

COLOMBIA 307.1412 B7346r 1983.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

REUNION REGIONAL DE DIRECTIVOS DE INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL  
DESARROLLO RURAL INTEGRAL - AREA ANDINA

Henri Borit Petitjean  
Jaime Paredes Castillo

Bogotá, Colombia  
12 - 14 de diciembre, 1983

IICA  
#2.334  
1983



COLECCION ESPECIAL  
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA  
HCA - 1. 1. 1.



REUNION REGIONAL DE DIRECTIVOS DE INSTITUCIONES

RESPONSABLES DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

- AREA ANDINA -

PROGRAMAS MICRO REGIONALES EN LA SIERRA DEL  
PERU

ING. HENRI BORIT PETITJEAN  
Director Ejecutivo del Proyecto  
Micro Regionales en Sierra  
Instituto Nacional de Desarrollo  
PERU

ING. JAIME PAREDES CASTILLO  
Director de la Oficina de  
Planificación Agraria  
Ministerio de Agricultura  
PERU

Bogotá - Colombia  
12 - 14 de Diciembre 1983

This One



615D-5R3-B5FN

ZICA  
F. J. C. 29  
1842

I N D I C E

	<u>Pág</u>
INTRODUCCION	1
I Formas de Propiedad, Tamaño, Explotación y Distribución del Recurso Tierra	2
II Aspectos Jurídicos, Organizativos e Institucio- nales	10
III Políticas de Desarrollo Rural en el Perú	14
IV El Desarrollo de la Región Sierra	21
A. Estrategia	21
B. Aspectos resaltantes a considerar en el desarrollo de la Sierra	27
C. El Desarrollo Regional a partir de Areas Menores: Micro Regiones	35
D. Estructura de los Programas Micro Regionales	41
E. Modalidad de acción de 'Proyectos Micro Regionales en Sierra' en el nivel comunal	45
F. La Capacitación para la formulación de programas micro regionales	49
G. Resultados esperados	52
ANEXO	
BIBLIOGRAFIA	

\*\*\*\*\*



## INTRODUCCION

El presente documento sobre desarrollo rural, intenta presentar una breve síntesis de la orientación que en el Perú tienen estos esfuerzos, poniendo especial énfasis en el caso de la Sierra. En este sentido, el trabajo incorpora el aporte de los diversos documentos reseñados en la bibliografía que aparece al final del texto.

El mayor peso que se da al tratamiento de la región Sierra se explica por un lado, por el hecho que en dicha región se localiza la mayor parte de la población rural del Perú y por otro lado, por la secular postergación que dentro de los esfuerzos de desarrollo ha padecido esta región.



I.

FORMAS DE PROPIEDAD, TAMAÑO, EXPLOTACION Y DISTRIBUCION  
DEL RECURSO TIERRA

El territorio peruano tiene una superficie total de 128 millones 522 mil hectáreas de las cuales solamente 7 millones 600 mil hectáreas que representan 6%, tienen aptitud agrícola, las que están distribuidas 22%, 18% y 60% en la Costa, Sierra y Selva respectivamente. El resto - del territorio nacional son tierras aptas para pastos, producción forestal y tierras de protección.

Del total de tierras aptas para la agricultura sólo se obtienen cosechas en una superficie de alrededor de 2 millones 500 mil hectáreas. La relación tierra/hombre es inferior a 0.15 Há., siendo esta relación una de las más bajas de América Latina.

En cuanto al tamaño de las unidades agropecuarias, de acuerdo al II Censo Agropecuario 1972, las unidades menores de 50 Há. representan el 97.9% del total y poseen el 77.1% de la superficie agrícola; y por otro lado las unidades de más de 500 Há. que representan el 0.3% del total de las unidades agropecuarias poseen el 82.9% de los pastos naturales.

La Reforma Agraria no ha tratado el problema del minifundio. A nivel nacional la estadística muestra una relación 1.1 Há. agrícola por familia para el total de las unidades agropecuarias menores de 5 Há.

Las principales formas de propiedad agropecuaria son: las Cooperativas Agrarias de Producción, Sociedades Agrícolas de Interés Social-SAIS, Comunidades Campesinas, Propietarios Individuales, Grupos Campesinos y Empresas de Propiedad Social. Hasta el 30 de Setiembre de 1983 se han adjudicado a Cooperativas Agrarias de Producción 426 mil hectáreas agrícolas sobre un total de un millón 243 mil hectáreas agrícolas.



SUPERFICIE DE TIERRAS DE ACUERDO A SU CAPACIDAD DE USO MAYOR  
(Miles de Hás.)

	Costa	Sierra	Selva	Total
Cultivo en limpio	1'140	1'341	2'421	4'902
Cultivo permanente	496	20	2'191	2'707
Pastos	1'622	10'576	5'718	17'916
Forestales	172	2'092	46'432	48'696
Protección	10'207	25'169	18'925	54'301
<b>Total</b>	<b>13'637</b>	<b>39'198</b>	<b>75'687</b>	<b>128'522</b>

FUENTE: ONERN, Agosto 1982.



## SUPERFICIE COSECHADA 1979

(Miles de Hás.)

	Costa	Sierra	Selva	Total
. Cultivo en limpio	586	1'131	455	2'172
. Cultivo permanente	46	41	212	299
Total	632	1'172	667	2'471

FUENTE: OSE, Anuario Estadístico 1979.



UNIDADES AGROPECUARIAS, TAMAÑO Y SUPERFICIES

Tamaño (Hás.)	Número de Unidades Agropecuarias	Superficies (miles de Hás.)				
		Total	Agrícola	Pastos Naturales	Montes y Bosques	Otros
De 0 a menos de 5	1'083,775	1'560	1'237	147	43	134
De 5 a menos de 50	278,488	3'376	1'609	911	652	203
De 50 a menos de 100	12,944	843	197	379	204	64
De 100 a menos de 500	11,279	2'151	335	1'294	354	167
De 500 a más	4,391	15'615	313	12'398	1'816	1'088
Total	1'390,877	23'545	3'691	15'129	3'069	1'656

FUENTE: ONEC, II Censo Agropecuario 1972.



UNIDADES AGROPECUARIAS, TAMAÑO Y SUPERFICIES  
(Porcentajes)

Tamaño (Hás.)	Número de Unidades Agropecuarias	Superficies				
		Total	Agrícola	Pastos Naturales	Montes Bosques	Otros
De 0 a menos de 5	77.9	6.6	33.5	1.0	1.4	8.1
De 5 a menos de 50	20.0	14.4	43.6	6.0	21.2	12.2
De 50 a menos de 100	1.0	3.6	5.3	2.5	6.7	3.9
De 100 a menos de 500	0.8	9.1	9.1	8.6	11.5	10.1
De 500 a más	0.3	66.3	8.5	82.9	59.2	65.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: ONEC, II Censo Agropecuario 1972.



UNIDADES AGROPECUARIAS, TAMAÑO Y SUPERFICIE AGRÍCOLA

Tamaño (Hás.)	Número de Unidades Agropecuarias	Superficie Agrícola (miles de Hás.)		
		Total	Costa	Sierra Selva
De 0 a menos de 5	1'083,775	1'237	148	997 92
De 5 a menos de 50	278,488	1'609	266	980 363
De 50 a menos de 100	12,944	197	62	74 61
De 100 a menos de 500	11,279	335	166	109 60
De 500 a más	4,391	313	164	121 28
Total	1'390,877	3'691	806	2'281 604

FUENTE: ONEC, II Censo Agropecuario 1972.



UNIDADES AGROPECUARIAS, TAMAÑO Y SUPERFICIE AGRICOLA  
(Porcentajes)

Tamaño (Hás.)	Número de Unidades Agropecuarias	Superficie Agrícola		
		Total	Costa	Sierra Selva
De 0 a menos de 5	77.9	33.5	18.4	43.7
De 5 a menos de 50	20.0	43.6	33.0	43.0
De 50 a menos de 100	1.0	5.3	7.7	3.2
De 100 a menos de 500	0.8	9.1	20.6	4.8
De 500 a más	0.3	8.5	20.3	5.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: ONEC, II Censo Agropecuario.

• • •

REFORMA AGRARIA (1) - ADJUDICACIONES DE TIERRAS AL 30 SET. 83  
(Miles de Hás.).

	Empresas	Número de Familias	Total	Agrícola		Pastos Naturales	Eriazos, Bosques
				Riego	Secano		
TOTAL COSTA	377	104,524	1'123	452	18	387	265
. Cooperativas	323	70,980	633	314	4	125	190
. Grupos Campesinos	39	2,814	238	6	8	207	17
. Comunidades	14	8,877	100	32	2	30	36
. SAIS	1	81	5	-	1	...	4
. Individual	-	21,772	146	100	3	25	18
TOTAL SIERRA	1,861	289,826	7'339	128	617	5'681	914
. Cooperativas	197	24,510	1'415	25	65	1'073	252
. Grupos Campesino	958	48,793	1'641	39	256	1'170	176
. Comunidades	649	147,443	1'252	26	63	1'023	140
. SAIS	57	51,045	2'671	32	139	2'219	280
. Individual	-	18,035	360	4	94	196	65
TOTAL SELVA	97	7,673	161	1	27	105	27
. Cooperativas	39	4,058	96	1	17	58	21
. Grupos Campesinos	56	1,924	65	...	10	48	7
. Comunidades	2	1,691	...	...	...	-	...
Total	2,335	402,023	8'623	581	662	6'174	1'206

(1) Acumulado 1967-1983, Fondos expropiados y donados

FUENTE: DGRA y AR.



## II. ASPECTOS JURIDICOS, ORGANIZATIVOS E INSTITUCIONALES

En cuanto a los aspectos jurídicos, en el Perú no se ha concretado - una política permanente del Estado sobre desarrollo rural integral, a pesar que desde la dación del Decreto Ley No 17716 - Ley de Reforma Agraria-en Junio de 1969, existen algunos elementos que permiten conceptualizar el desarrollo rural.

En este sentido los artículos 2o, 81o, 82o y 92o la Ley de Reforma Agraria establecen un marco conceptual que sirve de base para una concepción del desarrollo rural. En los artículos 81o y 82o se bosqueja el concepto de "Proyecto Integral de Asentamiento Rural" - PIAR y en los artículos 2o y 92o se dan los elementos para elaborar el concepto de los "Planes Integrales de Desarrollo" -PID. Tales artículos señalan:

"Artículo 2o.- La Reforma Agraria como instrumento transformador formará parte de la política nacional de desarrollo y estará íntimamente relacionada con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales para la promoción de las poblaciones rurales del país tales como la organización de una escuela efectiva, la asistencia técnica generalizada, los mecanismos de crédito, las investigaciones agropecuarias, el desarrollo de los recursos naturales, la política de urbanización, el desarrollo industrial, la expansión del sistema nacional de salud y los mecanismos estatales de comercialización, entre otros".

"Artículo 81o.- Las adjudicaciones se efectuarán con arreglo a proyectos integrales de asentamiento rural preparados por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, cuando así los justifique el número de adjudicatarios establecidos y en todos los casos de adjudicación de tierras afectadas que hayan alcanzado un nivel apreciable de productividad".

"Artículo 82o.- Se entiende por asentamiento rural el establecimiento



organizado de grupos de agricultores en las unidades agrícolas consideradas en el presente Decreto Ley que comprende la prestación a dichos grupos de asistencia técnica y crediticia durante el plazo necesario para que lleguen a desenvolverse por sus propios medios".

"Artículo 92o.- Declarada una Zona de Reforma Agraria, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural en coordinación con la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, formulará el plan de desarrollo de dicha Zona, incluyendo los programas de investigación, extensión, fomento, crédito, defensa, comercialización y otros que necesariamente complementarán las acciones del cambio en la estructura de la tenencia de la tierra".

Con el fin de atender el desarrollo del medio rural en las regiones de selva cuyo ámbito no se contempla dentro de los alcances de la Reforma, se promulgó el Decreto Ley No 22175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva de Mayo de 1978, que modificó el Decreto Ley No 20653 Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que en su Artículo 3o define el concepto de "Asentamiento Rural" de la siguiente forma:

Artículo 3o.- Se entiende por asentamiento rural el establecimiento organizado de personas dedicadas al aprovechamiento integral e integrado de los recursos naturales renovables, mediante sistemas de producción que maximicen la rentabilidad social, económica y ecológica y aseguren un adecuado acondicionamiento del territorio.

Los proyectos de asentamiento rural se ejecutarán de acuerdo a Planes Regionales de Desarrollo.

Asimismo, el Artículo 94o del Decreto Supremo No 003-79-AA/. de Enero de 1979, que reglamente el D.L. No 22175 define como Proyecto de "Asentamiento Rural" a lo siguiente:

Artículo 94o.- Se denomina Proyecto de Asentamiento Rural al conjun



to coordinado de acciones de carácter multisectorial dirigidas a orga  
nizar social y económicamente a la población asentada y por asentar,  
en ámbitos territoriales determinados y priorizados, con fines de  
aprovechamiento optimizado y autosostenido de los recursos naturales  
renovables, mediante sistemas de producción que maximicen la rentabi  
lidad social, económica y ecológica y aseguren un adecuado acondicio  
namiento del territorio. Los Proyectos de Asentamiento Rural forma  
rán parte de los Planes Regionales de Desarrollo.

Por otro lado la Nueva Constitución Política del Perú del año 1979  
en lo referente al Régimen Agrario señala en el Art. 156o "El Estado  
otorga prioridad al Desarrollo del Sector Agrario", y en la primera  
parte del Art. 159o indica "La Reforma Agraria es un instrumento de  
transformación de la estructura rural y de promoción integral del hom  
bre en el campo. Se dirige hacia un sistema justo de propiedad, te  
nencia y trabajo de la tierra para el desarrollo económico y social  
de la Nación".

En lo referente a los aspectos institucionales, los organismos públi  
cos que tienen responsabilidades en asuntos multisectoriales vincula  
das al desarrollo rural integral son el Instituto Nacional de Planifi  
cación - INP, Corporaciones Departamentales de Desarrollo - CORDES y  
el Instituto Nacional de Desarrollo - INADE.

El Instituto Nacional de Planificación tiene entre otras funciones la  
de orientar y coordinar la formulación y evaluación de los planes sec  
toriales, regionales y locales de desarrollo (Art. 6o del Decreto Le  
gislativo No 177, Junio 1981).

Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo tiene entre otros ob  
jetivos el de promover preferentemente el procesamiento de los recur  
sos naturales ubicados en la zona, así como el desarrollo rural, el  
de la agricultura, ganadería, la agroindustria, la minería y de la  
pesca para consumo humano. para tal efecto, las Corporaciones se en  
cargan de elaborar y ejecutar programas multisectoriales de desarro-  
llo micro regional y de desarrollo rural integrado, dando preferencia,



en las zonas fronterizas, a los programas de asentamiento humano (Art. 4o y 5o de la Ley 23339, Dic. 1981).

El Instituto Nacional de Desarrollo - INADE es el encargado de la - coordinación y conducción de las Autoridades Autónomas de los Proyectos Hidráulicos y Proyectos Especiales de Sierra y Selva. Coordina también el desarrollo de las actividades de las Autoridades Autónoma de Majes con arreglo a su régimen especial (Art. Especial del Decreto Legislativo No 261, Jun. 1983).

Para tal efecto entre otras acciones le corresponde al INADE fomentar la creación de proyectos en áreas seleccionadas, que se orienten al desarrollo integral (Art. 5o del Decreto Supremo No 060-83-PCM).

Finalmente, las Municipalidades como órganos de Gobierno Local, tienen funciones específicas en el ámbito rural sobre acondicionamiento territorial, vivienda, seguridad pública, población, salud y saneamiento ambiental, educación, cultura, recreación y promoción social; y producción, abastecimiento y comercialización. La actual legislación municipal (Decreto Legislativo No 51o de Junio de 1981) se encuentra en revisión por el Congreso.

Los sectores de la Administración Pública intervienen ejecutando acciones en coordinación con los organismos antes señalados especialmente con el INADE y las Corporaciones Departamentales.



III. Políticas de Desarrollo Rural en el Perú

Las Políticas de Desarrollo Rural son líneas de acción de carácter multisectorial orientadas a la consecución de los objetivos nacionales. Se formulan articuladamente - con las políticas de desarrollo que se refieren a la estructura productiva, inversión, financiamiento, población, empleo, distribución del ingreso, nutrición, desarrollo regional, desarrollo cultural, ciencia y tecnología, etc.; y coordinadamente con las políticas específicas por sectores (Agricultura, Industria, Minería, Energía, etc.).

Las Políticas de Desarrollo Rural, a similitud de otras políticas, se diseñan de manera correspondiente a Largo, Mediano y Corto Plazo, con características de orientación, norma y operativización, respectivamente.

Dentro de esta perspectiva, y en términos generales a Largo Plazo se propone:

- a. Diversificar las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias y ampliar la dotación de infraestructura económica y de servicios sociales de modo de incrementar sustancialmente el empleo y los ingresos y evitar así la migración.
- b. Otorgar al área rural una mayor ponderación dentro del esquema económico y político-administrativo del país, y posibilitar una mayor capitalización de dicha área.
- c. Optimizar el uso de los recursos suelo y agua, para incrementar su rendimiento y productividad, dándose a la tierra el uso económico más adecuado, dentro del cual se incluye la ampliación de la frontera agrícola.



- d. Promover y apoyar el desarrollo de las comunidades campesinas, empresas asociativas y comunidades nativas, así como de los pequeños productores individuales.
- e. Impulsar la generación y difusión de tecnologías adecuadas a las necesidades y requerimientos socio-económicos y a las características ecológicas de las diversas regiones.
- f. Atender a las necesidades de recreación y conservación del patrimonio socio-económico-cultural del poblador rural, en el marco de una revaloración, protección y promoción de las manifestaciones y tradiciones propias de cada región, de modo de afirmar una identificación cultural propia y rescatar propuestas tecnológicas y organizativas adecuadas.

Siguiendo la orientación de estas proposiciones generales, a Mediano Plazo se han definido como lineamientos de desarrollo rural:

- a. Promover la plena utilización de las tierras de cultivo existentes y desarrollar las acciones conducentes a conservar y expandir la frontera agrícola, incorporando nuevas tierras en la selva alta y ejecutando pequeñas irrigaciones principalmente en la sierra, extendiendo las prácticas de cultivo que permitan aprovechar las áreas marginales y en descanso.
- b. Otorgar al área rural un mayor impulso dentro del esquema económico y político del país, como productor de alimentos y gestor de empresas, principalmente agro-industriales, que permitan generar mayor valor agregado, a fin de elevar los niveles de vida del poblador rural.



- c. Fomentar y diversificar la actividad productiva en el medio rural, reforzando los programas de financiamiento estatal y privado de modo de aprovechar mejor las potencialidades y recursos existentes e incrementar las oportunidades de empleo, evitando la migración hacia las ciudades. Para ello se postula:
- Promover el establecimiento de empresas agro-industriales constituídas por los propios productores agrarios locales, particularmente aquellos que se orienten a la conservación y transformación de alimentos.
  - Impulsar y apoyar el desarrollo de la actividad artesanal mediante asistencia financiera, facilidades administrativas y promoción de consumo de artesanías.
  - Impulsar la electrificación del ámbito así como el aprovechamiento de las diversas fuentes de energía convencional y no convencional potencialmente disponibles en dicho ámbito.
  - Promover el desarrollo de actividades de piscicultura, pequeña minería y de servicios turísticos a través de entes asociativos de los propios pobladores rurales.
- d. Priorizar, ampliar y adecuar en el ámbito rural la infraestructura de los servicios a la producción y conservación, transformación y transporte de acuerdo al modelo de ordenamiento, acondicionamiento y articulación espacial postulado.



- e. Incentivar vigorosamente el consumo de alimentos de origen local regional, estimulando complementariamente su producción.
- f. Impulsar y apoyar la recuperación económica y financiera de las empresas campesinas; así como el mejoramiento y consolidación de su capacidad empresarial.
- g. Impulsar la generación y difusión de tecnología - adecuada a los requerimientos socio-económicos y ecológicos de las diversas regiones.  
En tal sentido se deberá:
  - Promover la investigación y búsqueda de tecnologías para el desarrollo de la producción rural de bienes y servicios.
  - Rescatar y difundir tecnologías autóctonas.
  - Ampliar las acciones de información y transferencia de conocimientos tecnológicos en apoyo al desarrollo rural.
  - Crear una modalidad de asistencia técnica nacional para viabilizar la difusión de tecnologías en apoyo a los gobiernos regionales y locales.
- h. Revalorar y reivindicar los cultivos andinos, de ceja de selva y selva baja, así como los sistemas campesinos de organización y coordinación para la producción principalmente alimentaria; y trabajar con especies adaptadas a las características peculiares del medio ecológico peruano.
- i. Promover el asentamiento de grupos poblacionales en la selva y selva alta, favoreciendo la organización de los productores y respetando los derechos adquiridos de las comunidades nativas; dando prioridad a la ocupación económica de zonas de frontera.



- j. Impulsar el desarrollo de Proyectos y Programas de Desarrollo Rural Integral mediante la institucionalización de la asistencia técnica nacional en apoyo a los gobiernos regionales y locales.
- k. Priorizar y ampliar la dotación de infraestructura y de servicios sociales utilizando prioritariamente recursos locales, para ello se deberá:
  - Incrementar los recursos destinados a la prestación de servicios sociales en el medio rural.
  - Adecuar los contenidos y prácticas educativas a las necesidades y características de la población rural.
  - Incrementar los servicios de atención primaria para la población rural, favoreciendo la participación de la comunidad.
  - Mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas rurales, priorizando la dotación de saneamiento y agua potable.
- l. Adecuar la organización y estilo administrativo del aparato estatal a los requerimientos del desarrollo integral del medio rural, así como a las características socio-económicas y culturales de la población rural; promoviendo y favoreciendo las formas de decisión descentralizadas y participatorias que garanticen un adecuado funcionamiento de la producción campesina.
- m. Reforzar el rol de las instituciones locales (tal como la comunidad campesina, los sistemas de reciprocidad y organización local) y del municipio, en los aspectos socio-económicos, principalmente en los referidos a la producción agropecuaria, transformación, comercialización, etc.



- n. Preservar la ecología y la base productiva tradicional de comprobada eficacia, como andenerías simples, pequeñas irrigaciones y represas, manejo de pastos, dentro de la concepción del manejo integral de cuencas.
- o. Atender las necesidades de recreación cultural del campesinado, en el marco de una revaloración, protección y promoción de las manifestaciones y tradiciones propias de cada región.

La orientación y normatividad de los lineamientos para el Largo y Mediano Plazo se hace operativa en el Corto Plazo, operatividad que enmarca los proyectos y acciones para el desarrollo rural, actualmente en ejecución.

Estos proyectos y acciones para el desarrollo rural, reciben un tratamiento integral en la Programación Microregional, dentro de la cual se considera como fundamental la definición de :

- Una estructura económica productiva ampliada y diversificada, capaz de satisfacer las necesidades básicas del área microregional y articulada complementariamente con el resto de la región, tratando de generar un excedente reinvertible en la microregión que dinamice el desarrollo de su ámbito de influencia.
- Una estructura social en la que como expresión de mejores condiciones de vida, se logre la elevación de los ingresos, una mayor oferta de empleo, suficiencia en la prestación de servicios sociales y la participación de la población, en todos los planos de la actividad económico social.



- Una estructura espacial convenientemente articulada en lo interno e integrada al resto de la región.
  
- Una estructura institucional eficiente, capaz de conducir en forma sostenida un proceso integral de desarrollo, superando las concepciones sectoriales mediante una efectiva acción multisectorial que incluya la participación de la población organizada.



#### IV. El Desarrollo de la Región Sierra

##### A. Estrategia

En las últimas décadas a la vez que el Estado llevaba a cabo distintas políticas sectoriales orientadas a superar las deficiencias encontradas, se han realizado diversos proyectos de gran envergadura y de un impacto regional - significativo, tales como los grandes proyectos hidráulicos de Costa y los proyectos especiales de Selva. Sin embargo, esfuerzos semejantes no se produjeron en la Sierra; región que, por otra parte, tampoco era la más privilegiada en cuanto a la acción sectorial, sino que por el contrario, en muchas zonas de Sierra la presencia del sector era escasa o, simplemente inexistente, dando lugar a marcadas diferencias económicas y sociales.

Estos desequilibrios generan crecientes flujos migratorios desde la Sierra al resto del país y principalmente hacia la Costa, los que a su vez constituyen una mayor presión social en las áreas urbanas que los reciben, lo que en última instancia determina que los recursos del Estado continúen orientándose en forma creciente hacia las mencionadas áreas receptoras.

Lo paradójico de la situación de la Sierra, está en que no es una región sin recursos, sino que por el contrario cuenta con un comprobado potencial agrícola, ganadero, forestal, minero, energético, etc. que debidamente aprovechado no sólo contribuiría a incrementar la producción de la zona y del país, sino que también generaría mayores niveles de ingreso y empleo en las propias zonas de la serranía. Lógicamente, dado lo extenso del territorio serrano, se hace necesario optimizar los esfuerzos tendientes al aprovechamiento de dicho potencial, mediante la concentración de acciones en determinadas áreas estratégicas que permitan que los beneficios de las acciones no sólo se limiten a dichos ámbitos, sino que también se



irradien hacia otras zonas de Sierra y además se complementen con otros centros económicos importantes de Costa y Selva.

Para cubrir el vacío de la inversión en la Sierra, fue necesario plantear una estrategia de desarrollo para esta región, basada en:

- Una mayor consideración de la Sierra en las decisiones de programación de la inversión pública y en las acciones de desarrollo que realiza el Sector Público a nivel nacional derivada del rol que se le asigne en la Estrategia Nacional de Desarrollo.
- La orientación de esta inversión en Programas Micro Regionales Integrales que permitan hacer frente a la heterogeneidad de los problemas del ámbito Sierra en forma coordinada.
- La concertación de acciones y programas de desarrollo con los pueblos interesados y con las instituciones locales (Comunidades y Municipios), de modo tal que sean los pueblos los que diseñen su desarrollo, en un diálogo permanente con los técnicos.
- El desarrollo y aplicación de respuestas tecnológicas adecuadas al tamaño de la unidad empresarial y a los procesos técnicos productivos de la región andina.

Para asegurar la puesta en marcha de dicha estrategia, el gobierno del Perú, consideró necesario impulsar Programas Micro Regionales de Desarrollo de carácter integral, es decir, que abarquen acciones no sólo en el campo de la infraestructura y la producción, sino también en la mejo



ra del nivel de vida y el empleo. Con dicho objetivo se estableció en 1982 el Proyecto denominado "Proyectos Micro Regionales en Sierra".

#### Proyecto Micro Regionales en Sierra

"Proyecto Micro Regionales en Sierra" es un Proyecto destinado a brindar Asistencia Técnica Nacional a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo en la formulación de Programas Micro Regionales y a apoyar con financiamiento la ejecución de acciones e inversiones de nivel comunal contenidas en dichos Programas.

#### Objetivo Central

Organizar y promover acciones de desarrollo en la Sierra del país a través de la generación de programas integrales basados en la coordinación multi-sectorial por Micro Regiones, en la gestión directa de acciones de desarrollo por parte de los pueblos y las instituciones locales y en el permanente diálogo entre los técnicos y la población para el diseño de respuestas tecnológicas adecuadas.

#### Funciones Principales

##### a. Asistencia Técnica

- Elaborar un marco orientador para la acción concertada e integral del Sector Público en áreas micro regionales para el área de Sierra, a través de la formulación de la Estrategia de Desarrollo de la Región Sierra y la preparación de propuestas que permitan la acción concertada de las entidades del Gobierno Central, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, los Gobiernos Locales y la población.
- Apoyar el esfuerzo de las Corporaciones y Direcciones Departamentales Sectoriales, reforzando técnicamente nuevos Programas a través del personal de planta del Proyecto y de Consultores





AMBITO DE "PROYECTOS MICRO-REGIONALES EN SIERRA"



especializados en la formulación, estudios de pre-factibilidad y ejecución de nuevos Programas Micro Regionales.

- Apoyar la formación de cuadros técnicos profesionales de las Corporaciones y Direcciones Departamentales mediante Cursos de Capacitación en Servicio en temas de programación Micro Regional.
- Diseñar estrategias para la organización de la población rural con fines de producción agropecuaria, promoción de mecanismos de comercialización, transformación agro-industrial, construcción de obras de interés comunal, etc.
- Apoyar a las Corporaciones de Desarrollo dentro del sistema de Pre-Inversión a fin de lograr una adecuada presentación de las propuestas de Programas Micro Regionales acordes con pautas técnicas e institucionales, así como en gestiones de financiamiento externo para Programas Micro Regionales.
- Emitir opiniones y recomendaciones en relación a Programas Micro Regionales elaborados en las Corporaciones y que no han tenido Asistencia Técnica del Proyecto, cuando ello fuere solicitado por las propias Corporaciones.

b. Asistencia Financiera

Financiar pequeños proyectos comunales previstos en Programas Micro Regionales que hayan sido formulados con Asistencia Técnica de "Proyectos Micro Regionales en Sierra".



### Los Programas Micro Regionales

Los Programas Micro Regionales en Sierra se formulan para cumplir - entre otros - con los siguientes objetivos:

- Reforzar el eje andino
- Ampliar la soportabilidad del territorio para sostener mayor cantidad de población en actividad productiva.
- Mejorar los niveles de vida, empleo e ingresos de la población rural de la Sierra.
- Contribuir a una acción concertada en la inversión de las Corporaciones y Sectores Públicos.
- Reforzar a los Gobiernos Locales y a las comunidades en la formulación orgánica de las demandas de la población y en la ejecución concertada de acciones de desarrollo.
- Reforzar la organización comunal y/o municipal para la transformación agroindustrial, la comercialización y la prestación de servicios sociales.
- Fomentar en las actividades productivas de bienes y servicios el uso de tecnologías adecuadas.

Los programas Micro Regionales buscan implementar una estrategia de desarrollo que reúna las siguientes condiciones:

- a. Que sea integral y para ello será necesario:
  - Un enfoque multisectorial que permita organizar acciones sectoriales e institucionales en una perspectiva donde las distintas acciones se potencien mutuamente en una secuencia lógica, a fin de evitar la esterilidad de los esfuerzos aislados e inconexos.
  - La incorporación de aspectos socio-culturales que normalmente se ponen de lado, de modo de rescatar y afirmar la identidad cultural de la población beneficiaria como condición indispensable para valorizar el desarrollo andino.



- b. Que refuerce el rol de las instituciones locales, tales como la comunidad campesina, los sistemas de reciprocidad y organización local, y el municipio, tratando de lograr que las Comunidades y los Municipios aporten en diálogo con los técnicos sus opciones de desarrollo, en búsqueda de la viabilidad social de los programas.
- c. Que la estrategia se base en el diseño y aplicación de respuestas tecnológicas y organizacionales propias, o adaptadas, construídas en diálogo con la población interesada.
- d. Que incorpore de modo decidido un componente de preservación de la ecología y de la base productiva agropecuaria - anderías simples, pequeñas irrigaciones y represas, manejo de pastos, forestación - dentro de una concepción de manejo integral de cuencas, tratando de crear conciencia entre las comunidades campesinas sobre el deterioro creciente de sus pastos y tierras, para generar en ellas un movimiento hacia la recuperación de la productividad.
- e. Que incorpore también, además de los aspectos de producción agropecuaria, un componente de organización comunal o municipal para la comercialización y para la transformación agro-industrial, de modo que los esfuerzos de aumento de la producción y la productividad se vean realmente compensados con un mejoramiento de los precios y del valor agregado retenido por el productor, buscando así que una mayor porción del excedente quede en el campo.



B. Aspectos resaltables a considerar en el desarrollo de la Sierra

Sin embargo, resulta conveniente aclarar que el planteamiento para ese mayor apoyo a la Sierra, no puede - ni debe - conceptualizarse como necesariamente semejante o igual a los grandes proyectos de inversión de Costa y Selva: Existen no sólo diferencias en cuanto al tipo de inversión que dichos proyectos suponen (básicamente infraestructura y ampliación de frontera económica), sino también - y quizás sea en estos momentos lo más importante - marcadas diferencias en cuanto al escenario financiero en que los mencionados grandes proyectos se han gestado y las que corresponden al momento actual. Es así que mientras que muchos de esos proyectos fueron concebidos en épocas en que la inflación interna y externa eran bajas y las condiciones financieras internacionales eran relativamente favorables para los grandes proyectos de los países en desarrollo, actualmente, la crisis económica internacional ha afectado significativamente a la economía nacional y consiguientemente las posibilidades financieras del Sector Público; y, además, las condiciones del financiamiento externo se presentan relativamente duras para los países en desarrollo.

Adicionalmente, la realidad social en donde se implementan los grandes proyectos de Costa y Selva, es significativamente diferente a la de la Sierra. Es así que mientras los primeros se localizan generalmente en zonas poco pobladas y más bien crean las condiciones para que en el futuro sean receptoras de población y actividad económica, en el caso de la Sierra la población ya se encuentra asentada y realizando distintos niveles de actividad económica. Por otro lado, en los grandes proyectos costeños y selváticos, su propia envergadura determina, en la mayoría de los casos, períodos de maduración bastante largos



y plazos que no repercuten mayormente en población alguna, pues la ubicación o localización de pobladores, en muchos casos, es una etapa posterior al inicio del proyecto.

Por lo expuesto hasta este punto, se podría concluir que no sería lo más adecuado establecer grandes proyectos de inversión en la Sierra, como mecanismo de desarrollo para esta región. Sin embargo, queda aún por precisar - cual sería la modalidad de inversión más adecuada para la Sierra; modalidad que debería superar las limitaciones antes señaladas, es decir, que resulten acordes para trabajar con población asentada, que supongan períodos cortos de maduración y que no signifiquen, necesariamente, elevados montos de financiamiento. Consiguientemente, la respuesta está en el establecimiento de programas de desarrollo integral en micro regiones.

La tarea inmediata fue la de precisar las características que deberían poseer los Programas Micro Regionales a implementarse en la Sierra, qué componentes los integrarían, qué rol correspondería a las distintas instituciones, qué resultados cabría esperar del desarrollo de los Programas, en qué zonas sería más conveniente iniciarlos, etc.

Muchas de estas interrogantes, en cierto modo tenían respuestas aisladas, no sólo vía valiosos planteamientos teóricos y/o académicos, sino también por la vía de las experiencias concretas de aplicación, llámese proyectos sectoriales o multisectoriales. Es así que se revisan los argumentos que a favor o en contra de unas u otras modalidades ofrecían diversas fuentes y en algunos casos se consideró oportuno abordar el estudio de ciertos aspectos específicos, así como acopiar y sistematizar un conjunto de información estadística a nivel de provincias de Sierra, que contribuyese no sólo a las labores pro-



pías del Proyecto sino a la de las diversas instituciones que laboran en pro del desarrollo de la Sierra.

De los distintos aspectos analizados, las conclusiones más resaltantes referidas al desarrollo de la Sierra, se pueden resumir del siguiente modo:

- a. La acción del Estado, a través de sus distintas instituciones, es en muchos casos, descordinada lo que determina un inadecuado aprovechamiento de los recursos financieros, humanos y materiales que posee.
- . Esta situación se explica por las más diversas razones, que van desde una descordinación a nivel central entre dos o más sectores afines hasta el centralismo de las decisiones, imprecisión en la delimitación de funciones, etc., todo lo cual se podría resumir en la ausencia de mecanismos de coordinación adecuados para la ejecución y seguimiento de acciones en forma conjunta.
- b. No existe, a nivel central, una identificación de zonas que deberían atenderse en forma prioritaria por los distintos sectores e instituciones públicas, e incluso por la cooperación internacional.

Este problema que está muy relacionado con el anterior y hasta cierto punto lo ocasiona, es quizás una de las carencias más graves que hay que enfrentar para apoyar el desarrollo de la Sierra. Resulta realmente sorprendente como en algunos casos las decisiones de las instituciones, para trabajar en tal o cual zona, no se apoyan en una base técnica, sino en criterios muy generales que no justifica la determinada elección, o sino, se



basan, simplemente, en "facilidades" que la zona elegida posee y que no siempre tienen que ver con el aspecto administrativo, sino con el de comodidad para las labores propias de los funcionarios y de las correspondientes a la supervisión y seguimiento de las mismas. Ello determina que se dejen de lado, muchas veces, zonas realmente deprimidas y se concentren acciones en las que no lo son tanto, respecto a las mencionadas en primer término.

- c. El aspecto cultural de la población andina no es debidamente considerado en la formulación y ejecución de distintas acciones de desarrollo.

El hecho que la región andina del país haya estado ancestralmente ocupada por población, ha determinado la innegable existencia de una cultura andina, que pese al paso de los siglos, conserva aún inalterables muchos elementos de épocas remotas, que son, precisamente, los que han coadyuvado a la supervivencia de las poblaciones rurales, pese a las desventajosas situaciones en las que se ha desenvuelto su existencia.

Por otro lado, el poblador rural de la Sierra del Perú, no es ajeno a la existencia de este fenómeno y por lo tanto, tiende a aferrarse a la conservación de pautas de comportamiento socio-económico tradicionales. El problema surge cuando las acciones de desarrollo de distintas instituciones ignoran o soslayan dichos aspectos y tratan de persuadir - cuando no de imponer - a la población, nuevas pautas de comportamiento que no son debidamente explicadas o transmitidas, dando lugar a que



exista un rechazo a esas bien intencionadas acciones, o bien la población encubre ese rechazo a través de una aceptación temporal del cambio propuesto, para luego - cuando la acción de la institución finaliza - volver a su comportamiento anterior. Obviamente, el consecuente desperdicio de recursos que este proceso conlleva, no se produciría si en el diseño de las acciones de desarrollo se tomase en cuenta el aspecto cultural del medio sobre el que se propone actuar.

- d. No se aprovechan debidamente, ni las importantes experiencias de distintas acciones de desarrollo llevadas a cabo en el país, ni el valioso aporte que representan las investigaciones existentes en Universidades y/o centros de investigación.

En el Perú, y específicamente en la Sierra, existen desde hace décadas esfuerzos por desarrollar programas que mejoren el nivel socio-económico - del poblador rural. Desgraciadamente, sus logros - o fracasos - son poco difundidos y, generalmente, cuando culmina el programa o proyecto, poco material documental queda para transmitir a otras instituciones que pudiesen adoptar, difundir o adaptar esas experiencias a sus planes de acción. Lógicamente, ello se debe no por un deseo de ocultar información por parte de las instituciones, sino por la ausencia de mecanismos que permitan al Estado hacer un adecuado acopio y sistematización de dichas experiencias.

En lo que respecta a las universidades, el vacío antes señalado para las acciones de desarrollo en Sierra, también se da en forma similar para el caso de las numerosas investigaciones existentes



en el Sistema Universitario y que no sólo corresponden a enfoques académicos o teóricos, sino que en muchas oportunidades se basan en experiencias prácticas. El aporte que puede - y debe - brindar la Universidad a los esfuerzos de desarrollo, aún no es debidamente aprovechado.

- e. Falta incorporar la lógica de la economía campesina a los esquemas de la teoría económica convencional.

Muy relacionado con el factor cultural <sup>1/</sup> y quizás deberían ser tratados juntos, están las características de la economía campesina, que incluso presenta diversos matices según las distintas zonas que se consideren. Esta economía campesina presenta una racionalidad aparentemente no siempre acorde con los principios teóricos de eficiencia y productividad que son propios de la teoría económica convencional y moderna. Por ejemplo, podría suponerse que si un campesino posee poca cantidad de tierra, debería "optimizar" su uso dedicándose a un solo cultivo, con los consecuentes beneficios que da la especialización. Sin embargo, el campesino minifundista en gran parte de la Sierra, lo que hace es precisamente lo contrario: diversifica su producción al máximo. Esta actitud aparentemente "antieconómica", esconde, sin embargo, principios de una gran racionalidad - también económica - pues lo que hace con esa actitud, es diversificar su riesgo <sup>1/</sup>. Situaciones similares se dan con otros casos de aparente irracionalidad campesina, que lo único que evidencian es que falta aún hacer un esfuerzo por, primero, comprender esa racionalidad campesina, para

<sup>1/</sup> Si un cultivo sufre caídas en su precio de venta o es atacado por plagas, los otros cultivos no afectados lo estarían ganantizando de todas maneras su ingreso o por lo menos se harían sumo; opción que no le daría el resultado deseado.



luego incorporarla a los planteamientos teóricos convencionales, a fin de contar con el diseño de políticas económicas más adecuadas a las especiales características que definen al conjunto de la economía peruana.

- f. El nivel de desarrollo comunal ha sido enfocado - como elemento aislado de los esfuerzos mayores de inversión.

Este tratamiento del desarrollo comunal, ha significado que no se haya otorgado a las acciones de este nivel una adecuada valorización de su trascendencia, no sólo como un medio rápido de realizar mejoras en el nivel de vida de los pobladores, sino como un elemento que complementa, y es complementado a su vez, por las inversiones medianas de mediano plazo.

Adicionalmente, no ha sido debidamente sopesado el impacto motivador que tienen las acciones de desarrollo comunal en la población y lo que ello conlleva respecto a la inversión mediana, pues una población motivada, llevando a cabo acciones en pro de su propio desarrollo, comprenderá mejor los alcances de la inversión mediana e incluso estará, primero dispuesta a participar en la ejecución de las obras y luego en disposición de brindar un adecuado mantenimiento a las mismas.

Obviamente, el establecer un programa de desarrollo comunal no será una garantía de éxito en sí mismo, si es que no se considera el aspecto cultural mencionado anteriormente.

Teniendo en consideración lo mencionado en los puntos anteriores, PMS\* consideró que para la

\* "Proyectos Micro Regionales de Sierra".



Sierra, los Programas Micro Regionales deberían ser, ante todo, concebidos como un instrumento optimizador de la acción del Estado localizado en áreas estratégicas. Es decir, que tengan no sólo un impacto local o departamental, sino incluso de trascendencia regional y/o nacional. Ambos aspectos están estrechamente relacionados, pero quizás sea de especial importancia el referido a la ubicación de las mencionadas áreas estratégicas, pues el carácter de instrumento optimizador de la acción pública dependerá, en gran medida, de la convergencia de instituciones en las áreas estratégicas.



C. El Desarrollo Regional a partir de Areas Menores: Micro Regiones

La política de Desarrollo Regional a partir de Micro Regiones es especialmente apropiada para el Perú dadas las características tan peculiares de su territorio: la costa, con valles fértiles separados entre sí por áreas desérticas, que permiten el tratamiento integral de cuencas; la Selva, área de frontera económica y fragilidad ecológica, que requiere de una ocupación racional y programada, de integración de las culturas autóctonas en una cultura nacional; y finalmente la Sierra con su heterogeneidad fisiográfica y cultural, la ocupación antigua y consolidada de su territorio y grave deterioro de sus recursos naturales.

De este modo el Desarrollo Micro Regional, en la Sierra del Perú, forma parte del Desarrollo Regional del país y simultáneamente de la Estrategia de Desarrollo para la Sierra.

Dentro de la concepción de Desarrollo Micro Regional, el área menor que se selecciona está directamente vinculada a un área, que se le ha llamado de articulación y que es en todos los casos un área de desarrollo relativo, es decir un área que ha encontrado históricamente población, servicios, inversiones, etc.

En el caso peruano, éstas áreas urbano-rurales coinciden con los valles incasandinos más importantes de la Sierra y están articuladas y mantienen intercambios con la Costa y la Selva.



El desarrollo de la micro región tiene así un sentido, no en sí mismo como si se tratara de un área aislada sino en relación a un área de articulación que ofrece un mercado concentrado, la posibilidad de transformación de la producción primaria y la posibilidad de ofrecer servicios - especializados tanto a la producción como a la población.

En síntesis, el desarrollo micro regional se entiende como la interpretación a nivel de área menor de los roles y funciones que una determinada micro región debe y puede cumplir en el desarrollo regional.

En la medida en que las micro regiones se localizan en ámbitos básicamente rurales (patrón de asentamiento disperso, actividades primarias predominantes, etc.) el componente principal del Desarrollo Micro Regional es el Desarrollo Rural Integral y específicamente, dadas las peculiaridades del poblador rural andino, el Desarrollo Comunal.

De tal modo, el desarrollo micro regional buscará la integración armónica y equilibrada de una micro región, en áreas mayores, en tanto el Desarrollo Rural Integral optimiza al interior de la micro región el uso y aprovechamiento de los recursos con máximo beneficio para el poblador rural, como uno de los elementos para lograr la integración. El desarrollo comunal es la modalidad específica que se adopta para realizar acciones de desarrollo rural integral con participación directa de la población beneficiaria y como resultado de un proceso gradual de adecuación tecnológica integral.

Las precisiones anteriores son necesarias para fundamentar los criterios de selección de micro regiones en las que van a implementarse acciones de desarrollo rural integral.



Los criterios pueden agruparse en tres campos:

- de base geográfica
- de base socioeconómica
- de base institucional

a. De base geográfica

a.1 La geomorfología andina define unidades de accesibilidad natural a través de grandes cuencas en las que se combinan distintos pisos ecológicos tradicionalmente aprovechados por el poblador andino para la complementación de su dieta y la realización de intercambios.

EL AMBITO SELECCIONADO DEBE QUEDAR INSCRITO EN UNA DE ESTAS UNIDADES: LA CUENCA HIDROGRAFICA

a.2 La relación geoeconómica con áreas de articulación de desarrollo relativo permitirá al área seleccionada mantener un desarrollo autosostenido para lo cual es necesario analizar la red vial existente y proyectada teniendo en cuenta las zonas hacia donde, a partir de un área de articulación, sea menor la fricción espacial.

EL AMBITO SELECCIONADO DEBE QUEDAR ARTICULADO A UN AREA DE ARTICULACION REGIONAL.

a.3 La relación geoeconómica con otros proyectos de desarrollo, en el caso peruano con proyectos de desarrollo en Selva, permite optimizar los esfuerzos que se realicen en Sierra, buscando la articulación a nivel de grandes regiones naturales.

EL AMBITO SELECCIONADO DEBE CONTEMPLAR COMO CRITERIO DE COMPLEMENTARIEDAD, OTROS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL.



a.4 La existencia de áreas deprimidas debilita la frontera nacional. En tanto la política de integración andina es contraria a un endurecimiento de fronteras, las acciones a implementarse deberían contemplar proyectos binacionales.

b. De base socioeconómica  
Las características culturales de la población, su grado y tipo de integración a la economía de mercado y sus niveles de vida, son factores determinantes de la mayor o menor dificultad para iniciar acciones de desarrollo en el ámbito rural.

Por otra parte, la existencia de potencial de recursos naturales será un factor condicionante - importante ya que los resultados a nivel demostrativo, en acciones de desarrollo rural, pueden ser un factor favorable para lograr una mejor interacción con los posibles beneficiarios.

EL AMBITO SELECCIONADO DEBERA COMBINAR EXISTENCIA DE ALTO POTENCIAL DE RECURSOS NATURALES, CON BAJOS NIVELES DE VIDA DE LA POBLACION.

c. De base institucional  
Cualquier acción de desarrollo rural que pretenda superar las limitaciones del experimento o la experiencia "piloto", debe apoyarse en una institución que pueda sostener un proceso, de por sí prolongado.

En el caso peruano no existe una institución de nivel nacional que canalice el esfuerzo del Estado en forma eficaz a nivel del desarrollo



rural que comprenda y beneficie al pequeño productor rural o a las comunidades campesinas más atrasadas. Se ha visto por conveniente que sean las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, - instituciones locales, las encargadas, coordinadamente con los sectores especializados, de conducir este proceso.

Proyecto Micro Regionales en Sierra, como Asistencia Técnica a las Corporaciones en la formulación y ejecución de Programas Micro Regionales tiene como criterio de localización de dichos Programas, el que exista en la Corporación intenciones de acción a nivel de desarrollo rural en áreas específicas del departamento.

La combinación de estos criterios, ha dado como resultado que las áreas seleccionadas para la formulación de Programas Micro Regionales, en el mediano plazo sea la siguiente:

- Piura (provincias de Ayabaca y Huancabamba)
- Tacna - Moquegua (provincias de Tarata en Tacna y Mariscal Nieto en Moquegua)
- Cuzco (provincias de Chumbivilcas y Espinar)
- Apurímac (provincia de Cotabambas)
- Huancavelica (provincias de Huancavelica. Acobamba y Angaraes)
- Huánuco (provincias de Huamalíes y Dos de Mayo)
- Ancash (provincias de Raimondi, Huarí y San Luis)
- Cajamarca - La Libertad (provincias de Cajamarca y Sánchez Carrión)
- Sierra - Centro de Cajamarca (provincias de Chota, Cutervo, Hualgayoc y Santa Cruz)



Se han identificado cuatro áreas de Sierra con fuerte relación con Selva que deberán dar origen a otra tipología de Programas Micro Regionales:

- Chachapoyas (Amazonas)
- Huánuco (Huánuco)
- Tayacaja (Huancavelica)
- Calca-Quillabamba (Cuzco)

Se han identificado tres áreas de Sierra, cuyos programas, conducidos por las respectivas Corporaciones, cumplen con los criterios de priorización:

- Melgar (Puno)
- Juliaca (Puno)
- Provincias Altas de Arequipa (Arequipa)



D. Estructura de los Programas Micro Regionales

En cuanto a la estructura misma de los Programas Micro Regionales se consideró que básicamente deberían estar constituidos por dos Sub Programas: a) Sub Programa de Inversión Mediana a mediano plazo y b) Sub Programa de Desarrollo Comunal.

Con este diseño, se pretende integrar dentro de una micro región ambos niveles de acción, permitiendo con ello superar las limitaciones mencionadas anteriormente.

Cabe señalar que los elementos que conforman cada Sub Programa, variaran según las características propias de cada sub región. Para ello, en el caso de la inversión mediana, será fundamental el análisis de la organización del territorio a nivel departamental, considerando también el Esquema de Organización del Territorio a nivel nacional.

El Sub Programa de Inversión Mediana a mediano plazo considera, básicamente, el programa de inversiones de la Corporación Departamental de Desarrollo, así como las inversiones sectoriales previstas en la micro región. Se buscará que el referido Sub Programa guarde coherencia interna entre las distintas inversiones consideradas, a fin de evitar duplicidad en la programación de las inversiones de las distintas instituciones que intervienen, y, asimismo, se programará las etapas de su ejecución. Todo ello contribuirá a optimizar la utilización de los recursos estatales en las micro regiones seleccionadas, de modo tal que las distintas acciones se potencien mutuamente en una secuencia lógica, a fin de evitar la esterilidad de los esfuerzos aislados e inconexos.

En cuanto a la importancia que se da en los Programas Mi



cro Regionales al desarrollo comunal, la misma se justifica por las características culturales de la organización -campesina que están presentes en el medio rural serrano y que configuran la existencia de mecanismos de organización colectiva del trabajo en el campo y de toma de decisiones y distribución de responsabilidades entre los pobladores, que resultan disímiles a las existentes en el área urbana y/u otras regiones del país. La existencia de estos mecanismos es quizás uno de los legados ancestrales más valiosos aún no debidamente aprovechados por la teoría y la práctica del desarrollo moderno.

La incorporación del Sub - Programa de Desarrollo Comunal, supone la participación activa de la población, no sólo colaborando con trabajo en pro de su propia comunidad sino -y tal vez sea lo más importante- interviniendo en la identificación, priorización y evaluación de las acciones integrantes del Sub-Programa. Ello se plantea, no con un afán meramente participatorio, sino como una garantía de continuidad de las actividades del Sub - Programa de Desarrollo Comunal, una vez que el Programa Micro Regional -como es fuerza del Sector Público- haya culminado. Es así entonces que el Sub Programa de Desarrollo Comunal supone, aparte de las obras físicas que lo integran, una transferencia -tecnológica en diversos aspectos -económicos y sociales- que debe contar con la aceptación de la población beneficiaria para garantizar su continuidad en el tiempo; vale decir, su incorporación al quehacer - socio económico- de los habitantes rurales.

Por otro lado, debe considerarse que tradicionalmente el nivel comunal es quizás donde la acción de las entidades públicas ha tenido menor énfasis, explicable tanto por limitaciones institucionales como por las económicas o de comunicación. Si bien ello no puede ser mayor problema en el medio urbano donde el concepto comunidad se diluye por



la presión propia de los grandes aglomerados poblacionales, en el caso del área rural de Sierra la ausencia de un adecuado diseño de acciones del sector público a ese nivel, - ha determinado que en muchos casos algunos intentos de desarrollo de aparente beneficio para la población rural, hayan fracasado. Esto se ha debido a que en muchos casos esos esfuerzos de desarrollo se han circunscrito a la ejecución de obras de infraestructura, sin haber tomado en consideración el medio cultural en que se llevaban a cabo, ni haberlas acompañado de acciones a un nivel más pequeño.

La revisión de muchas experiencias de este tipo, así como la constatación de la existencia de escasos recursos para el desarrollo conllevan a plantear un tratamiento que procure optimizar la inversión del Estado en la Sierra. La adecuada consideración del desarrollo comunal por lo tanto, garantiza la optimización a este nivel.

A las ventajas señaladas anteriormente para la acción a nivel comunal, se añade el hecho que contribuye incluso a la mayor incidencia económica de la inversión mediana. Esto es así, porque al ser la población activo participante del Sub - Programa de Desarrollo Comunal, cuando la inversión mediana se ejecuta y entra en operación, el apoyo al mantenimiento y mejor aprovechamiento de la misma, estará a cargo de los propios pobladores locales, repercutiendo ello - incluso en un menor costo para las Corporaciones y/o Sectores en lo referente a mantenimiento de la obra física <sup>1/</sup>.

Por lo tanto, como se ha mencionado anteriormente, cuando se realiza el Sub - Programa de Desarrollo Comunal, se bus

---

<sup>1/</sup> 0 de la antieconómica situación de deterioro por falta de una utilización adecuada.



ca no sólo una mejora del nivel de vida, sino también un mejoramiento en el nivel productivo de la economía campesina en aspectos de producción, diversificación de actividades, mejores condiciones de comercialización, adecuado uso de los recursos ecológicos disponibles, etc. Este impulso a un mayor dinamismo, de la actividad económica de las poblaciones rurales, obviamente requerirá del apoyo de una adecuada infraestructura. Por lo tanto, es en este sentido que se afirma que un adecuado Sub - Programa de Desarrollo Comunal, favorecerá una mejor "utilización" de la infraestructura mediana.

Definida la concepción que "Proyectos Micro Regionales en Sierra" tiene sobre los componentes de los Programas Micro Regionales, resulta conveniente presentar brevemente cuál es la labor que realiza en la implementación de los referidos Programas. Para ello conviene recordar que "Proyectos Micro Regionales en Sierra", es un Proyecto Especial del INADE destinado a brindar Asistencia Técnica Nacional a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo en la formulación y ejecución de Programas Micro Regionales con las características mencionadas y a apoyar con financiamiento, la ejecución de acciones y obras de nivel comunal contenidas en dichos Programas.



E. Modalidad de acción de "Proyectos Micro Regionales en Sierra" en el nivel comunal.

El apoyo que "Proyectos Micro Regionales en Sierra" brinda a las Corporaciones considera cuatro etapas. La primera referida a brindar capacitación a la planta técnica de las corporaciones e instituciones públicas departamentales, en la formulación y programación de los Programas Micro Regionales. La segunda, en lo concerniente a la elaboración del Perfil Preliminar del Programa, en el cual se consideran los Sub Programas de Inversión Mediana a mediano plazo y de Desarrollo Comunal. En la tercera etapa, se apoya en la elaboración de estudios complementarios, así como en el esfuerzo de concertar la acción de distintas instituciones en las micro regiones. Así mismo en esta etapa, Proyectos Micro Regionales en Sierra inicia su apoyo a la ejecución de las acciones de Desarrollo Comunal definidas en la etapa anterior. En una cuarta etapa, se apoya la programación de las acciones de las entidades concertadas en la etapa anterior. Además, con los estudios generados en la etapa precedente se apoya las gestiones de las Corporaciones para el financiamiento y/o cooperación técnica externa, que requieran para complementar el Programa.

Según las circunstancias, la Asistencia Técnica que "Proyectos Micro Regionales en Sierra" brinda en las distintas etapas, se da tanto a través del desplazamiento hacia las Corporaciones del personal de planta del Proyecto, así como mediante la contratación de afiliados consultores y/o Convenios con instituciones públicas especializadas, a las que el Proyecto encarga la elaboración de diversos trabajos.

Asimismo, estas labores de asistencia técnica se han complementado con la publicación de documentos metodológicos, estadísticos, de discusión, etc. referidos al ámbito de



Sierra.

En cuanto a la acción a nivel comunal, "Proyectos Micro Regionales en Sierra" en los Programas en los que a la fecha viene colaborando en su ejecución, consideró oportuno para, una adecuada programación y ejecución del Sub Programa de Desarrollo Comunal, que parte de su personal tenga residencia permanente en las zonas de los Programas. Es así que en cada caso, se cuenta con un Supervisor y entre siete y nueve coordinadores distritales por programa. Todos ellos profesionales con amplia experiencia de trabajo de campo y que residen, incluso, en las propias comunidades que integran el área de acción prioritaria de las micro regiones.

La presencia permanente de estos coordinadores en las comunidades ha permitido que la población no sea un mero espectador de lo diseñado por los técnicos para el Sub Programa de Desarrollo Comunal, sino que su participación se ha dado desde el inicio, mediante la discusión conjunta sobre la justificación, prioridad y viabilidad de las acciones que conformarían el referido Sub Programa. Definida la conformación de este y el orden de prioridad de sus componentes, los Coordinadores Distritales, se abocan a la tarea de ejecutar acciones. Para ello, resultan fundamentales los "Centros de Animación", concepto incorporado por 'Proyectos Micro Regionales en Sierra' a sus Programas y que se basa en el aporte de distintas experiencias exitosas de desarrollo rural. Los Centros de Animación consisten en la organización y funcionamiento a nivel de determinados ámbitos (comunal, distrital, provincial), de un conjunto de servicios y actividades que contribuyan a mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas y el ingreso de la población rural de la Sierra. La denominación de "Centros de Animación" obedece a que se busca motivar ("animar") a la población a que intervenga y sea principal protagonista en la programación y ejecución de acciones



orientadas a mejorar su calidad de vida.

Los Coordinadores Distritales a través de los Centros de Animación, realizan labores de capacitación y difusión de distintas técnicas apropiadas al medio rural, para procurar no sólo mejoras en el nivel de satisfacción de necesidades básicas e incremento de los ingresos de los pobladores, sino también, referidas a la conservación de los recursos naturales. Es así que el Centro de Animación se convierte en un irradiador, de dichas técnicas, no sólo mediante su divulgación teórica u oral, sino mediante la demostración práctica a la población de los beneficios de las mismas y de los elementos necesarios para su implementación. Consiguientemente, a partir de experiencias demostrativas localizadas en los Centros de Animación, la población irá adoptando paulatinamente dichas innovaciones. Indudablemente, esa aceptación depende, en gran medida, de la adecuada consideración que se haya dado al aspecto cultural de la población sobre la que se está actuando. Con fines ilustrativos de lo que se considera en los Centros de Animación, se puede mencionar los huertos escolares, huertos comunales, parcelas demostrativas, terrazas, reforestación, captación y canalización de agua, atención primaria de salud, almacenaje de alimentos, selección de semillas, talleres de cerámica, tejidos y carpintería, energía solar, energía eólica, biogas, etc. La consideración de unas u otras actividades, depende de las características propias de la zona en las que se localice el Centro de Animación.

Para esta fase demostrativa a cargo del Proyecto el Promotor apoya la organización de grupos de pobladores en tareas especializadas que corresponden a la acción a desarrollar en forma mancomunada, acción que es respuesta al problema de necesidad sentida, detectada por la propia población, en ayuda del Promotor en las primeras reuniones.



Así se conforma en el caserío un Comité de Desarrollo, - constituido a su vez por tantos Sub Comités como tipos de obras se hayan programado. Por ejemplo: Sub Comités de Escuela, Agua, Huerto, Caminos, Salud, Terrazas, Agricultura, Ganadería, Forestación, Tambo, Talleres, etc. y en forma horizontal, en apoyo a los anteriores, actúa el Sub-Comité Financiero el cual es responsable de comprometer y hacer participar los recursos que aporte la población: hombres, herramientas, materiales, etc.

El Proyecto aporta la Asistencia Técnica, a través de los mismos Promotores y canaliza la asesoría sectorial, como también los recursos económicos que faltasen.

Respecto al impacto que puedan tener los Programas Micro Regionales concebidos en la forma que se ha expuesto, se considera que al margen de evaluaciones formales técnico - administrativas, la mejor prueba de su éxito, vendrá dado por la permanencia que tengan en las micro regiones lo ejecutado por el Programa, una vez que haya finalizado su implementación.



F. La capacitación para la formulación de programas micro regionales.

Esta actividad se realiza a través de cursos de Formulación de Programas Micro Regionales que se dictan bajo la modalidad de capacitación en servicio y están destinados a los funcionarios de las Corporaciones Departamentales - de Desarrollo, Direcciones Departamentales del Gobierno Central, e Instituciones y Empresas Públicas seleccionadas.

El curso toma una opción que se enmarca en el análisis regional y busca el cumplimiento de los siguientes objetivos generales:

- a. Proporcionar a los participantes los conceptos, métodos y técnicas necesarias para sustentar (técnicamente) las opciones de desarrollo micro regional a partir de los aportes y planteamientos que las instituciones participantes tienen para las micro regiones seleccionadas.
- b. Apoyar los esfuerzos de coordinación y cooperación interinstitucional de nivel departamental para la formulación, ejecución y evaluación.
- c. Ubicar la tarea de formulación de programas micro regionales en sierra en el contexto departamental, regional y nacional.

Como resultado de la capacitación los participantes deberán estar en capacidad de:

- a. Ubicar el proceso de formulación, ejecución y evaluación de programas micro regionales de desarrollo en el marco del proceso de descentralización -



que establece la constitución política de 1979.

- b. Explicar los conceptos fundamentales para el análisis del balance ambiental de la micro región en función de los recursos naturales de la Sierra.
- c. Caracterizar físicamente la micro región.
- d. Identificar el patrón de asentamiento poblacional en función a las características físicas.
- e. Identificar a los agentes económicos y sociales, sus formas y condiciones de operación.
- f. Identificar el rol del Estado en relación a los intereses de los agentes económicos y sociales.
- g. Explicar los conceptos fundamentales del Análisis Regional.
- h. Realizar una síntesis de la problemática micro regional a partir del análisis de la Organización del Territorio.
- i. Confrontar las conclusiones de la caracterización de la Organización del Territorio de la Micro Región con los roles y funciones que la estrategia departamental postula para la micro región.
- j. Elaborar un Esquema de Ordenamiento del Territorio para la micro región y sus unidades conformantes.
- k. Comparar otras opciones de Desarrollo Micro Regional y ubicarlas en el proceso de planificación y programación de nivel regional y nacional a nivel de proyectos grandes.



- l. Elaborar criterios para la estructuración del Programa Micro Regional.
- m. Definir los términos de referencia para llevar a pre-factibilidad los proyectos claves a nivel de proyectos medianos.
- n. Elaborar el Programa Micro Regional.

Para el cumplimiento de estos objetivos el curso se estructura con clases, prácticas y talleres. En el dictado de clases, se presentan teorías y métodos que permiten el análisis y la programación integral; en las prácticas se ejercita en el manejo de instrumentos de análisis; en los talleres se aplican las teorías, métodos y técnicas a partir de la información cualitativa, cuantitativa y cartográfica de la micro región seleccionada, del departamento y la región.



Por el contrario, se pretende que los resultados que se ob  
tengan de las experiencias de esos 12 Programas, sean apro  
vechados por las Corporaciones de Desarrollo para implemen  
tar otros Programas en el resto de la Sierra.



## A N E X O

### Breve Caracterización de la Sierra

La Región de la Sierra, que por su ubicación geográfica constituye la columna vertebral de la República, alberga al 42% de la población total del país <sup>1/</sup> y a diferencia de lo que ocurre en el nivel nacional, su población es mayoritariamente rural <sup>2/</sup>, lo que determina la prevalencia en el área serrana de las actividades agropecuarias.

Sin embargo, pese al comprobado potencial productivo de la Sierra, durante décadas ha permanecido al margen de los distintos esquemas de desarrollo, lo que ha dado lugar no sólo a un descenso en los niveles de capitalización y productividad, sino también a un significativo incremento de los flujos migratorios desde la Sierra hacia otras zonas del país. Cabe señalar que el más numeroso grupo de migrantes se encuentran entre los 15 y 29 años, lo que indudablemente tiene incidencia negativa en la potencialidad de la Población Económicamente Activa de la Sierra, y, adicionalmente, ocasiona una mayor presión sobre la ya limitada oferta de empleo de las áreas urbanas.

Adicionalmente, la situación del bajo nivel de condiciones de vida, es en el caso de la Sierra mucho más alarmante que en el resto del país. Sobre todo es crítica la situación del empleo, caracterizada por un elevado nivel de subempleo y consecuentemente bajos ingresos. Es así que a 1982, del total de la PEA rural -que es predominante en la Sierra- un 61% estaría en situación de subempleo y sólo 39% estaría adecuadamente empleado .

---

1/ Según el Censo de 1981: 7'096,301 personas son habitantes serranos.

2/ A nivel nacional la población rural es 35% mientras que en la Sierra dicha proporción es de 58%.



./

Por otro lado, en el caso de la Sierra y especialmente en su población rural, es marcadamente deficiente la prestación de servicios sociales, lo que contribuye a que prevalezcan elevados niveles de mortalidad y morbilidad que afectan principalmente a las madres y niños. Es así que mientras que el promedio nacional de mortalidad infantil es de 116 por mil, en la zona rural se eleva a 158 por mil; diferencia semejante se presenta en la esperanza de vida, donde el promedio nacional se sitúa sobre los 55 años, mientras que a la zona rural le corresponde sólo un nivel de 50 años. En el campo educativo, del total de la población serrana entre los 5-14 años, el 47% no tiene educación primaria, mientras que a nivel nacional dicha proporción es de 38.8%. Por otro lado, el 96.6% de las viviendas de la Sierra no dispone de agua potable y el 95.8% tampoco cuenta con alumbrado eléctrico. Este inadecuado nivel de satisfacción de necesidades básicas, contribuye a la generación de fuertes corrientes migratorias.



## B I B L I O G R A F I A

- PROGRAMA ANDINO DE DESARROLLO TECNOLOGICO PARA EL MEDIO RURAL PADT-RURAL. Informe del Perú. I Reunión Ordinaria del Comité Contratante del PADT-Rural. Lima, 1983.
  
- PROYECTO MICRO REGIONALES EN SIERRA. Clasificación de Provincias de la Sierra según Niveles de Vida, Potencial y Actividad Económica. Oficina del Presidente del Consejo de Ministros. Lima, 1982.
  
- PROYECTO MICRO REGIONALES EN SIERRA. La Variable Cultural en el Marco de la Comunicación Persuasiva. Oficina del Presidente del Consejo de Ministros. Lima, 1982.
  
- PROYECTO MICRO REGIONALES EN SIERRA. Ubicación de la Sierra en un Esquema de Acondicionamiento del Territorio. - Oficina del Presidente del Consejo de Ministros. Lima, 1982.
  
- PROYECTO MICRO REGIONALES EN SIERRA. Estrategia de Desarrollo Agrario en Sierra. Instituto Nacional de Desarrollo. Lima, 1983.
  
- PROYECTO MICRO REGIONALES EN SIERRA. Información General sobre "Proyectos Micro Regionales en Sierra" del Instituto Nacional de Desarrollo. Lima, 1983.
  
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION - ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Planteamiento del Proyecto Micro Regionales en Sierra para el Desarrollo de la Región Andina. Seminario de Planificación Micro Regional en el Perú. Arequipa, 1983.



- OFICINA NACIONAL DE EVALUACION DE RECURSOS NATURALES.  
Clasificación de las Tierras según su capacidad de Uso Mayor. Lima, agosto 1982.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA - OFICINA SECTORIAL DE ESTADISTICA. Anuario Estadístico 1979. Lima, 1980.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (ONEC). II Censo Nacional Agropecuario 1972. Lima, 1975.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA - DIRECCION GENERAL DE REFORMA AGRARIA Y ASENTAMIENTO RURAL. Informe de Adjudicaciones de Tierras al 30 de setiembre de 1983. Lima, 1983.

HEB...A

BIB...A

Bogotá-Columbia







