue creada fundamentalmente en base a funcionarios procedentes de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, que tenían una gran experiencia y conocimiento en los aspectos de planificación y programación; se contaba además con un



instrumental metodológico y una serie de estudios básicos que permitieron presentar planteamientos en forma oportuna para solucionar problemas, lo que le permitió ganar rápidamente la confianza de la alta dirección; se impuso un estilo de gran apertura hacia el trabajo conjunto con el resto de direcciones generales y zonales e incluso se dio apoyo y sistematizó muchas iniciativas de los propios productores.

#### **4.7 Regionalización del País**

En el campo de la regionalización del país, cuyo proceso está iniciándose, se presenta a continuación algunas apreciaciones que deberían debatirse a la mayor brevedad a fin de llegar a definiciones que eviten posibles trabas futuras:

##### **4.7.1 Visión de Regionalización frente a Municipalización**

Existen opiniones en el sentido que ante la actual decisión de proceder a poner en marcha el proceso de regionalización, hubiera sido preferible previamente consolidar el sistema municipal del país en sus niveles provincial y distrital, por cuanto consideran que allí es posible llegar a decisiones más democráticas y mejor ligadas a las necesidades de la población. Si bien es cierto que en la concepción regional se considera la participación de instituciones representativas, se corre el peligro de politizar y burocratizar el proceso.

Por otra parte, aún aquellos que defienden el proceso de regionalización consideran que ha habido apresuramiento en las decisiones de implementación; más oportuno hubiera sido escoger dos o tres regiones e iniciar el proceso con ellas, para luego a la luz de la experiencia adquirida, extenderla al resto.

##### **4.7.2 Peligro de Burocratización**

A pesar que el concepto filosófico de la regionalización, es buscar el armónico desarrollo del país, la ley de bases y las respectivas leyes de creación de las regiones tienen un carácter sustancialmente administrativo; lo que podría originar que la mecánica de implementación de los entes necesarios para manejar las diferentes regiones, haga que se establezcan una serie de estamentos que dificulten en lugar de facilitar el proceso. Existe el riesgo que se creen sistemas administrativos similares a los actualmente existentes a nivel del gobierno nacional, pudiendo burocratizarse las regiones.



#### **4.7.3 Conveniencia de Creación de Subregiones**

Existen dos corrientes en este tema; algunos están de acuerdo por cuanto estiman que por el dimensionamiento de las regiones, es necesaria la presencia de órganos intermedios que actúen como elementos de coordinación de las decisiones regionales y las puedan adecuar al ámbito de actuación de las subregiones. Los que están en desacuerdo aducen que podría haber problemas en el manejo de recursos, interpretación de las decisiones mayores y conflictos de interés con los entes municipales que tienen la representatividad a nivel local; lo que ya ha sido motivo de dificultades al establecerse las denominadas micro-regiones. Otro aspecto a considerar en el caso de creación de subregiones es el ámbito geográfico que ellas debe tener y que en todo caso deben respetar la integridad provincial, para evitar resquebrajamiento en el desarrollo de actividades y proyectos.

#### **4.7.4 Mecanismos para Definición de Niveles en el Caso de Proyectos**

Se debe llegar a establecer muy claramente cuando un proyecto o actividad tiene una connotación nacional y por tanto rebasa el ámbito regional; asimismo dentro de la propia región se deberá definir ámbitos precisos para evitar fricciones internas que traben la marcha eficiente de los proyectos o actividades.





## V CURSOS DE ACCION

De la revisión y análisis de los diferentes temas indicados anteriormente e identificados los principales factores que han facilitado o trabado el accionar del sistema institucional ligado al agro y captados los conceptos que las corrientes políticas tienen sobre algunos aspectos de los temas tratados, se han extraído planteamientos que permiten recomendar algunos cursos de acción o alternativas de carácter global o general y en aspectos específicos se presentan apreciaciones o sugerencias de orden puntual.

### 5.1 Aspectos Globales del Marco Institucional

En lo referente a los aspectos globales que le hacen a la situación del marco institucional ligado al agro, se pueden indicar los siguientes cursos de acción:

#### 5.1.1 Nueva Estructuración del Sector Agrario

Existe un consenso de todas las corrientes políticas acerca de la necesidad de modificar el rol y la estructura del Estado en lo referente al sector agrario para hacerlo más dinámico y eficiente y además estando en marcha el proceso de regionalización, se reconoce que en un futuro muy próximo deberá también modificarse la organización del sector público agrario para servir mejor a sus agentes económicos. Para lograr un adecuado proceso de estructuración de la parte administrativa del sector público agrario, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

i) antes de iniciar el proceso de reorganización es necesario definir con absoluta claridad el rol que les corresponde al sector público, a la universidad y al sector privado en el proceso de desarrollo del sector, así como sus interrelaciones, pues se reconoce que cualquier estructura que se adopte es la forma en que se ordenan y organizan los entes que intervienen para cumplir con los roles que les son asignados;

ii) debe evitarse la organización clásica que se ha seguido tradicionalmente, en la cual se definía la organización, se daba la ley respectiva y compulsivamente se colocaban a las personas; este tipo de procedimiento genera, como ya se indicó en el capítulo anterior, una serie de efectos negativos en los recursos humanos; más bien la organización que se plantee debe ser un marco de referencia a ser alcanzado gradualmente teniendo en cuenta las características en cantidad y calidad del recurso humano, así como de los recursos financieros;



iii) en el proceso gradual de reorganización, el nivel central debe dedicarse fundamentalmente a las labores de planificación y supervisión con un número reducido de personal; igualmente el nivel central deberá manejar algunos programas nacionales que por su característica de sistema de tipo integral hace que sea imprescindible este tipo de manejo; estos programas sólo deben ser los estrictamente indispensables, habiéndose encontrado en un primer avance que existen tres programas integrales que serían manejados a nivel central: investigación, estadística y manejo de medidas de conservación (parques nacionales, reservas nacionales, santuarios);

iv) Aún en los programas nacionales, el nivel central debe dedicarse a las actividades de planificación, supervisión y ejecución de algunas acciones de carácter muy específico; siendo el nivel regional el encargado de la mayoría de actividades de ejecución. En ese sentido el nivel central no debería de utilizar más del 20% de los recursos financieros que se asignen por cualquier fuente al programa; y cuando menos el 80% restante debería dedicarse exclusivamente a la atención del trabajo de campo.

#### 5.1.2 Tratamiento al Excedente de Personal

Como consecuencia del proceso de reorganización en los términos indicados en el punto anterior, existe alta probabilidad que se tenga un excedente de personal, sobre todo a nivel central; para el cual el tratamiento de su situación debe realizarse en términos de equidad y justicia, sobre todo teniendo en consideración que el crecimiento del número de personal ha obedecido tradicionalmente a la creación de órganos y organismos como producto de decisiones de orden político más que técnico. Existen algunas posibilidades de tratamiento del excedente de personal, los mismos que deben ser sujetos a libre elección del personal y de ninguna manera de carácter compulsivo; entre ellas se citan las siguientes:

i) el retiro de la administración pública con una asignación permanente igual a la que viene percibiendo, pero sin derecho a incrementos o reajustes; se trataría de una compensación distinta a lo que es una cesantía o jubilación;

ii) capacitación gratuita del personal a todo nivel por un determinado período, durante el cual el trabajador seguirá percibiendo su remuneración; al fin de la capacitación se les puede reubicar en determinados puestos de acuerdo a su capacitación y los que desean se retiran en las condiciones indicadas en la alternativa anterior. Este programa de capacitación demandará una gran cantidad de convenios entre



el Ministerio y las universidades u otras instituciones de capacitación para cumplir la acción capacitadora.

iii) Creación de unidades especiales para aquel personal que no quiere optar por alguna de las alternativas anteriores, y que por sus conocimientos, eficiencia y motivación, no son susceptibles de ser captados por otras unidades operativas; este personal sólo tendrá los incrementos salariales establecidos por ley.

Se debe indicar que estas alternativas de carácter voluntario, de ninguna manera deberán ir en contra de los beneficios establecidos por ley para toda la administración pública.

#### **5.1.3 Eliminación de las Rigideces Reglamentarias y de Sistemas**

i) Para evitar la excesiva rigidez que representa el tener reglamentos demasiado detallados, se recomienda que los reglamentos sean más generales, de tal manera que cuando se tenga que incluir alguna actividad nueva como consecuencia de las necesidades del servicio, o eliminar alguna que se vuelve innecesaria u obsoleta, no se tenga que proceder a la modificación de los reglamentos.

ii) Para el caso de los numerosos sistemas administrativos existentes, se recomienda proceder a su integración (ejemplo se podría integrar planificación, presupuesto, racionalización, en uno sólo, etc.). Se debe tener en cuenta así mismo las características de las funciones ya que algunas son de carácter permanente y otras lo son transitorias o de realización periódica y para cuya ejecución se puede disponer de grupos polivalentes de trabajo que pueden estar rotando en apoyo a los diferentes órganos y organismos. Además en el caso de los sistemas administrativos, se tienen niveles de manejo y funcionabilidad, lo cual hace que no sea indispensable tener la misma estructura de un sistema a nivel central, que a nivel regional o local, o a nivel de un programa o un proyecto.

#### **5.1.4 Convenios que Permitan Disminuir la Inestabilidad Institucional**

En vista de la inestabilidad institucional y política detectada en la estructura y organización del sector agrario, que dificulta grandemente la continuidad en el tratamiento de los temas prioritarios para el sector; para amenguar esta situación es posible establecer convenios con instituciones de prestigio y con estabilidad mayor que el sector público, tales como podría ser el caso por ejemplo, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para encargarse del



tema de las políticas macroeconómicas y sectoriales y de economía campesina; la Universidad del Pacífico para el tema de la gestión empresarial agropecuaria y agroindustrial, etc.

#### **5.1.5 Previsión para Evitar el Excesivo Crecimiento de los Organos y Organismos del Estado**

Aún cuando se pudiera reorganizar eficientemente en un determinado momento al estado, sino se toman las precauciones debidas se corre el riesgo que en un mediano plazo algunos de sus órganos y organismos crezcan desmesuradamente, lo que deviene en excesivo burocratismo e ineficiencia de la función; por lo que es recomendable tener en cuenta lo siguiente:

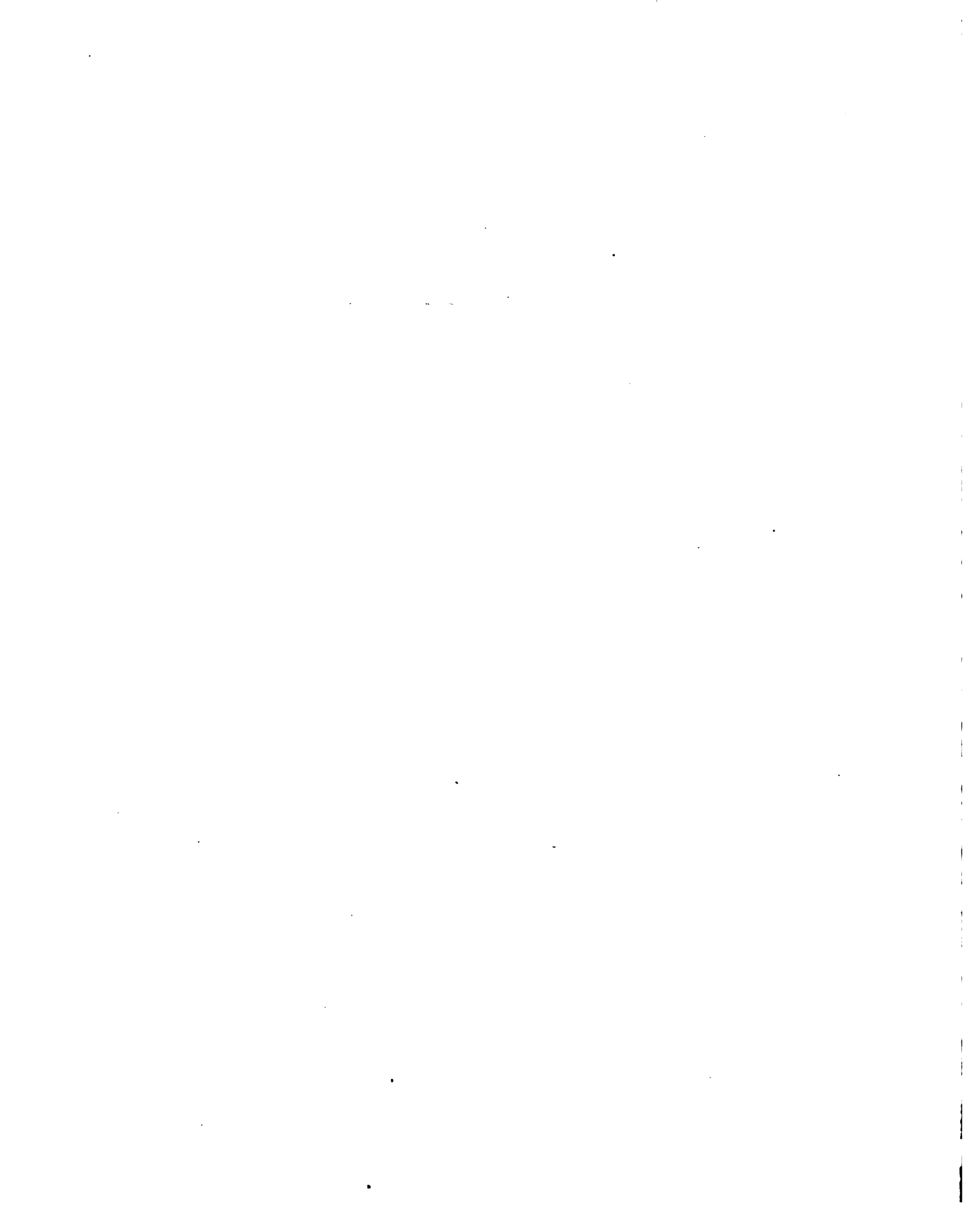
i) Precisión y ordenamiento de la carrera pública para evitar que determinados puestos sean cambiados, o incrementados arbitrariamente;

ii) regulación de los denominados puestos de confianza, para lo cual se debe elaborar algunos parametros como número de ellos en relación con el número total de puestos técnicos, etc.;

iii) normas generales para evitar el crecimiento desmesurado de las instituciones, tales como crecimiento en relación con el producto bruto interno, relación entre número de profesionales y técnicos y administrativos, comparación con la organización de entes similares del sector privado o de otros países. Este tema requiere de un mayor estudio por especialistas que puedan dar sugerencias y recomendaciones precisas.

#### **5.1.6 Relaciones Laborales**

La no existencia de un área especializada en el Ministerio de Agricultura que se encargue de las relaciones laborales, hace que éstas sean muchas veces tirantes e inflexibles, originando las múltiples paralizaciones laborales. De allí que se hace imprescindible la creación de un área que con la suficiente delegación de autoridad y potestad para atender los problemas, pueda hacer el trato directo con los representantes sindicales de los trabajadores. Esta área debería tener una estructura, jerarquía y alcance similar a la que tienen las llamadas áreas de relaciones industriales en el sector privado.





### **5.1.7 Uso de los Organismos No Gubernamentales (ONG) para Ejecución de Actividades en el Campo**

Existe un gran número de ONGS que trabajan en el sector agrario directamente con los productores, siendo posible utilizar su capacidad instalada, experiencia y presencia en determinados ámbitos para trabajar conjuntamente con el Estado en muchos programas. Dichas ONGs por lo general cuentan con un efectivo apoyo de la cooperación internacional. Sería conveniente acordar con ellas, áreas específicas de trabajo, para evitar duplicidades e interferencias, mediante convenios que podrían diseñarse como programas que el Ministerio presentaría a las fuentes de cooperación para obtener los recursos correspondientes. El Ministerio actuaría como supervisor del programa y las ONGs se encargarían de su ejecución.

### **5.1.8 Capacitación a todo Nivel**

El Estado y el sector agrario por lo general han desarrollado sus actividades de capacitación preferentemente a nivel de profesionales del ente central descuidando la mayoría de las veces al personal que trabaja directamente con los agentes económicos; lo que se traduce en un deficiente apoyo en el nivel de contacto que tiene el servicio que da el Estado, este aspecto se ha encontrado con mayor deficiencia en el área forestal. En este sentido es necesario preparar programas de capacitación sobre todo en los niveles operativos para dar mayor eficiencia al apoyo del sector público al agro. En este campo se puede utilizar la experiencia y capacidad de instituciones como el IICA, la FAO, etc.

### **5.1.9 Manejo Integral de los Servicios al Agro por Valles o Micro Regiones**

Ha habido experiencias exitosas en el pasado acerca de un tratamiento integral al manejo de los servicios al agro, que incluían aspectos de investigación, extensión, servicio de abastecimiento de insumos, maquinaria agrícola, transformación y exportación; incluyendo además el manejo de cuencas y el control integrado de plagas; como fue el caso del complejo industrial de Casagrande en la costa norte y de la Asociación de Agricultores del Valle de Cañete. Las condiciones en que se dieron estas experiencias son diferentes a las actuales, por los cambios habidos en la propiedad de la tierra, modalidad empresarial e incluso tipo de agricultura; sin embargo, dada la importancia que tiene esta forma de tratamiento, es recomendable realizar algunos estudios que permitan visualizar la posibilidad de su aplicación en las condiciones actuales.



## 5.2 Aspectos Relacionados a la Generación y Transferencia de Tecnología

En los aspectos relacionados a la generación y transferencia de tecnología agropecuaria se presentan las siguientes propuestas de cursos de acción:

### 5.2.1 Manejo Integral de la Investigación y Extensión

Existe un consenso multipartidario que en las actividades de investigación y extensión agropecuaria debe haber una participación coordinada del sector público, la universidad y el sector privado organizado; además en el caso del sector público la investigación y la extensión deben formar parte de un mismo organismo. Para viabilizar este sistema integrado se deberá establecer convenios con una organización y funcionamiento similar al que tenía en la década pasada el programa nacional de arroz. En la actualidad existen trabajos valiosos realizados sin mayor integración, u otros en que la integración es entre dos estamentos, en base a los cuales se puede establecer programas de manejo integral; tales como sería el caso del maíz amarillo en que trabaja la UNA y el Comité de Productores de Maíz para lo cual habría que reforzar la participación del sector público; de la cebada que trabaja la UNA con la Maltería Lima, donde habría que iniciar la intervención del sector público y los productores organizados; el del trigo en el que participa la FUDETRIGO con la UNA debiendo ampliarse al sector público; el caso del algodón a cargo de FUNDEAL debiendo reforzar su acción sobre todo con la Universidad de Piura; pastos y camélidos donde hay trabajos del INIAA y la Universidad del Altiplano de Puno y habría que reforzar la participación privada; cultivos nativos donde el mayor trabajo lo ha venido haciendo la Universidad del Cusco, habría que ampliar la participación del sector público y los productores; caña de azúcar en que viene trabajando la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque con la CAP Tumán, por lo que habría que reforzar la participación de las otras CAPs y del sector público; y por último el trabajo que realiza la Universidad de Cajamarca en plantaciones forestales y manejo integral de cuencas, donde falta reforzamiento del sector público y de las comunidades.

El éxito del tratamiento integral de estos programas, depende no sólo del liderazgo y prestigio de las instituciones que ya vienen trabajando en ellos, sino fundamentalmente de la disponibilidad de recursos, por lo cual si bien existen algunos recursos producto de autogravámenes, sería necesario obtenerlos por ejemplo de una tasa de importación de productos



alimenticios y a la exportación de productos agropecuarios tanto al estado natural como procesado.

### **5.2.2 Racionalizar la Infraestructura de Investigación**

La cantidad de estaciones experimentales de primer y segundo orden, si bien es cierto la mayoría de veces responden a las características agroecológicas de la agricultura nacional pudiendo en número ser adecuadas; sin embargo, frente a los recursos humanos y financieros disponibles en la actualidad y poca posibilidad de tener mayores recursos en un futuro próximo, resulta excesiva; por lo que es indispensable reducir su número, racionalizándolo a las posibilidades reales del país. Complementariamente a esta racionalización se debería tratar de realizar el trabajo de investigación a través de la ejecución de experimentos en los campos de los propios agricultores.

### **5.2.3 Reorientación de la Extensión Agropecuaria Estatal hacia Zonas Prioritarias**

Existe consenso de las agrupaciones políticas que el estado debe reorientar su acción en la extensión agropecuaria hacia las zonas deprimidas de la sierra y hacia la ceja de selva. Para que esta acción se refleje fielmente se estima que no menos del cincuenta por ciento de los recursos que dispone el estado deben destinarse a estas zonas. Además esta acción debe complementarse con lo anteriormente expresado de la participación de las ONGs.

## **5.3 Aspectos Relacionados a la Actividad Forestal y de Fauna**

En los aspectos relacionados a la actividad forestal y de fauna se tiene las siguientes propuestas de cursos de acción:

### **5.3.1 Concordar Leyes que Afectan al Subsector**

Posteriormente a la promulgación de la ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 1975, se han dictado una serie de dispositivos legales que han hecho variar tanto los conceptos como la aplicación de la primera. Todos estos cambios han sido hechos sin realizar las coordinaciones previas para evitar interferencias y así mismo han causado gran desconcierto en los niveles de regulación y aplicación de la ley forestal, ya que algunos de los dispositivos dados con posterioridad no han sido de su conocimiento, lo que determina mayor confusión, que se hace más patente a nivel de los agentes económicos afectados. De allí que es imprescindible elaborar un texto concordado de la legislación que incide en la actividad forestal y de fauna, a fin de que todos los que intervienen en este sub-sector, sean entes o personas del sector público o privado tengan un



conocimiento cabal de su situación actual. Para la preparación del texto concordado se debería conformar una Comisión en que intervenga también el sector privado.

### **5.3.2 Intervención Directa de las Comunidades en el Manejo de Proyectos de Reforestación**

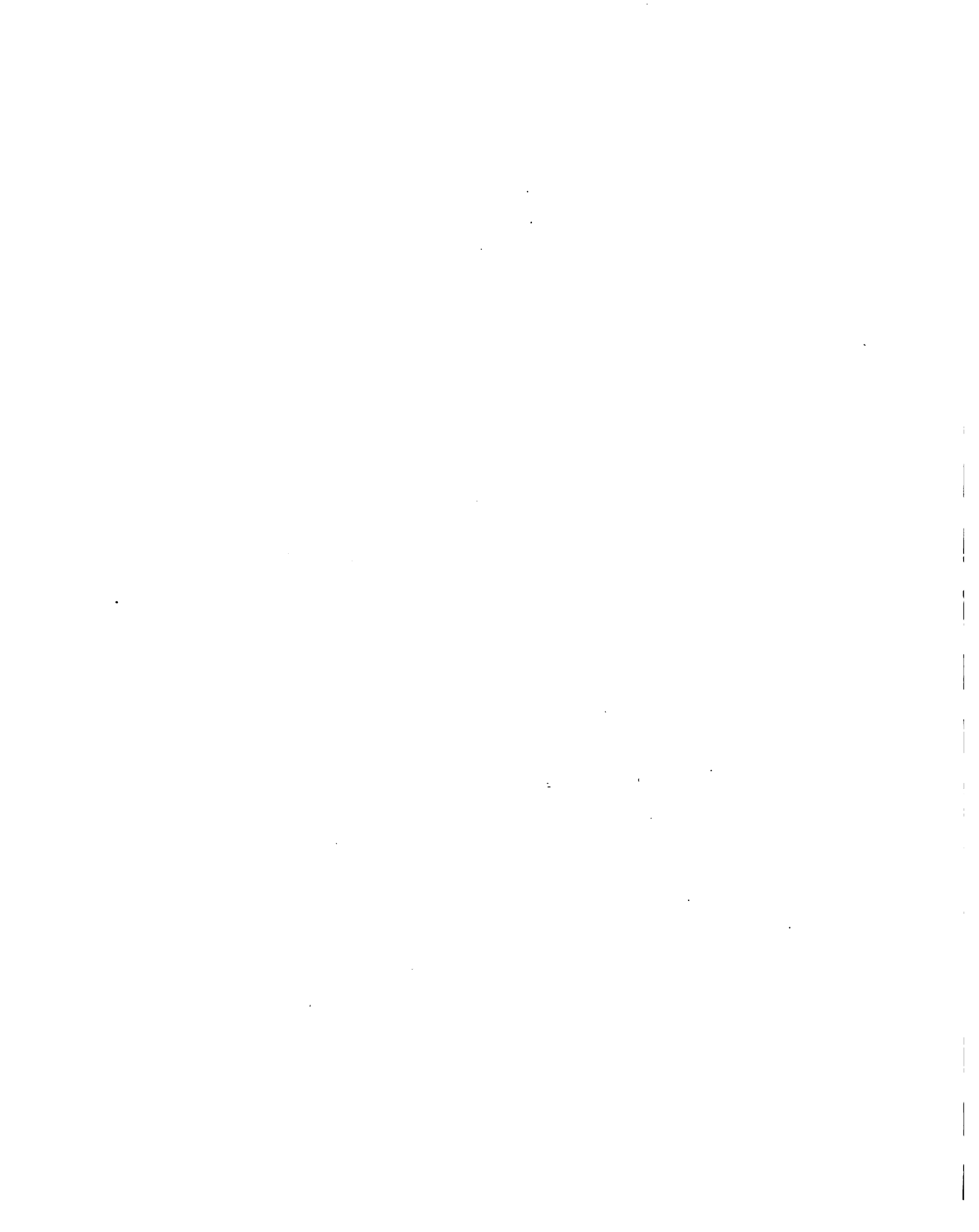
Tradicionalmente la conducción y la mayor parte del manejo de los recursos en proyectos de reforestación se ha hecho por el sector público. La participación de las comunidades sobre todo en la sierra, donde se han desarrollado o se desarrollan estos proyectos, ha sido de carácter marginal. Por otra parte el sector público no dispone de los recursos suficientes como para conducir eficientemente estos proyectos, gastándose la mayor parte de la escasa disponibilidad de fondos en el pago de remuneraciones de personal, quedando cantidades muy exiguas para las propias acciones de reforestación.

De lo anterior se sugiere que deberían realizarse algunos estudios específicos por parte de especialistas en el tema, para definir las posibilidades reales que la conducción directa de proyectos de reforestación se realice por las propias comunidades beneficiarias, transfiriéndoles el sector público parte importante de los recursos asignados para este efecto. En todo caso, podría tomarse como alternativa, o en forma paralela a los estudios que se sugiere, la identificación de algunas comunidades que actuarían como piloto para ver los alcances de esta medida, antes de su masificación.

### **5.3.3 Apoyo al Plan Nacional de Acción Forestal**

La seriedad profesional con que se ha formulado el Plan, al contar con la participación de un grupo de expertos nacionales y extranjeros, conocedores del tema forestal y con amplia experiencia a nivel de campo, ha determinado que los 72 proyectos incluidos cubran casi la totalidad de requerimientos técnicos, económicos y financieros para favorecer el desarrollo forestal a mediano plazo.

Así mismo, se tiene conocimiento que existe una amplia buena voluntad de parte de muchas fuentes de cooperación internacional para apoyar la casi totalidad de los proyectos; lo cual requiere que haya un compromiso nacional efectivo en darle la prioridad necesaria y proporcionar los recursos adecuados de contraparte. Sin embargo, de lo apreciado al revisar la inversión pública en el sub-sector forestal y de fauna, se nota que en términos reales no se le ha dado importancia. De allí que sea imprescindible sensibilizar a las diferentes corrientes políticas para que se obtenga de ellas un compromiso de consenso en darle la





real prioridad que necesita el sub-sector y agotar esfuerzos para proporcionarle los recursos técnicos, económicos y financieros a fin de poner en ejecución en toda su amplitud el Plan Nacional de Acción Forestal, interesando así mismo el concurso de la empresa privada nacional.

#### **5.3.4. Participación Privada en Inversión Forestal**

Se tiene conocimiento que existe un proyecto de ley, que se encuentra para ser debatido en el Congreso de la República, el cual fija condiciones y proporciona incentivos para la inversión forestal por el sector privado. Se debe buscar los mecanismos para que dicho proyecto de ley, se analice y debata a la mayor brevedad y que sea aprobado, a fin de apoyar el desarrollo forestal a través de la inversión privada.

### **5.4 Agroindustria**

En el tema de agroindustria, algunos cursos de acción que se estima sería conveniente seguir, son:

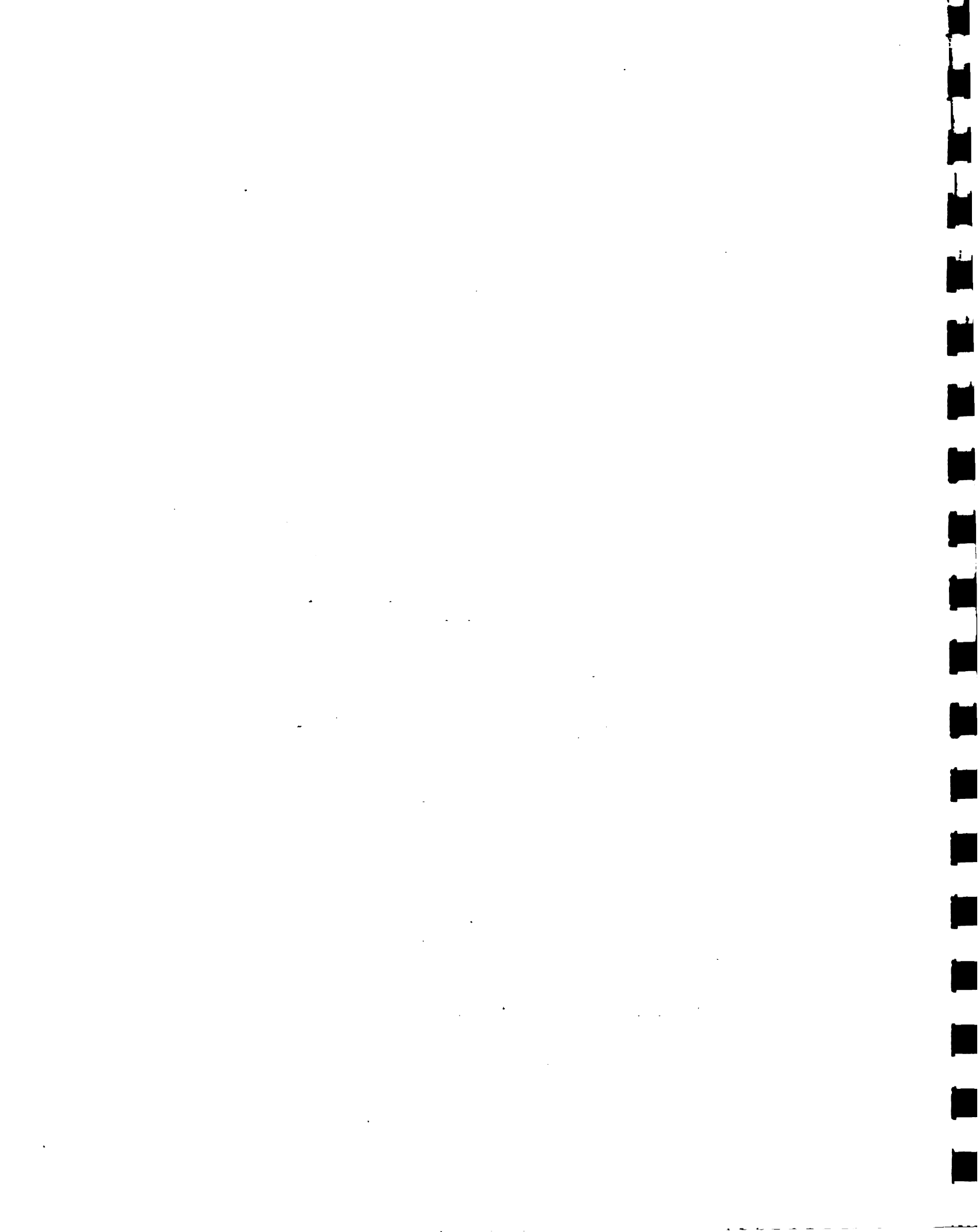
#### **5.4.1 Unificación de la Responsabilidad de la Agroindustria en un sólo Ministerio**

Tal como se ha podido apreciar de la revisión de la evolución del sistema institucional vinculado a la agroindustria, así como los factores que han limitado u obstaculizado su desarrollo, existe un grave problema en la agroindustria por el hecho de depender de dos sectores administrativos públicos; el de agricultura y el de industria, lo que se complica aún más al tenerse dispositivos y normas que en muchas oportunidades son contradictorios entre ellos, que se han dictado sin la debida coordinación; causando así confusión y desconcierto a los agentes económicos que intervienen en la agroindustria, e incluso mayores gastos por dualidad de trámites, retrasos, etc., que al final son cargados al consumidor.

Lo indicado hace imprescindible que se dicten las medidas administrativas e incluso legislativas necesarias para que la agroindustria dependa en toda su extensión de un solo sector, que se sugiere sea el de agricultura.

#### **5.4.2 Motivar la Integración de Empresarios y Agricultores para el Desarrollo Agroindustrial**

Dadas las dificultades que tienen los agricultores, salvo casos muy contados, de acceder directamente a la actividad agroindustrial por desconocimiento de mecanismos en el mercadeo nacional e internacional y financiamiento, entre otros; una manera de que intervengan en la actividad



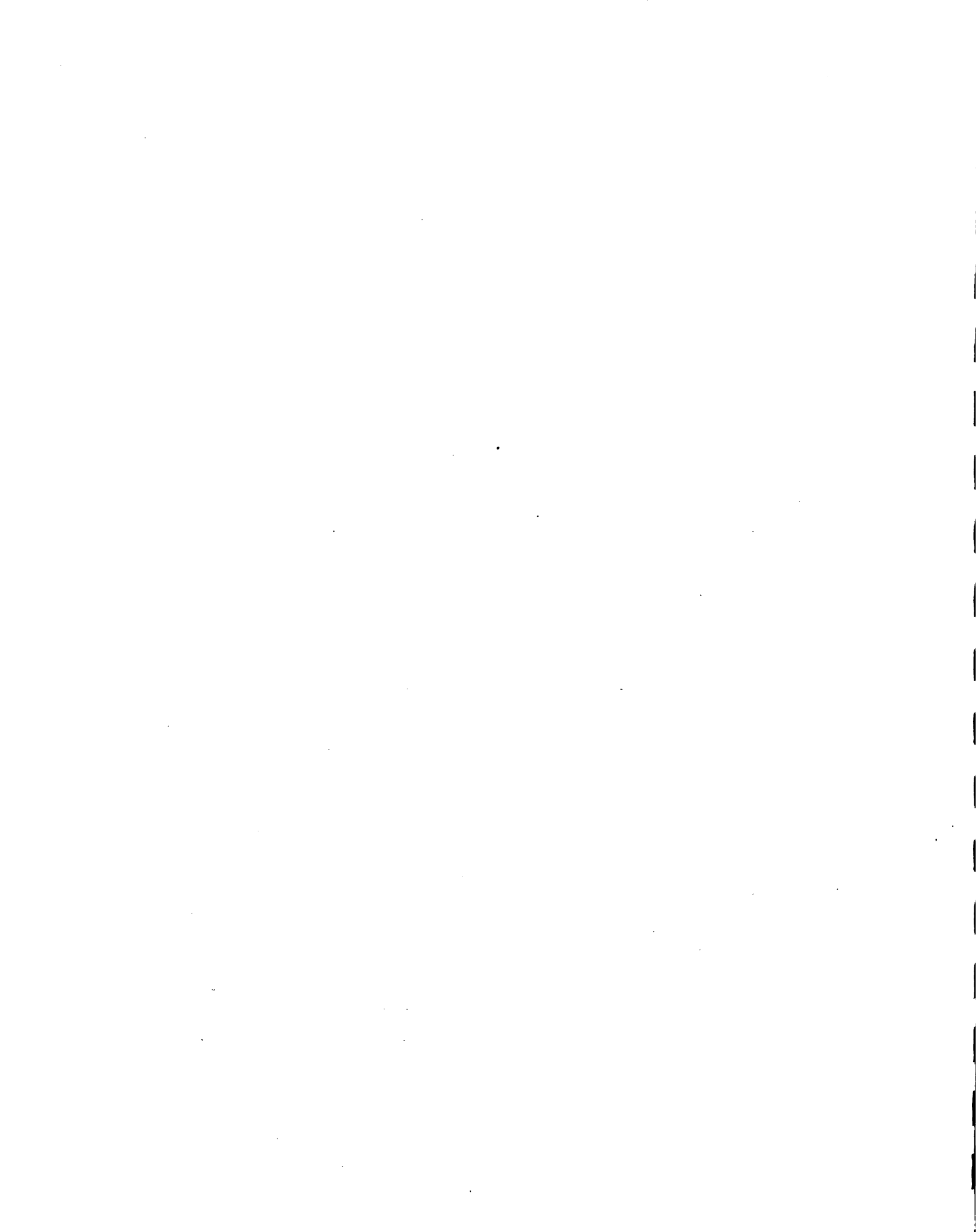
agroindustrial, es mediante su acercamiento para la inversión conjunta e integrada con el sector empresarial privado, que en muchas oportunidades dispone de los recursos técnicos, económicos y de relaciones.

Lograr este acercamiento e integración, debería ser una función fundamental del Ministerio de Agricultura a través de su Dirección General de Agroindustria, que se convertiría así en una entidad de carácter promotor de la agroindustria. Un mecanismo para ello sería la conformación de una Junta de Desarrollo Agroindustrial, en la cual el sector público actuaría como una Secretaría Técnica y en la que participarían los agricultores organizados, a través de sus respectivos comités por valle o por producto y los empresarios a través de sus respectivas organizaciones. El financiamiento para los proyectos que se diseñen sería mediante alguna línea especial de crédito, manejada por el Banco Agrario, además de las que actualmente existen en el Banco Industrial y en COFIDE.

Uno de los aspectos que debe contemplarse para viabilizar este tipo de proyectos es el establecimiento de contratos entre los agricultores y los industriales, que garantice el cumplimiento entre las partes y un equilibrio en los ingresos económicos.

#### 5.4.3 Replotamiento de la Investigación Agroindustrial

Tal como se encuentra la investigación agroindustrial que desarrolla el Estado a través del INIAA, en el cual el ex INDDA ha perdido la mayor parte de su personal técnico, y el que aún queda se encuentra desmotivado por fricciones laborales muy fuertes habidas en los últimos años; además su equipamiento ha devenido en obsoleto tanto técnica como cronológicamente y sin mayores posibilidades de replotamiento; es necesario buscar nuevos mecanismos para darle a la investigación agroindustrial las posibilidades de ser replotada. Para ello se sugiere crear un ente autónomo que tenga vinculación con el Ministerio de Agricultura, pero que sea manejado conjuntamente por la universidad, los privados y el Estado. Aunque con fines distintos, con la misma filosofía del SENATI. Un organismo de este tipo contaría con un fuerte apoyo de la cooperación internacional, según se ha podido apreciar por opiniones de algunos de sus representantes. Para lograr este propósito deberá realizarse estudios más profundos que determinen la mejor forma de llevar a cabo esta iniciativa.



## **5.5 Aspectos Relacionados con la Inversión Pública**

En los aspectos relacionados con la inversión pública en el sector agrario, los principales cursos de acción que se sugiere seguir son los siguientes:

### **5.5.1 Sistema de Financiamiento de Inversión con Participación del Sector Privado**

Dadas las dificultades financieras actuales y futuras que tiene el Estado y los pocos avances habidos en determinados proyectos, como los de recuperación de tierras por salinización y otros; se debe buscar alternativas de inversión en las que el sector privado tenga participación.

Una posibilidad para el caso de las tierras salinas podría ser que la recuperación se haga con el financiamiento de un tercio por parte de los privados no propietarios, un tercio el estado y un tercio por los beneficiarios directos bajo un programa de trabajo por alimentos. La parte que financia el sector privado le sería entregada en concesión por un determinado período, que estaría en función del tiempo que demora la recuperación de la inversión más una utilidad razonable; una vez terminado ese período las tierras volverían a propiedad de los beneficiarios originales.

Para el caso de tierras eriazas de propiedad del estado, podría financiarse en forma conjunta entre el propio estado que lo haría en un tercio, los privados otro tercio y un tercio por parte de pequeños productores interesados locales. Los terrenos que financiaría el estado (30%) los entregaría a los agricultores en la forma tradicional, es decir previa calificación.

Estos planteamientos deben ser analizados en el marco de los dispositivos legales que sobre el particular existen, a fin de estudiar su adecuación.

### **5.5.2 Participación de los Futuros Beneficiarios en los Estudios de Pre-Inversión**

Dado el poco interés que muestran los beneficiarios en ciertos proyectos, no dándoles el mantenimiento a las obras que se hacen en ellos, sería recomendable, hasta donde ello sea posible, que en los futuros proyectos, una vez realizados los perfiles, se analicen conjuntamente entre el estado y los posibles beneficiarios para hacer las modificaciones o correcciones que sean necesarias, e inclusive desechar algunos e incluir nuevos. Esta revisión de perfiles se podría hacer mediante seminarios y talleres, organizados por fundaciones, organismos no gubernamentales y



organizaciones representativas de los agricultores, conjuntamente con los organismos del estado que ejecutan los perfiles. De estos talleres o seminarios recién saldrían los perfiles que pasarían a ser estudiados a mayor nivel. (factibilidad, definitivos, etc.).

## **5.6 Planificación y Políticas Agrarias**

En el tema de la institucionalización con relación a las políticas y planificación, se tiene los siguientes cursos de acción:

### **5.6.1 Nuevo Enfoque de Trabajo de los Planificadores y Asesores en Análisis de Política**

Normalmente el trabajo se ha venido realizando a nivel central y sin la participación de los niveles de ejecución; además empleando una rigidez metodológica que hace que los resultados no sean dados con la debida oportunidad. Se sugiere un cambio de modalidad de trabajo, que incluye los siguientes aspectos: conformación de equipos polivalentes de tipo volante, es decir que se movilicen a las diferentes regiones del país, para conjuntamente con los ejecutores formular los planes y políticas y sobre todo apoyar a los ejecutores para resolver los problemas que se les presenten en la aplicación de dichos planes y políticas; el control de los planes y políticas también debe ser en forma conjunta con los ejecutores. Hay que aprovechar el proceso de regionalización para implementar esta modalidad de trabajo. La conformación de equipos polivalentes debe tener en cuenta la participación directa o vía asesoramiento de especialistas de reconocido prestigio y experiencia del sector privado, la universidad y el sector público.

### **5.6.2 Plan Piloto de Trabajo Intersectorial**

Dadas las dificultades de establecer mecanismos efectivos de trabajo conjunto de carácter multisectorial, se estima que ello debe hacerse en forma gradual, por lo que se sugiere adoptar un mecanismo de tipo piloto para dos casos, en dos regiones y con la participación del Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva.

Un caso sería para el Crédito en el cual además participaría el Banco Agrario y se escogería una zona, en especial deprimida de la sierra, en vista que hay un planteamiento multipartidario que el Banco Agrario debe actuar exclusivamente en estas zonas. En dicha zona escogida se formularía una programa de desarrollo, en el cual el Ministerio de Agricultura daría el apoyo a través de todos sus recursos, el Ministerio de Economía y Finanzas





proporcionaría los montos presupuestarios necesarios en forma oportuna para evitar cualquier retraso o desfase, el BCR daría las transferencias del programa monetario al BAP para atender los requerimientos de crédito. Este programa debe contar con la participación de los agricultores organizados. La idea del trabajo en conjunto es que los participantes conozcan los problemas que se presenten y les de la experiencia necesaria para aprender a trabajar multisectorialmente.

Otro caso sería el de la inversión, para evitar la rigidez en la asignación de recursos y en la ejecución de proyectos. En este caso también se tomaría una zona del país donde se ejecutan proyectos y trabajarían el MEF, la OSPA, el INP y los responsables de ejecución de la zona escogida, con el fin de desarrollar un programa de inversión que rompa las actuales rigideces.

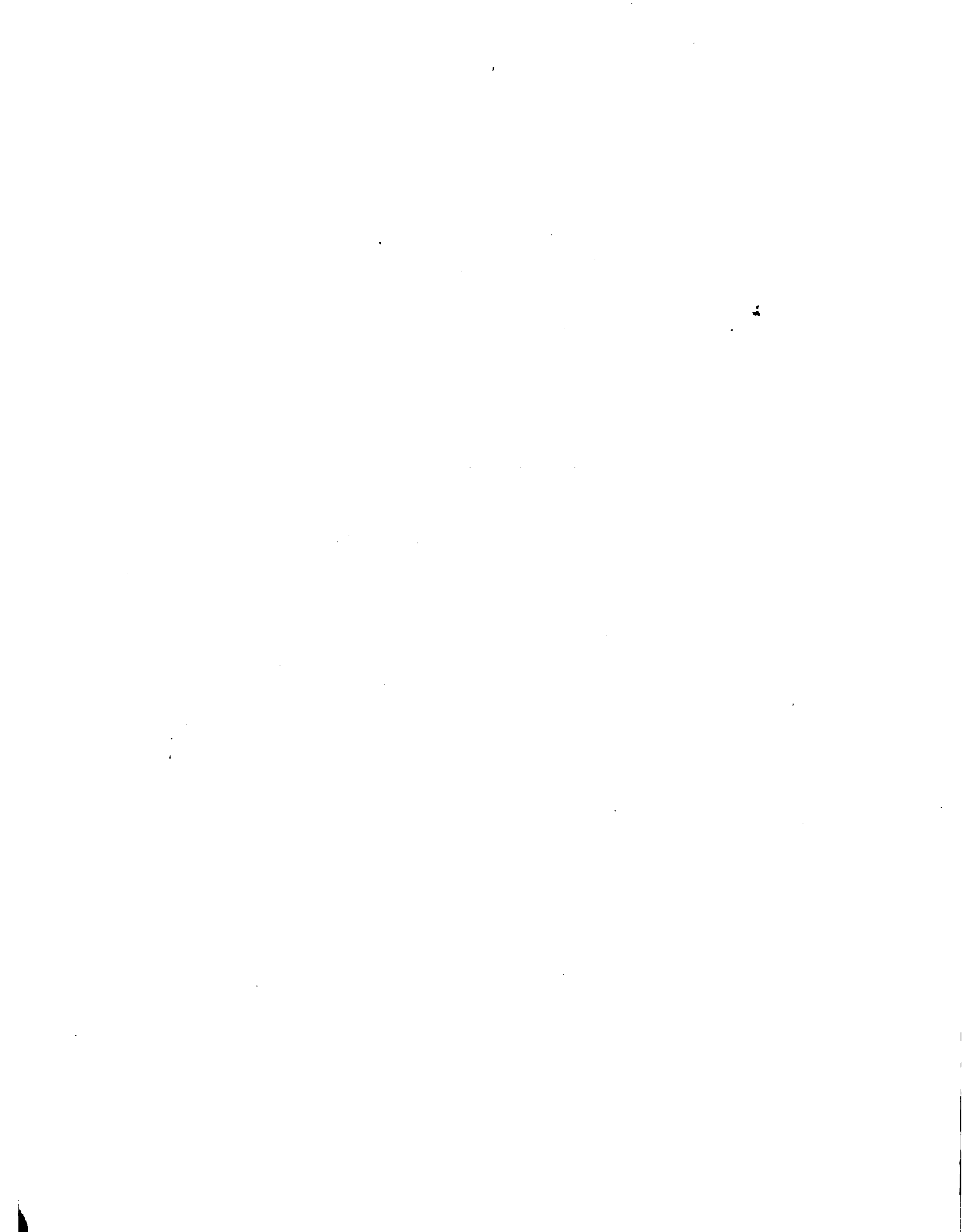
### **5.6.3 Mejoramiento del Sistema de Preinversión**

Actualmente, la OSPA tiene muchas dificultades en dar su opinión sectorial sobre los proyectos que les son presentados por ciertas rigideces en su forma de operar que hace que sea tardía y en la mayoría de oportunidades no orienta la inversión de acuerdo a las prioridades sectoriales. Para solucionar el problema se plantea un mejoramiento metodológico y un nuevo estilo de trabajo.

En lo relacionado al mejoramiento metodológico se debe preparar al personal para aplicar sistemas de priorización cuantificados, adecuando y mejorando los que existían en OSPA misma en la década del setenta y en la OSPAL para el caso de la cooperación técnica internacional; así mismo se deberá reforzar la cantidad de personal en esta área de trabajo.

En cuanto al nuevo estilo de trabajo, hay que hacer que los técnicos y especialistas realicen más viajes para que conozcan la realidad acerca de los proyectos que deben opinar y en casos de aspectos especializados deben hacer consultas directas a técnicos calificados del sector público y privado que les permita sustentar debidamente su opinión. En este sentido, la OSPA debería contar con un directorio de personas adecuadas a ser consultadas.

En este tema el apoyo que puede dar el IICA es de gran importancia.



## 5.7 Regionalización

En lo que respecta a los aspectos de la regionalización se presentan tres cursos de acción que podrían seguirse:

### 5.7.1 Objetivos de la Regionalización

Tanto la Constitución Política del Perú como la Ley de Bases de la Regionalización dan como objetivo fundamental de la regionalización, el desarrollo armónico del país; sin embargo, el contenido de la ley de bases como las leyes de creación de las regiones tienen una orientación más ligada a ordenar la administración del sector público; por lo que se sugiere la formación de un equipo de carácter polivalente del Ministerio de Agricultura para tratar en las propias regiones de apoyarlas a definir los vacíos existentes con relación a los aspectos conceptuales del desarrollo regional, en lo que le hace al sector agrario.

Vinculado a este tema está el de la municipalización versus las subregiones, por lo que se sugiere que el equipo polivalente también trate este asunto a fin de proponer la mejor alternativa para cada caso específico.

### 5.7.2 Equipos de apoyo a la Implementación Administrativa Regional

Para facilitar la transferencia ordenada y sin trabas de las funciones y recursos sectoriales a las regiones, es conveniente la conformación de un equipo en que participen los diferentes Organos del Ministerio para que apoye al equipo del Instituto Nacional de la Administración Pública que está trabajando en la transferencia a nivel de todo el sector público.

### 5.7.3 Sistema de Preinversión Regional

Para facilitar la buena utilización de los escasos recursos disponibles e ir formando una capacidad técnica regional en este importante tema, se sugiere que con el apoyo de la cooperación internacional se diseñe un mecanismo que permita la creación de este sistema; una de las vías puede ser a través de la organización y financiamiento de cursos, seminarios y talleres de capacitación; pudiéndose contar con la participación de las universidades regionales y los organismos no gubernamentales.



## BIBLIOGRAFIA

1. De Las Casas M., Lizardo. La Crisis, el Papel del Estado y la Planificación en la Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural. Documento PROPLAN-50, IICA, Proyecto Multinacional PROPLAN. San José, Costa Rica, agosto 1987.
2. Ganoza, Victor y Norton, George. Beneficios de la Investigación y Extensión Agrícola en el Perú. INIPA. Serie: Notas Agroeconómicas No. 13-86. Lima, marzo, 1986.
3. Geng J. Ramón. Problemática de Comercialización Agropecuaria-Temas de Investigación. Conferencia en el Seminario Taller sobre Estrategias para el Desarrollo de la Investigación Agropecuaria en la Sierra, Norte y Centro del Perú. Fundación para el Desarrollo del Agro (FUNDEAGRO). Cajamarca, Perú; 4-5 de julio 1989.
4. Giglio M., Gerard. Mapa del Sector Empresarial Privado. Centro de Altos Estudios Sindicales (CAES), Proyecto PER/87/042 Contribución al Desarrollo de las Políticas de Participación y Concertación Sectorial. Lima, marzo 1989.
5. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en los Países de la Subregión Andina. San José, Costa Rica, agosto 1989.
6. Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Estudio del Marco Institucional y Jurídico de la Agroindustria en el Perú. Serie Agroindustrias, doc. J/DI/167. Lima, junio 1989.
7. Ministerio de Alimentación, Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria (OSPAL). Plan de Desarrollo del Sector Alimentación 1977-1978. Lima, 1977.
8. Ministerio de Agricultura y Alimentación, Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA). Política de Precios y Abastecimiento de Productos Oleaginosos. Lima, mayo 1980.
9. Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA). Síntesis Cronológica de Normas Legales Vinculadas a la Política Agraria. Publicación mensual, años 1982 y 1983.
10. Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA). Plan de Desarrollo del Sector Agrario 1986-1990, Lima, 1986.



11. Ministerio de Agricultura. Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000; realizado bajo la coordinación de la Dirección General Forestal y de Fauna y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Lima, 1987.
12. Ministerio de Agricultura, Memoria del Sector Agrario julio 1985 - diciembre 1987. Lima, 1988.
13. Ministerio de Agricultura, Dirección General Forestal y de Fauna, Programa Nacional de Acción Forestal. Informe Final de la Mesa Redonda sobre Concertación de la Cooperación Técnica y Económica Internacional para la Implementación del Plan Nacional de Acción Forestal 1988-2000. Lima, abril 1989.
14. Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA). Sistema Selectivo de Seguimiento y Evaluación de Políticas relacionadas con el Desarrollo Agroalimentario y Rural. Registro de información continua desde 1985. Lima, setiembre 1989.
15. Oviedo A, Angel; Tejada M., Hugo; y Cueto A., Luis. Los Programas de Investigación del INIAA con énfasis en la Sierra Norte y Centro del Perú. Conferencia en el Seminario Taller sobre Estrategias para el Desarrollo de la Investigación Agropecuaria en la Sierra Norte y Centro del Perú. Fundación para el Desarrollo del Agro (FUNDEAGRO). Cajamarca, Peru; 4-5 de julio 1989.
16. Palma V., Victor. El Modelo de Investigación, Extensión y Educación en el Perú. Estudio de un Caso, Vol II, Cap. VI. Reseña histórica de la Investigación, Educación y Extensión Agropecuaria en el Perú - ISNAR; La Haya, Holanda, octubre 1987.
17. Palti S., Efrain. La Planificación Agropecuaria en el Perú, documento elaborado para el curso de Planificación Agropecuaria. Junta del Acuerdo de Cartagena - FAO/FNUAP; Lima, 1977.
18. Palti S., Efrain. Participación del Sector Privado en la Investigación y Extensión Agropecuaria (Lineamientos Generales); Lima, mayo 1987.
19. Vera. José; Gallo, Mario y Chirinos, Octavio. Agroindustria: Opción de Desarrollo - Estudio del Desenvolvimiento de la Agroindustria Peruana 1959-1986. Estudios ESAN. Escuela de Administración de Negocios para Graduados. Dirección de Investigación, Lima, enero 1989.







