

IICA  
PM-348

AGRINTER-AGRIS

X Publicación Miscelánea No. 348  
ISSN-0534-5391  
Documento PROPLAN 14

Centro Interamericano de Documentación  
e Información Agrícola

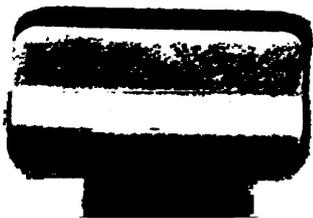
E. 1980

IICA-CIDIA

# EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA EN PERU



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA



**PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(PROPLAN/AP)**

---

**COLECCION DE COLABORACIONES**

**Centro Interamericano de Documentación  
e información Agrícola**

- 6 JUN 1980

**IICA - CIDIA**

**EL PROCESO DE  
PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA  
EN PERU**

**Efraín Palti Solano  
Gustavo González Prieto**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**Documento PROPLAN 14  
San José, Costa Rica - 1980**

~~002680~~

0000454

## INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	v
INTRODUCCION.....	vii
I. EL SECTOR AGRARIO.....	1
A. El ámbito económico social del sector agrario.....	1
B. Características del sector agrario.....	1
C. El sistema político-administrativo del sector agrario.....	4
1. El sector público agrario.....	4
2. Funcionamiento del sistema político-administrativo.....	10
D. Características del sistema sectorial de planificación agropecuaria.....	11
1. Objetivos y funciones básicas del sistema.....	11
2. Organización del sistema.....	12
3. Principales productos del sistema.....	16
4. Administración del sistema.....	18
II. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO DE CASO.....	20
III. ANALISIS DE LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL (POA).....	21
A. Marco teórico.....	21
B. Descripción del caso.....	22
1. Orientaciones generales.....	24
2. Anteproyecto del Plan Operativo Sectorial.....	27
3. Versión final del Plan Operativo Sectorial.....	37
4. Aprobación del Plan Operativo Sectorial.....	38
5. Programa Operativo Zonal.....	38

6.	Participación de los agentes del sistema económico-social en la formulación del POA.....	42
7.	Organización para la formulación del POA.....	47
IV.	ANALISIS DE LA INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION.....	49
A.	Marco Teórico.....	49
B.	Descripción del caso.....	50
1.	Conceptualización de la etapa de Instrumentación de la Ejecución.....	50
2.	Actividades de promoción.....	50
3.	Actividades de especificación.....	54
4.	Conducción.....	63
V.	ANALISIS DE LA ETAPA DE CONTROL.....	71
A.	Marco teórico.....	71
B.	Descripción del caso.....	73
1.	Conceptualización de la etapa de Control.....	73
2.	Control del Plan Operativo.....	73
3.	Control del Presupuesto del Sector Público.....	76
4.	Medición de resultados.....	79
5.	Estudios sobre problemas específicos.....	81
VI.	CONCLUSIONES.....	83
A.	Conclusiones generales.....	83
B.	Con relación a la etapa de formulación.....	84
C.	Con relación a la etapa de instrumentación de la ejecución.....	85
D.	Con relación a la etapa de control.....	85

Notas..... 87

Bibliografía..... 88



## PRESENTACION

La "Colección de Colaboraciones tiene como objetivo presentar los trabajos de especialistas, grupos e instituciones que han estado o siguen vinculados a los Proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Dentro del marco del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP), financiado conjuntamente por la Agencia Internacional para el Desarrollo y el IICA, fueron realizados diversos estudios sobre la situación de la planificación agraria y análisis de políticas. Los estudios incluyen un marco conceptual y diversos estudios de caso que no solamente tienen un importante valor ilustrativo, sino que contribuyen en forma directa al desarrollo y adecuación de elementos conceptuales y metodológicos a la realidad de los países que solicitan la cooperación técnica de los Proyectos PROPLAN.

Este documento corresponde al estudio de caso sobre planificación operativa anual en el Perú. Su autoría corresponde a Gustavo González Prieto y Efraín Palti Solano. Además del apoyo permanente de la Oficina del IICA en Perú, se contó con la colaboración de Germán Valdivia Altamirano, Jorge Yañez Becerra, Enrique Polo Miranda, Tomás Alvarez, Vicente Saldarriaga Yacila y Jaime Paredes Castillo. El estudio tuvo como objetivos:

1. Determinar la forma como funciona y el papel que desempeña el sistema de planificación agropecuario en la orientación del proceso de desarrollo en el sector, en el corto plazo.
2. Conocer la forma en que se instrumentaliza la ejecución y se controlan los productos de la planificación operativa y el modo en que viene siendo utilizado el instrumental de la planificación.
3. Conocer la capacidad potencial que tiene el sistema de planificación para mejorar el cumplimiento de su papel en el proceso de planificación operativa.
4. Recoger la experiencia del Perú, en especial del período comprendido entre los años 1975 y 1978, de tal forma que contribuya a profundizar los aspectos

conceptuales y metodológicos del documento que sobre el proceso de planificación operativa viene elaborando la División de Planificación y Manejo de Proyectos PROPLAN, del IICA.

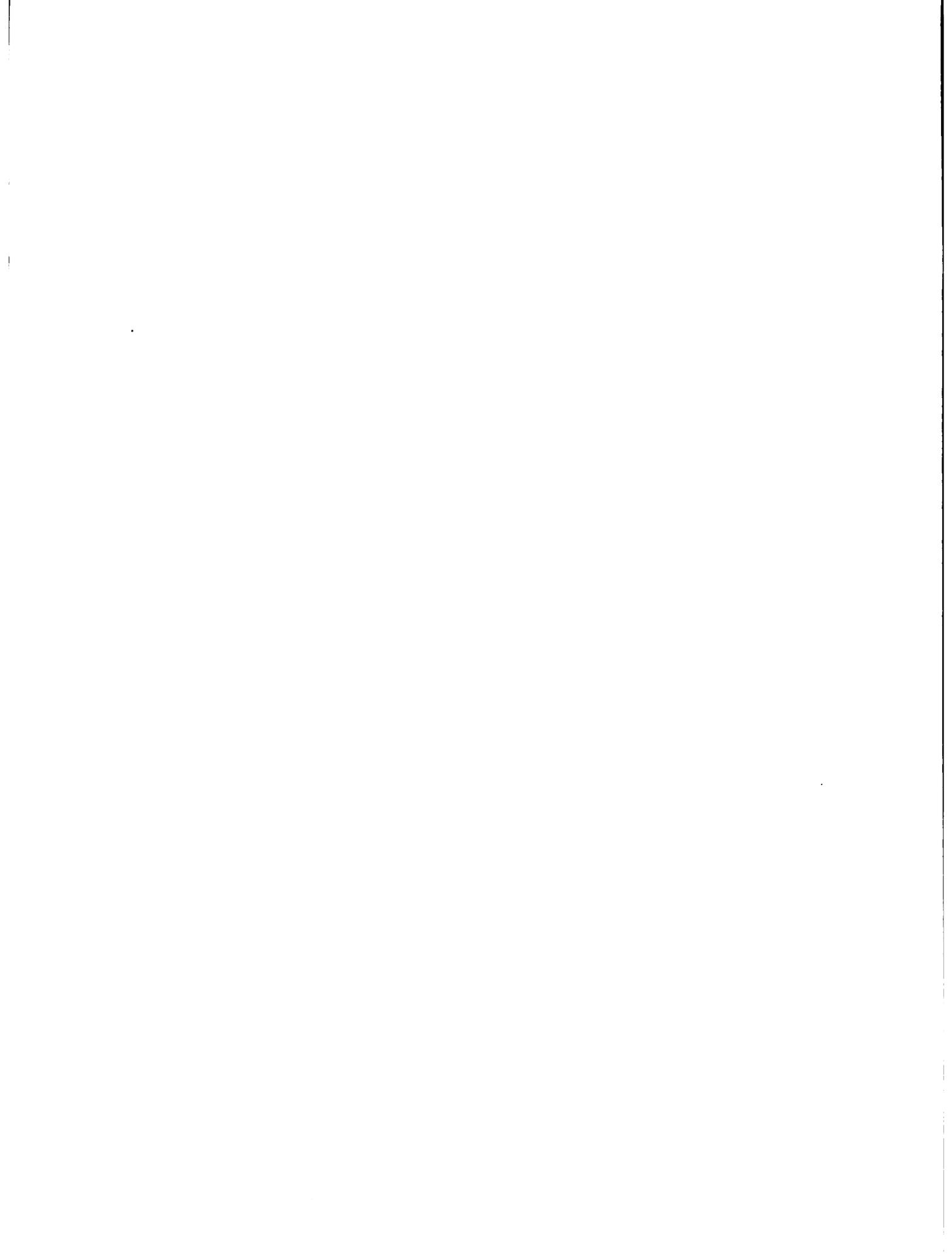
Las opiniones e interpretaciones vertidas en este documento son de los autores y, por lo tanto, no necesariamente deben ser atribuidas al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

## INTRODUCCION

La instrumentación empírica y metodológica de este estudio sobre el proceso de planificación operativa en el sector agropecuario de Perú fue orientada a presentar un "estado de situación" sobre dichos aspectos.

La información fue relevada en las unidades de planificación nacional y sectorial y, para propósitos de este documento, su análisis se centra en la formulación del plan operativo anual, comprendiendo también el análisis de la etapa de instrumentación de la ejecución y de la etapa de control.

Este trabajo ha sido estructurado en seis capítulos, de la siguiente manera: En el Capítulo I se describe el ámbito del sector agrario, el sistema político-administrativo y el sistema de planificación agrario. El Capítulo II contiene en forma breve los aspectos metodológicos utilizados para desarrollar el estudio de caso. Los Capítulos III, IV y V contienen el análisis de las etapas del proceso de planificación operativa (formulación, instrumentación de la ejecución y control) y en el Capítulo VI se presenta las conclusiones del estudio.



## I. EL SECTOR AGRARIO

### A. El ámbito económico-social del sector agrario

De acuerdo con la legislación vigente, el ámbito del sector agrario está compuesto por las tierras agrícolas, forestales y eriazas; las aguas de los ríos, lagos y otras fuentes acuíferas; los recursos forestales, la flora y la fauna silvestre, los cultivos, las crianzas; las inversiones y actividades destinadas al aprovechamiento racional de tales recursos, así como la agroindustria de transformación primaria.

El sector agrario está integrado por el Ministerio de Agricultura y Alimentación, los organismos públicos descentralizados correspondientes y todas las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de producción, comercialización y transformación primaria de productos agrícolas, de crianzas, productos forestales y de flora y fauna silvestre, así como las de industria alimentaria básica.

### B. Características del sector agrario

Para configurar el escenario en que se desenvuelve el sector agropecuario en el Perú, y a modo de introducción, se presenta en forma resumida los recursos con que cuenta el sector para la producción agropecuaria, y el grado de transformación alcanzado en la estructura de tenencia y propiedad de la tierra a través del proceso de reforma agraria.

Recursos Naturales. El Perú es un país que posee una gran diversidad ecológica. Existen tres grandes zonas macroclimáticas marcadas: la Costa entre las laderas occidentales de los Andes y el Océano Pacífico; la Sierra, definida como aquella parte del país ubicada a más de 2 000 metros sobre el nivel del mar y que incluye las cadenas de montañas, los valles inter-andinos y las elevadas planicies del Altiplano Sur; y la Selva, que comprende los territorios de la cuenca amazónica al este de los Andes, dividida en la Ceja de Selva o zona montañosa de los Andes orientales y el llano amazónico o Selva Baja.

La Costa constituye un desierto que atraviesan 52 ríos que descienden de las laderas occidentales de los Andes formando valles que la han convertido en

la región más productiva del país. La Sierra sufre una baja y a menudo errática precipitación pluvial; sus suelos requieren de un prolongado período de descanso para recuperar su fertilidad y, por su elevada altitud, existen riesgos para los cultivos debido al granizo y las heladas.

En la Selva, la Ceja de Selva en general posee mejores suelos que la Selva Baja; en ella se encuentran la mayor parte de las áreas de reserva aptas para la agricultura. Su desarrollo ha sido hasta el momento muy reducido debido a su difícil accesibilidad, problema que ha sido aliviado con la reciente construcción de la carretera marginal de la selva, la cual se articula con las rutas trasandinas.

El país cuenta con una superficie de alrededor de 128 millones de hectáreas, de las cuales se utiliza para la explotación agropecuaria 30 600 000 ha; a pasturas naturales corresponden 27 600 000 ha, ubicadas principalmente en la región de la Sierra. Los 3 millones de hectáreas restantes son tierras de uso agrícola, de las cuales se estima que alrededor de medio millón de hectáreas se encuentran 'en descanso'. Según el II Censo Nacional Agropecuario, esa superficie de uso agrícola se distribuye, en cifras redondas, en 700 000 ha en la Costa, en la Sierra i 700 000 ha y 600 000 ha en la Selva.

Según estimados preliminares, el potencial de las tierras agrícolas que posee el país es de 7 350 000 ha, de las cuales alrededor de 4 150 000 ha son tierras apropiadas con fines agrícolas a base de cultivos intensivos, y 3 200 000 ha son adecuadas para cultivos permanentes.

La disponibilidad del recurso agua en la costa está condicionada por las precipitaciones en las zonas altas, que se distribuyen en pocos meses; en consecuencia, las descargas de los ríos acusan una marcada estacionalidad. El volumen anual estimado de escurrimiento de los ríos de las vertientes del Pacífico es de 40 000 millones de  $m^3$ , de los cuales solamente 10 millones de  $m^3$  son utilizados para fines agrícolas. El almacenamiento de agua en grandes depósitos alcanza los 1 800 millones de  $m^3$ , lo que permite 'asegurar' riego permanente a una superficie agrícola de 232 000 ha.

La casi nula precipitación pluvial en la costa obliga a que se amplíe el recurso hidrológico mediante la explotación intensiva de agua subterránea. Se

estima que se encuentran en operación más de 10 mil pozos, que producen cerca de 2 mil millones de m<sup>3</sup> anuales. Problemas derivados del deficiente drenaje y salinización están afectando una extensión estimada de 255 000 ha en la Costa y 100 000 ha en la Sierra.

Los grandes proyectos de irrigación, destinados a incorporar nuevas tierras y mejorar el riego, tienen un largo período de maduración e incorporarán alrededor de 105 000 ha de tierras nuevas dentro de un plazo de 10 años, y mejorarán el riego en aproximadamente 211 000 ha de tierras en actual producción. Las pequeñas y medianas obras en ejecución permitirán incorporar 24 000 ha y mejorar el riego en 58 000 ha en un lapso menor.

Con respecto al área forestal, 74 millones de ha están cubiertas de bosques naturales; de ellas el 60 % corresponde a producción y el 40 % a protección. Los bosques cultivados cubren 106 mil ha, sobre un total de 10 400 000 ha, en tierras aptas para la reforestación. Para fines de extracción forestal-comercial se ha establecido dentro de los bosques naturales de producción, de acuerdo con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, 20 bosques de libre disponibilidad con 28 300 000 ha y se ha declarado como áreas de reserva a 7 bosques nacionales con 5 900 000 ha.

Recursos humanos. La población del Perú viene experimentando en los últimos años un incremento elevado, habiendo alcanzado 17 60 000 de habitantes en 1979, según estimación del Instituto Nacional de Estadística (INE), con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9 %. La participación del sector urbano en el total de la población se ha incrementado, en contraste con la población rural que ha descendido debido a los permanentes flujos migratorios del campo a las ciudades más importantes.

Esta tendencia se reflejó también en la evolución de la población económica activa, en la cual la actividad agropecuaria viene reduciendo su participación. Se estima que en 1979 la actividad agropecuaria absorbía el 37.5 % de la población activa total, es decir 2 042 000 personas.

Reforma agraria. El proceso de reforma agraria iniciado en junio de 1969 ha eliminado el latifundio y está consolidando la pequeña y mediana propiedad. Al 31 de diciembre de 1979, se habían adquirido 9 090 269 ha. A la misma fecha, se

había adjudicado un total de 8 268 000 ha a 357 180 ha familias. Se había establecido 2 004 empresas asociativas y 19 144 unidades empresariales individuales. La organización empresarial en el agro, producto del proceso de reforma agraria, estaba integrada por 598 cooperativas agrarias de producción, 870 grupos campesinos, 60 sociedades agrícolas de interés social (SAIS), 463 comunidades campesinas y 13 empresas de propiedad social. Además se ha instituido la "sociedad de personas", como empresa privada en el agro; en ella los trabajadores estables gozan de una participación no menor de 50 % de la renta neta.

La aplicación del Decreto Ley N°20 653 y de la nueva Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, N°22 175, desde 1974 a diciembre de 1979 ha permitido dar titulación a 325 comunidades nativas sobre un total de 1 199 590 ha beneficiando directamente a 10 956 familias. En lo referente a adjudicaciones se ha formado 132 empresas asociativas en 569 652 ha, beneficiando a 24 066 familias.

### C. El sistema político-administrativo del sector agrario

En lo que se refiere al sistema político-administrativo del sector agropecuario en el Perú, debe señalarse que hasta 1974 dicho sector contaba con un solo organismo central y rector, el Ministerio de Agricultura; en 1975 se creó el Ministerio de Alimentación, que funcionó hasta 1977.

En 1978 ambos ministerios se integraron en el Ministerio de Agricultura y Alimentación; la descripción que sigue se hará básicamente en relación con la organización vigente a partir de ese año.

#### 1. El sector público agrario

El sector público agrario está compuesto por el Ministerio de Agricultura y Alimentación y los organismos públicos descentralizados.

El Ministerio de Agricultura y Alimentación tiene la siguiente estructura orgánica:

Alta dirección, conformada por el Despacho Ministerial y la Dirección Superior. El Ministro cuenta a este nivel con un Comité de Asesoramiento (COAMA).

Organo de control, constituido por la Inspectoría General.

Organo consultivo agrario, que es el Consejo Consultivo Agrario, integrado por representantes de entidades vinculadas al sector agrario y personas naturales.

Organos de asesoramiento, que incluye la Oficina Sectorial de Planificación y las oficinas Generales de Asesoría Jurídica y de Racionalización.

Organos de apoyo, constituidos por las Oficinas Generales de Administración, de Relaciones Públicas e Informaciones, de Catastro Rural, de Irrigaciones, de Ingeniería, de Comunicación Técnica y por la Oficina Sectorial de Estadística.

Organos de línea, que son las Direcciones Generales: de Reforma y Asentamiento Rural; Forestal y de Fauna; de Aguas y Suelos; de Agricultura y Crianzas; y de Comercialización.

Organos ejecutivos, conformados por las Direcciones Regionales, responsables de ejecutar las acciones del Ministerio en los ámbitos territoriales denominados regiones agrarias.

a. Ministerio de Agricultura y Alimentación

Las funciones del Ministerio de Agricultura y Alimentación, organismo central y rector del sector, son:

1. Planear, dirigir, normar, ejecutar y controlar la transformación de la estructura de la propiedad y posesión de la tierra.
2. Planear, dirigir, normas, fomentar y ejecutar la promoción social y económica del campesino, así como el desarrollo de las empresas agropecuarias y forestales, propendiendo al desarrollo integral del medio rural.
3. Planear, dirigir, normar, controlar y/o ejecutar:
  - la capacitación y organización del productor agrario;
  - la explotación utilización racional y conservación de los recursos naturales del sector;

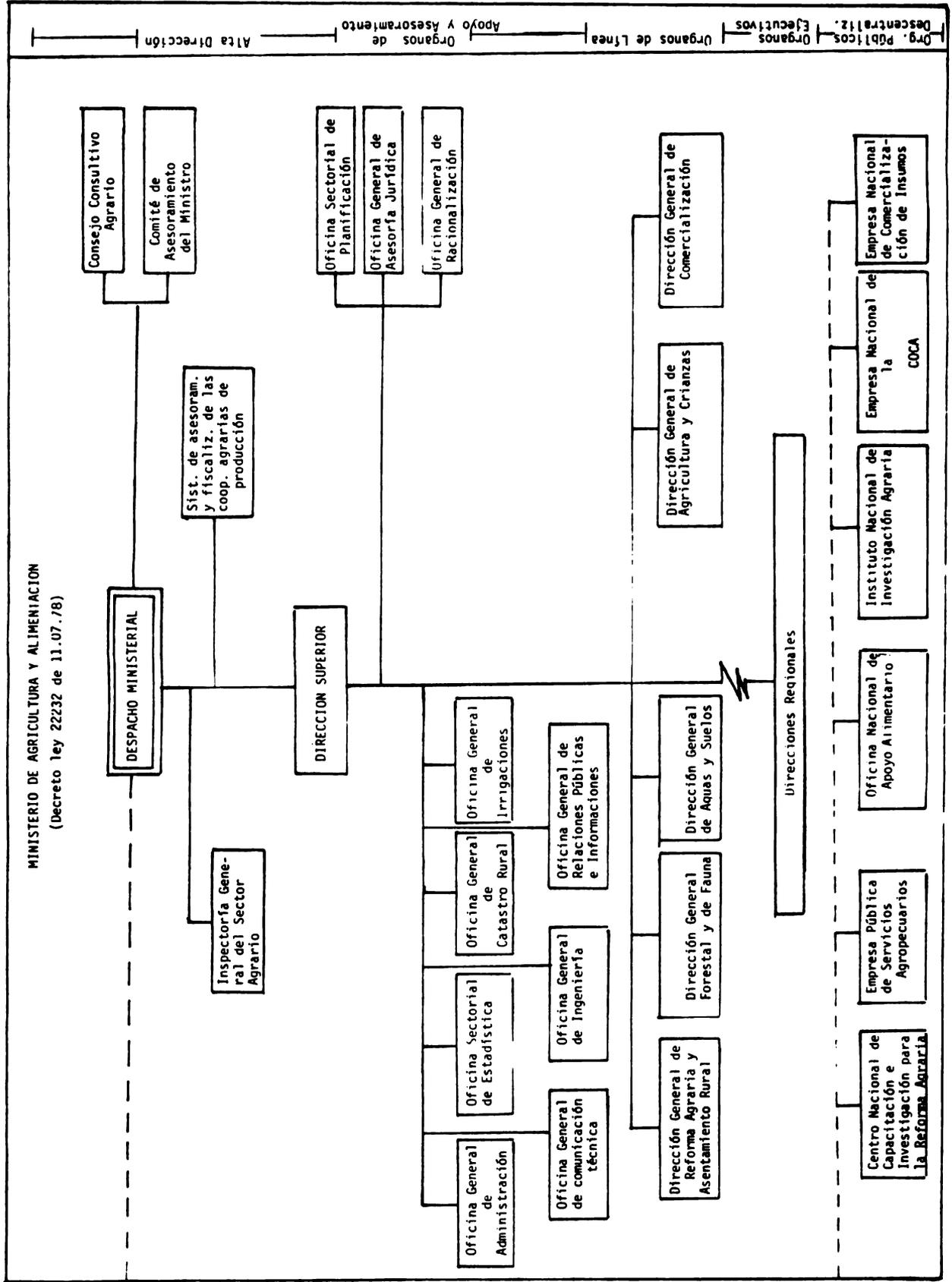


Fig. 1 ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO AGRARIO

- el incremento del área de uso agropecuario y forestal;
- el abastecimiento de los insumos requeridos para la producción agropecuaria e industrial alimentaria básica;
- la producción, comercialización y transformación primaria de los productos del sector;
- la producción industrial alimentaria básica y su comercialización;
- el abastecimiento de productos agrícolas, de crianzas e industriales alimenticios básicos; v
- orientar el consumo nacional de productos alimenticios de acuerdo con las posibilidades de producción del país y los objetivos determinados para mejorar los niveles nutricionales de la población.

Como ya se ha dicho, además del Ministerio los otros componentes del sector público agrario son los organismos públicos descentralizados; se denominan así porque las leyes peruanas establecen para ellos una sustancial autonomía en relación al Gobierno central para el cumplimiento de sus funciones, y les dota de procedimientos más ágiles en materia de ejecución presupuestal, adquisición de bienes y servicios, contratación de personal, etc.

Los organismos públicos descentralizados se agrupan en instituciones públicas descentralizadas y en empresas públicas, que se diferencian por el grado de autonomía y flexibilidad en sus procedimientos.

#### b. Las instituciones públicas descentralizadas

1. El centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), encargado de investigar los aspectos técnicos, económicos y sociales del proceso de Reforma Agraria y de capacitar a los trabajadores públicos, dirigentes de empresas campesinas y trabajadores del agro en las materias y disciplinas que se requieren para la ejecución de los planes de desarrollo agrario.
2. El Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), que conduce la investigación aplicada y la experimentación agrícola, de crianzas, forestal y de fauna silvestre, agroindustrial y de los recursos agua y suelo.
3. La oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), encargada de dirigir, organizar, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar el apoyo alimentario de acuerdo con programas regulares y de emergencia. Estas tareas

fundamentalmente se realizan con base en los alimentos donados por organismos internacionales y diversos gobiernos.

Los dos primeros tienen como máximo elemento y órgano de conducción su correspondiente Consejo Directivo, conformado por representantes de diversos sectores de la administración pública de diferentes órganos del Ministerio.

#### c. Las empresas públicas

1. La Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA), encargada de la organización y gestión de los programas empresariales de fomento y servicios con el fin de elevar los niveles de producción y productividad, así como de la comercialización de los productos del Sector. Esta empresa pública es matriz de otras empresas públicas filiales, entre las que corresponde mencionar a la Empresa Ganadera de EPSA Sociedad Anónima (EGEPSA), a la Empresa Nacional para el Desarrollo de la Palma Aceitera Sociedad Anónima (ENDEPALMA), SUPEREPSA Sociedad Anónima encargada de la administración de mercados de autoservicio de propiedad estatal
2. La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI), encargada de la comercialización interna y externa de productos agropecuarios, de insumos de origen agropecuario para uso industrial, de insumos industriales para uso agropecuario y otros productos
3. La Empresa Nacional de la Coca (ENACO), dedicada a la comercialización interna y externa de la hoja de la coca, así como de su industrialización.

El órgano máximo de conducción de estas empresas es el Directorio, integrado por representantes de diversos órganos del Ministerio de Agricultura y Alimentación y, en algunos casos, por representantes de otros ministerios y entidades estatales.

Por ser el crédito un elemento muy importante en el proceso de producción y comercialización en el sector y, por lo tanto, un instrumento importante para la ejecución de los planes, conviene mencionar que el principal organismo estatal dedicado a esta actividad es el Banco Agrario del Perú, que administrativamente pertenece al Sector Economía y Finanzas y en cuyo Directorio participan representantes del Ministerio de Agricultura y Alimentación.

El Sector Público Agrario mantiene relaciones funcionales y/o de coordinación con los organismos y en los aspectos que a continuación se indican:

<u>ORGANISMO</u>	<u>ASPECTO</u>
Ministerio de Energía y Minas	Hidroenergía, uso del agua
Ministerio de Vivienda y Construcción	Normas y Tecnología de Construcción
Banco Agrario e Industrial del Perú	Reforma Agraria, Crédito
Ministerio de Economía y Finanzas y Banco de la Nación	Financiamiento, Tarifas y Cuotas de Agua
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología	Información Hidrometeorológica
Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración	Transformación industrial de los productos del sector, comercialización y abastecimiento (interno y externo), utilización de paisajes naturales e integración Andina y Latinoamericana
Ministerio de Salud	Sanidad y Apoyo Alimentario
Ministerio de Trabajo	Reforma Agraria, Legislación Laboral Agraria
Ministerio de Educación	Capacitación e Investigación
Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Infraestructura de apoyo al desarrollo rural
Ministerio del Interior	Control de Acaparamiento, Contrabando, Vedas
Ministerio de Pesquería	Fauna marina, fluvial y lacustre
Ministerio de Guerra	Asentamientos Rurales Fronterizos
Ministerio de Relaciones Exteriores	Cooperación Económica y Financiera Internacional, Integración Andina y Latinoamericana
Organismos Regionales de Desarrollo	Políticas Sectoriales-Regionales

En lo que se refiere a las relaciones del Sistema Político-Administrativo del Sector Agrario con el Poder Legislativo, debe tenerse en cuenta que éste durante el período 1968-1980 fue ejercido por el Poder Ejecutivo; por tanto esas relaciones se dieron directamente con éste último.

## 2. Funcionamiento del Sistema Político-Administrativo

El Sistema Político-Administrativo para la toma de decisiones actúa a través de mecanismos formales o institucionalizados y a través de mecanismos informales.

Entre los mecanismos formales se puede señalar los siguientes:

- a. Reuniones de la Alta Dirección con los Directores Generales. Estas reuniones se convocan especialmente para discutir temas específicos y a algunas de ellas participan los Gerentes Generales o Presidentes Ejecutivos de los Organismos Públicos Descentralizados. La Secretaría Técnica de estas reuniones la ejerce el Director de la Oficina Sectorial de Planificación.

En estas reuniones fundamentalmente se toman decisiones en relación a objetivos y lineamientos de política de los Planes Sectoriales; asignación de recursos presupuestales (en cuyo caso también participan los Directores Regionales y Directores de Proyectos Especiales), y algunos problemas coyunturales como sequías, importaciones no usuales de productos agropecuarios, etc.

- b. Despachos o reuniones individuales del Ministro y del Director Superior con los Directores Generales, Gerentes Generales y Presidentes Ejecutivos de los Organismos Públicos Descentralizados. En estos despachos se toman decisiones en relación a áreas específicas dentro del ámbito de competencia de cada institución. Por ejemplo, proceso de Reforma Agraria, política de salarios en las Cooperativas Agrarias, entre otros.
- c. Reuniones del Ministro con los Presidentes de Directorios de las Empresas Públicas. Las reuniones tienen por finalidad principal decidir sobre políticas y acciones importantes para estos organismos.

- d. Reuniones del Ministro y del Director Superior con comisiones sectoriales especiales para decidir sobre áreas de política. Entre estas comisiones se pueden citar, por ejemplo, la encargada de la política de precios y subsidios, integrada por los Directores de la Oficina Sectorial de Planificación, de Comercialización y de Producción y el Gerente Financiero de EPSA; la responsable de la política para el tratamiento de las empresas agroindustriales azucareras, integrada por los Directores de Planificación, Producción y Comercialización; la de financiamiento de las Empresas Públicas y subsidios a los alimentos, conformada por los Directores de Planificación y Gerente Financiero de EPSA.
- e. Comité de Coordinación Alimentaria, formado por los Ministros de Agricultura y Alimentación, de Comercio y de Pesquería. En las reuniones de este comité entre otros aspectos se tomaban decisiones en relación a volúmenes anuales de importación de alimentos.
- f. Reuniones del Ministro con el Comité de Asesoramiento COAMA, para definir la posición del Ministerio en relación a diversos proyectos de Leyes.
- g. Mecanismos Informales. Se puede mencionar las reuniones de consulta y de trabajo del Ministro o del Director Superior con alguno de los integrantes del Sistema Político-Administrativo, para tomar decisiones rápidas sobre problemas coyunturales y/o el tratamiento confidencial de temas planteados en el Consejo de Ministros o por el Presidente de la República.

Reuniones del Ministro, con los Directores Regionales individualmente, ya sea en la sede central o en la ciudad sede de cada Región Agraria, para decidir sobre problemas específicos de alcance regional. Por ejemplo, expropiaciones y adjudicaciones de fundos en el proceso de Reforma Agraria; manejo del agua disponible en cuencas críticas; apoyo a la producción o abastecimiento de un determinado producto en situaciones de emergencia.

#### D. Características del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria

##### 1. Objetivos y Funciones Básicas del Sistema

En el Perú, el Sistema Sectorial de Planificación tiene como objetivos los siguientes:

- a. Descentralizar el proceso de planificación.
- b. Racionalizar la toma de decisiones en relación con políticas, programas y proyectos.
- c. Lograr la participación organizada de los agentes económicos del sector en el proceso de planificación.

Para el logro de estos objetivos, el sistema desarrolla las siguientes funciones generales:

- a. Asesora al Ministro en la formulación de la política sectorial y al Director Superior en la formulación de la política para cada campo funcional del Sector Público, proponiéndole los asuntos específicos.
- b. Conduce la planificación del sector, de acuerdo con las directivas técnicas del Instituto Nacional de Planificación.
- c. Propone a la Alta Dirección la asignación de recursos presupuestales.
- d. Coordina la formulación del presupuesto del Sector Público Agrario.
- e. Analiza la ejecución del presupuesto anterior y propone las medidas correctivas.
- f. Evalúa y prioriza los proyectos de inversión del sector.
- g. Programa y coordina la Cooperación Técnica y Económica Internacional.
- h. Coordina la participación del sector en los procesos de integración en el ámbito andino y latinoamericano.

## 2. Organización del Sistema

El Sistema de Planificación Agraria está conformado por los siguientes organismos:

La Oficina Sectorial de Planificación, OSPA.

Las Oficinas de Programación de las Direcciones Generales del Ministerio.

Las Oficinas de Programación de las Instituciones Públicas y de las Empresas Públicas.

Las Oficinas Zonales de Planificación.

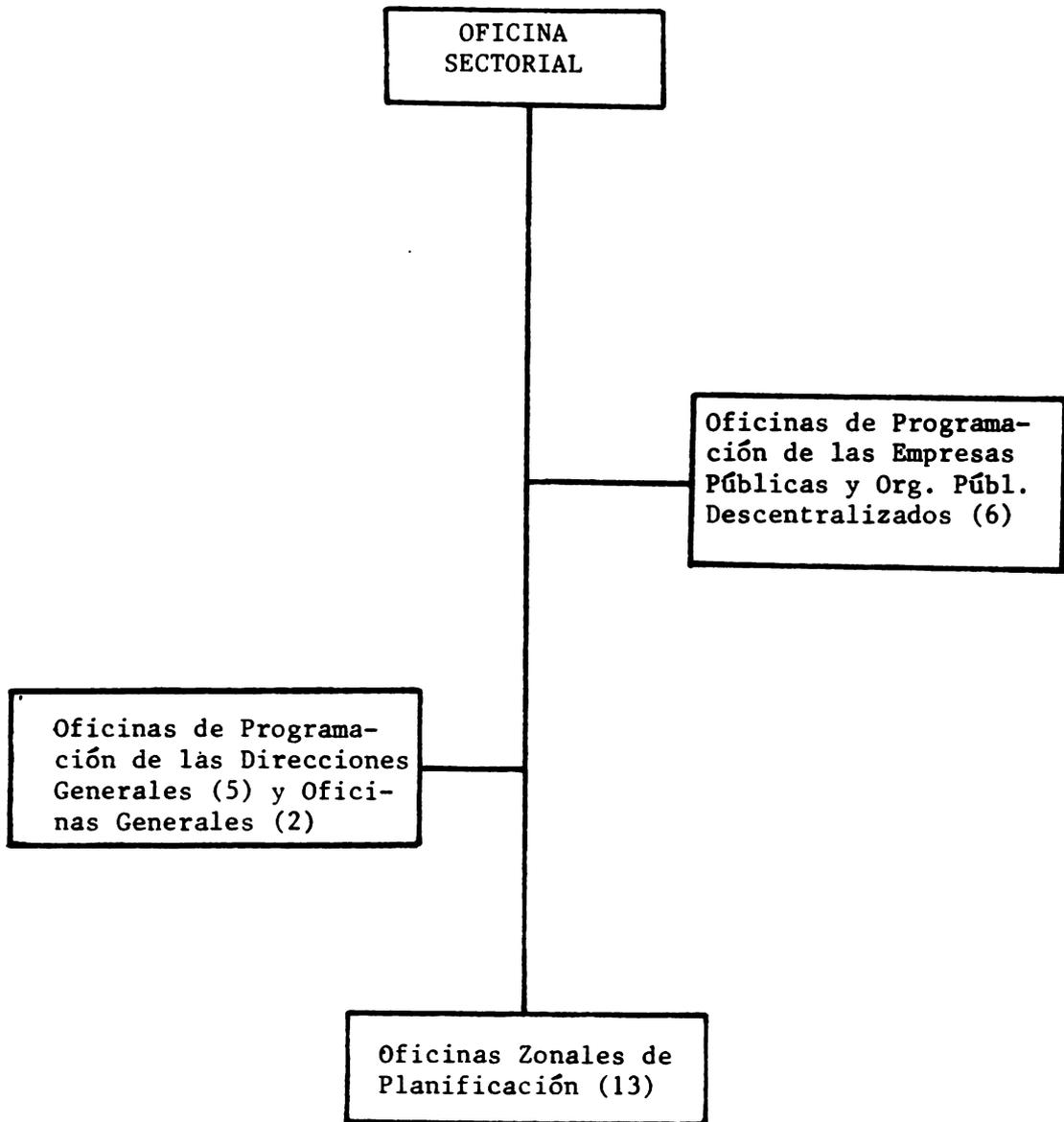


Figura 2 SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL

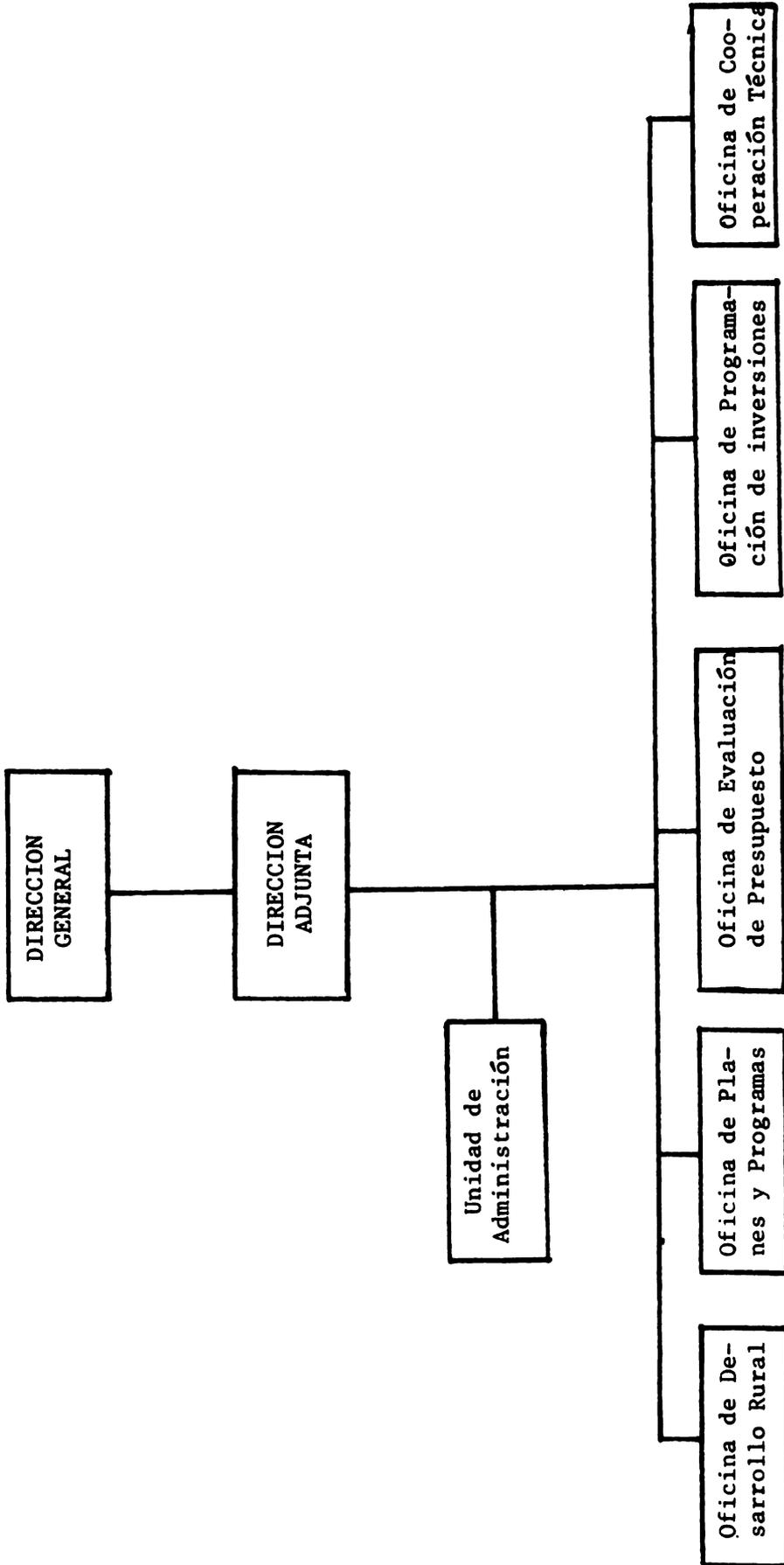


Figura 3 ESTRUCTURA DE LA OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION

a. La Oficina Sectorial de Planificación

La Oficina Sectorial es el órgano central del Sistema de Planificación Agraria; su función fundamental es conducir el proceso de planificación del Sector, de acuerdo con las directivas técnicas del Instituto Nacional de Planificación.

Para el cumplimiento de sus funciones la Oficina se ha organizado de la siguiente manera:

Oficina de Desarrollo Rural;

Oficina de Planes y Programas;

Oficina de Evaluación de Presupuesto;

Oficina de Programación de Inversiones; y

Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

b. Las Oficinas de Programación de las Direcciones

Las Oficinas de Programación están ubicadas en las Direcciones de Línea y en algunas Direcciones de Apoyo y Asesoramiento del Ministerio; tienen como función principal participar en la formulación, ejecución y control del Plan del Sector, así como elaborar el programa de desarrollo vinculado con su dirección. Además, cumplen funciones de asesoramiento al respectivo Director General en la preparación de alternativas de políticas que la Dirección presenta al Ministro o Viceministro.

Teniendo en cuenta la organización del Ministerio, existen cinco Oficinas de Programación que corresponden a las Direcciones Generales de Líneas, además existen Oficinas de Programación en la Oficina General de Irrigaciones y en la Oficina General de Ingeniería, que son órganos de apoyo. Dichas oficinas mantienen relaciones técnicas funcionales con la Oficina Sectorial de Planificación, aunque dependen administrativamente de las correspondientes Direcciones y Oficinas Generales.

c. Las Oficinas de Programación de Los Organismos Públicos Descentralizados

En cada uno de los Organismos Públicos Descentralizados existe una oficina de programación cuya función principal es participar en la formulación, ejecución y control de los planes de desarrollo del Sector, así como en la elaboración de los programas de desarrollo vinculados con el área de su competencia; asimismo, asesoran a los Presidentes del Directorio de sus respectivas empresas en la formulación de alternativas de política; cumplen también un rol de seguimiento y de apoyo en la ejecución de los programas y proyectos a cargo del organismo correspondiente.

Las citadas oficinas mantienen relaciones técnico-funcionales con la Oficina Sectorial de Planificación y dependen administrativamente de la empresa o institución pública descentralizada que corresponda.

d. Las Oficinas Zonales de Planificación

En el Perú existen 13 Regiones o Zonas con autonomía administrativa y en cada una de ellas existe una oficina zonal de planificación.

Las Zonas o Regiones Agrarias realizan las tareas de ejecución que corresponden al Ministerio de Agricultura.

Las Oficinas de Planificación Zonales tienen como función fundamental la de participar en el proceso de formulación y control de los planes de desarrollo del Sector; asimismo son responsables de la formulación y evaluación del programa de la correspondiente zona. Además participan en el seguimiento, apoyo y coordinación de la ejecución de las actividades del Ministerio y en la orientación de las actividades del Sector no Público en el ámbito territorial respectivo. Participan también en el asesoramiento a los Directores Zonales correspondientes en asuntos de política sectorial-regional.

3. Principales Productos del Sistema

En cumplimiento de las funciones inherentes al sistema, éste produce una variedad de documentos, informes, opiniones escritas o verbales, que constituyen los productos del sistema, entendidos como sus salidas finales y que

constituyen insumos para la toma de decisiones del Sistema Político-Administrativo.

Los principales productos del Sistema para el corto plazo son:

Plan Operativo del Sector Agrario;

Programas Operativos de Areas Especializadas (producción, Comercialización, Reforma Agraria, Forestal, Investigación, etc);

Programas Operativos Zonales (uno por cada una de las trece zonas agrarias);

Programas Operativos Regionales de Investigación (uno por cada una de las cuatro Regiones de Investigación Agropecuaria);

Propuesta de Asignación de Recursos Presupuestales para Funcionamiento e Inversión;

Programas Anuales de Inversión;

Programas Anuales de Cooperación Técnica Internacional;

Evaluaciones Trimestrales de Plan Operativo del Sector, de los Programas Operativos Zonales y de los Programas Operativos Regionales Investigación;

Evaluación Trimestral de los Programas Anuales de Inversión;

Evaluación Trimestral de los Programas de Cooperación Técnica Internacional;

Evaluación Trimestral del Presupuesto del Sector Público;

Evaluación Trimestral de la Gestión Financiera de las Empresas Públicas del Sector;

Informe Coyuntural del Sector;

Informe de Priorización de Proyectos de Inversión;

Informes sobre la posición a adoptar por el Perú en las reuniones de Ministro y Vice-Ministros de los países miembros del Pacto Andino;

Opiniones sobre modificaciones de algunas políticas o medidas de políticas;

Programas de Trabajo Anuales de las Direcciones Generales del Ministerio.

En lo que respecta a los productos del sistema para el mediano plazo, destacan los siguientes:

Diagnóstico de la Agricultura Peruana;

Plan de Desarrollo del Sector para el Mediano Plazo;

Programas por Productos (elaborados para los principales productos agropecuarios);

Programa de Inversión para el mediano plazo;

Evaluación del Plan de Desarrollo del Sector para el mediano plazo;

Diversos Estudios de Base, tales como: Problemática de la mecanización agrícola; sobre la ubicación, concentración y propiedad de la agroindustria Alimentaria Básica; sobre Fertilizantes; sobre Semillas; sobre Aceites y Grasas; sobre Trigo, etc.

#### 4. Administración del Sistema

En esencia, la administración del Sistema se traduce en decisiones para la conducción de sus elementos integrantes, tanto individualmente como en conjunto. Esas decisiones se concretan, en última instancia, en tres funciones administrativas: Programación de actividades y Asignación de recursos al interior del sistema, coordinación de las actividades, y evaluación periódica y permanente de la ejecución del correspondiente Programa de Trabajo Anual del Sistema.

La programación de actividades del sistema se realiza en función de la formulación de Planes Operativos, Formulación del Presupuesto del Sector y Evaluaciones de la Ejecución de los Planes y Presupuesto. Adicionalmente -y según lo establecido reglamentariamente- la OSPA como elemento de conducción del sistema emite directivas para la formulación de los programas de trabajo de los elementos componentes del sistema.

Sin embargo, no se elabora un programa de trabajo integral para todo el sistema y, por lo tanto, no existe un documento formalmente aprobado que permita una evaluación permanente y sistemática de las actividades en su conjunto.

Por lo anteriormente indicado, y debido a que la mecánica de asignación de recursos presupuestales en el Perú no considera al sistema sectorial de Planificación como unidad de asignación, no fue posible asignar recursos al interior del sistema y en función de sus necesidades.

En cuanto se refiere a la coordinación al interior del sistema, si bien no existe un programa integral de trabajo, esa coordinación se da fundamentalmente a través de Directivas para la elaboración de la mayoría de los productos y de reuniones anuales de todos los integrantes del sistema. Dichas reuniones permiten conocer las dificultades existentes a nivel de cada elemento del sistema para el cumplimiento de las directivas y realizar los ajustes del caso.

En esos eventos, comisiones de trabajo por áreas específicas intercambian opiniones y acuerdan la forma de realizar las actividades programadas.

En las directivas mencionadas, y en las reuniones indicadas, el énfasis está dado en la parte formal y mecánica del trabajo (pasos, responsabilidades, esquemas de contenido, etc), dando un tratamiento más general a los aspectos vinculados a las técnicas y métodos de planificación y programación.

## II. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO DE CASO

La metodología utilizada para el análisis de cada una de las etapas del proceso de planificación operativa del Sector Agrario consiste básicamente en la definición de un marco teórico, en la descripción de las principales acciones realizadas de acuerdo con las categorías de ese marco y en la deducción de conclusiones acerca de la confirmación de la validez de las categorías utilizadas, enfatizando los vacíos y particularidades.

Las categorías del marco teórico han sido tomadas del documento PROPLAN 1,<sup>1</sup> y ordenadas de acuerdo con los términos de referencia de este estudio. Se ha definido con mayor precisión tales categorías determinando sus alcances, desagregándolas y señalando la secuencia de las acciones de las principales actividades. El marco teórico para cada etapa del proceso de planificación operativa aparece incluido al comienzo de cada uno de los correspondientes capítulos de este trabajo.

En la descripción de las acciones se incluye la explicación de las particularidades encontradas. En el relevamiento de la información han participado profesionales que trabajan o han trabajado en el sistema de planificación del Sector Agrario, o que aportan o han aportado información especializada en los diferentes niveles (nacional, sectorial, regional, zonal y local).

Las conclusiones destacan principalmente las particularidades y vacíos encontrados; de ellas se infiere, en forma implícita, la importancia del estudio de caso para PROPLAN en su tarea de profundizar los aspectos conceptuales y metodológicos del proceso de planificación operativa.

### III. ANALISIS DE LA FORMULACION DEL PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)

#### A. Marco teórico

La formulación del Plan Operativo requiere fundamentalmente la explicitación de un marco orientador que recoja la problemática económico-social, la problemática política y la posición doctrinaria del Gobierno. La formulación del marco orientador la realiza el Sistema de Planificación bajo la dirección del Sistema de Decisiones Político-Administrativo a través de un proceso iterativo en el cual, dentro de la posición doctrinaria del Gobierno, se va ajustando y compatibilizando la percepción que de la problemática económico-social y política tienen el Sistema de Planificación y el Sistema de Decisiones Político-Administrativo.

El Marco Orientador tiene la finalidad de guiar al personal que participa en la elaboración del Plan Operativo Anual. Por tal causa debe contener: la caracterización de la problemática que será enfrentada por el POA, las prioridades de la Política Agropecuaria definidas por el Sistema de Decisiones Político-Administrativo, los Objetivos, la Concepción Integral que orienta sobre la consecución de los objetivos, las Metas Básicas y las Previsiones. El Sistema de Decisiones Político-Administrativo define las prioridades de la Política Agraria en respuesta al requerimiento del Sistema de Planificación, con base en elementos tales como la caracterización de la problemática, la posición doctrinaria del Gobierno y la Política de Desarrollo definida para el período.

Con base en este Marco Orientador y mediante el método de aproximaciones sucesivas se elabora el Plan Operativo Anual. Las aproximaciones sucesivas avanzan en dos sentidos: primero en la desagregación técnica, y segundo en un grado mayor de coherencia y precisión.

Estas aproximaciones se recogen en documentos que constituyen diversas versiones del Plan, denominadas Segunda Versión, Versión Final y Versión Oficial. Esta última constituye el documento-plan oficialmente aprobado.

La Segunda Versión del POA contiene los Objetivos, Metas Básicas, Metas Específicas y Acciones Específicas; esa versión constituye la base para la asignación de recursos. La versión final contiene los mismos elementos considerados

en la segunda versión, aunque reformulados con base en la asignación de recursos (físicos y financieros); en ella se detalla la asignación intrasectorial de recursos propiamente dicha a través de Programas.

Dada la naturaleza del Plan, como conjunto de decisiones más importantes que pretenden resolver la problemática sectorial, la experiencia ha demostrado que en su ejecución se requiere la participación activa de los agentes del sistema económico-social y del sistema político-administrativo, siendo indispensable que ésta se dé desde el inicio de la formulación a través de mecanismos adecuados a la organización política y económica del país.

Un aspecto importante para la formulación del Plan lo constituye la organización de los diversos participantes en el proceso. Esa organización estará influida por la estructura del aparato estatal, por el grado de participación previsto para los órganos y organismos involucrados, por las áreas de política o de acción en que se espera poner mayor énfasis y por la disponibilidad de recursos.

#### B. Descripción del caso

La descripción del proceso de formulación del Plan Operativo Anual en el Perú se hará siguiendo los aspectos fundamentales del Marco Teórico anteriormente señalado, que son: las orientaciones generales, la metodología que se sigue para la formulación propiamente dicha, el contenido de las versiones del Plan, la participación de los agentes de los sectores público y no público en la formulación, y finalmente presentar la organización para la formulación.

El método utilizado en el caso de la formulación de los planes operativos en el Perú es el de aproximaciones sucesivas, que consiste en ir captando y compatibilizando los diferentes factores que conforman la problemática económico-social y política para, con base en ella, ir planteando soluciones (las mismas que sufren un proceso de consultas y ajustes sucesivos hasta llegar a la versión final). Este proceso es conducido por la Oficina Sectorial de Planificación, y en él participan los elementos de los Subsistemas de Decisiones, Normativo y de Ejecución del Sector Público.

El proceso de formulación se formaliza en tres documentos secuenciales, denominados Documento Preliminar, Anteproyecto y Proyecto o Versión Final, que

también son considerados como niveles de la formulación del Plan (que aparecen en la Fig. 2, en la que se muestra el cronograma del Proceso).

NIVELES DE FORMULACION DEL PLAN DEL SECTOR

AGRICULTURA Y ALIMENTACION

Niveles	M e s e s						
	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.	Nov.	Dic.
PRELIMINAR (Orientaciones Generales)							
ANTEPROYECTO							
PROYECTO (Versión Final)							

## 1. Orientaciones Generales

En el caso del Perú, las orientaciones generales se elaboran bajo la conducción del organismo central del Sistema Sectorial de Planificación (Oficina Sectorial), con la participación de funcionarios del Sistema Sectorial de Planificación del nivel central y del Sistema de Decisiones Político-administrativo.

Las orientaciones generales contienen fundamentalmente tres elementos: la caracterización de la problemática, los objetivos y los lineamientos de política.

### a. Caracterización de la problemática

La problemática se caracteriza a partir de la evaluación de la situación global del país, realizada por el Instituto Nacional de Planificación, que es el organismo central del Sistema Nacional de Planificación; de la evaluación del Plan Sectorial en ejecución y de diversos estudios e informes sobre la situación y evaluación del Sector.

Las áreas que se tratan en esta caracterización se establecen teniendo en cuenta el Marco Doctrinario del Gobierno. Para ello se emplean, como se mencionó, los informes de evaluación del plan en ejecución, así como también estudios e informes que se refieren principalmente a los recursos naturales, a los recursos humanos y a la nutrición.

Con este conjunto de información, la Oficina Sectorial elabora un primer documento sobre la caracterización de la problemática, que es presentado en una reunión donde participan el Director Superior y los Directores Generales para su discusión y ajuste correspondiente.

Como se aprecia, en la elaboración y aprobación de la caracterización de la problemática los Directores Generales de Línea participan en su doble condición de elementos del Sistema Normativo, al momento de proporcionar información, y de elementos del Sistema de Decisiones Político-administrativo, al momento de discutir, ajustar y aprobar la caracterización de la problemática.

b. Objetivos

Los objetivos son elaborados por la Oficina Sectorial de Planificación a partir de tres elementos básicos de carácter complementario: el Marco Doctrinario del Gobierno, la Caracterización de la Problemática del Sector y los Objetivos Globales de Desarrollo para el corto plazo elaborados por el Instituto Nacional de Planificación.

Marco Doctrinario está contenido en los documentos donde se explicita la política del Gobierno, así como en los discursos y pronunciamientos que hace el Presidente de la República en lo que respecta al Sector Agrario, y el Ministro de Agricultura y Alimentación en las reuniones de carácter político y de trabajo que realiza periódicamente, tanto a nivel central como en las Zonas Agrarias. Los documentos que contienen el Marco Doctrinario para el período en análisis fueron el Estatuto del Gobierno de la Fuerza Armada, la Directiva Política de la Segunda Fase de Gobierno y el Plan Inca.<sup>2</sup>

La Problemática. Para dar solución a los principales problemas presentados en la Caracterización de la Problemática se efectúa planteamientos que constituyen elementos para elaborar los objetivos.

Los objetivos globales para el corto plazo planteados por el Instituto Nacional de Planificación; se analiza en particular los que tienen relación con el Sector, a partir de los cuales se establece elementos que sirven para definir los objetivos.

En la Figura 5 se presenta un esquema en el cual se sintetiza ese proceso.

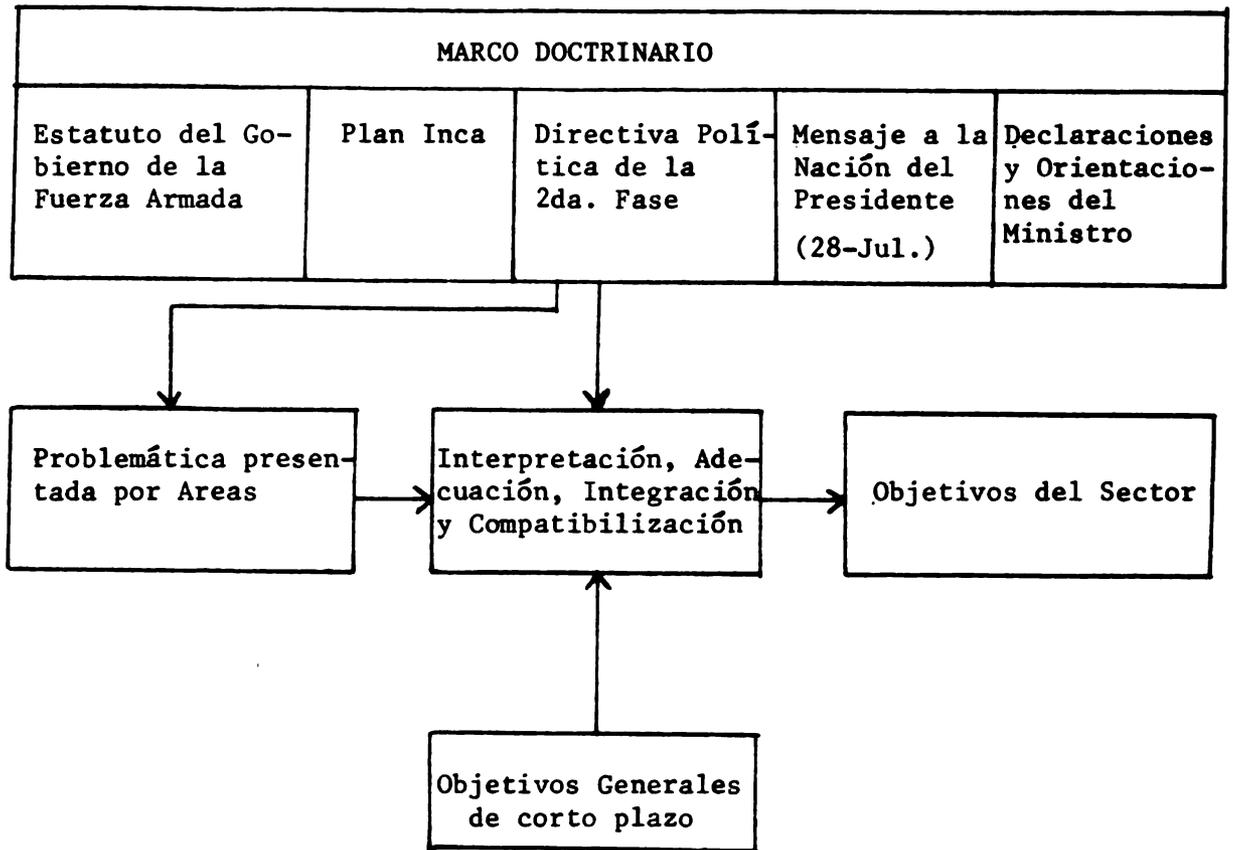


Fig. 5 PROCESO DE DETERMINACION DE OBJETIVOS

c. Lineamientos de política

Los lineamientos de política son deducidos a partir de los objetivos como un mecanismo para lograr los mismos; también podrían interpretarse como una desagregación de los objetivos.

Tanto los objetivos como los lineamientos de política que prepara la Oficina Sectorial son entregados a las Direcciones Generales de Línea para que ofrezcan su opinión.

Puede apreciarse que las orientaciones generales, en el caso del Perú, no incluyen la definición de prioridades sectoriales, metas globales y metas específicas, por el Sistema de Decisiones Político-administrativo. Además, la formulación de esas orientaciones es conducida por el Sistema Sectorial de Planificación.

## 2. Anteproyecto del Plan Operativo Sectorial

Contiene una segunda aproximación de objetivos y lineamientos de política y una primera aproximación de metas globales, acciones y metas específicas.

a. Metas Globales. La elaboración de la primera aproximación de las metas globales es realizada por la Oficina Sectorial de Planificación, que es puesta a consideración de las Oficinas de Programación de las Direcciones Generales de Agricultura y Crianzas, Comercialización y Forestal y de Fauna; las metas son ajustadas mediante un trabajo conjunto.

De esta manera, las metas globales que define el sector se establecen teniendo en cuenta la evaluación de las metas del Plan Operativo anterior al que se formula (plan en ejecución actual) y de las apreciaciones cualitativas que tienen los especialistas del nivel central y zonal.

Las metas globales se establecen en las siguientes áreas: principales productos agropecuarios, principales productos forestales, producción industrial alimentaria<sup>3</sup> y abastecimiento interno de los principales productos.

b. Acciones específicas. Son aquellas acciones que deben ser realizadas por los órganos y organismos del Sector Público Agrario. Están respaldadas por las correspondientes asignaciones de recursos y reflejan la contribución del Estado al cumplimiento de los lineamientos de política; es decir, constituyen el ordenamiento de las actividades que realizan los diferentes órganos y organismos del Sector, que derivan fundamentalmente de la adecuación e integración de dos elementos: los lineamientos de política y las funciones que corresponden a los órganos y organismos, de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica del Sector y su reglamentación.

Las acciones específicas pueden ser clasificadas en actividades y proyectos; las primeras están vinculadas a la labor permanente que realizan los órganos y

organismos del Sector, y los segundos a los estudios y obras que ejecuta el sector Público Agrario. Las actividades y los proyectos son financiados diferencialmente en el presupuesto público, como se verá a continuación al tratar la asignación de recursos presupuestales.

En la elaboración de las acciones específicas desempeñan un papel importante la Oficina Sectorial de Planificación, las Oficinas de Programación de las Direcciones Generales y Organismos Públicos Descentralizados, y el personal técnico de las distintas dependencias.

Como los programas constituyen la agrupación ordenada de las acciones específicas por área especializada, es conveniente aclarar los criterios que se utiliza para definirlos. En el caso peruano, se ha utilizado tres criterios: la organización del Sector Público, la apertura programática del Presupuesto y la respuesta del Plan a los problemas considerados fundamentales. Esos criterios han sido utilizados simultáneamente y en forma integrada, aunque predomina el de la organización del Sector. Por conveniencia para el análisis dichos factores son tratados separadamente.

Se considera la organización del Sector como criterio para definir programas pues en el Perú el Sistema de Decisiones Político-administrativo estima importante que un grupo de actividades se encuentre bajo el comando de una Dirección General de Línea del Ministerio de Agricultura y Alimentación o de una Empresa o Institución Pública; en ese sentido el Sistema de Planificación recoge este criterio, considerando además que es necesario asignar la responsabilidad del cumplimiento de las acciones específicas a cada órgano del Ministerio y a cada Entidad del Sector.

La asignación de recursos presupuestales en el Perú se hace por programas presupuestales, que están vinculados a la organización del Sector Público. En la asignación de recursos se distingue la referida a la labor permanente de la que está destinada a la inversión. Esa distinción reconoce la importancia que tienen las inversiones en el proceso de desarrollo; por ello se les otorga un tratamiento diferente.

En la Figura 6 se presenta un esquema para mostrar gráficamente el origen de los programas.

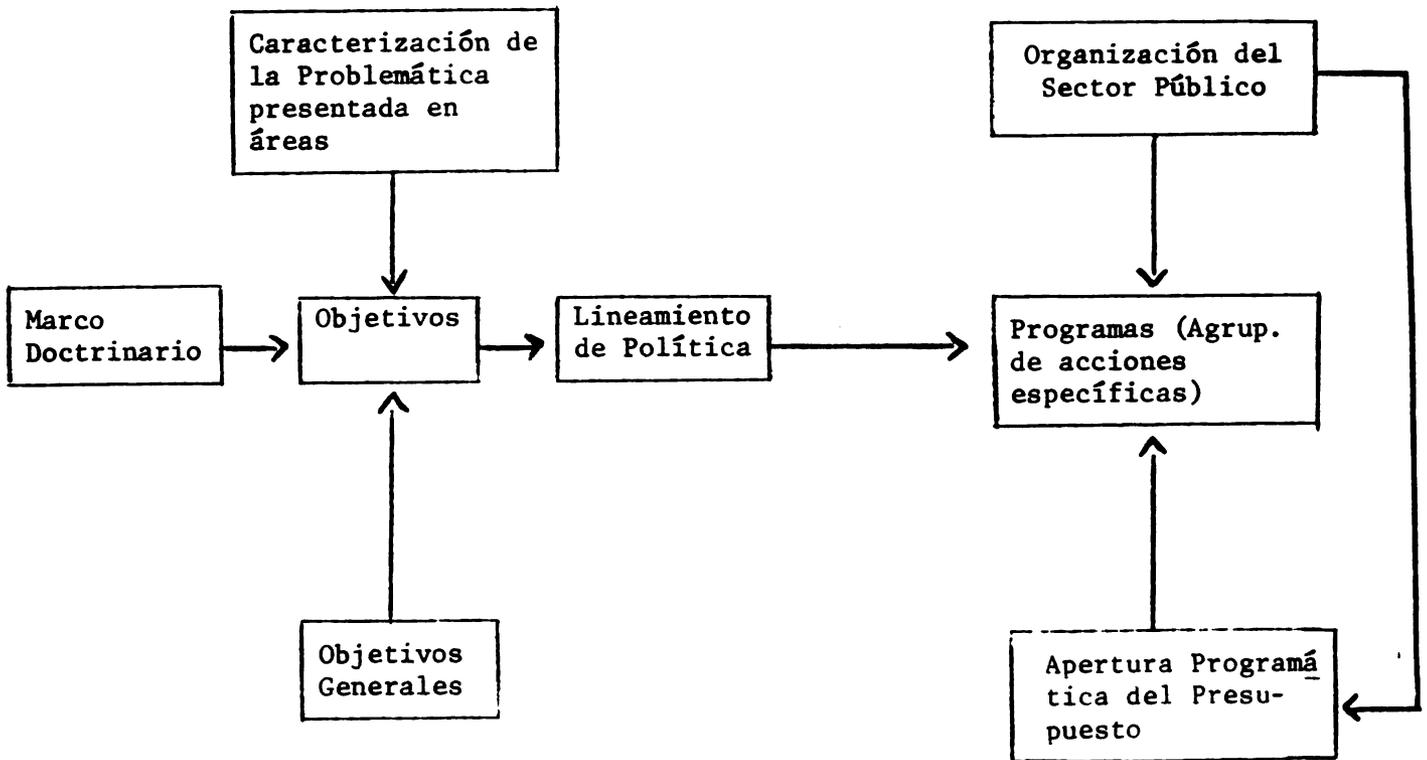


Fig. 6 DEFINICION DE PROGRAMAS DEL PLAN

En el Cuadro N°1 se aprecia la relación entre caracterización de la Problemática, lineamientos de política, programas y organización del Sector Público Agrario.

Caracterización de la problemática (por áreas)	Lineamientos de Política en relación con	Programas del Plan	Organización del Sector Público Agrario
1. Recursos Naturales	1. Recursos Naturales	1. Forestal y Fauna	* 1. D.G. Forestal y de Fauna 2. D.G. de Aguas y Suelos
2. Recursos Humanos	2. Inversión y Empleo	3. Irrigaciones	3. D.G. Irrigac.
4. Producción	4. Producción	5. Producción	5. D.G. de Agricultura y Crianzas
5. Comercialización	5. Precios 6. Mercado Interno 7. Exportación	6. Comercialización.	6. D.G. de Comercialización
6. Nutrición	8. Prestación de Servicios Sociales	7. Alimentación y Nutrición	7. Oficina Nac. de Apoyo Alimentario.
7. Investigación	9. Investigación	8. Investigación	8. D.G. Investigación Agrop.
8. Organización del Sector Público	10. Administración Pública		
9. Medio Rural	11. Cooperación Técnica		9. Of. Sect. de Planific. Agraria
	12. Integración Regional y Sub-regional		
	13. Estadística		10. Of. Sect. Est.
	14. Capacitación	9. Capacitac.	11. Centro Nac. de Capacitac.
	15. Empresas Públicas 16. Acondic. del territorio.		

\* D. G.= Dirección General

CUADRO N°1 RELACION ENTRE PROBLEMATICA, LINEAMIENTOS DE POLITICA, PROGRAMAS Y ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO

(Con base en el Plan Operativo del Sector Agrario 1979)

c. Metas específicas. La elaboración de las metas específicas es realizada por los mismos elementos que elaboran los programas. Las metas específicas constituyen la cuantificación de las acciones específicas; no siempre es posible efectuar esta cuantificación por la propia naturaleza de la actividad.

El Cuadro N°2 presenta ejemplos de programas, acciones específicas y metas específicas.

Programas	Acciones Específicas	Unidad de Medida	Metas	Responsables
Producción	Asegurar y supervisar a los productores en la producción de semillas de pastos y forrajes.	Informe	13	D.G.* / de Agricultura y Crianzas
Comercialización	Continuar y mejorar la racionalización del Sistema de Cuotas de Regulación y Volumen de abastecimiento para los siguientes productos: arroz, leche evaporada azúcar, aceite y harinas	Fijación cuota/zonas	24	D.G. de Comercialización
Reforma Agraria	Acelerar la adjudicación de tierras y otros bienes agrarios a fin de reducir el desequilibrio en relación al área expropiada.	Ha Familias	400 000	D.G. de Reforma Agraria
Irrigaciones	Realizar el Estudio de Factibilidad Tarata-Lima.	Estudio de Factibilidad	100	D.G. de Irrigaciones

\* / D.G. = Dirección General

d. Asignación de recursos. La asignación de recursos, aunque no forma parte del proceso de formulación del Plan Operativo propiamente dicho, será tratada en este documento debido a que constituye un elemento clave para el cumplimiento de los Lineamientos de Política, metas globales, acciones específicas y metas específicas. Además, en este proceso participa activamente el Sistema Sectorial de Planificación, preparando propuestas para la asignación de los recursos financieros que incluyen los recursos fiscales o presupuestales, crediticios y de divisas.

En la práctica el Plan Operativo y el Presupuesto se formulan en forma paralela, aunque interrelacionados entre sí. Las causas que han originado esta situación son las siguientes:

- 1) Rigidez en la asignación de recursos para gastos de funcionamiento (o sea los recursos necesarios para el pago de bienes y servicios de los Organos y Organismos del Sector), debido a la dificultad para obtener incrementos muy importantes de recursos para cada año fiscal. En la práctica la cifra que se asigna al Sector para el año X es casi la misma del año X-1, sólo se incluye un porcentaje de aumento que corresponde a las previsiones de incremento de sueldos y salarios y al alza de los precios de los bienes y servicios. Por lo tanto, no hay recursos nuevos de importancia que asignar y no se requiere criterios, propuestas o elementos derivados del Plan para la asignación de los nuevos recursos. Por otro lado existen rigideces administrativas para reasignar los recursos anteriormente otorgados al sector, de tal forma que dichos recursos son considerados como gastos comprometidos para el nuevo Presupuesto, debido principalmente a restricciones de carácter laboral, legal y a la limitada versatilidad del personal profesional.
- 2) En cuanto se refiere al presupuesto de inversión, el estrecho margen en la asignación de recursos para nuevos estudios y proyectos se debe a que los recursos que se otorga al Sector para inversión (aproximadamente un 80 %) están en su mayor parte comprometidos en proyectos que se encuentran en ejecución.
- 3) La priorización de Proyectos de Inversión, y por lo tanto de la decisión de ejecutarlos, se da mediante un proceso paralelo al proceso de elaboración del documento del POA y al proceso de elaboración del Presupuesto. Este proceso de

decisión de inversiones se basa fundamentalmente en la política general de desarrollo, en la situación de los estudios de los nuevos proyectos, en las fuentes de financiamiento, en la política agraria, etc.

Los recursos presupuestales se asignan a través del proceso de elaboración del presupuesto sobre la base de decisiones tomadas sobre qué proyectos van a ser ejecutados.

Al analizar el proceso de formulación del Presupuesto de Funcionamiento hay que distinguir etapas: la propuesta que aprueba a nivel del Consejo de Ministros y la asignación que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas a los sectores. Estos, a su vez, hacen lo propio a nivel de los órganos y organismos que forman parte de cada sector.

En el caso del sector agrario la propuesta que aprueba el Sistema de Decisiones Político-administrativo se basa en un documento que prepara la Dirección General de Administración del Ministerio de Agricultura y Alimentación. Dicha propuesta se elabora a partir de la proyección del gasto del presupuesto en ejecución y de la información que proporcionan los órganos y organismos a nivel nacional y zonal; esa información es preparada por los administradores con la colaboración de los programadores tanto a nivel de las direcciones generales de Lima como de las Zonas Agrarias. La definición de la Propuesta se hace en una reunión presidida por el Ministro en donde participan los Directores Generales de la Sede Central y los Directores Regionales (Directores de Zonas Agrarias).

La asignación de los recursos presupuestales al Sector se realiza en una reunión de trabajo en donde participan los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Planificación, por un lado, y los Representantes del Sector por el otro (como Representante del Sector participan en la reunión: el Ministro, el Director Superior, el Director de la Dirección General de Administración y el Jefe de la Oficina Sectorial de Planificación).

La distribución de recursos a los diferentes órganos del Sector la realiza el Sistema de Decisiones Político-administrativo distribuyendo proporcionalmente los recursos asignados entre los diferentes programas de acuerdo con la propuesta básica.

En la Asignación de Recursos para Inversión hay que distinguir dos etapas: la Propuesta, que aprueba el Sistema de Decisiones Político-administrativo, y la asignación de recursos que hace el Ministerio de Economía y Finanzas. La Propuesta que aprueba el Sistema de Decisiones Político-administrativo se basa en un documento que prepara la Oficina Sectorial de Planificación con la información proporcionada por las Oficinas de Programación de las Direcciones de Línea del Nivel Central, de las Oficinas Zonales de Planificación y de las Jefaturas de Proyecto; está referida a las necesidades de recursos presupuestales por proyecto, así como los objetivos y metas a alcanzar. (ver Figura 7)

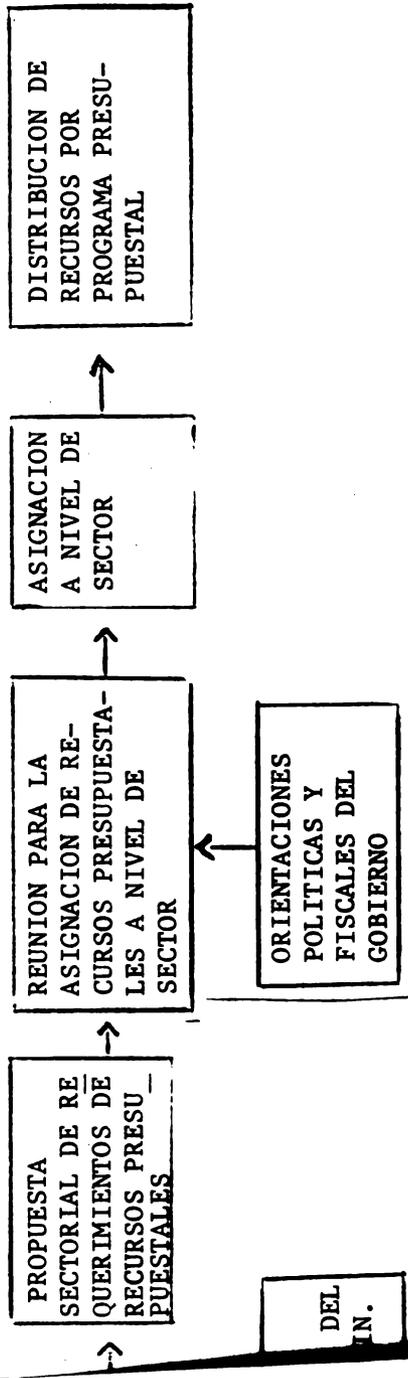
Con base en esta información, en la política agraria y en la asignación preliminar de recursos realizada por el Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina Sectorial elabora una propuesta que tiene dos partes: los proyectos de ejecución (inversión) y los estudios (pre-inversión).

La propuesta base es presentada a una reunión presidida por el Ministro con la participación de los directores generales y los directores regionales en la cual, previa discusión y sustentación de cada uno de los proyectos, se aprueba la propuesta que presenta el Sector al Ministerio de Economía Y Finanzas.

La asignación al Sector de los recursos presupuestales de inversión se define en una reunión de trabajo donde participan los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Planificación, por un lado, y los representantes del Sector por otro. Como representante del Sector asisten a la reunión el Ministro y el Vice-Ministro del Sector, y el Director General y el Director de Proyectos de la Oficina Sectorial.

La asignación de recursos crediticios de la Banca Estatal, que se utiliza para financiar la campaña agrícola a nivel de las Unidades Agropecuarias, es definida por el Banco Agrario del Perú que pertenece al Sector Economía y Finanzas con base en la asignación otorgada a dicha entidad por el Banco Central de Reserva en su programa financiero. A estos recursos se añaden otros que dispone el propio Banco Agrario.

Si bien el sector tienen representantes en el Directorio del Banco Agrario, estos participan fundamentalmente en la apropiación del programa de crédito pero no en su elaboración.



DEL IN.

EL PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

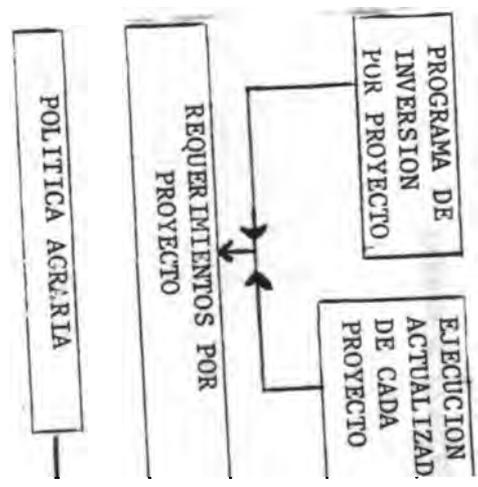
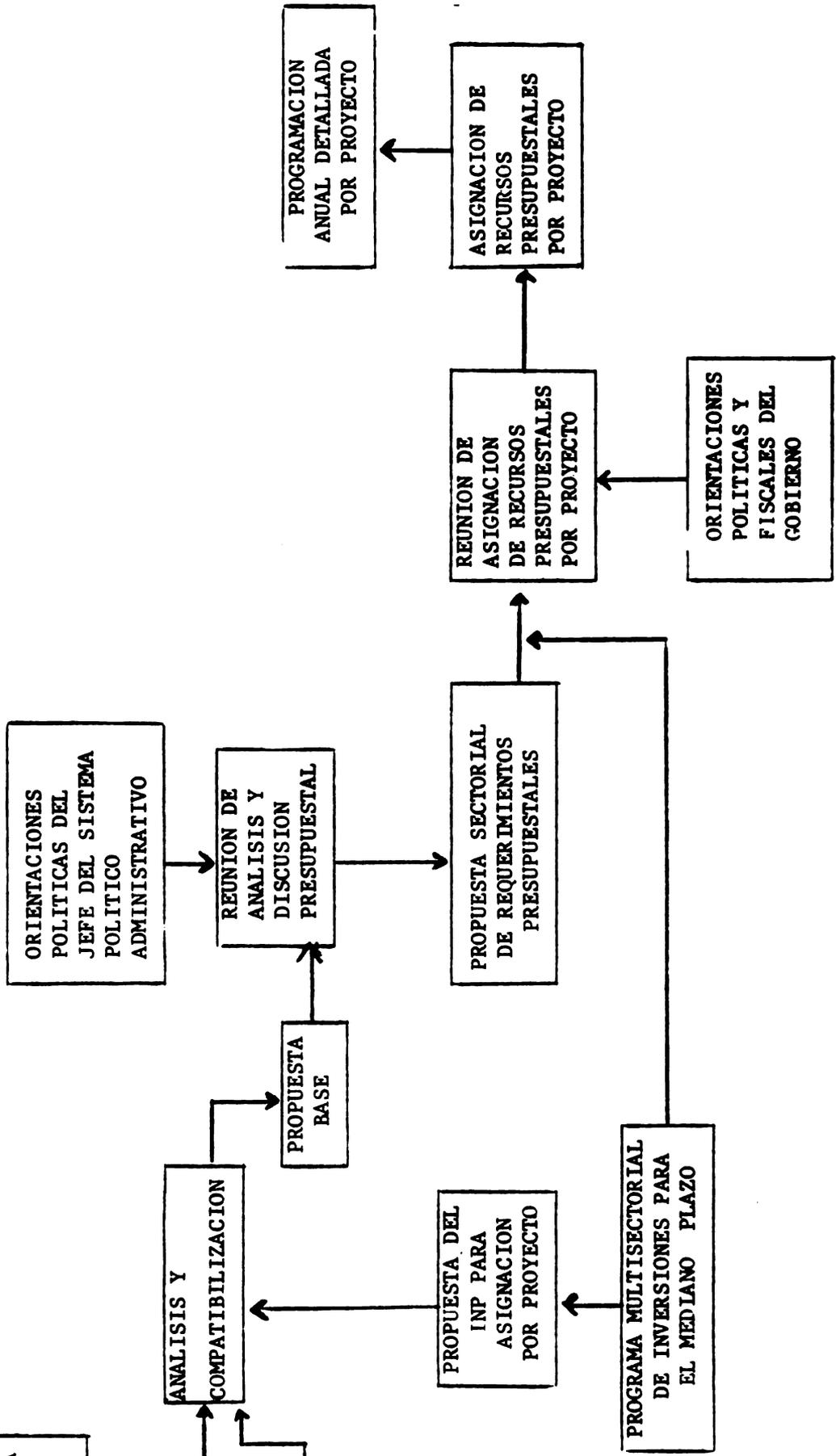


Figura 9



PROCESO DE ASIGNACION DE RECURSOS PRESUPUESTALES PARA INVERSION

En cuanto a la utilización de divisas por el sector no público, el Estado asume un papel normativo y orientador a través de aranceles, cuotas, prohibiciones, etc. Sin embargo, en 1976 se elaboró un programa de divisas para importación y la Oficina Sectorial de Planificación colaboró en la asignación del monto de divisas otorgado por el Sector Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Planificación al Sector Agrario.

En cuanto a la asignación de divisas para la importación de alimentos básicos se elabora el Programa Anual de Importaciones con la participación de los Sectores Administrativos involucrados (durante el período 1947-1977 participaron en esta tarea los Ministerios de Comercio, Agricultura, Pesquería y Alimentación). El Sistema Sectorial de Planificación participa en la elaboración del Programa, que debía ser aprobado por el Comité de Coordinación Alimentaria conformado por los Ministros de Agricultura, Comercio y Alimentación.

En cuanto a la Asignación de Recursos físicos se hará referencia solamente a la asignación del recurso agua, caso en el que no participa el Sistema Sectorial de Planificación; el procedimiento se sigue a través del plan de cultivo y riego, que se prepara casi exclusivamente para los valles de la costa. Dicho procedimiento es el siguiente: cuantificación de la demanda de agua a nivel local con base en los requerimientos presentados por los agricultores en cada distrito de riego; previsión de disponibilidades de agua por las autoridades de riego; balance entre oferta y demanda de agua y asignación del recurso hídrico a nivel de las unidades de producción, a través de la aprobación de los planes de cultivo y riego.

### 3. Versión Final del Plan Operativo Sectorial

La versión final del POA contiene los mismos elementos que la versión anteproyecto. Los elementos que participan en la versión anteproyecto, aunque en la versión final las distintas partes han sido ajustadas como consecuencia de las aclaraciones y precisiones que ocurren en el proceso de aproximaciones sucesivas.

#### 4. Aprobación del Plan Operativo Sectorial

La última versión del POA elaborada por la Oficina Sectorial de Planificación es remitida al Instituto Nacional de Planificación, para recabar su opinión en su calidad de organismo central del Sistema Nacional de Planificación. Con base en las observaciones que formula dicha entidad se efectúan los últimos ajustes al plan, el cual previa opinión del Comité de Asesoramiento, es aprobado mediante Resolución Ministerial.

La versión final presentada para aprobación se termina de elaborar generalmente en fecha posterior a la aprobación del Presupuesto Público; por lo tanto sus metas específicas han sido reajustadas de acuerdo con la asignación de recursos. Esa versión incluye al presupuesto público aprobado.

La publicación y distribución del plan aprobado se realiza bajo la responsabilidad de la Oficina Sectorial de Planificación.

#### 5. Programa Operativo Zonal

Es un documento en el que se especifica el Plan Operativo en detalle a nivel zonal y se elabora a partir de Directivas específicas impartidas por el nivel nacional. Este documento sirve para precisar las acciones que el nivel zonal debe ejecutar en su respectivo ámbito territorial y para definir los responsables del cumplimiento de dichas acciones.

Contiene fundamentalmente tres partes: a) Políticas Zonales Globales; b) Sub-programa de Producción y c) Sub-programa de Comercialización.

a. Políticas Zonales Globales. Contiene el análisis de situación del Sector a nivel zonal y políticas multisectoriales y regionales en los aspectos económicos, sociales, políticos, administrativos y físicos. En esta parte se enfoca la problemática por líneas de acción: Producción, Comercialización y Consumo.

b. Sub-programa de Producción. Esta parte del documento contiene especificaciones relativas a la situación actual, fijación de objetivos zonales de producción, metas de producción, políticas y acciones en relación con la producción agrícola pecuaria e industrial alimentaria. Se destaca el tratamiento que se

otorga a las políticas a nivel de productos en lo relativo a la producción y productividad, para lo cual se especifica los requerimientos de los insumos y servicios que la producción demanda, así como el apoyo y los incentivos a la misma. Finalmente, el Programa Zonal contiene la delimitación espacial de las áreas productoras; para ello se utiliza el mapa zonal, en el que se sitúan las Agencias de Producción, en las que se señala las áreas productoras, producto por producto, como se puede apreciar en la Figura 9.

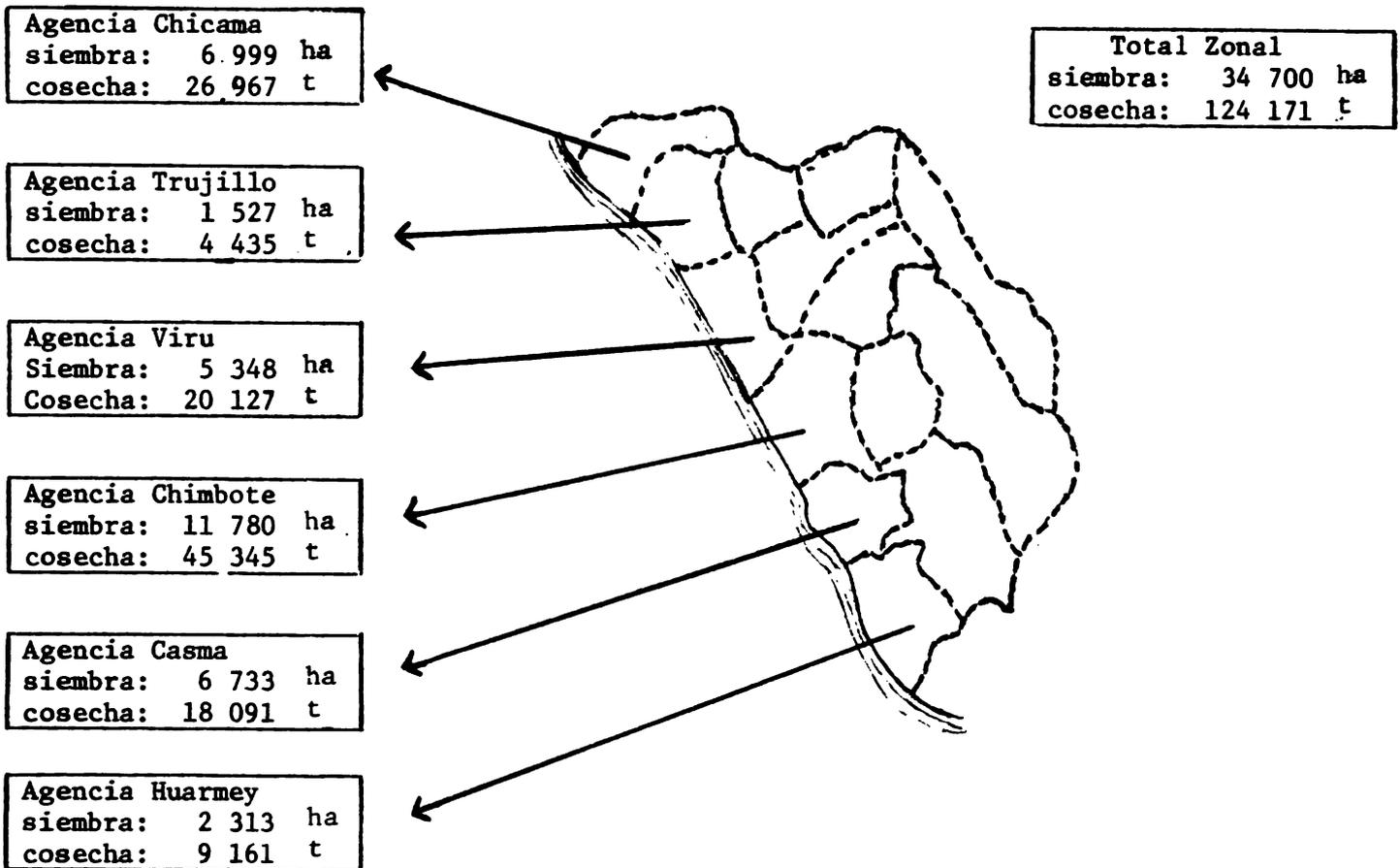


Figura 9. AREAS PRODUCTORAS EN LA ZONA DE ALIMENTACION III  
PRODUCTO: MAIZ AMARILLO DURO (1977)

Las metas de producción de la campaña se programan a nivel de Agencias de Producción, en las que se señalan las metas globales de producción y las áreas por sembrar en la campaña; asimismo se indican las áreas nucleadas<sup>5</sup>, las producciones y el número de unidades tanto asociativas como individuales que serían atendidas en la campaña por el personal del Ministerio; a modo de ejemplo esa información se incluye en el Cuadro N°3.

AGENCIA	METAS CAMPAÑA 1976-1977										
	TOTAL		UNIDADES ASOCIATIVAS			PRODUCTORES INDIVID.			TOTAL NUCLEADO		
	ha	Produc t	N°	ha Nucleadas	Produc. t	N°	ha Nuclea.	Produc t	N°	ha Nuclea.	Produc t
Huarmey	3 000	12 000	5	1 045	4 175	387	1 184	4 734	392	2 229	8 909
Casma	6 500	15 000	6	761	1 935	734	3 995	11 169	740	4 756	13 104
Chimbote	15 000	42 500	10	4 323	15 944	672	5 584	22 659	682	9 907	38 603
Viru	5 000	17 500	7	1 229	4 845	614	2 644	9 427	621	3 873	14 272
Trujillo	1 500	4 500	2	118	355	150	640	1 927	152	758	2 282
Chicama	7 000	28 000	3	227	885	1 024	5 336	20 913	1 027	5 563	21 798
TOTAL	38 000	119 500	33	7 703	28 139	3 581	19 383	70 829	3 614	27 086	98 968

CUADRO N°3 METAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA : MAIZ AMARILLO DURO  
Zona Agraria III Trujillo

Por otra parte los requerimientos de insumos para el área atendida directamente también son programados por Agencias según las hectáreas a sembrar. Los insumos se detallan indicando la cantidad de Semillas Mejoradas en toneladas métricas: Fertilizantes, en toneladas métricas, especificando el tipo de nutriente (N,P,K); la Maquinaria Agrícola, en horas/tractor por tipo de actividad que se realiza en el campo; el crédito en miles de soles; los Pesticidas, en litros y kilos; según se puede apreciar en el Cuadro N°4.

AGENCIA	META		SEMI- LLA t	FERTILIZANTE			MAQ. AGRIC. Hora Maq.	CREDITO Miles s/o	PESTICIDAS	
	ha	t		N t	P t	K t			Litros	Kilos
Huarmey	2 229	8 909	56	402	201	-	22 166	59 514	-	35 547
Casma	4 756	13 104	119	854	427	-	58 516	126 498	19 024	57 688
Chimbote	9 907	38 603	248	1 784	893	-	100 016	277 436	-	198 140
Viru	3 873	14 272	97	697	349	-	38 667	118 398	15 492	64 679
Trujillo	758	2 282	19	136	68	-	6 900	18 799	-	15 549
Chicama	5 563	21 798	138	1 002	502	-	59 174	173 788	22 257	90 604
TOTAL	27 086	98 968	677	4 875	2 440	-	285 439	774 433	56 773	462 207

CUADRO N°4 REQUERIMIENTO DE RECURSOS DEL AREA ATENDIDA DIRECTAMENTE:  
MAIZ AMARILLO DURO

c. Sub-programa de Comercialización. Como en el caso anterior, la especificación del Sub-programa de Comercialización comprende la definición de la situación y los objetivos zonales de comercialización; determinación de los volúmenes del abastecimiento de productos alimenticios de consumo humano; determinación de cuotas trimestrales de abastecimiento de productos con relativa escasez, así como el tratamiento de déficits o excedentes zonales.

En el tratamiento por producto se efectúa un balance mensual, en el que se toma en cuenta la existencia inicial del producto, se incluye la producción zonal del mismo, se calcula la disponibilidad, se estima el consumo y, como resultado de ello, se obtiene el déficit o excedente zonal; ese procedimiento se muestra a título de ejemplo en el Cuadro N°5. Finalmente, se plantea las políticas y acciones en relación al abastecimiento zonal, a los precios, a los servicios y a la organización para la comercialización.

#### 6. Participación de los Agentes del Sistema Económico-Social en la formulación del POA

En el proceso de formulación del plan participan agentes tanto del Sub-sistema de ejecución del Sector No Público como del Sub-sistema de ejecución del Sector Público.

##### a. Participación de los Agentes del Sector No Público

La participación organizada de los agentes del Sub-sistema de ejecución del Sector No Público se realiza a nivel de Programa Nacional de producción, a través del Sistema de Producción cuyo mecanismo fundamental es al concertación entre el Estado y los agricultores.

La concertación es un mecanismo que por un lado permite la participación de los productores en la formulación de planes y programas de producción del Sector y por otro la participación de los Organos del Sector Público que pertenecen al Ministerio, así como también de los otros Sectores involucrados en el proceso productivo.

Concepto	Enero	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.	Nov.	Dic.	1977	1978
Stock Inicial	3 800	2 085	695	25	275	883	433	3 800	3 800	3 800	3 800	3 050	-	-
Producción Zonal	7 615	6 910	7 200	6 700	6 208	7 700	17 700	21 700	19 700	10 700	8 300	7 467	127 900	130 100
Disponib.	11 415	8 995	7 895	6 725	6 483	8 583	18 133	25 500	23 500	14 500	12 100	10 517	131 700	132 000
Consumo	9 630	8 700	8 270	8 300	8 300	8 700	10 700	12 700	12 200	10 700	9 700	8 967	116 867	119 000
Déficit	-	-	375	1 575	1 817	117	-	-	-	-	-	-	-	-
Excedente	1 785	295	-	-	-	-	7 433	12 800	11 300	3 800	2 400	1 550	-	-
Suministro de otras zonas	300	400	400	1 850	3 000	1 050	450	450	350	250	650	350	9 500	10 000
Distribución a otras zonas	-	-	-	-	300	500	4 083	9 450	7 850	250	-	-	22 433	21 100
Stock final	2 085	695	25	275	883	433	3 800	3 800	3 800	3 800	3 050	1 900	-	-

CUADRO N° 5 BALANCE MENSUAL DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS  
 PRODUCTO: MAIZ AMARILLO Y SORGO  
 (toneladas métricas)

La idea central es que los productores agropecuarios se comprometan a sembrar determinadas áreas o conducir una crianza y, por el otro lado, el Estado a través de sus distintos organismos se comprometa a brindar los diferentes insumos y servicios para la producción pactada, constituyendo dicho compromiso adquirido por ambas partes de la Concertación de la Producción. El resumen de este mecanismo, así como la idea central, parece como finalidad en el Decreto-Ley N°21 169 sobre Sistema de Producción.

Para implementar el sistema se debió estudiar la estructura agraria del país, los productos agropecuarios que interesaba promocionar al Estado y la capacidad instalada existente del aparato público para poder determinar la cobertura a alcanzar, aplicándose para ello los siguientes criterios:

- Priorización de productos
- Selección de productos
- Selección de áreas

La aplicación de los criterios permitió definir el tipo de productos que iban a ser programados, así como los productores que participarían; por otro lado, obligó a que el Estado racionalizara los servicios que venía prestando en función de los productos y productores que participaban en el Sistema.

Para la participación de los Productores en el Sistema de Producción fue fundamental organizarlos por línea de producción y área de localización.

La célula básica del sistema la constituyen los núcleos, conformados por productores agrupados por líneas de producto y cuya superficie agraria es mayor que la unidad agraria familiar. De cada núcleo sale la representación de los productores al Consejo Local de Producción, foro que permite agrupar por una parte a los representantes de los productores y a los representantes de los órganos y organismos del Estado que participan en el proceso productivo a nivel local. La función del Consejo Local es evaluar los factores limitantes, programar la producción y concertar los servicios para el cumplimiento de las metas programadas. Asimismo desarrolla una actividad permanente de seguimiento de las actividades que se ejecutan para lograr la producción concertada. Por tal razón este nivel constituye el elemento fundamental para la operación del sistema de producción.

La misma organización del Consejo Local de Producción se repite en los niveles Zonal y Nacional, en los cuales los productores están representados por un delegado por cada línea de producción y el Estado es representado por sus funcionarios en el nivel correspondiente. (ver Figura 10).

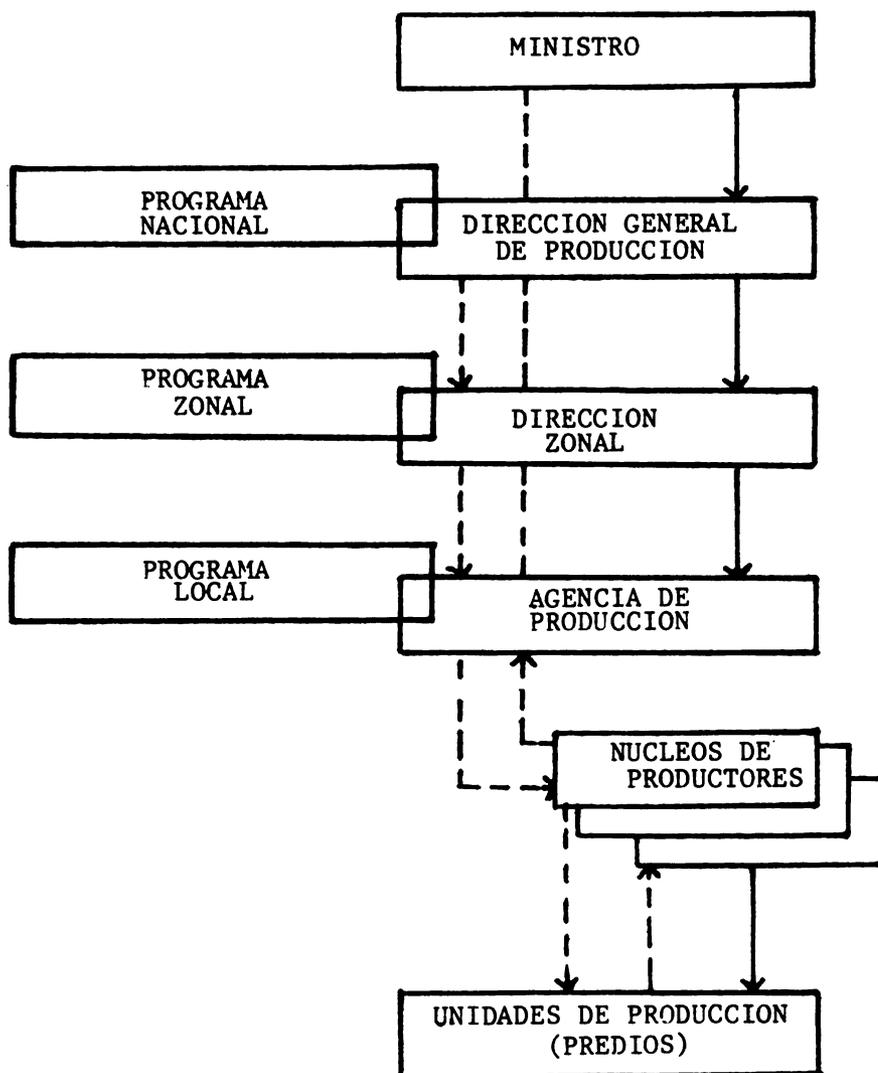


Figura 10 PROCESO DE FORMULACION DE LOS PROGRAMAS A NIVEL DEL SISTEMA DE PRODUCCION AGROPECUARIA

El sistema de producción agropecuaria establece un procedimiento que permite la participación de los productores en la programación de los diferentes niveles espaciales, a partir de una propuesta del nivel nacional que es analizada y aprobada por el Consejo Directivo de Producción, que agrupa a los representantes de los productores y del Sector Público a nivel Nacional. La propuesta es remitida a nivel zonal, donde se analiza y desagrega hasta el nivel local. En el nivel local la propuesta es presentada a los delegados por línea de producto, quienes la hacen llegar a los productores nucleados. El núcleo analiza la propuesta y presenta su contra-propuesta al Consejo local, el cual, con base en las propuestas analizadas, elabora el Programa Local de Producción. La integración y compatibilización de los Programas Locales de Producción se dan a nivel del Programa Zonal de Producción, el cual representa la programación concertada de los productores y el Estado a ese nivel. (Figura 11).

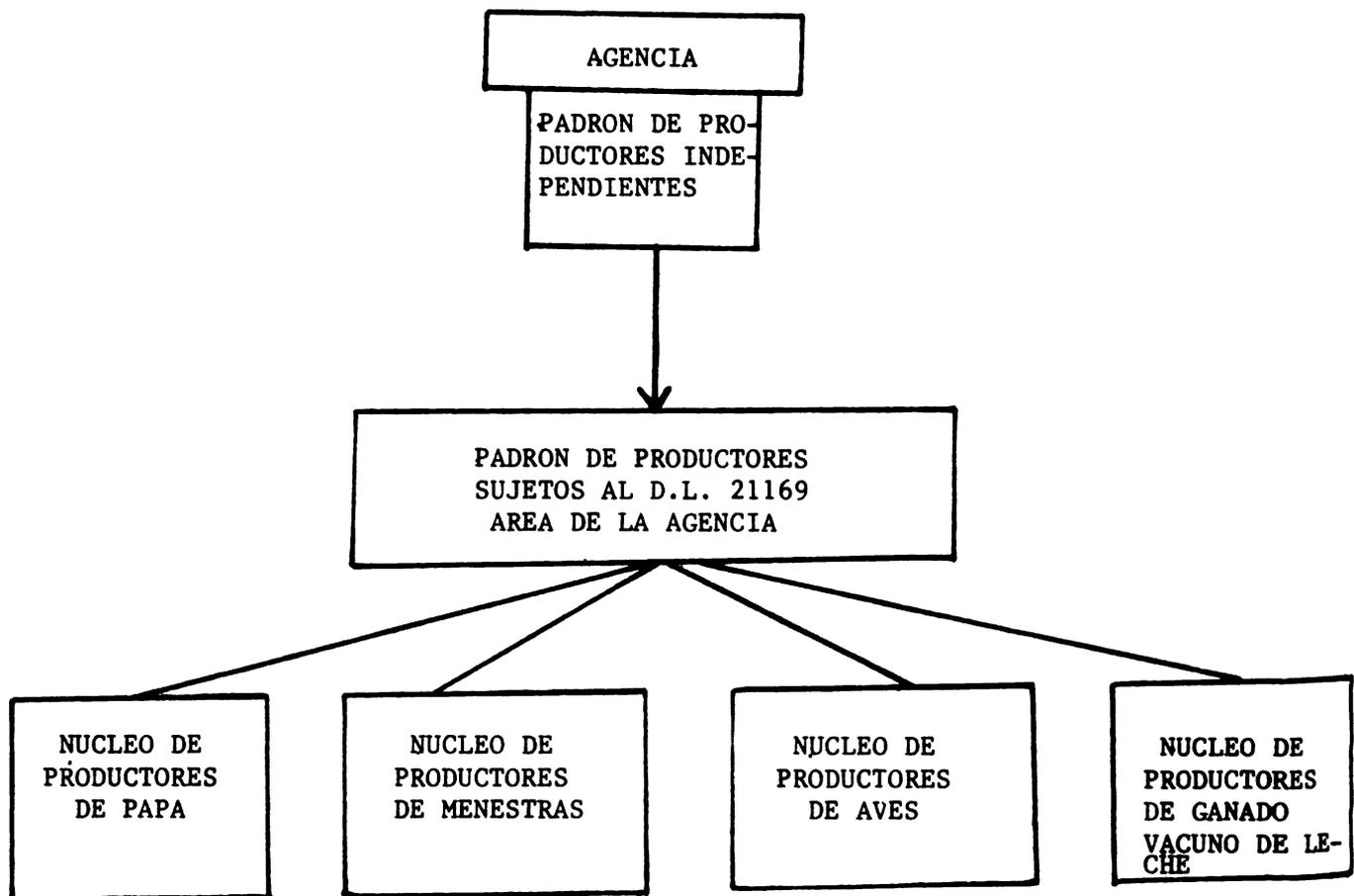


Figura 11 PROCEDIMIENTO QUE PERMITE LA PARTICIPACION DE LOS PRODUCTORES EN EL NIVEL LOCAL

El Programa Nacional de Producción no es otra cosa que la sumatoria de los Programas Zonales de todo el país; una vez sometido a consideración del Consejo Directivo es elevado al Ministro para su aprobación. Una vez aprobado, el programa desciende por los canales mencionados hasta la Unidad de Producción, para su cumplimiento.

b. Participación de los agentes del Sector Público

La participación de los agentes del Sector Público se da fundamentalmente de tres formas:

- Participación en las comisiones encargadas de preparar directivas para la formulación del plan.
- Participación en la elaboración de partes específicas del plan, como en el caso de las metas globales y acciones específicas.
- Participación en la discusión y aprobación de los documentos resultantes de las diferentes etapas del proceso.

7. Organización para la Formulación del Plan Operativo Anual

Para la formulación del Plan se cuenta con dos tipos de organización; una constituida por el propio Sistema de Planificación Sectorial alrededor del cual gira todo el esfuerzo de elaboración; la otra constituida por diferentes comisiones ad-hoc creadas para lograr la participación de los agentes del Sector Público.

a. Comisión Sectorial del Plan. La preside el Director Superior o Viceministro y la integran los Directores Generales de Producción, Investigación, Comercialización, Infraestructura, Informática y Estadística, Administración, Racionalización, Oficina del Consumidor y Productor; el Director Gerente de Empresa Pública de Servicios Agropecuarios; el Director General de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario y el Gerente General del Instituto de Investigaciones Agroindustriales; el Director de la Zona Agraria IV, en representación de las Zonas Agrarias; el Director del Centro Regional de Investigación Agraria-La Molina, en representación de los Centros Regionales de Investigación Agraria.

Sus principales funciones son: i) coordinar las acciones del Sector y sectores relacionados con la Formulación, Evaluación y Promoción del Plan Sectorial; ii) revisar y aprobar el Plan Sectorial en sus diferentes niveles y proponerlo a la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional; iii) proponer a la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional las metas, acciones de política, programas y proyectos de inversión del Sector, previa aprobación del Sistema Sectorial de Decisiones Político-administrativo.

b. Comisión Ejecutiva del Plan. La preside el Director General de la Oficina Sectorial de Planificación y está integrada por los Directores de Planes y Programas, Programación y Evaluación del Sector Público, Proyectos y Cooperación Técnica Internacional e Investigación Socioeconómica de la Oficina Sectorial de Planificación; los Directores de Programación de las Direcciones de Investigación, Producción, Comercialización e Infraestructura; el Director de Promoción del Consumidor y del Productor de la Oficina del Consumidor y del Productor; el Director de Presupuesto de la Dirección General de Administración; el Director de Metodología de Estadísticas y Programas de la Dirección de la Dirección General de Informática y Estadística; los Jefes de las Oficinas o Areas de Planificación de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, Oficina Nacional de Apoyo Alimentario e Instituto de Investigaciones Agroindustriales; el jefe de Area de Planificación zonal de la zona IV de Lima, en representación de las Zonas Agrarias; el Jefe de Area Asesoramiento del Centro Regional de Investigaciones Agrarias I-La Molina, en representación de los Centros Regionales de Investigación Agraria.

Sus principales funciones son: i) orientar, compatibilizar y coordinar la Formulación, Evaluación y Promoción del Plan Sectorial; ii) proponer a la Comisión Sectorial del Plan medidas que estimen necesarias para la Formulación del Plan Sectorial; iii) elevar a la Comisión Sectorial del Plan los diferentes documentos que conforman el Plan Sectorial en sus diferentes niveles.

c. Secretaría Técnica de la Comisión del Plan. Esta función la asume la Oficina Sectorial de Planificación con la finalidad de conducir el proceso técnico para la Formulación, Evaluación y Promoción del Plan del Sector y coordinar la participación de los órganos y organismos del sector en el proceso.

#### IV. ANALISIS DE LA INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION

##### A. Marco Teórico

El Sistema de Planificación no es el encargado de la ejecución del plan; esa labor corresponde a los agentes del ámbito económico-social y al sub-sistema de ejecución del Sector Público.

Sin embargo, los planificadores son los encargados de explicar en la forma más detallada posible cómo deben ser llevadas a cabo las políticas y las medidas de política por parte de los ejecutores, así como también asesorarlos y apoyarlos en su ejecución. Estas actividades forman parte de la etapa de instrumentación de la Ejecución.

En tal sentido la instrumentación de la ejecución se define como el conjunto de acciones encaminadas a poner en práctica y medidas de política aprobadas en la etapa de formulación del Plan, los ajustes a éste como consecuencia del Control y las decisiones complementarias para enfrentar la coyuntura. De esta forma la etapa de instrumentación da continuidad al proceso de planificación, ligando las etapas de formulación y control.

En su función de lograr la adecuada ejecución del Plan, la Etapa de Instrumentación contiene actividades de Promoción y Especificación del Plan, así como actividades de conducción para la ejecución.

Las actividades de Promoción están orientadas a lograr que los diferentes ejecutores del Plan se informen sobre los objetivos, metas políticas y lineamientos de política que se llevarán a cabo en el horizonte temporal del Plan. Asimismo, los ejecutores deberán tomar conocimiento de sus responsabilidades en el cumplimiento del Plan. La promoción se realiza mediante actividades de divulgación y motivación.

Las actividades de Especificación tienen por objeto precisar en detalle la modalidad de la ejecución de las políticas y medidas de política aprobadas en la etapa de formulación, y las que sean resultado de la etapa de control y de las decisiones complementarias que se adopten para enfrentar la coyuntura.

Las actividades de Conducción para la Ejecución consisten en el asesoramiento y apoyo a los Organos Ejecutores, así como la coordinación de las acciones para lograr la adecuada ejecución del Plan, velando porque no se presenten desviaciones por deficiencias técnicas o falta de coordinación entre los ejecutores.

## B. Descripción del Caso

### 1. Conceptualización de la Etapa de Instrumentación de la Ejecución

En el Perú esta etapa no está claramente conceptualizada, aunque a lo largo del tiempo se ha ido reconociendo la necesidad de realizar algunas actividades que faciliten la adecuada ejecución del Plan.

Inicialmente se habló del Proceso de Planificación, con tres etapas: Formulación, Ejecución y Control; se estima que la etapa de ejecución correspondía al sub-sistema de ejecución del Sector Público. Posteriormente se incluyó, en el año 1974, actividades que ligaron la formulación con la ejecución y apareció una etapa que se denominó "Ejecución en el Proceso de Planificación", que se puede concebir como similar a la de instrumentación. A partir de 1975 se ha realizado diferentes actividades que corresponden a la etapa de instrumentación; sin embargo, éstas se han efectuado aisladamente, sin integrarse en forma coherente.

A continuación se explica las actividades desarrolladas en los tres grupos de actividades que consideran el Marco Teórico, indicando los productos obtenidos en cada una de ellas.

### 2. Actividades de Promoción

Las actividades de promoción (divulgación y motivación) se han efectuado en el Perú fundamentalmente en relación al Plan Operativo Anual, al Presupuesto de Inversión, a los Programas Zonales y a los Programas Nacionales.

#### a. Actividades de Divulgación

La divulgación se orienta fundamentalmente al Plan Operativo Anual, al Programa de Inversiones y al Programa Zonal utilizando diferentes medios. Algunas políticas merecieron por su importancia un tratamiento especial.

1) Presentación del Plan Operativo Anual. Todos los años el Ministro del Sector presenta el Plan Operativo, en programas que se transmiten por televisión en cadena a nivel nacional. Esta acción obedece a la decisión del más alto nivel de Gobierno (Presidente y Consejo de Ministros) de informar a la ciudadanía de la política a seguir en los diferentes Sectores Administrativos. La presentación del Plan Operativo Anual incluye fundamentalmente los objetivos, los lineamientos de política y las acciones e inversiones más importantes a realizar en el Sector Agrario.

En el Perú existe un programa anual de capacitación en el Centro de Altos Estudios Militares (C.A.E.M.) en el que participan militares de alta graduación y funcionarios civiles de alto nivel representantes de los distintos ministerios. En dicho programa es costumbre invitar a los diferentes Ministros para que expongan la política de su Sector. En ese foro, el Ministro de Agricultura y Alimentación expone la política, los programas y acciones específicas que se va a realizar en el año, efectuándose seguidamente un debate sobre el Plan y la política del Sector.

La preparación de las exposiciones del plan es realizada en algunos casos por el Comité de Asesoramiento del Ministerio y en otros por la Oficina Sectorial de Planificación, según el acercamiento que tenga la Oficina Sectorial de Planificación con el Ministro.

2) Seminarios Regionales. Puede sostenerse que la acción de divulgación comienza en la etapa misma de formulación del Plan. Al respecto se realizan en el Perú seminarios regionales y nacionales con el objeto de preparar el Plan en dichos niveles. Esos eventos tienen a su vez un gran componente informativo, pues en ellos se da a conocer el contenido del Plan. A tal efecto se elabora directivas específicas con el objeto de normar la participación de los representantes del Sector Público, vinculados al Plan, tanto del nivel nacional como del regional.<sup>6</sup>

3) Recepción de los Programas Zonales. Se estableció una norma para que los Directores Regionales hagan entrega oficial de los Programas Zonales Agropecuarios a las autoridades del nivel central; este acto constituye una actividad de divulgación. Como en el caso anterior, esas acciones fueron normadas mediante Directivas que a tal efecto la Oficina Sectorial elaboró y puso en práctica.<sup>7</sup>

- 4) Otros Documentos. En muchas regiones la divulgación se realiza mediante publicaciones y distribución de documentos de difusión. Estos documentos de diferente denominación (Política Agropecuaria Zonal, Vademécum del Agente Agrario, entre otros) se distribuyen a nivel regional y contienen fundamentalmente y en forma resumida los aspectos más relevantes del Programa Operativo Zonal: objetivos, metas, políticas y acciones específicas.
- 5) Divulgación de Políticas específicas. La divulgación se realiza tanto a nivel del propio sector público, como a nivel de la población en general, de acuerdo con la naturaleza e importancia de la política.

En el primer caso y a modo de ejemplo, la Oficina Sectorial de Planificación tuvo un importante papel en el desarrollo del concepto de los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, como elemento fundamental para la adjudicación de tierras y la organización empresarial campesina. Al respecto las acciones de divulgación estuvieron dirigidas a comunicar y convencer a los elementos del Sistema Político-administrativo de la bondad del concepto, lográndose su adopción; ello significa un gran avance pues permitió adjudicar las tierras con base en un criterio territorial, considerando las necesidades sociales y económicas de una población campesina, reemplazando el procedimiento anterior que condicionaba las adjudicaciones con base en los límites pre-existentes de los fundos. Lo anterior permitió acelerar las acciones e incorporar un mayor número de beneficiarios al proceso.

En el caso de otras políticas, tales como el control de precios de los alimentos básicos, el establecimiento de un porcentaje fijo de área útil en los predios de los valles costeros para ser destinados al cultivo de alimentos básicos, y los mecanismos y alcances del Sistema de Producción Agropecuaria, se llegó a la población destinataria de la política a través de diferentes medios de comunicación; el sistema de planificación colaboró principalmente en la orientación de las acciones.

b. Actividades de Motivación

Las actividades de motivación se realizan junto con las actividades de promoción y las actividades de conducción; se puede mencionar las reuniones de los seminarios para la formulación del Plan, donde no solamente se hace divulgación

sino también motivación; se puede indicar igualmente las visitas que hacen los Directivos del Sistema de Planificación a las Regiones Agrarias, fundamentalmente para realizar labores de coordinación en las que indirectamente también se realizan labores de motivación. Es conveniente indicar, sin embargo, que las visitas a las Zonas Agrarias son esporádicas y por lo tanto no obedece a un programa determinado.

### C. Metas Específicas

La elaboración de las metas específicas es realizada por los mismos elementos que preparan los programas. Las metas específicas constituyen la cuantificación de las acciones específicas; no siempre es posible efectuar esta cuantificación, por la propia naturaleza de la actividad.

En el Cuadro N°6 se incluye ejemplos de programas, acciones específicas y metas específicas.

Programas	Acciones Específicas	Unidad de Medida	Metas	Responsables
Producción	Asegurar y supervisar a los productores en la producción de semillas de pastos y forrajes.	Informe	13	D.G.* de Agricultura y Crianzas
Comercialización	Continuar y mejorar la racionalización del Sistema de Cuotas de Regulación y Volumen de Abastecimiento para los productos: arroz, leche evaporada, azúcar, aceite y harinas.	Fijación cuota/Zona	24	D.G. de comercialización
Reforma Agraria	Acelerar la adjudicación de tierras y otros bienes agrarios a fin de reducir el desequilibrio en relación al área expropiada.	Ha familiae	400 000 25 000	D.G. de Reforma Agraria
Irrigaciones	Realizar el Estudio de Factibilidad Tarata-Lima	Estudio de Factibilidad	100%	D.G. de Irrigaciones

\* D.G. = Dirección General.

### 3. Actividades de Especificación

Estas actividades están vinculadas fundamentalmente al Plan y al Presupuesto.

#### a. Especificación del Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual se especifica mediante la elaboración de tres tipos de documentos que son: el Programa de Trabajo de los Organos del Nivel Central, los Programas de Trabajo de las Direcciones Zonales y los Programas de Trabajo de los Centros Regionales e Investigación.

##### 1) El Programa de Trabajo de los Organos del Nivel Central

Se prepara Programas de Trabajo para todas las dependencias de la Administración Pública a partir de directivas específicas que para este fin elabora la Oficina Sectorial de Planificación Agraria y las Oficinas de Programación de las Direcciones Generales.

Los Programas de Trabajo contienen todas las acciones específicas que corresponden al Sector Público incluidos en el Plan Operativo, y aquellas acciones requeridas para cumplir con las funciones correspondientes a cada dependencia administrativa.

Esas dependencias reciben una determinada asignación de recursos, a través del presupuesto, para el cumplimiento y ejecución de las acciones específicas del Plan Operativo. En síntesis, el Programa de Trabajo relaciona cuatro elementos: el Plan Operativo (acciones específicas), el Presupuesto (Programas Presupuestales), la Organización de la Administración Pública (Ley Orgánica), y las funciones de cada órgano definidas en el Manual de Organización y Funciones, como se puede apreciar en la Figura 12.

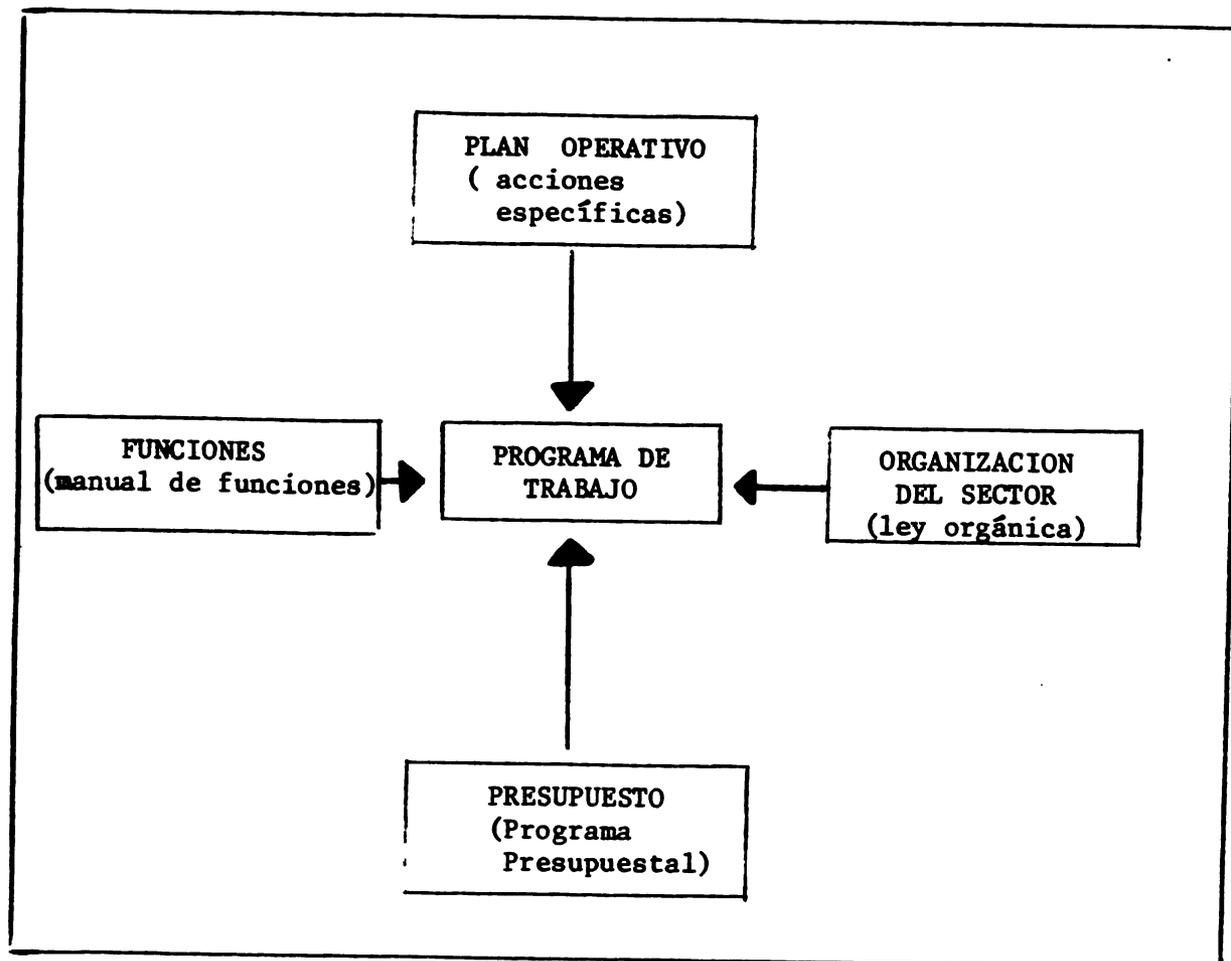


Figura 12 ELEMENTOS BASICOS PARA EL PROGRAMA DE TRABAJO

Para la formulación propiamente dicha del Programa de Trabajo se toma como punto de partida las acciones específicas contenidas en el Plan Operativo Anual. Dichas acciones se desagregan en tareas que se programan trimestralmente, incluyendo metas para cada período; esas metas trimestrales consolidadas constituyen la meta anual de la tarea. También se especifica en cada tarea el período de ejecución, con fechas aproximadas de inicio y término. El proceso anteriormente descrito puede ser apreciado en el Cuadro N°7 .



2) Programa de Trabajo de las Zonas Agrarias. La formulación del programa comienza con las Directivas que imparte el nivel nacional. El Programa de Trabajo de las Direcciones Zonales contiene todas las acciones específicas del Programa Operativo Zonal, aunque en este caso el Programa de Trabajo es uno solo, ya que existe un solo programa presupuestal a nivel zonal. En él se distingue las actividades presupuestales de Producción, Comercialización, Reforma Agraria, Aguas y Suelos, Forestal y Fauna, otros, que en el caso del nivel nacional son Programas Presupuestales separados.

En este caso el Programa de Trabajo también está íntimamente vinculado al Presupuesto y a la Organización y Funciones de la Administración Pública.

El procedimiento que se sigue en la formulación del Programa de Trabajo consiste en identificar las acciones específicas que corresponden a una determinada actividad presupuestal; luego estas acciones se agrupan y codifican en forma correlativa. Posteriormente cada acción específica se desagrega en tareas.

Para la formulación del Programa de Trabajo de las Direcciones Zonales se usa el mismo procedimiento descrito para los Programas de Trabajo de los Organos del Nivel Central, según se puede apreciar a título de ejemplo en el Cuadro N°8.

CODIGO	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EJECUCION TRIMESTRE				META TRIMESTRAL				META ANUAL
		1	2	3	4	1	2	3	4	
01.00 vacuna ciones	Dosis					5 000	15 000	20 000	25 000	65 000
01.01 Vacunac. Aftosa	Dosis							20 000	25 000	45 000
01.02 Vacunac. Carbunclo	Dosis						15 000			15 000
01.03 Vacunac. T.B.C.	Dosis					5 000			5 000	5 000

CUADRO No 8 PROGRAMA DE TRABAJO DE UNA DIRECCION ZONAL

3) Programa Regional de Investigación Agraria. Estos programas corresponden a los Centros Regionales de Investigación, que territorialmente comprenden el ámbito de varias zonas agrarias.

Dichos programas constan fundamentalmente de tres partes: Aspectos Globales, Aspectos por Línea de Acción y Cuantificación de las Metas.

Aspectos Globales. En esta parte se incluye la situación regional de la investigación en relación con la problemática sectorial; se fija los objetivos y políticas globales; se señala la organización administrativa y los mecanismos de coordinación para lograr los objetivos de la investigación.

Aspectos por Línea de Acción. En este rubro se hace un tratamiento diferenciado de la Investigación Afrícola, Investigación Pecuaria y Transferencia de Tecnología. En los dos primeros casos se efectúa un análisis de situación y luego se establece los objetivos a ser alcanzados en el período programado; asimismo se fija las políticas y acciones para el logro de dichos objetivos. En el caso de la Investigación Agrícola, las áreas tratadas son: Mejoramiento Vegetal, Producción Vegetal, Fertilización y Tecnología. En la Investigación Pecuaria: Nutrición, Sanidad Animal, Pastos y Forrajes, Manejo y Mejoramiento En transferencia de Tecnología: Difusión, Producción de Material de Difusión, Capacitación, Infraestructura y Apoyo.

Cuantificación de las Metas. Las acciones específicas del Programa Regional se concretan en metas que aparecen en formatos especiales que se denominan Cuadros de Programación (Ver Cuadro N°9). Dichos Cuadros de Programación se formulan a nivel de las Estaciones Experimentales.

Centro Regional....

Estación Experimental...

ACCION ESPECIFICA	PROBLE- MATICA	LINEA DE INVESTIG	N° de Experimentos por trimestres				N° Experi- mentos año
			1	2	3	4	

b. Especificación del Presupuesto

La asignación de recursos presupuestales en el Sector Público tiene dos finalidades: asegurar el funcionamiento del aparato público, denominado Presupuesto de Operación y financiar estudios de nuevos proyectos, así como proseguir con la ejecución de proyectos de inversión (en este caso se denomina Presupuesto de Inversión). El procedimiento de formulación presupuestal seguido en cada caso es diferente; sin embargo, ambos conforman en conjunto el Presupuesto Sectorial.

1) Presupuesto de Operación

El proceso de formulación se inicia en reuniones de coordinación a las que asisten los Directores de Programas Presupuestales; en dichas reuniones se impartan instrucciones para preparar el presupuesto de operación del Programa, para lo cual debe llenarse aproximadamente 15 formularios previamente diseñados para tal fin por el Ministerio de Economía y Finanzas, siendo los más importantes los referidos a:

Formato: Estructura Programática. Define el número de Programas Presupuestales a nivel del Sector (pliego presupuestal). Al respecto cabe señalar que a nivel del Sector, los Programas Presupuestales que forman parte del pliego Agricultura y Alimentación son más de 40.

En cada Programa este formulario sirve para explicitar el número de actividades que contiene. Ejemplo:

Programa: Promoción de la Producción Agrícola  
 Actividad 1: Dirección y Planificación  
 Actividad 2: Agricultura  
 Actividad 3: Ganadería  
 Actividad 4: Gestión Empresarial

Las actividades 1,2,3, y 4 constituyen la Apertura Programática del Programa Promoción de la Producción Agrícola.

En el Cuadro N°10 se presenta a modo de ejemplo la información de la estructura global del programa presupuestal 1006 Promoción de la Producción, en el formato previamente diseñado para dicho efecto.

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	METAS AFX-1 (1977)			METAS AFX (1978)		
		CANTIDAD	COSTO UNIT.	COSTO ANUAL	CANTIDAD	COSTO UNIT.	COSTO ANUAL
01-Dirección y Administración	no cuantificable			30 000 000			30 000 00
02 Agricultura	Productores	100 000	700	70 000 000	120 000	750	90 000 000
03 Ganadería	Productores	70 000	714	50 000 000	90 000	666	60 000 000
04 Gestión Empresarial	Empresas	2 000	20 000	40 000 000	3 000	15 000	45 000 000

CUADRO No. 10 ILUSTRACION DE LA PROGRAMACION DEL PRESUPUESTO DE OPERACION

SECTOR: AGRICULTURA

PROGRAMA: 1006 PROMOCION DE LA PRODUCCION

UNIDAD EJECUTORA: DIRECCION GENERAL DE PRODUCCION

FUNCIONES PRINCIPALES: INCREMENTAR LA PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA  
PROMOVER LA PRODUCCION AGROPECUARIA

En este formato se debe consignar información relativa al Programa Presupuestal, señalando la unidad ejecutora a que corresponda; asimismo se indica en forma sintética las principales funciones que le corresponde cumplir (para el llenado de este formato la OSPA elabora directivas específicas para la programación de actividades).

En la primera columna se señala las actividades que contiene el Programa; en la segunda columna la unidad de medida; en seguida se incluye información relativa a las metas establecidas para el ejercicio presupuestal pasado, que se identifican como (AFX-1); en este campo se considera la unidad de medida que le corresponda a cada actividad, la meta anual, su costo unitario y total. A continuación se consigna la información correspondiente al ejercicio presupuestal que se programa, identificando este campo como (AFX); en la primera columna se incluye información sobre la meta anual, en la siguiente columna se consigna el costo unitario y a continuación el costo total anual, resultado de multiplicar la meta por el costo unitario.

Formato: Base Legal y Funciones. Tiene por objeto incluir información genérica sobre la base legal de creación el Programa y sus funciones principales.

Formato: Presupuesto de Bienes y Servicios. Tiene por objeto incluir información valorada de los bienes que serán adquiridos en el ejercicio presupuestal, así como los servicios necesarios para el normal funcionamiento del Programa.

2) Presupuesto de Inversión. Como en el caso anterior, la formulación se efectúa a través del llenado de un formato específico diseñado para este fin, tal como podemos apreciar en el Cuadro N°11. Para ello se debe consignar, para cada uno de los proyectos que ejecuta el programa, la siguiente información: En la primera columna el código que le corresponde al Proyecto; en la segunda columna la denominación o nombre del Proyecto; en la tercera columna deberá incluirse la información sobre la meta total de Proyecto y seguidamente el costo total en moneda nacional. En las columnas siguientes identificadas como (AFX-2) se debe consignar las realizaciones efectuadas hasta la fecha, tanto en lo referente a las metas físicas (Columna de Meta realizada), como lo referente a los gastos (Total Gastado). Las columnas siguientes (AFX-1) sirven para consignar información referente al presupuesto vigente en los rubros meta (para las metas físicas) y costo (lo presupuestado). En los casilleros identificados como (AFX) se incluye información para el período presupuestal programado; también en este caso es necesario programar por separado las metas físicas (en la columna Meta) y lo referente al costo de los estudios, obras, etc (en la columna Costo). Finalmente, en la última columna se consigna información relativa a los saldos, si en el período presupuestal el Proyecto que se programa no quedara concluido.

Código	Denominación del Proyecto	Meta total	Costo total	Acumulado hasta AFX-2		Presupuesto AFX-1		AFX 1975 - 1976			Saldo		
				Meta Realizada	Total Gastado	Meta	Costo	Meta	Total	Costo		Meta	Costo
										Total	Total		
02	Gran mercado Mayorista de Lima	Unidad de servicios para comercializar 2 040 TM /año de producción agrícolas de consumo naturales	691 694	90 %	31 923	Terminar estudio definitivo mercado mayorista proyecto ingeniería almacén central y construcción primera etapa Almacén Central	15 923	Construcción mercado mayorista y segunda etapa Almacén Central	100 %	644 565			
	Estudios		18 894		14 688		4 206						
	Obras		575 000				10 700			564 300			
	Bienes de Capital nuevos		78 900				300			78 600			
	Bienes de Capital usados		18 900		17 235								
										1 665			
T O T A L													

AFX - 2: Acumulado hasta año anterior; AFX - 1: Período presupuestal vigente; AFX: Período para el cual se formula el presupuesto; xxx: Nombre y código por designar.

#### 4. Conducción

La conducción está integrada, tal como se definió en el marco teórico, por las actividades de Análisis de la Coyuntura, Asesoramiento, Coordinación y Apoyo.

##### a. Análisis de la Coyuntura y Asesoramiento.

El análisis de la coyuntura constituye un medio importante para el asesoramiento en la toma de decisiones.

En el presente documento, y con fines de exposición, se ha separado el análisis institucionalizado de la coyuntura y las actividades de asesoramiento.

##### 1) Análisis de la coyuntura.

El análisis de coyuntura se formalizó en el Perú mediante informes mensuales de tratamiento de la coyuntura. A tal efecto, las Zonas Agrarias con base en información proveniente de las Agencias Agrarias y del sector no público preparaban un informe de resumen de la coyuntura, en el cual se explicaba los problemas más urgentes que afectaban el normal desenvolvimiento del sector en la región y que requerían la adopción de medidas de solución inmediatas.

Dichos informes se referían fundamentalmente a problemas de producción o abastecimiento de los principales productos. Las medidas correctivas eran aceptadas por la Dirección Zonal, los problemas que requerían decisiones del nivel nacional eran incluidos en un informe mensual que la Dirección Zonal elevaba a las Direcciones Generales de Agricultura y Crianzas y Comercialización, así como a la Oficina Sectorial de Planificación, que a su vez elaboraba el informe Resumen de Coyuntura del Sector.

Los problemas de carácter multisectorial se presentaban al Instituto Nacional de planificación para la elaboración del informe resumen de Coyuntura Multisectorial. Este informe es discutido con todos los sectores, antes de ser elevado al CIAEF (Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros), que aprueba o desaprueba las medidas propuestas. El sistema empezó a perder vigencia y fue descontinuado en 1978. Tal situación se debe a que los informes resumen de coyuntura se entregaban en forma inoportuna, y frecuentemente los problemas incluidos en ellos ya se habían tratado en los niveles respectivos.

## 2) Actividades de Asesoramiento

Esta actividad no se realiza en forma programada ni sistematizada; depende mucho de las relaciones del Jefe de la Oficina Sectorial con el Vice-Ministro y Ministro, y de las relaciones de los Directores de las Oficinas de Programación de las Direcciones y Oficinas Generales y Zonales de Planificación con sus respectivos Jefes. Las actividades de asesoramiento que realiza el Sistema Sectorial de Planificación se pueden agrupar considerando los elementos del sistema de la siguiente manera:

a) Asesoramiento de la Oficina Sectorial al Ministro. Ese asesoramiento se realiza sobre asuntos variados, tales como: temas a tratar en el Consejo de Ministros, asuntos vinculados con la producción agropecuaria, comercialización, reforma agraria, financiamiento externo. Este asesoramiento se da a través de dos vías; una mediante pedidos del Ministro a la Oficina Sectorial de Planificación y la otra a través de planteamientos de la Oficina Sectorial al Ministro.

En el primer caso se encauza durante la reunión de coordinación que realiza periódicamente el Ministro con todos los Directores Generales, en la cual se designa encargados específicos de la Oficina Sectorial o el Ministro dispone la atención del encargo por la Oficina Sectorial de Planificación.

El mecanismo regular que emplea la Oficina Sectorial para tomar la iniciativa en el asesoramiento, es el de los despachos periódicos (semanales o quincenales) que tiene el Jefe de la Oficina Sectorial con el Ministro. Dicha labor se realiza mediante oficios donde se plantea problemas coyunturales con las alternativas de solución. Como resultados de las decisiones del Ministro, con frecuencia se originan trabajos concretos de apoyo que debe realizar la propia Oficina Sectorial; por tal causa, en muchos casos la actividad de asesoramiento está ligada a la de apoyo.

Existen algunas dificultades en realizar esta labor; las principales son la dificultad de transmitir la información tratada por el jefe de la Oficina Sectorial a los directores y personal de la propia oficina, y la falta de métodos, debido a que el instrumental analítico para el asesoramiento no ha sido desarrollado aún en forma integral. Sólo en algunas áreas aisladas se ha hecho

avances, como por ejemplo: los trabajos metodológicos para priorizar proyectos de inversión; el desarrollo de una metodología para el estudio de la demanda de productos agropecuarios; la elaboración reciente de una metodología para estudiar los recursos humanos y ocupación en el agro; y la realización de diversos trabajos para precisar el concepto de desarrollo rural para el país.

Es preciso subrayar las dificultades que se presentan para establecer un método adecuado para prestar asesoramiento en problemas de coyuntura, por tratarse de temas muy variados y porque las decisiones deben adoptarse en un período muy corto.

b) Asesoramiento de la Oficina Sectorial de Planificación a los Directores Zonales. Este asesoramiento es ocasional y consiste en las orientaciones que brinda la Oficina Sectorial a problemas concretos que plantean las Direcciones Zonales; se concreta por lo general a través de misiones de asesoramiento y apoyo que realizan técnicos de la Oficina Sectorial.

c) Asesoramiento de la Oficina de Programación a la Dirección General. La Oficina de Programación presta al Director General un asesoramiento continuo y permanente en:

i. Asesoramiento en los asuntos a tratar en las reuniones con el Ministro y Director Superior. Esta acción se vincula principalmente con la posición que debe adoptar la Dirección General frente a problemas de coyuntura de la producción agropecuaria, en las que la Oficina de Programación asesora al Director General mediante la propuesta de opiniones y puntos de vista en las reuniones que sostiene con él; en muchos casos la labor de asesoramiento se traduce en acciones de apoyo. Las áreas en que más frecuentemente se brinda este tipo de asesoramiento son las referentes a producción y abastecimiento; solicitudes de los productores e industriales y abastecimiento; solicitudes de los productores e industriales sobre apoyo en sus gestiones ante el Banco Agrario, ENCI, EPSA, la Dirección General de Aguas, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Asimismo sobre propuestas concretas de las Direcciones Regionales en aspectos vinculados a la producción agropecuaria, políticas de precios, comercialización de productos, mecanización, asistencia técnica, salarios, etc.

- ii) Asesoramiento en asuntos a tratar con Organismos Internacionales. En forma frecuente la Oficina de Programación es consultada sobre el tratamiento a seguir y la posición a adoptar por parte de la Dirección General, frente a organismos internacionales como FAO, BID, Banco Mundial, etc, o representantes de países, en acciones de producción agropecuaria en las que dichos organismos y países cooperan o tienen interés en cooperar.
- iii) Asesoramiento sobre Exposiciones de la Dirección General. En este caso el asesoramiento se traduce en apoyo cuando se encarga a la Oficina de Programación la preparación de los documentos a ser expuestos, contando para ello con la participación de otras dependencias de la Dirección General.
- iv) Exposiciones ante el Despacho Ministerial. Estas exposiciones principalmente se refieren a problemas de coyuntura (efectos de la sequía en la producción, segunda campaña agrícola en los Valles de la Costa, Informe Especial de Papa en la Costa y Sierra Central, Informes sobre Planes y Programas de la Dirección General, etc).
- v) Asesoramiento en asuntos a tratar en reuniones internas del Ministerio con otras Direcciones Generales. En este caso la Dirección General requiere de la participación de la Oficina de Programación en su calidad de Oficina asesora para el tratamiento de problemas específicos con otras Direcciones Generales, tales como OSPA (asuntos de Presupuesto, Proyectos de Inversión, Cooperación Técnica e Integración Agropecuaria), OSE, (sobre Estadísticas de Producción Agropecuaria, Costos de Producción), Dirección General de Comercialización (sobre reajuste de precios y Programa de Producción y Abastecimiento), Dirección General de Aguas (sobre Formulación de Planes de Cultivo y Riego y Planes de Crianzas), etc.
- vi) Asesoramiento para obtener Financiamiento Presupuestal, para Gastos de Operación y Proyectos. En este aspecto, la Oficina de Programación asesora a la Dirección General en la formulación del Presupuesto de operación e investigación. Dicho asesoramiento se brinda ante ofrecimientos coyunturales de recursos por parte del Tesoro Público u Organismos Internacionales; en este rubro la Oficina de Programación propone a la Dirección General la forma como se utilizarán los recursos ofrecidos. En la mayoría de los casos, este asesoramiento se traduce en apoyo, cuando se le solicita a la Oficina de Programación que formule los documentos sustentatorios de la propuesta.

vii) Asesoramiento en Dispositivos Legales y Directivas. En este caso, la Oficina de Programación brinda el asesoramiento a la Dirección General sobre la necesidad de poner en vigencia dispositivos legales que normen o ayuden a resolver problemas creados en el Sector Agrario. Asimismo se formula Directivas para los Organos Ejecutivos, a fin de garantizar el cumplimiento de determinadas actividades.

b. Actividades de Coordinación

Esta actividades se realizan cuando hay acciones que por su naturaleza requieren de la participación de dos o más organos u organismos especializados para su ejecución y, por lo tanto, hay que precisar qué parte de la actividad debe realizar cada organismo, la forma de su realización y el tiempo que se requiere para su ejecución.

Al igual que en las actividades de asesoramiento, la coordinación se da a nivel de la Oficina Sectorial, de las Oficinas de Programación y de las Oficinas Zonales de Planificación.

1) Coordinación que realiza la Oficina Sectorial. Se puede distinguir actividades que se realizan en forma permanente y eventual, que se efectúan principalmente a través de Comités o Comisiones.

Políticas de Precios y Subsidios. En el Perú la política de precios y subsidios está a cargo de dos Direcciones Generales: de Agricultura y Crianza y de Comercialización, las que coordinan sus acciones mediante un Comité integrado por los Directores Generales de Agricultura y Crianzas, Comercialización, Sectorial de Planificación y el Gerente Financiero de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, EPSA. Este Comité propone y sustenta ante el Ministro las propuestas de precios y de subsidios sobre los principales productos de consumo popular (carne, pollo, leche, azúcar, arroz, carne de res, maíz, trigo, pan, fideos, harina, frijol y aceite), que tienen precio controlado, Igualmente se responsabiliza de la determinación del monto de subsidios por productos de acuerdo a las propuestas de precios.

Existe un comité de coordinación integrado por representantes de los organismos del sector, responsable de preparar la posición del país a ser sustentada en diversos foros de naturaleza técnica y política en los cuales se tratan

asuntos de integración que competen al Sector. La Oficina Sectorial de Planificación, actúa como Secretaría técnica de este comité y como órgano de enlace del sector con la Secretaría de Integración del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración.

Adicionalmente, y con fines específicos, se constituyen por disposición superior o mandato legal diversas comisiones, que se disuelven una vez logrado el propósito para el que fueron creadas; con frecuencia estas comisiones son multisectoriales y en la mayor parte de los casos participan elementos del Sistema de Planificación.

2) Coordinación que realizan las Oficinas de Programación. La labor de coordinación para cumplir las funciones de la Dirección General se realiza a través de un comité constituido por el Director General, los Directores de Líneas y el Jefe de la Oficina de Programación y los jefes de Oficinas de Asesoramiento y Apoyo de la Dirección General.

Este comité se reúne semanalmente con el objeto de analizar la coyuntura de la problemática agropecuaria, así como efectuar los ajustes de carácter administrativo para el cumplimiento de las tareas asignadas. La Oficina de Programación ejerce la Secretaría del Comité de Coordinación y además es la encargada de realizar el seguimiento de los acuerdos tomados en dichas reuniones.

3) Coordinación que realiza la Oficina de Planificación Zonal. Esta coordinación se expresa en los diversos Comités en que participa la Oficina de Programación Zonal.

Comité de Coordinación Zonal. El Comité de Coordinación Zonal se reúne semanalmente en forma ordinaria bajo la Presidencia del Director Zonal, y está constituido por los Jefes de las Oficinas de Planificación Zonal, Administración y los Sub-Directores de Agricultura y Crianzas, Comercialización, Reforma Agraria, Forestal y Fauna, Apoyo a Empresas Campesinas, Aguas e Irrigación. La Secretaría la ejerce el Jefe de la Oficina Zonal de Planificación. Este Comité tiene como objetivo coordinar las acciones necesarias con el fin de dinamizar y viabilizar los acuerdos que se tomen para la ejecución del Programa de Trabajo Zonal. Además, el Comité evalúa permanentemente los resultados, con la finalidad de adoptar las medidas tendientes a orientar y/o corregir las políticas de trabajo aplicadas.

Comité Zonal de Adjudicaciones. Este Comité está integrado por las Sub-Direcciones de Reforma Agraria y Asentamiento Rural; Apoyo a Empresas Campesinas; Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria, CENCIRA; Agricultura y Crianzas y Comercialización; Aguas e Irrigación y la Oficina Zonal de Planificación, el cual analiza las propuestas que hace la Sub-Dirección de Reforma Agraria sobre las modalidades de adjudicación de los predios afectados, ubicados en determinados PIAR (Proyecto Integral de Asentamiento Rural) o PAR (Proyecto de Asentamiento Rural). La propuesta debidamente analizada y concordada con los lineamientos de política aprobados por la Zona Agraria es elevada por la Dirección Zonal a la Dirección General de Reforma Agraria para su aprobación. Aprobada la modalidad de adjudicación, todas las adjudicaciones que tengan que efectuarse deberán estar consideradas en el marco de la citada propuesta.

Comité de Créditos. Con el fin de implementar un Programa de Créditos Integrales con fondos provenientes de fuentes externas (BID-AID) se constituyen en el ámbito de las Zonas Agrarias los Comités Regionales de Crédito, en los cuales participan representantes del Banco Agrario, de las Sub-Direcciones de Apoyo a Empresas Campesinas y de Agricultura y Crianzas, en las cuales se proponen Programas de Crédito a Empresas. En estos Comités se determinan prioridades en otorgamiento de crédito a Empresas que han sido previamente estudiadas.

Comité Zonal de Capacitación. El Comité Zonal de Capacitación es presidido por el Director de la Zona Agraria y está integrado por el Director Zonal del CENCIRA, por los Sub-Directores de Reforma Agraria, Apoyo a las Empresas Campesinas, Agricultura y Crianzas y el Jefe de la Oficina Zonal de Planificación.

El Comité se reúne para analizar la Propuesta del Programa de Capacitación; luego de su aprobación coordina su puesta en marcha y ejecución.

Comité de Asesoramiento del Centro Regional de Investigación Agropecuaria-COACRIA. Como un elemento de coordinación para la ejecución de los Programas de Investigación se implantaron los COACRIA. Estos Comités están presididos por el Director Regional del CRIA, e integrado por los Directores Zonales y Subdirectores de Agricultura y Crianzas de las Zonas comprendidas en el ámbito de acción de cada CRIA. Tienen la función de coordinar la ejecución de los diversos programas

de investigación en cada Zona, considerando las características y prioridad asignada a cada cultivo o crianza así como las facilidades y recursos disponibles.

c. Actividades de Apoyo

Considerando que las actividades de apoyo están orientadas a colaborar con los elementos ejecutores en la realización de las acciones, éstas se han presentado junto con las actividades de asesoramiento. Por esta razón, al describir los ejemplos de asesoramiento se ha hecho referencia a las actividades de apoyo. En algunos casos, sin embargo, las actividades de apoyo se presentan independientemente de las de asesoramiento, tales como la preparación de estudios de base o perfiles de proyectos, así como las acciones de apoyo en la elaboración de Planes de Operación para los Proyectos de Cooperación Técnica Internacional.

## V. ANALISIS DE LA ETAPA DEL CONTROL

### A. Marco Teórico

El concepto 'control' ha evolucionado desde una simple identificación con la función de fiscalización hasta llegar al concepto moderno relacionado con la administración del desarrollo socio-económico. En este último sentido, el control es visto como una etapa de realimentación del proceso de planificación a través de la cual se incorporan los cambios generados por la evolución de la actividad económico-social, así como los producidos en la concepción del marco doctrinario del sistema político.

El control como etapa del proceso de planificación genera un proceso en sí mismo. En ese sentido, el proceso de control usa los productos de las otras dos etapas (formulación e instrumentación de la ejecución) y sus productos son usados por aquéllas. Tanto en la formulación como en la instrumentación de la ejecución se definen los criterios y el contenido de las variables que se va a medir durante la etapa de control. Asimismo en ambas etapas se definen las normas que se usarán durante la etapa de control para comparar lo medido y determinar las desviaciones. Por otro lado, las actividades de la etapa de control permiten revisar la cobertura utilizada en las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución; esto se debe a que durante la etapa de control se ha adquirido mayor conocimiento, al captar la evolución en la problemática económico-social y en la posición doctrinaria del Gobierno. De igual modo, las actividades de la etapa de control permiten redefinir las políticas y medidas de política, ya sea en forma de ajustes a las medidas implementadas durante la etapa de instrumentación de la ejecución o en término de redefiniciones o reformulaciones de los planteamientos de la etapa de formulación.

Para cumplir con el rol que se asigna a la etapa de control en el proceso de planificación del desarrollo del Sector Agrario, es necesario evaluar y revisar continuamente las políticas y medidas de política formuladas a la luz de la evolución del Sector. El resultado de esta evaluación y revisión es comunicado a los centros de decisión del Sistema Político-administrativo. Por lo tanto, el proceso de control considera las siguientes actividades: medición de los resultados de la evolución del Ambito Económico-social Agrario; comparación

de lo medido con los resultados esperados; análisis de las desviaciones y sus causas; propuesta de medidas correctivas y definición de las medidas correctivas.

La medición de resultados debe registrar la evolución del Sector Agrario con base en las categorías y variables definidas durante las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución. La información que se genera para el uso del Sistema de Planificación se refiere a los resultados logrados por los agentes del Ambito Económico-social, incluyendo las realizaciones de los organismos del Sector Público Agrario. Tal actividad de medición puede ser desempeñada por los propios agentes del Ambito Económico-social, principalmente los pertenecientes al Sector Público, por elementos del Sistema Político-administrativo, como las oficinas de estadística, contabilidad y presupuesto, y por elementos del Sistema de Planificación a través de sus unidades de información, presupuesto e inversiones.

El Sistema de Planificación debe emitir directrices claras referidas a la cobertura, periodicidad y forma de presentación de la información requerida para cumplir con las actividades de evaluación y revisión.

La evolución y revisión de políticas y medidas de política está constituida por un grupo de actividades referidas al análisis de la información generada en la actividad de medición de la evolución del Sector Agrario, así como las provenientes de la evolución de la posición doctrinaria del Gobierno. Tal análisis está dirigido a la corrección de errores y a la incorporación de nueva evidencia que permita revisar los planteamientos previos y proponer ajustes y/o reformulaciones de las políticas y medidas de política que se estén implementando.

La definición de medidas correctivas se hace a partir de las propuestas hechas por el Sistema de Planificación y corresponde al Sistema Político-administrativo tomar las decisiones sobre dichas propuestas. Las decisiones que se tomen deberán convertirse en insumos de la etapa de instrumentación de la ejecución en la forma de ajustes que deberán ser especificadas, o en insumos para la etapa de formulación en la forma de orientaciones para una nueva formulación.

## B. Descripción del caso

### 1. Conceptualización de la Etapa de Control

En el Perú se ha establecido, a partir de 1972, un sistema para realizar el control; cubre aspectos globales y sectoriales y por lo tanto se puede hablar de un sistema Nacional, conducido por el Instituto Nacional de Planificación y Sub-sistemas Sectoriales, que forman parte del Sistema Nacional y son conducidos por las Oficinas Sectoriales.

El sistema de control se utiliza para evaluar los planes operativos y el presupuesto a través de informes trimestrales del Plan Operativo y de Informes Trimestrales del Presupuesto.

En cuanto a los aspectos referentes a las distintas actividades del proceso de control, se puede decir que se conocen y manejan tales conceptos. En este sentido cabe señalar que se estableció en el Sector Público un mecanismo que permite el cumplimiento de todas las actividades del proceso de control.

En lo que se refiere a la supervisión y el control, existe una clara distinción entre ambos, interpretándose como supervisión una labor constante de vigilancia de la ejecución y, por lo tanto, es considerada como una actividad de ejecución que tiene como característica fundamental darse continuamente y en forma concurrente a la ejecución; por ello las decisiones son tomadas por las propias unidades ejecutoras y generalmente se refieren a un área o una acción específica. En cambio, el control se da periódicamente, las decisiones son tomadas por los centros de decisión del sistema político-administrativo y generalmente se trata de varios campos o acciones específicas inter-relacionadas.

### 2. Control del Plan Operativo

La elaboración del informe trimestral de control del Plan Operativo se basa en lo dispuesto por el Decreto Ley 19 608, Ley Orgánica del Sector Agrario; el Decreto Ley 14 220, que crea el Sistema Nacional de Planificación; los Decretos Supremos que aprueban los Planes Globales de corto plazo y las Resoluciones Ministeriales que aprueban los Planes Operativos del Sector Agrario. Los Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales que aprueban los planes indican que el control del Plan Operativo debe realizarse trimestralmente.

La conducción de la elaboración del Informe Trimestral del Sector está a cargo de la Oficina Sectorial, que actúa con base en las directivas del Instituto Nacional de Planificación (INP), de tal manera que el informe sectorial sirve también para la elaboración del informe global que el INP prepara a nivel del país.

La Oficina Sectorial de Planificación orienta la elaboración de los informes sectoriales trimestrales a través de un directiva, en la cual entre otros aspectos se especifica la información requerida.

El Informe está referido principalmente al desarrollo de los programas de Reforma Agraria, Producción, Comercialización y a problemas de Comercio Exterior, abastecimiento, nutrición, etc, que son controlados a nivel nacional, regional y local.

La información referente a la producción es desagregada para los principales productos, considerado en cada uno de ellos, aspectos tales como cifras totales de producción para el período, problemas de mercado, precios, insumos, problemas específicos en los diferentes niveles espaciales, así como la acción de variables extrasectoriales.

En materia de comercialización de productos agropecuarios se analiza el comportamiento del abastecimiento, con especial énfasis en el mercado de Lima Metropolitana, en razón de su importancia. El análisis se hace para los principales productos considerados en el plan o en aquellos que en el trimestre han alcanzado un significativo nivel de relevancia. Se analiza también los problemas referidos a precios y la política sectorial.

En cuanto al Comercio Exterior, se cuantifica y valora las importaciones y exportaciones a nivel global y por producto; se analiza las variaciones de los precios, etc. La información referente al comercio externo la proporciona la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) para aquellos productos cuyo comercio externo lo controla el Sector Público Agrario; para los restantes la información proviene de la Dirección General de Aduanas.

Por su especial importancia detallamos seguidamente algunos aspectos del proceso de control del Programa de Reforma Agraria. El control del programa se

ejerce en dos niveles espaciales: nivel nacional y zonal, con base en la programación de actividades, tareas, sub-tareas y labores que integran dicho programa, principalmente las referidas a afectación y adjudicación de tierras; se consigna información referente al avance global acumulado del proceso, así como a las realizaciones bienales y trimestrales en términos de superficies afectadas y adjudicadas, y el número de familias beneficiadas, incluyendo los montos de indemnización por afectación y valor del patrimonio adjudicado. El proceso de control de Reforma Agraria se inicia con los informes sobre las acciones realizadas por los equipos técnicos legales en los Sectores de Reforma Agraria (unidades de trabajo a nivel local), con base en la programación que para el caso se elabora. Estos informes son revisados, consolidados y tramitados por las Sub-Direcciones Zonales de Reforma Agraria, lo que permite elaborar los informes zonales de carácter cuantitativo, que son enviados a la Dirección General de Reforma Agraria. Esta información, y la del nivel nacional, sirve de base para elaborar un informe que se utiliza para decidir la aceleración en la ejecución de actividades en el proceso.

Para la elaboración del Informe Trimestral del plan en un conjunto se sigue el siguiente procedimiento:

Las Agencias Agrarias que son las unidades operativas del nivel local elaboran los informes de su ámbito considerando la información estadística y las realizadas. Este informe es remitido al nivel Zonal, a las Subdirecciones, que efectúan una primera agrupación y entregan a la Oficina de Planificación Zonal el informe de su área. Tomando en cuenta esta información y otros datos a nivel zonal, la Oficina de Planificación formula el informe zonal que se presenta ante el comité zonal de coordinación, que lo discute y adopta las medidas correctivas de su competencia. Los informes son remitidos al nivel nacional (Direcciones Generales y Oficina Sectorial de Planificación) dentro de los diez días posteriores al vencimiento del trimestre.

Con base en los informes zonales, las Direcciones Generales formulan el informe nacional del área de su competencia, teniendo en cuenta además otras fuentes de información tales como: Banco Agrario del Perú, Empresa Nacional de Comercialización de Insumos, Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, Junta Reguladora de Precios, etc. Dicho informe es remitido a la Oficina

Sectorial de Planificación dentro de los veinte días posteriores al vencimiento del trimestre, con la finalidad de que ésta elabore el Informe Sectorial. Una vez preparado, el informe sectorial es llevado por la Oficina Sectorial de Planificación a la Alta Dirección del Ministerio, a una reunión de evaluación en la que el documento se discute y adoptan las medidas correctivas para los problemas que pueda resolver directamente el Sector.

Los informes trimestrales se remiten al Instituto Nacional de Planificación, que los utiliza para la elaboración del Informe Socio-económico Nacional.

El informe socio-económico es discutido en el Consejo de Ministros, el cual aprueba o desestima las medidas propuestas y dispone que los sectores responsables instrumenten y cumplan las medidas correctivas correspondientes.

Al no haberse establecido los mecanismos para recabar información referente a las inversiones del Sector no Público Agrario, los controles trimestrales no consideran la distribución espacial, los montos y los rubros a que se destina la inversión sectorial no pública.

### 3. Control del Presupuesto del Sector Público

La Ley del Presupuesto Bienal norma y precisa las características del control de los programas, indicando la periodicidad, los canales de transmisión de la información y la particularidad de los mismos.

Las normas referidas al control establecen que cada jefatura de programa está obligada a enviar a la Oficina Sectorial de Planificación, o las que hagan sus veces, informes trimestrales sobre el estado de ejecución de los Programas de Operación e Inversión a su cargo.

La Oficina Sectorial de Planificación analiza y evalúa los programas que integran los pliegos del Sector y remite en cada trimestre, dentro de los 30 días de su vencimiento, los informes de avance al INP y al Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, las evaluaciones de la gestión financiera de las empresas públicas del Sector son preparadas por la Oficina Sectorial de Planificación. Para

ello las empresas remiten, a los 15 días de vencido el trimestre, los informes sobre el estado de la ejecución presupuestaria de los programas a su cargo.

a. Control del presupuesto de operación. Las Oficinas de Administración de las Unidades Ejecutoras, llevan el control de la ejecución presupuestal del respectivo programa por fuentes de financiamiento y por partidas por objeto del gasto, y elaboran mensualmente estados de situación sobre la ejecución presupuestal. Esa información sirve como base para evaluar la eficiencia de la ejecución del gasto, tomando como marco de referencia los calendarios de compromisos.

Dichos informes periódicos de la ejecución presupuestaria se utilizan mayormente con el fin de conocer la disponibilidad de recursos para las acciones a realizar en los períodos siguientes. Con base en los informes parciales mensuales, se realizan informes trimestrales a nivel de programas presupuestales, cuyo grado de detalle es variable; en algunos casos, se llega a nivel de actividad por objeto del gasto (partidas genérica y/o específica) y fuentes de financiamiento; en otros casos a nivel global (de programa). Paralelamente, las unidades ejecutoras del programa envían a la Oficina de Programación correspondiente información sobre el avance de las acciones.

Con la información sobre gasto y avance físico, las Oficinas de Programación realizan las comparaciones entre las metas previstas en el presupuesto y el avance físico, obteniendo coeficientes cuantitativos que permiten determinar las desviaciones de lo ejecutado en relación a lo programado, analizar las causas y formular las medidas correctivas pertinentes, para que sean adoptadas posteriormente por los niveles de decisión.

El control del programa de operación se ejerce en los diferentes niveles administrativos en fechas indicadas previamente. La deficiente información generada de los niveles operativos es el principal problema que dificulta el reajuste del programa a las condiciones reales; no existe un mecanismo de verificación adecuado. A esto se debe agregar el elevado número de unidades operativas y su extensiva distribución a lo largo del territorio nacional.

El método general empleado para analizar las desviaciones y explicar las causas que las originaron es el de las consultas a especialistas de las Direcciones

Generales, y también a los propios Directores Generales que tenían vinculación con el problema tratado. Asimismo, se realizan consultas de profesionales del Sector Privado de reconocido prestigio en el área y a profesores universitarios. Cabe mencionar que en el caso del análisis de los resúmenes de la coyuntura se utilizó caso exclusivamente ese método. Para el análisis de la problemática de carácter estructural se utilizó, además del método descrito anteriormente, los resultados de los estudios realizados por la Oficina Sectorial.

b. Control del Presupuesto de Inversión. Las Oficinas de Administración de las unidades ejecutoras elaboran informes referidos a la ejecución del presupuesto de inversión a nivel de programa presupuestal, por proyecto, por objeto del gasto (partida específica), fuente de financiamiento y modalidad de ejecución. Para algunos programas, este tipo de información es elaborado mensualmente, aunque en la mayoría de los casos se realiza la agregación en forma trimestral.

Las unidades ejecutoras responsables de los proyectos en la etapa de formulación efectúan una programación trimestral detallada de las acciones a realizar en el período considerado. Al finalizar el trimestre remiten a la Oficina Sectorial informes de evaluación que constituyen la base para efectuar la evaluación global de los proyectos de inversión a nivel nacional.

La mayoría de las limitaciones importantes para realizar la evaluación radican en la dificultad de contar con la información necesaria en las épocas oportunas y previstas; además, para la evaluación no se cuenta con información confiable sobre el avance físico de las obras, ocasionando que la información sea casi exclusivamente de carácter cuantitativo y referida al costo de financiamiento y al gasto efectuado.

En los informes trimestrales de control de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en el período 1971-1972 se señalaba:"(...) se ha elegido la variable gasto como representativa de los avances realizados. En cada nivel de control se han efectuado breves comentarios sobre tres aspectos: el primero sobre avances con relación al monto autorizado para el Bienio 1971-1972; el segundo sobre avances con relación a la programación del trimestre controlado; y el tercero sobre la comparación de realización mensual promedio para diversos períodos controlados.

Las cifras que se presenta en los cuadros están referidas a las autorizaciones por Decretos Leyes para el Bienio 1971-1972; las programadas, aprobadas por Decretos Supremos para cada uno de los Calendarios de Gastos Trimestrales y las realizadas, a los Libramientos girados por la Dirección General de Administración en cada trimestre. Es necesario reiterar que el control que se presenta es de tipo de 'realización', y aún más: sólo contempla breves análisis de la variable gasto, faltando efectuar el control de las metas físicas".

Con la información recibida, tanto de la ejecución de los programas de operación como de los de inversión, OSPA elabora el informe trimestral de control, en el que se proponen las medidas de corrección necesarias.

El informe es elevado a la Alta Dirección del Ministerio y es sometido a discusión y análisis por el Comité de Coordinación con participación de los Jefes de Programa, donde se establecen las medidas de corrección definitivas, que son remitidas a las respectivas unidades operativas para su ejecución. Este proceso se repite todos los trimestres.

La existencia de una base legal definida y de un sistema de información y decisiones estructurado, ha permitido el mejoramiento permanente del control; en ese sentido tiene especial importancia la participación de los responsables de programas y el grado de compromiso que significa la sustentación de los informes de control respectivos ante el más alto nivel de decisión del Sector.

#### 4. Medición de Resultados

En el caso peruano existe base legal suficiente para ejercer las actividades de control de las acciones específicas realizadas por el Sector Público Agrario: la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 001-72-CG (particularmente sus artículos 17 y 83); la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, n°14 816 (Artículo 87); la Ley del Sector Agrario y las Resoluciones Ministeriales que aprueban los Planes Operativos del Sector.

Al crearse el Ministerio de Alimentación en 1975, se desarrolló un sistema de estadística que integra el estudio de la producción, la comercialización y el consumo de alimentos en el país, cubriendo de este modo parte de la problemática alimentaria.

Para tal efecto se creó el Sistema Nacional de Estadística Alimentaria (SINEA) a cargo de la Oficina Sectorial de Estadística e Informática de Alimentación (OSEI) que, con el fin de afrontar el problema, ha desarrollado un método que tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a las peculiaridades que en el país presentan la producción, comercialización y consumo de alimentos.

Para relevar la información, las diferentes unidades de observación (objetos de encuesta) del SIMEA han sido clasificadas en siete subsistemas, en atención al diferente tratamiento metodológico que requiere la recolección de información correspondiente.

Esos subsistemas son:

- Sub-sistema 1: Unidades Agropecuarias
- Sub-sistema 2: Costos de Producción  
Muestreo de Rendimientos
- Sub-sistema 3: Granjas Avícolas  
Granjas de Porcinos  
Centros de Engorde  
Establos Lecheros  
Plantas de Incubación
- Sub-sistema 4: Plantas Procesadoras de leche  
Malterías  
Ingenios Azucareros  
Fábricas y Distribución de Alimentos Balanceados  
Desmotadoras  
Semilleros
- Sub-sistema 5: Molinos de arroz  
Molinos de Trigo  
Mercados  
Camales  
Almacenes y silos
- Sub-sistema 6: Laboratorios de Productos Veterinarios  
Laboratorios de Pesticidas  
Fábrica de Fertilizantes  
Industrias de Alimentos Básicos

## Sub-sistema 7: Hogares Individuales

Por otro lado, complementan al SINEA dispositivos administrativos que obligan al registro de evolución de variables como producción, precios, abastecimiento interno, exportación e importación, que permitirían construir indicadores para formular y medir los resultados de la aplicación de las políticas y medidas de política. Actualmente las Empresas Asociativas del sector están obligadas a informar sus resultados contables e información estadística sobre producción y costos, pero aún no se aprovecha sistemáticamente dicha información. En el caso de los Complejos Agroindustriales de producción azucarera, están sujetas además al Sistema de Fiscalización y Control establecido por el Gobierno para realizar el control de la gestión de esas empresas.

### 5. Estudios sobre problemas específicos

Para el análisis de algunos problemas específicos de importancia para el sector, se recurre con frecuencia al desarrollo de investigaciones ad hoc, desarrolladas principalmente por funcionarios del sistema de planificación con la colaboración de expertos en el tema. Esos estudios comprenden el análisis de resultados de las políticas aplicados al campo en estudio y son por consiguiente medios para el control de resultados. Al respecto podemos citar los siguientes estudios principales:

a. Estudio realizado por OSPA en 1971 sobre los avances de expropiaciones y adjudicaciones en el proceso de Reforma Agraria, que sirvió para modificar sustancialmente el tratamiento seguido. Este es uno de los casos más importantes en que las propuestas de medidas correctivas hechas por la Oficina Sectorial fueron aprobadas. La evaluación y revisión de la política de expropiaciones y adjudicaciones fue realizada identificando los saldos por realizar y analizando los niveles de cumplimiento de las metas; se proyectó las tendencias y se relacionó con los volúmenes por cubrir. De ese modo se pronosticó las posibilidades reales de cumplimiento de las metas y objetivos de la Reforma Agraria, bajo las condiciones en que hasta esa fecha se venían ejecutando las Expropiaciones y Adjudicaciones.

b. Estudio de la problemática de los principales productos básicos: leche, trigo, aceites y grasas. En esos estudios se analizó los problemas referentes a la producción interna, importaciones, comercialización interna, consumo directo e industrialización.

c. Estudio de Diagnóstico de la Situación de la Mecanización Agrícola en el Perú. En tal trabajo se estableció la situación del Parque Nacional de Maquinaria Agrícola, determinando las unidades operativas y las que debían descartarse por su obsolescencia. También se estableció el número y tipo de las unidades que podían ser reparadas y de aquellas que debían adquirirse para la reposición de dicho parque. Como consecuencia de ese informe se creó una comisión multisectorial para implementar las medidas previstas.

d. Estudio sobre la problemática de los Fertilizantes en el Perú. Ese trabajo se orientó al análisis de los volúmenes de la producción nacional de fertilizantes, a la importación y consumo de los mismos, así como a la distribución de fertilizantes en zonas nuevas y a la utilización de los subsidios. Dicho estudio fue tomado en cuenta por la Comisión Multisectorial de Fertilizantes, que puso en práctica algunas de sus recomendaciones.

e. Estudio sobre la situación de la agroindustria alimentaria. Ese estudio abarcó a las industrias productoras de leche evaporada, alimentos balanceados, molinería de trigo, fábrica de fideos, y aceites y grasas.

Se analizó el uso de insumos nacionales e importados, su concentración geográfica, la composición de capitales (nacionales y extranjeros), márgenes de utilidades y su dominio del mercado. Este estudio sirvió para dar elementos de juicio a la comisión que implementaba la política de precios, al momento de fijar los precios controlados que regían para estos productos, así como establecer los montos y mecanismos de subsidios que se otorgaba para algunos insumos que emplean dichas industrias.

## VI. CONCLUSIONES

### A. Conclusiones Generales

1. En el Perú existe un Sistema de Planificación Sectorial que forma parte del Sistema Nacional de Planificación; la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Agricultura y Alimentación constituye el organismo conductor del Sistema.
2. Se estima que el Sistema de Planificación Agrario en el Perú cumple un rol satisfactorio en el proceso de conducción del desarrollo del sector, Esta afirmación se basa en la participación del Sistema en la definición de políticas, medidas de política y acciones importantes tales como establecimiento de sectores territoriales prioritarios para la aplicación del proceso de reforma agraria; establecimiento de la metodología de proyectos integrales de asentamiento rural para la adjudicación de los fundos expropiados; establecimiento de prioridades de proyectos de inversión; establecimiento de criterios para asignar recursos presupuestales, en función de las políticas y prioridades de los planes de desarrollo; coordinación de la participación del sector en el proceso de integración andina; etc.
3. El sistema de planificación agrario del Perú puede ser mejorado. Existe una base institucional reconocida y existe igualmente personal profesional con experiencia, que debe aprovechar en mayor medida los aportes teóricos y metodológicos que produzcan tanto algunos organismos internacionales como nacionales.  
  
Por otra parte, es pertinente considerar que en el Perú el sector público está dividido en sectores administrativos bajo la jefatura de un organismo rector que son los Ministerios. Cada sector administrativo incluye, además del Ministerio, a las instituciones públicas descentralizadas y empresas estatales de derecho público y privado. Esta situación facilita la conducción del proceso de planificación del sector.
4. El Sistema de Planificación muchas veces no ha actuado de acuerdo con su rol de presentar alternativas de políticas, sino que solamente presentaba una sola posición que, inclusive, en algunos casos no se enmarcaba en la posición doctrinaria del gobierno.

5. El sistema de planificación no utiliza integralmente el 'enfoque de sistemas' para su comportamiento.

B. Con relación a la etapa de Formulación

1. La Formulación de Planes Operativos en el Sector Agrario ha sido institucionalizada desde el año 1970, a partir del cual, y en forma ininterrumpida, se ha venido formulando Planes Operativos; existe toda una tradición e importante experiencia al respecto.

2. En el Perú la formulación de Planes Operativos ha estado casi exclusivamente referida a los sectores; no existe mayor experiencia en la formulación de Planes Operativos Regionales (multisectoriales).

3. El sistema sectorial de Planificación juega un papel muy importante en la definición de las prioridades sectoriales, que se realizan principalmente en la preparación del Marco Orientador, es decir en la primera fase de formulación del Plan Operativo.

4. Aún no se ha logrado una integración suficiente de la dimensión real y financiera, sobre todo a nivel de los procesos de formulación del Plan Operativo y del presupuesto; existen desajustes en los plazos de entrega y limitaciones metodológicas para lograr un mayor ensamble entre ambos productos. Adicionalmente se percibe un menor desarrollo relativo de las técnicas de Programación Financiera.

5. El Programa de Crédito de la Banca Estatal no se prepara en el marco del proceso de formulación del Plan Operativo; por tal causa, existen desajustes entre ambos procesos. Esa situación se debe en parte a que el Banco Agrario no pertenece al Sector Agrario y, en parte, también a que la Oficina de Programación del Banco Agrario no forma parte del Sistema Sectorial de Planificación; a ello se añade que este último no participa en la elaboración del programa de crédito de la Banca Estatal.

6. El procedimiento adoptado para la formulación de los Planes Operativos permite una activa participación de los órganos del Ministerio y las entidades del sector; aún son insuficientes los canales y mecanismos para la participación del sector productor en el proceso.

### C. Con relación a la etapa de Instrumentación de la Ejecución

1. En el Perú la etapa de instrumentación de la ejecución no ha sido considerada formalmente como una etapa del proceso de planificación; por tal causa su conceptualización no ha sido sistematizada. Sin embargo, se realizan las actividades que según el marco teórico empleado para el presente estudio corresponden a dicha etapa; se han desarrollado en mayor medida, comparativamente, las actividades de promoción y especificación con relación a las de conducción.
2. La experiencia ha permitido constatar que la promoción de las políticas y medidas de política es eficaz si en la concepción y diseño de las actividades de difusión y motivación participan los mismos agentes que han participado en la formulación de las políticas y medidas de política.
3. La falta de precisión sobre el papel que le compete cumplir al Sistema de Planificación en el asesoramiento a los niveles de decisión, así como la falta de metodologías para detectar oportunamente los principales problemas coyunturales, no le han permitido cumplir adecuadamente su función asesora.
4. En la legislación peruana no se encuentra en forma expresa en materia de planificación ninguna disposición sobre las actividades que el sistema de planificación debe cumplir en la etapa de ejecución, con excepción del asesoramiento; es notoria la diferencia con relación a las etapas de formulación y de control, para las que se cuenta con las normas necesarias.
5. Los informes mensuales de coyuntura no cumplieron los objetivos previstos, pues se mezcló en su elaboración la intención de registrar el tratamiento de la coyuntura con el interés de descubrir los problemas y plantear alternativas de solución. El segundo objetivo no se logró debido a la extensión y rigidez de la cadena de información, que hacía inoportuna la presentación de los problemas y propuestas de solución. En cuanto a la utilización del informe como registro del tratamiento de la coyuntura que sirva como referencia para casos similares, tampoco fue logrado el objetivo por un insuficiente desarrollo del concepto.

### D. Con relación a la etapa de Control

1. En términos generales, en el Perú se ha desarrollado la conceptualización de la etapa de control; se realizan todas las actividades y existen las unidades administrativas que las llevan a cabo bajo normas comunes.

2. Es notorio el insuficiente desarrollo en el empleo y adecuación de técnicas de análisis de política con las que se podría realizar las evaluaciones en forma más adecuada.
3. La principal limitación se advierte en el proceso de control del plan sectorial, que impide la vertebración de un sistema ágil y eficiente de control. El gran número y la dispersión de las unidades productivas, así como las características propias de la actividad sectorial, entre otras causas, han impedido contar con información confiable y oportuna; ello ha limitado la acción de los órganos del Sector encargados de la evaluación y toma de decisiones, debido a la dificultad de establecer las causas de los principales problemas, se reduce así significativamente el rol del control como instrumento que garantice el cumplimiento de las metas del plan.
4. El Sistema de Estadística Sectorial aún no se ha consiliado. Sólo en el período 1975 se inició un proceso de auge que lamentablemente terminó en 1977; este proceso de mejora se debió básicamente al Proyecto Sistema Nacional de Estadística Alimentaria (SINEA); ello constituye una limitación importante para el mejoramiento del control.
5. El sistema de planificación no ha logrado sistematizar los trabajos de actualización permanente del diagnóstico del sector, lo cual limita que el sistema disponga de un conocimiento cabal de la realidad del sector y dificulta las tareas de las etapas de formulación y control.
6. En la legislación peruana se encuentra suficiente normatividad sobre el 'control de la actividad pública', pero es muy poco o casi nada lo que se dice sobre el control de resultados de las políticas y medidas de política.

## NOTAS

1. DE LAS CASAS, P. L. y COBAS, E., Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe.
2. Esos documentos constituyen el Plan de Gobierno de la Segunda Fase de Gobierno de la Fuerza Armada.
3. En el Perú fueron definidos mediante Resolución Suprema los productos Industriales Alimenticios básicos que son de responsabilidad del Sector.
4. En el Perú se ha definido por Resolución Suprema qué productos agroindustriales pertenecen al Sector Industria y cuáles al Sector Agricultura y Alimentación.
5. Areas nucleadas: Se refiere al área por sembrar por los agricultores inscritos en el Sistema de Producción.

## BIBLIOGRAFIA

1. DE LAS CASAS, P. L. y COBAS, E. , Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario, Documento PROPLAN-1, Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1978.
2. GONZALEZ, J. IV Curso de Programación de Desarrollo Agropecuario. Planificación Operativa para el Desarrollo Agropecuario, México, 1979.
3. ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Documento PROPLAN-2, Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°340. San José, Costa Rica - 1979.
4. LA ETAPA DE FORMULACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN VENEZUELA. Documento PROPLAN-5, Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°343. San José, Costa Rica - 1979.
5. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN HONDURAS. Documento PROPLAN-6, Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°344. San José, Costa Rica - 1979.
6. LA ETAPA DE CONTROL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN EL PERU. Documento PROPLAN-7, Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°345. San José, Costa Rica - 1979.
7. PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA. Documento Interno DIP-14 (mimeo). San José, Costa Rica - 1980.
8. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION Y ECONOMIA SOCIAL (ILPES). IV Curso de Programación de Desarrollo Agropecuario. La Programación Anual y la Formulación del Plan Anual Operativo, México, s.f.

9. Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. México, Siglo XXI. 1977.
10. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Volúmenes 1 y 2. México, Siglo XXI, 1977.
11. ROBERTS, P. y VALLEJO, C. Guía para el Manejo de Proyectos. Programa de Manejo de Proyectos-IICA. San José, Costa Rica, 1979.
12. SEGREDO, D. Programación a corto plazo en economías mixtas. Textos del ILPES. Siglo XXI, México, 1973.



PROGRAMA DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA  
EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL

Proyectos Multinacionales PROPLAN

LISTA DE PUBLICACIONES DISPONIBLES AL 31 de MAYO de 1983 (\*)

1. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1978. (\*\*)
2. ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°340. San José, Costa Rica - 1979. (\*\*)
3. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°341. San José, Costa Rica - 1979.
4. EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIA EN BOLIVIA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°342. San José, Costa Rica - 1979.
5. LA ETAPA DE FORMULACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN VENEZUELA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°343. San José, Costa Rica - 1979.

---

(\*) Los pedidos deben dirigirse a Proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Sede Central, Apartado 55, 2200 CORONADO, San José, Costa Rica. Las publicaciones se distribuyen gratuitamente. Para aquellas publicaciones que se encuentren agotadas, los interesados deberán cubrir el costo de fotocopia a razón de US\$ 0.10 por página.

(\*\*) Existe versión en inglés.

(\*\*\*) Existe versión en español.

6. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN HONDURAS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°344. San José, Costa Rica - 1979.
7. LA ETAPA DE CONTROL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN EL PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°345. San José, Costa Rica- 1979.
8. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRICOLA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Zona Norte. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°259. San José, Costa Rica - 1979.
9. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ZONA ANDINA Y ZONA SUR. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°303. Lima, Perú- 1979.
10. REGIONAL SEMINAR ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - ANTILLEAN ZONE. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°260. Kingston, Jamaica - 1979.
11. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°346. San José, Costa Rica - 1979.
12. WORKSHOP ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°261. Georgetown, Guyana - 1979.
13. "ON THE CHOICE OF OPTIMAL AGRICULTURAL POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°347. San José, Costa Rica - 1980.
14. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°348. San José, Costa Rica - 1980.

15. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA EN CHILE. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°349. San José, Costa Rica - 1980.
16. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°350. San José, Costa Rica - 1981.
17. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°258. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*)
18. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: Memoria del Seminario IICA-PROPLAN/USDA-DPMC. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°257. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*).
19. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL: Dos posiciones convergentes. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°400. San José, Costa Rica - 1981.
20. A GUIDE TO INFORMATION ON POLICY ANALYSIS FOR AGRICULTURAL DECISION MAKING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°401. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*\*)
21. UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*)
22. MANUALS FOR POLICY ANALYSIS: ON THE USE OF GENERAL EQUILIBRIUM MODELS IN AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°402. San José, Costa Rica - 1981.

23. ORIENTACIONES PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIO. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°403. San José, Costa Rica - 1981.
24. CONSIDERACIONES SOBRE EVALUACION DE IMPACTO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL: El caso del PPA-II de República Dominicana. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°404. San José, Costa Rica - 1981.
25. UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°405. San José, Costa Rica - 1982.
26. CATEGORIAS E HIPOTESIS PARA EL ANALISIS DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°406. San José, Costa Rica - 1982.
27. PROJECT IDENTIFICATION WITHIN THE PLANNING-IMPLEMENTATION PROCESS FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°407. San José, Costa Rica - 1982. (\*\*\*)
28. GUIA PARA EL ESTUDIO Y DISEÑO DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°408. San José, Costa Rica - 1982.
29. LA DIMENSION OPERATIVA DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°409. San José, Costa Rica - 1982.
30. MECANISMOS DE PLANIFICACION OPERATIVA PARA EL NIVEL REGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°410. San José, Costa Rica - 1982.
31. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°411. San José, Costa Rica - 1982.
32. SEGUIMIENTO Y EVALUACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°412. San José, Costa Rica - 1982.

33. MANUAL PARA LA PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°413. San José, Costa Rica - 1982.
34. SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION OPERATIVA Y PROYECTOS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°304. Panamá. 1983.
35. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LAS DECISIONES DE ORIENTACION: EL MARCO ORIENTADOR. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°414. San José, Costa Rica - 1983.
36. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°415. San José, Costa Rica - 1983.
37. ANNOTATED BIBLIOGRAPHY ON: UTILIZATION OF SYSTEM SIMULATION MODELS FOR AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°420. San José, Costa Rica - 1983.
38. ANNOTATED BIBLIOGRAPHY ON PRICE, TRADE AND MARKET STABILIZATION POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°421. San José, Costa Rica- 1983.





*Editorial*

**IICA**

