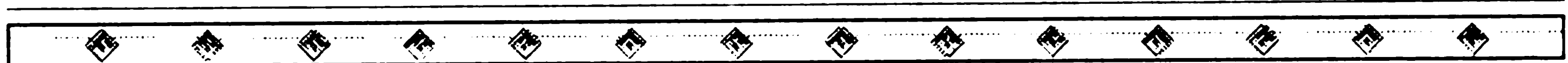


---

# PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO FINAL DE LA MESA DE DESARROLLO RURAL E INSTITUCIONALIDAD LOCAL

## El desarrollo rural como desafío a la Iglesia del Sur Andino

Juan Casazola



EN LA ANTESALA DEL PRÓXIMO MILENIO, podemos comprobar que se han dado muchos cambios, uno de ellos es la globalización. El fenómeno de la globalización está vinculado a las formas y modalidades que han tomado la producción y el comercio de bienes en el ámbito mundial, al igual que los servicios y las finanzas internacionales. Estos cambios producidos en los últimos años son resultado de un conjunto de innovaciones tecnológicas vinculadas fundamentalmente a los notables avances alcanzados en la informática y las telecomunicaciones, en el aprovechamiento de la bioenergía y la manipulación genética.

### 1. FUNDAMENTACIÓN

La globalización, en el marco de un modelo neoliberal, es considerada por muchos como un proceso sumamente excluyente en el campo económico, particularmente para las economías menos desarrolladas como la peruana, aunque resulte envolvente en el ámbito cultural.

Desde hace 30 años, los obispos del Sur Andino han estado atentos a recoger las expectativas de la población frente al

## MESA DE DESARROLLO RURAL

desarrollo integral. Su voz de esperanza en los momentos difíciles no sólo se ha hecho conocida sino esperada, pues “entre evangelización y promoción humana (desarrollo, liberación) existen efectivamente lazos muy fuertes. Vínculos de orden antropológico, porque el hombre que hay que evangelizar no es un ser abstracto, sino un ser sujeto a los problemas sociales y económicos. Lazos de orden teológico, ya que no se puede dissociar el plan de la creación del plan de la redención, que llega hasta situaciones muy concretas de injusticia, a la que hay que combatir, y de justicia que hay que restaurar”<sup>1</sup>. Éste es el propósito de la Doctrina Social de la Iglesia: desde la luz de la fe, que brota de la palabra de Dios y la tradición y se manifiesta en la práctica del pueblo, la Iglesia en cada edad habla sobre su propia realidad para denunciar las situaciones de injusticia que pudieran existir y para proporcionar “principios, criterios y orientaciones para la actuación del creyente en la tarea de transformar el mundo según el proyecto de Dios”<sup>2</sup>.

“Los cristianos que toman parte activa en el movimiento económico-social de nuestro tiempo y luchan por la justicia y caridad, convézanse de que pueden contribuir mucho al bienestar de la humanidad y a la paz del mundo. Individual y colectivamente den ejemplo en este campo. Adquirida la competencia profesional y la experiencia que son absolutamente necesarias, respeten en la acción temporal la justa jerarquía de valores, con fidelidad a Cristo y a su evangelio, a fin de que toda su vida, así la individual como la social, quede saturada con el espíritu de las bienaventuranzas, y particularmente con el espíritu de la pobreza”<sup>3</sup>.

En el marco de Jubileo, que significa para nosotros el anuncio de lo nuevo, estamos llamados a cambiar de actitud y mostrar signos visibles de solidaridad. “Queremos asumir desde el evangelio un compromiso con nuestros hermanos más pobres y ex-

<sup>1</sup> Santo Domingo, 157.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 158.

<sup>3</sup> *Gaudium et Spes*, 72.

DOCUMENTO FINAL

cluidos: pobladores de los barrios marginales de las ciudades, los campesinos sin tierra de nuestras serranías, los nativos de la selva, los mineros de la gran minería y la minería informal, los enfermos abandonados y los presos. Queremos comprometernos para que el camino al tercer milenio sea efectivamente un tiempo de gracia, reconciliación y renovación para todo el Perú”<sup>4</sup>.

El desarrollo es también un asunto de Dios y nosotros, un reto que Dios nos lanza cuando nos invita a ser co-creadores, creadores con Él, invitación a expresar la riqueza de potencialidades que generosamente puso en la creación y sus criaturas. Si el desarrollo es el horizonte de una humanidad que busca vivir mejor, nuestra situación concreta es más bien la de un mal desarrollo o de una crisis, de una recesión, de un subdesarrollo. El desarrollo es tarea nuestra, cristianos y hombres de buena voluntad, todos juntos. Los textos de Vaticano II nos lo recuerdan y son una invitación a este quehacer. “Hoy más que nunca, para hacer frente al aumento de población y responder a las aspiraciones más amplias del género humano, se tiende con razón a un aumento en la producción agrícola e industrial y en la prestación de servicios. Por ello hay que favorecer el progreso técnico, el espíritu de innovación, el afán por crear y ampliar nuevas empresas, la adaptación de los métodos productivos, el esfuerzo sostenido de cuantos participan en la producción; en una palabra, todo cuanto puede contribuir a dicho progreso. La finalidad fundamental de esta producción no es el mero incremento de los productos, ni el beneficio, ni el poder, sino el servicio del hombre, el hombre integral, teniendo en cuenta sus necesidades materiales y sus exigencias intelectuales, morales, espirituales y religiosas; de todo hombre, decimos, de todo grupo de hombres, sin distinción de raza o continente. De esta forma, la actividad económica debe ejercerse siguiendo sus métodos y leyes propias, dentro del ámbito del orden moral, para que se cumplan así los designios de Dios sobre el hombre”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *Carta pastoral de los obispos del Perú*, 21.

<sup>5</sup> *Gaudium et spes*, 64.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural nos aproxima a una realidad compleja que desborda la problemática de las comunidades campesinas. Podríamos definirlo como: “La ampliación de oportunidades de acceso a bienes materiales y espirituales y el fortalecimiento de las capacidades de decisión de los distintos actores rurales -de cada uno de nosotros y de nuestros pueblos-, en particular, de aquellos sectores marginados en la perspectiva de alcanzar su realización plena y desarrollo autosostenido a largo plazo”. Colabora a esta afirmación lo siguiente: “El desarrollo, para que sea auténtico, es decir, conforme a la dignidad de todo hombre y mujer y de todos nuestros pueblos, no puede ser reducido solamente a un problema “técnico”, si se reduce a esto, se le despoja de su verdadero contenido y se traiciona al hombre y a los pueblos, a cuyos servicios debe estar”<sup>6</sup>.

Entonces, el desarrollo integral será concebido como “un modelo de vida” cuyo centro es la persona humana y que integra varias dimensiones: lo económico, la capacidad de tener; lo social, acceso a la vivienda, a la salud, a la educación; lo político, entendido como el ejercicio de la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho; lo cultural, la identidad, autovaloración, el diálogo intercultural; lo ecológico, asegurar el futuro de las nuevas generaciones; lo ético, los valores que debemos desarrollar.

En esta perspectiva, el desarrollo debe medirse más en función de la capacidad de las personas y grupos sociales de “hacer y ser” que sólo en el “tener” (muchas veces no hace falta “tener” para “ser” o “hacer más”).

## 2. DIAGNÓSTICO DE NUESTRA REALIDAD

A la vuelta de tres décadas, la tierra aún sigue siendo factor movilizador en el campo. Acceder y mantener la propiedad de la tierra es esencial para la vida del campesino. Muchos de sus otros derechos dependen de su derecho a la tierra. En este sentido, la

<sup>6</sup> *Sollicitudo rei socialis*, 41.



## DOCUMENTO FINAL

seguridad jurídica de la tierra es el primer paso para el desarrollo rural. El nuevo contexto, marcado por la desregulación de los mercados y los cambios operados en los últimos años en la legislación sobre sus tierras, coloca nuevamente la discusión sobre el tapete.

### *La reforma agraria del Gobierno militar*

La reforma agraria llevada a cabo por el general Velasco y los militares ha significado un cambio profundo en la sociedad rural peruana en general y en el Sur Andino en particular. Acabó con el gamonalismo de los hacendados rentistas, distantes y muchas veces ausentes, que se comportaban no sólo como dueños y señores absolutos de las tierras, sino también con poder casi total sobre “sus” gentes.

El paso de colonos, feudatarios y siervos a campesinos ha significado cambios importantes y en cierta forma irreversibles. Al desaparecer las continuas obligaciones con el hacendado, tuvieron mucho más tiempo libre para dedicarlo a sus propias parcelas, a otras actividades y a disponer de su producto libremente. Se ha dado un proceso de apertura de las comunidades campesinas marginadas a la sociedad mayor, distinto al tiempo en que el dueño de la hacienda trataba de mantener su dominio y control cerrado hacia el mundo exterior o a la política de cierre que impondrá, años más tarde, Sendero Luminoso.

El movimiento a favor del campesinado alentado desde la política del Gobierno militar a través del SINAMOS y el reconocimiento de las comunidades campesinas y de la cultura ancestral subyacente en ellas han contribuido a devolver al *runa* su dignidad de hombre y el legítimo orgullo por su cultura. El anhelado Perú de “todas las sangres” parecía posible. Sin embargo, la reforma agraria, siendo contundente en el proceso de afectación de haciendas y en la adjudicación y constitución de modelos empresariales (SAIS, CAP, ERPS), lamentablemente excluyó a la mayoría campesina ubicada en las comunidades. La carta pastoral de los obispos del Sur Andino sobre la situación social de la región, en la Navidad de 1973, lamentaba ya “la gran dificultad de encontrar

## MESA DE DESARROLLO RURAL

agentes de cambio que no sean egoístas y amen verdaderamente al pueblo (lo que) es un obstáculo para la ejecución de los cambios proyectados. Por todas partes vemos un afán de defender intereses privados, sea de personas o de naciones y un desprecio muy generalizado hacia el hombre mismo”.

En Puno se afectaron 1,451 fundos con un total de 2'094,479.45 hectáreas de terreno agrícola, siendo los principales beneficiarios las familias de colonos trabajadores de las haciendas, que tenían por encima al grupo gerencial-administrativo. En Puno, la reforma agraria de Velasco excluyó y marginó a las comunidades campesinas. Frente a la necesidad de mantener la experiencia y acumulación técnica de las haciendas ganaderas altiplánicas, la comunidad campesina no era una opción válida para los gobernantes de este tiempo. Entregar la tierra era alentar el minifundio.

Con la caída del jefe de la Revolución Militar, las empresas asociativas puneñas quedaron libradas a su suerte, convirtiéndose en terreno de disputa entre sus beneficiarios por el mal uso de las tierras. La población campesina comunera, creciente y carente de tierras, veía en las empresas asociativas la continuidad de la antigua hacienda y el patrón. La crisis económica que vivía el país, así como los efectos de las peores sequías padecidas por el pueblo puneño en varias décadas, alienta la tensión y se inician las movilizaciones comuneras y campesinas, esta vez en contra de las empresas asociativas.

Posteriormente, la sequía de 1983-84, los oídos sordos de los gobernantes y el nacimiento de frentes de defensa en los pueblos del departamento de Puno abrieron para los campesinos nuevos horizontes. El problema comunal se convierte en problema departamental y liga la tierra con el atraso regional; consecuentemente, implica la discusión de la nueva ley de regionalización, basada en las prácticas productivas, sociales y políticas andinas.

Con todos sus límites, este período del velasquismo ha significado un tiempo de aprendizaje para pasar del antiguo sistema vertical y servil que caracterizaba la hacienda a un proceso colectivo de toma de conciencia por parte del campesinado.

## DOCUMENTO FINAL

### *El neopopulismo del gobierno del APRA*

El APRA se propone, desde el Gobierno, hacer una profunda transformación de la sierra, con el fin de afrontar y superar los grandes problemas históricos y estructurales de la sociedad peruana, en una región donde el sector mayoritario de la población, representado por los campesinos, no tiene fuerza política y se halla en continuas oposiciones con los miembros del partido del Gobierno, omnipresentes en la sierra, con mucho arraigo rural, opuestos a la modernidad desde el poder local (los *llaqtatayta*), pertenecientes a los grupos de pequeños hacendados resentidos y temerosos de ver al campesinado “levantar la cabeza”. Situación bastante paradójica que entrañaba el fracaso del programa del APRA para desarrollar la sierra. El Trapecio Andino y el crédito cero fueron otras de tantas medidas fracasadas casi desde su nacimiento.

Los *rimanakuy* fueron un intento desafortunado y frustrante para ganarse a los campesinos, pese al gran interés que puede significar para el país escuchar directamente la voz del campesinado. En realidad, no se tenía tomada la decisión de hacerles caso.

El proceso de regionalización, iniciado al final de este Gobierno, exigido por la Constitución Política y sobre todo por el clamor histórico de los pueblos del interior, tampoco llegó a representar la culminación de las corrientes de lucha regional de larga data, sino que rápidamente se vio enfrentado a la voluntad centralista del nuevo Gobierno fujimorista. Sin los medios suficientes para iniciar con autonomía una tan novedosa instancia de gobierno regional, heredando fuerte corrupción y hasta desmantelamiento del aparato estatal por parte de la burocracia aprista, las débiles sociedades regionales se entramparon en parlamentarismos estériles o en pequeñas pugnas político-partidarias por controlar el nuevo poder. Existieron iniciativas promisorias y esfuerzos verdaderamente heroicos, los que no pudieron escapar de la misma frustración ya señalada en el período anterior.

El período que va de 1985 a 1990 marca una fase histórica y particular en el departamento de Puno y el Sur Andino:



## MESA DE DESARROLLO RURAL

a. Un movimiento campesino comunero, organizado en federación campesina, que, ante la exclusión de la reforma agraria velasquista, inicia procesos de marchas de sacrificio y tomas de tierra (diciembre, 1985), en los distritos de Macarí y Santa Rosa, de la provincia de Melgar, recuperando cerca de 10,000 hectáreas de la ERPS Kunurara. Estas tomas se extendieron posteriormente por todo el departamento, sobre todo en mayo y junio de 1987.

b. Una Iglesia decididamente comprometida con los pobres y su lucha por la tierra, tanto en gestos como en palabras. Testimonios de vida trascendentales se pueden recoger de Mons. Luis Dalle, Mons. Francisco d'Alteroche, Mons. Alberto Koenigsknecht, Mons. Jesús Mateo Calderón, Mons. Luis Vallejos, Mons. Albano Quinn, Mons. Metzinger, junto al actuar del IPA y las distintas parroquias y jurisdicciones del Sur Andino. En el caso de Puno, en la lucha por la tierra, el papel de la Iglesia, desde octubre de 1985 hasta enero de 1986 fue fundamental, sobre todo en la intermediación con las autoridades del Gobierno central en Lima, para la dación de los D.S. 005 y D.S. 006 sobre la reestructuración.

c. En Puno, respecto a la lucha por la tierra, confluyen en una coyuntura particular las comunidades campesinas, las federaciones (FUCAM, FDCP), el compromiso y solidaridad de la Iglesia y distintas instituciones de la sociedad civil: municipio provincial de Puno, partidos políticos, ONGs. Esto fue resaltado en la prensa nacional como un factor preponderante para que en Puno se consiguiera la reestructuración (1'000,000 hectáreas para las comunidades campesinas). Más allá del proceso burocrático de reestructuración del gobierno aprista, este período marcó un hito en Puno respecto al porvenir del agro.

d. Lamentablemente, este período, junto con el populismo alanista, tuvo como actor desestabilizador a Sendero Luminoso, que desde marzo de 1986 quiso encabezar -sin éxito- la lucha por la tierra, asesinando a dirigentes campesinos y comunales, creando el terror en el campo y coadyuvando a un proceso de guerra sucia, donde el Ejército sale de sus cuarteles y también -sin dar la cara- inicia una represión indiscriminada, confundiendo campesi-



## DOCUMENTO FINAL

nos inocentes por terroristas. Aquí también la Iglesia, desde las vicarías de Solidaridad, juega un papel muy importante en la búsqueda de la paz, la justicia y la defensa de la vida.

El desfase de las promesas presidenciales y la frustrante realidad del agro, la presión social del movimiento campesino liderado por la FDCP y apoyado por instituciones y organismos no gubernamentales lograron que el gobierno de Alan García expidiera el D.S. 005-86-AG y D.S.006-86-AG, mediante los cuales se implementó un proceso de redistribución de la tierras de las empresas asociativas a favor de las comunidades campesinas.

“En 1987, la Federación Departamental de Campesinos de Puno inicia una movilización masiva por la tierra que llevó a la “toma” o “invasión” de una gran cantidad de tierras de las empresas asociativas, implementando así, de *facto* y por propia mano, la reestructuración exigida. A partir de estos hechos se generan otros: invasiones, ventas ficticias, adjudicaciones emanadas, etc. Los funcionarios de las empresas asociativas y funcionarios públicos muchas veces coincidieron en adjudicaciones irregulares, así como trabajadores y feudatarios de la empresa. Igualmente, las propias familias o comunidades socias de las empresas tomaron posesión de hecho de una parte del territorio, en previsión de que fuera invadido por otras comunidades. Otras tierras de las empresas fueron vendidas apresuradamente o ficticiamente por sus funcionarios a grupos de campesinos particulares. El resultado fue una total confusión, donde difícilmente pueden hasta hoy distinguirse los derechos de propiedad o posesión de las comunidades o individuos”<sup>7</sup>.

El resultado de este proceso es que 10,992.14 hectáreas fueron entregadas a un total de 641 comunidades campesinas, grupos de agricultores sin tierra y cooperativas.

<sup>7</sup> Mesa de trabajo sobre “Uso y tenencia de la tierra en Puno”.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

### *El neoliberalismo del presidente Fujimori*

La política agraria es ambigua respecto del conjunto del modelo económico. Se han tomado algunas medidas orientadas a promover la inversión privada en el agro, sobre todo en la costa, pero no se ha aplicado el recetario neoliberal, probablemente evaluando la complejidad del tema y el alto riesgo político que significaba.

No existe una definición estratégica clara sobre el papel del agro serrano en el futuro del país, lo cual lleva a la ausencia de una política sectorial propiamente dicha. Existe un conjunto de acciones del Gobierno hacia este sector que se orienta a dinamizar la actividad económica y productiva, principalmente en la costa, pero no llega a constituir una política sectorial y, mucho menos, incluye al mundo rural andino. Lo que vemos en el sector es el impacto de la política macroeconómica y el de los programas de alivio a la pobreza.

Las medidas tomadas para afrontar los efectos del modelo económico en la población pobre no constituyen una estrategia integral, pues las políticas sociales están orientadas por el clientelismo antes que por opciones de tipo estructural. El Ministerio de la Presidencia y los demás programas sociales como Foncodes o Pronamachs no logran ser parte de una estrategia general. Foncodes debilita a los gobiernos locales y canaliza recursos del Gobierno central que deberían ser manejados desde los municipios. Pronamachs es un programa de conservación de los recursos desarticulado de una estrategia de promoción de la actividad agropecuaria en los Andes.

Un factor a tener en cuenta es que ni las acciones específicas para la actividad agropecuaria ni las orientadas a la lucha contra la pobreza apuntan a la construcción de institucionalidad local y, por el contrario, parecen buscar el fraccionamiento de toda forma de organización en el medio rural.

En 1991, con el D.L. 653, queda concluida toda forma de adjudicación gratuita de tierras a favor de comunidades campesinas, dejando inconcluso el proceso de reestructuración de las tierras.

## DOCUMENTO FINAL

En 1995 se da la nueva Ley de Tierras 26505, que permite la libre disposición de las tierras comunales (eliminando las garantías de inembargabilidad e inalienabilidad), los procesos de individualización de la propiedad comunal, la titulación de las tierras originarias de las comunidades campesinas, la inscripción de la posesión en los Registros Públicos. Todo esto ha llevado a los campesinos a un proceso de confusión, desorganización, acaparamiento de tierras y al aprovechamiento de algunos profesionales y personas interesadas en lucrar en este proceso.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el Estado, subsisten problemas de saneamiento físico y legal de las tierras, como por ejemplo:

a. *Proceso de reforma agraria (1969) y reestructuración (1987)*: comunidades campesinas que cuentan sólo con contratos de adjudicación, sin planos ni memorias descriptivas, faltan informes de las comisiones liquidadoras de las empresas asociativas, problemas de linderos. De ahí es que la FDCP, desde 1995, viene planteando un dispositivo legal de excepción para Puno (decreto supremo) que regule la aplicación de la Ley 26505 (Ley de Tierras), solucionando antes los problemas derivados de la burocrática reestructuración aprista. Esto es importante, ya que son en esas tierras (1'000,000 hectáreas) las que el PETT y el Ministerio de Agricultura no quieren regularizar (sólo están titulando tierras originarias de las comunidades), y es donde se están dando los procesos de parcelación y los nuevos planos catastrales del proceso de reestructuración D.S. 006, sin haber saneado el deslinde, los conflictos y los juicios. Los instrumentos técnicos que deben acompañar este dispositivo legal para Puno, en la perspectiva de una verdadera seguridad agraria, como soportes de un desarrollo rural son:

- Plano catastral rural de Puno, actualizado y con tecnología de punta: fotos satélite-radar y sistemas de información geográfica (SIG).
- Atlas geográfico departamental, provincial y distrital; también con tecnología de punta y en concertación con el INEI, para ubicar nuestros recursos naturales y humanos, protegerlos (suelos, agua, cuencas) y poder planificar el desarrollo local.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

*b. Proceso de parcelación:* usurpación, exclusión injusta de socios de las comunidades (sobre todo ancianos, viudas y jóvenes), incorporación arbitraria de terceros, debilitamiento, en algunos casos la desaparición de la organización comunal, el despoblamiento de la comunidad vía venta de tierras, etc.

*c. Proceso de inscripción de la posesión:* doble inscripción en Registros Públicos de una propiedad, falsedad de datos entre campesinos y funcionarios.

Este proceso desordenado e injusto de titulación de tierras agrarias se agrava más por la falta de un plano catastral actualizado de Puno, en claro perjuicio de los campesinos que, ilusionados con titular su tierra para acceder al crédito, ahora tienen que enfrentar los nuevos juicios legales que afectan su deteriorada economía.

### *El desarrollo rural andino y los actores*

Lo "rural" no es sinónimo de campesino ni concierne sólo a las comunidades campesinas o productores agropecuarios, tampoco se limita a un espacio (el campo), sino que incluye, además, a otros actores que trabajan en otras actividades de producción y servicios, viviendo en el campo o en las ciudades intermedias vinculadas esencialmente al agro, actuando como centros articuladores del espacio rural. En estos centros poblados se da una recomposición social y en ellos nace una nueva ruralidad, con una mentalidad y forma de ser propias (no necesariamente tradicional o atrasada).

Las dinámicas rurales que observamos en la región escapan en parte a las clasificaciones, previsiones y modelos que pretenden encauzarlas. La precariedad de la actividad agrícola, la atracción de las ciudades, los diferentes tipos de migraciones, todo dejaba entrever la tendencia irreversible de una disminución de la población rural en beneficio de la urbana. Pero, en realidad, se está dando otro tipo de evolución notablemente más compleja que la prevista.

Lo cierto es que el desarrollo rural, como proceso, implica un conjunto de acciones económicas, sociales y políticas de corto,



## DOCUMENTO FINAL

mediano y largo plazo orientadas a elevar la productividad, a modificar las condiciones estructurales que reproducen la pobreza campesina, transformar radicalmente la sociedad rural y las relaciones de ésta con la sociedad mayor, para poder superar básicamente tres aspectos que caracterizan el mal desarrollo que sufrimos:

- Las desigualdades sectoriales de productividad entre producción tradicional y producción moderna.
- La desarticulación del sistema económico o la no o mala integración de los sectores. Existe una yuxtaposición de sectores entre los que no se dan sino intercambios marginales.
- La dependencia económica externa: exportaciones/importaciones, dependencia tecnológica, comercial y financiera cada vez más grande.

### La Agricultura en los Andes intertropicales

Un factor importante a tomar en cuenta al definir el desarrollo rural es la heterogeneidad que caracteriza a la agricultura peruana y en particular la especificidad de los Andes peruanos. Por su estructura, altitud, volumen, orientación y ubicación en la zona intertropical, los Andes ofrecen espacios donde las condiciones bioclimáticas propician una gran variedad de geosistemas de diferentes potencialidades en distancias cortas. Esto explica, junto con la compleja y larga historia de la ocupación del espacio andino por el hombre, la gran diversidad de los sistemas de producción que existen actualmente en la región, evidenciando desigualdades sectoriales de productividad muy grandes entre sistemas tradicionales y modernos, y una mala integración de los sectores yuxtapuestos con intercambios marginales.

El reto del espacio andino para trabajar por el desarrollo

- *Desde su potencial agropecuario:* supone el manejo de los suelos (fertilidad y conservación) y del agua (optimización del recurso gracias a microirrigaciones y tecnologías ade-

## MESA DE DESARROLLO RURAL

- cuadas), la valoración de la diversidad genética (conservación y potenciación de los recursos vegetales y animales), el manejo sistémico de cuencas hidrográficas, la potenciación de los sistemas productivos (enfoque sistémico de la producción), la agricultura orgánica, una producción animal con uso mínimo de insumos externos, la investigación para el desarrollo agropecuario (MIP, por ejemplo), etc.
- *Desde su potencial humano:* tener un control más eficaz sobre la evolución demográfica de la población rural, porque existe hoy una presión demasiado fuerte sobre los ecosistemas frágiles que caracterizan los Andes y mantiene unidades de producción que van siendo cada vez más limitadas para que una familia pueda vivir (minifundismo orientado a la sobrevivencia). Aun si la limitada mecanización en los Andes explica la fuerte demanda de mano de obra que requieren los sistemas de producción, la migración subraya el subempleo y la presión sobre la tierra.
  - *Desde su anhelo de integración al país:* la construcción de una infraestructura vial que permita la integración de las regiones y microrregiones a través de la circulación de los productos y gentes; los servicios (educación, salud) para la mejora de las condiciones de vida y la superación de los comportamientos racistas entre grupos sociales que se ignoran o rechazan y han frenado alternativas de desarrollo posible al mismo tiempo que han alimentado la violencia.

### Los actores rurales

#### a. Las comunidades campesinas

La comunidad campesina sigue estando vigente, pero debemos reconocer que tiene serias dificultades y muchos retos por delante para subsistir y mantener los rasgos característicos que la definen hasta ahora y permiten identificarla como tal en el contexto de la estructura agraria del Perú: la propiedad colectiva de un espacio rural, una forma de organización social para afrontar producción

## DOCUMENTO FINAL

y supervivencia en las condiciones difíciles de la cordillera y la pervivencia de un modelo sociocultural propio, que integra a la vez elementos del mundo andino precolombino (el *ayllu*) y aspectos que provienen de la antigua comuna ibérica.

Los mayores, y muy especialmente las mujeres, representan el elemento más estable de la comunidad campesina y conservan la riqueza cultural que les ha permitido atravesar siglos de vida en las condiciones difíciles del Ande. Ellos son los encargados de transmitir a los jóvenes este bagaje para que continúe la vida ahí donde ellos la recibieron. Pero los jóvenes sufren de la marginación, que viven como exclusión, cuando han intentado la integración en la sociedad mayor, que los rechaza porque no hay trabajo para ellos. La energía vital que representan busca encontrar salida a como dé lugar y contribuye a renovar la sociedad rural a la que pertenecen.

El III Censo Nacional Agropecuario (1994) indica que en el ámbito nacional hay 5,680 comunidades. Como ya es conocido, las comunidades aparecen concentradas en la región de la sierra de nuestro país, donde existe el 96% del total (5,452 unidades agropecuarias comunales), las restantes se distribuyen entre la costa (189) y la selva (39). Más de la mitad de las comunidades se concentran en cuatro departamentos (Puno, Cusco, Huancavelica y Ayacucho).

Las comunidades campesinas, sin duda, constituyen uno de los actores centrales del desarrollo rural. En el caso de Puno, éstas se han triplicado; desde 1985 han pasado de 486 a 1274. Puno es el departamento con mayor número de comunidades campesinas en el Perú.

### Las organizaciones de productores (asociaciones de productores)

Asociadas en función del mercado, han surgido nuevas formas de organización a partir de actividades productivas o en función de otro tipo de intereses como los grupos provinciales, distritales, de cuenca o culturales. Estas formas de organización no logran constituir aún un tejido social alternativo capaz de expresar los intere-

## MESA DE DESARROLLO RURAL

ses de diversos sectores sociales y económicos, pero movilizan gente, toman iniciativas y crean focos de convergencias que aportan más vida y oxígeno a una sociedad que de otra manera podría estancarse. Así se crearon asociaciones de criadores de vacunos, ovinos; de productores de maíz o de papa; grupos solidarios para el crédito, etc.

### c. Los pequeños productores individuales

Éstos forman un sector de la población rural interesante, porque son y buscan responder de manera más orientada a la demanda del mercado, ya que su ubicación en pisos altitudinales más favorables y las superficies agrícolas que manejan se lo permiten.

El 86% de las unidades agropecuarias en el Perú están en manos de propiedades menores de 10 hectáreas, sean estas propiedades de pequeños productores independientes o de productores comuneros.

En Puno, 180,493 propietarios individuales tienen en sus manos 2'057,839.50 hectáreas. Los pequeños agricultores diversifican su actividad (agropecuaria, comercio, minería, artesanía), cuya principal fuerza laboral es la familia.

Cabe resaltar que las mujeres rurales participan activamente en varios procesos y modalidades de trabajo agrícola pecuario artesanal y comercial. Según el III CENAGRO, de 1'750,640 conductores directos de unidades agropecuarias en el ámbito nacional, el 79,7% son varones y el 20,3% son mujeres. Esta relación directa de conductores según regiones es la siguiente: costa: el 22% mujeres y 78% varones; sierra: 78,7% varones y el 21,3% mujeres; selva: 83,7% varones y el 16,3% mujeres.

### d. Los artesanos

A través del ejercicio de una técnica (forja, carpintería, soldadura, mecánica, zapatería, sastrería, etc.) al servicio de la población, ayudados de sus aprendices (porque la técnica se aprende de maestro a aprendiz), los artesanos hacen entrar el mundo rural tradicional a la modernidad. La creatividad e inventiva caracteri-



## DOCUMENTO FINAL

za este grupo humano, que debe buscar soluciones a partir de los exiguos recursos disponibles. Son ciertamente un sector con pujanza en la sociedad rural.

### e. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como actores del desarrollo

Las ONGs no son simples canales de financiamiento del asistencialismo, sino que pueden y deben ser también actores del desarrollo en sus zonas de acción. Aportan a la reflexión y al debate sobre el desarrollo rural desde sus experiencias en proyectos de desarrollo agrícola, educación y capacitación, organización de la población, investigaciones, asistencia técnica, construcciones de infraestructuras productivas, conducción del crédito, transformación y comercialización, etc. La calidad de los profesionales que pueden contratar y el conocimiento que tienen de la región donde actúan hace de las ONGs aliados importantes donde los hay para trabajar al desarrollo rural.

### 3. EXPERIENCIAS PRODUCTIVAS EXITOSAS

Las actividades preparatorias de la Semana Social han permitido a la mesa la realización de varios talleres. Uno de ellos es el I Taller Regional de Experiencias Productivas Exitosas, de cuyas experiencias individuales, microempresariales, comunales e institucionales de transformación presentamos el siguiente diagnóstico.

MESA DE DESARROLLO RURAL

*Cómo se logrará el desarrollo de las comunidades y el campesinado de nuestra región*

Con:

Leyes claras y estables para el saneamiento de las tierras comunales y parcelarios.

Apoyo crediticio para promoción del desarrollo.

Asesoramiento técnico para mejorar la producción y productividad.

Las municipalidades, que deben asumir el fortalecimiento de la infraestructura productiva (maquinarias agrícolas, instalación de bancos de semilla, infraestructura de riego, etc.).

Centros de acopio para transformar y mejorar la comercialización.

Potenciación de los recursos humanos: toma de conciencia y sensibilización de su realidad, capacidades y posibilidades.

Cambio de mentalidad, hábitos y actitudes buscando y adoptando innovaciones.

Trabajo prioritario con niños, mujeres y jóvenes.

Promoción de la organización de productores articulada al mercado.

Potenciación de los recursos humanos disponibles.

Diagnóstico y análisis profesional de los recursos existentes (mapeo de cuencas, zonas etc.).

Mejoramiento de producción con tecnología apropiada.

Promoción de desarrollo mediante capacitación, asistencia técnica y programas de crédito.

Concertación para un plan de desarrollo local entre todos los actores de desarrollo.

Impulso de políticas agrarias coherentes a nivel regional y nacional a partir de las organizaciones.

DOCUMENTO FINAL

<i>Foda de las experiencias exitosas</i>			
FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>Experiencias productivas exitosas Recursos humanos jóvenes recreativos con capacidad y disponibilidad. Productores con conocimiento de manejo de tecnologías apropiadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Organizaciones campesinas logran responder a los retos de desarrollo.</li> <li>. Marcada diferencia de recursos, por segmentos poblacionales.</li> <li>. Mentalidad conservadora reciente a cambios.</li> <li>. Improvisación de acciones de desarrollo.</li> <li>. Presentación de productos de baja calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Aumento de vías y medios de comunicación y servicios</li> <li>. Crecimiento del mercado a todo nivel.</li> <li>. Oferta financiera: organismos del Estado, gobiernos locales, ONG, Iglesia.</li> <li>. La corriente política actual impulsa la responsabilidad individual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Política agraria desfavorable al desarrollo de campo.</li> <li>. Continuidad del populismo en campañas electorales.</li> <li>. Liberación del mercado limita la producción nacional.</li> <li>. Importaciones incrementan el desempleo y subempleo.</li> <li>. Empresas mineras y otras contaminan al medio ambiente</li> <li>. Continuidad de la mala distribución de los recursos del gobierno local.</li> </ul>
<p>Hay actitud de cambio por desarrollarse Contamos con recursos (tierra, agua y capacidad humana) Nacen nuevas formas de organización naturales y federaciones provinciales, zonales, comunales y familiares Compromiso diversificar las actividades. Unión de productores e instituciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Falta de acceso a la información oportuna</li> <li>. Falta experiencia para calificar externalidades</li> <li>. Debilidad para sistematizar experiencias</li> <li>. Falta de organización de productores para entrar al mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Crece la demanda para producir productos (quinua) a nivel internacional y local</li> <li>. Municipios apoyan experiencias de producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Libre mercado, impuestos, trámites administrativos</li> <li>. Instituciones asistencialistas</li> <li>. Competencia de productos importados</li> <li>. Falta de equidad y oportunidades</li> <li>. Las ONGs disminuyen sus recursos, focalizan localidades de extrema pobreza.</li> </ul>

Fuente: Memoria del I Taller Regional de Experiencias Exitosas, Juliaca 2-4 de diciembre de 1998.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

A partir de lo expuesto, cabe resaltar que las experiencias productivas van fortaleciendo algunas condiciones como la nueva mentalidad de asumir lo nuevo; la tecnología (la preocupación de producción y productividad); la otra es la de la sostenibilidad (el intento de mirar más allá de los 10 años); ¿la importancia de la organización? (¿cuáles son ahora las organizaciones que sirven para el desarrollo, para la participación en el mercado, para afirmar la ciudadanía, para el desarrollo rural?).

### 4. TEMAS DESARROLLADOS

#### *Institucionalidad local rural*

#### Carácter del gobierno local

El gobierno local forma parte del Estado<sup>8</sup> y tiene capacidad de autogobernarse en pleno diálogo entre el alcalde y el pueblo. Ejerce poder político a través de normas legales (ordenanzas) con fuerza de ley dentro de su jurisdicción y según sus facultades.

En octubre de 1997 se solicitó la revocatoria en 125 municipalidades. De estos casos sólo 64 fueron calificados. El 68% eran municipalidades rurales, con lo que se demuestra una mayor sensibilidad democrática.

Las causales para la solicitud de revocatoria fueron: problemas políticos (24%), autoritarismo, malversación (20%), falta de participación de la población (18%), no hacer obras (10%). Al parecer, para las ciudades del país la participación es más importante que la realización de obras.

#### Misión de los gobiernos locales

La misión de los gobiernos locales es representar políticamente a la ciudadanía ante los organismos públicos y privados, la promo-

<sup>8</sup> Art. 43, 188, 191, 192 de la Constitución Política del Perú.



## DOCUMENTO FINAL

ción del desarrollo y la prestación de servicios<sup>9</sup>. Estos tres aspectos están íntimamente ligados.

El gobierno municipal es parte del Estado a nivel local, con capacidad y poder de autogobierno. Entre sus funciones, además de ser representante político de la ciudadanía frente al gobierno central y prestar los servicios de agua, desagüe, electricidad, limpieza, etc., está promover el desarrollo local, buscando la mayor participación posible de la población. En este sentido, la creación de los comités distritales de desarrollo representa una experiencia exitosa.

“El desarrollo debe permanecer bajo el control del hombre. No debe quedar en manos de unos pocos o de grupos económicamente poderosos en exceso, ni tampoco en manos de una sola comunidad política o de ciertas naciones más poderosas. Es preciso, por el contrario, que, en todo nivel, el mayor número posible de hombres, y en el plano internacional el conjunto de las naciones, puedan tomar parte activa en la dirección del desarrollo. Asimismo, es necesario que las iniciativas espontáneas de los individuos y de sus asociaciones libres colaboren con los esfuerzos de las autoridades públicas y se coordinen con éstas de forma eficaz y coherente” (*Gaudium et Spes*, 65).

### Experiencias de comités de desarrollo distrital (CDDs)

Los CDDs son instancias de concertación entre las organizaciones de base y las instituciones públicas y privadas, bajo la conducción de la autoridad local, para mejorar la gestión del desarrollo rural, buscando diálogo y concertación entre los diferentes actores involucrados en él. Las convocan y presiden el alcalde distrital. Un CDD está compuesto por el municipio, el gobernador, las instituciones públicas (Salud, Agricultura, Educación), las comunidades campesinas, los grupos de vecinos formalmente constituidos, las mujeres organizadas, las asociaciones de productores, culturales u otras, la Iglesia y las instituciones privadas (ONGs).

<sup>9</sup> Art. 3 y siguientes de la Ley Orgánica de Municipalidades.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

Los CDDs actúan a través de planes locales de desarrollo orientados a recuperar la base productiva, proteger y mejorar el equilibrio ecológico, satisfacer necesidades de los grupos vulnerables a través de la producción de bienes y servicios, fortalecer las organizaciones de base, buscando fundamentalmente potenciar los recursos locales, en especial las capacidades de la propia población.

### Funciones del CDD:

- Promover acciones para el desarrollo integral, diagnosticando los problemas y necesidades centrales del distrito y de las comunidades y centros poblados.
- Priorizar los problemas y necesidades que presenten las comunidades y centros poblados, así como las organizaciones de base.
- Coordinar la elaboración de los perfiles y proyectos orientados a superar tales problemas o necesidades.
- Elaborar un plan de desarrollo distrital que incluya el programa de inversiones.
- Realizar las gestiones necesarias ante instituciones públicas y privadas para conseguir financiamiento para sus proyectos.
- Estas experiencias fortalece el reconocimiento por parte de las municipalidades de todas las organizaciones representativas (de distintos niveles) con derechos de participación.

Sin embargo, estas experiencias deben mejorar puntos como:

- Un gobierno local basado en derechos ciudadanos (consagrado con ordenanzas municipales).
- La modernización del gobierno local, rescate de valores solidarios y participación ciudadana.
- Falta de presupuesto.
- Falta de conciencia en la población por tributar (al respecto, se han dado importantes aportes, como el canje del monto del tributo con obras en los mismos barrios).

## DOCUMENTO FINAL

### *Estrategias de desarrollo rural*

#### La seguridad alimentaria

El Perú está considerado como el país de mayor inseguridad alimentaria de Sudamérica. Pueden encontrarse en el Perú los tres factores que causan inseguridad alimentaria: falta de acceso, falta de disponibilidad y pobre utilización.

En conjunto, el Perú es un país con déficit alimentario, el cual se estima en 20% anual (Ministerio de Agricultura 1994). Los factores contribuyentes incluyen inestabilidad climática, especialmente en áreas andinas; falta de acceso a irrigación, altas tasas de erosión del suelo y limitado conocimiento de técnicas de mejoras de la producción y de almacenaje poscosecha. Según Cáritas del Perú, en 1996, los agricultores sólo podían satisfacer un 75% de sus necesidades calóricas diarias con su producción de cultivos alimentarios.

Sumado a ello, podemos indicar que la inseguridad alimentaria está íntimamente ligada con la salud y malnutrición, asociadas con la pobre utilización. El 25% de los peruanos no tiene acceso a servicios de salud (Ministerio de Salud, 1996) y sólo 63% de los niños menores de cinco años han sido completamente vacunados. Más de 6'259,000 (52%) de las mujeres se hallan entre 15 a 49 años, edad fértil (INEI 1996). Dos tercios residen en el área rural en situación de pobreza, aisladas social, económica y políticamente. Un tercio de mujeres fértiles, como promedio nacional, y 40% del área rural padecen algún grado de anemia (Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 1996). Por otro lado, alrededor del 30% de las niñas y niños menores de cinco años y el 50% de quienes están matriculados en el primer grado escolar presentan déficit de talla para la edad, secuela de un déficit crónico de nutrientes y episodios de desnutrición aguda. El 57% de las niñas y niños menores de cinco años padecen anemia (ENDES 1996).

Finalmente, la falta de acceso alimentario subyace a todas las cuestiones de seguridad alimentaria en el Perú. La falta de acceso está determinada en gran parte por los bajos ingresos y una muy limitada capacidad adquisitiva.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

### Las externalidades de la economía campesina

Otra de las preocupaciones en los talleres realizados fue el peso fundamental que tiene la economía campesina entre comuneros y pequeños agricultores. Las pocas tierras con aptitud agrícola están fundamentalmente en manos de las familias comuneras, las cuales se cultivan en forma intensiva para asegurar la alimentación y, si hay excedentes, sirven para abastecer los mercados locales. La poca extensión de ellas y su bajo nivel de tecnificación, tratándose mayormente de tierras de secano, no les dan otra condición o posibilidad.

Sin embargo, entre las familias comuneras hay una importante búsqueda por mejorar su condición productiva a partir de las tecnologías que utilizan y, especialmente, al introducir diversas formas productivas.

### Crédito

Una de las preocupaciones en el área rural es el acceso al crédito. En términos de demanda, el sector microempresarial peruano ha aumentado sustancialmente en años recientes: de 2,9 millones de negocios en 1990 a 3,5 millones en 1995. Si bien este sector ha sido dinámico, su crecimiento general se ha visto constreñido por la falta de acceso al crédito. Según estudios realizados por COPEME, en 1996 mostró una demanda insatisfecha en el ámbito nacional superior a 3,7 mil millones. Esta situación entre microempresarios se agudiza, sólo el 10% tiene acceso al crédito, según estudios del Grupo de Trabajo para el Crédito y Desarrollo 1996.

El microcrédito es importante para mejorar el ingreso y el acceso alimentario, tanto a mediano como a largo plazo, así como otros beneficios no financieros para individuos y comunidades, incluyendo la adquisición de poder personal, el fomento de la autoestima, el fortalecimiento de la organización comunal, el mejoramiento del intercambio de información y el desarrollo de habilidades gerenciales individuales y colectivas.



## DOCUMENTO FINAL

En la actualidad, en ausencia de la Banca Estatal de Fomento, para la mayoría, los intermediarios, los proveedores, y los usureros son la fuente de abastecimiento de crédito.

Frente a esa realidad, se trata de generar un sistema financiero eficiente y sostenible que al mismo tiempo sea capaz de llegar a los más amplios sectores de la población, contribuyendo a la generación de nuevas oportunidades de empleo e ingreso. A través del crédito la población asume el reto de invertir en su desarrollo. Crear cultura de ahorro es central en esquemas de microcrédito, a fin de ampliar la conciencia de la población sobre la posibilidad real del ahorro y de que éste dé resultados.

La tecnología de crédito desarrollada distingue dos componentes: los bancos comunales, principalmente con grupos solidarios de mujeres, y el crédito alternativo para capital de trabajo y para inversiones, buscando con ello ayudar al desarrollo y consolidación de las unidades productivas microempresariales. En el ámbito rural, son las pequeñas unidades económicas agropecuarias, no mayores de tres a cinco hectáreas, las que constituyen el grupo meta.

### Vías de comunicación

La existencia de carreteras abarata los costos de transporte y, en consecuencia, de acceso a los mercados regionales, nacionales e internacionales. La pregunta es: ¿en quién recae la responsabilidad de que existan adecuadas vías de comunicación? En nuestros Andes, la construcción de buena parte de las carreteras también fue asumida por la misma población.

### Energía eléctrica

Para la vida cotidiana y las actividades de transformación, los productores son cada vez más conscientes de vender sus productos con valor agregado. Muchas comunidades ya cuentan con este servicio, pero se ven limitadas por los altos costos de consumo mensual. Sumado a ello, la privatización de estas empresas

## MESA DE DESARROLLO RURAL

complica el asunto (consecuencia de esto son las últimas movilizaciones de la población en Puno).

### Poder Judicial

La garantía de un auténtico desarrollo rural demanda de justicia eficiente. Incluso los teóricos de economía de mercado indican que no hay manera de que funcione la economía de mercado si no existe un Poder Judicial transparente, que brinde confianza en su capacidad de resolver pleitos de manera honesta, transparente, con celeridad y gratuidad.

Muchos de los problemas derivados de la titulación de tierras se encuentran en el Poder Judicial y hasta el momento no han sido resueltos en el tiempo establecido por la ley.

### Organización comunal

Se viene constando el crecimiento de nuevas formas organizativas de productores como medio para enfrentar la competencia que les presenta el mercado, superando la visión de finalidad sólo reivindicativa.

Hay evidencias de una actitud de autocrítica al interior de las organizaciones para revisar su organización, “modernizarla”, con apertura para aceptar y fortalecer otras nuevas formas de organización nacientes en las comunidades campesinas.

### Estado

El papel del Estado, como se puede apreciar en los distintos talleres, sigue apareciendo como conflictivo para las comunidades campesinas y pequeños productores, a pesar de que se reconoce que en los últimos años hubo mayor presencia en el campo.

Existe una percepción del Estado como “padre dador”, que ayuda a resolver los problemas de la pobreza y los servicios, pero que se olvida de su responsabilidad central de ser aliado para promover el desarrollo integral.

DOCUMENTO FINAL

*Desarrollo rural, ciudades intermedias y desarrollo regional  
(Macrosur)*

Es un error hacer equivaler desarrollo rural a desarrollo campesino. La mayoría de los distritos rurales de la región tienen una población que va aumentando sin que disminuya de manera significativa la población de las comunidades campesinas. El comercio (plazas, ferias y mercados), los artesanos, los servicios (administración, educación, salud, transportes, etc.); el turismo y las actividades que genera como la hostelería, la artesanía, las pequeñas empresas de transformación e industria local, etc., con la atracción que ejercen, han iniciado continuos movimientos e intercambios entre grupos sociales netamente campesinos y aquéllos más urbanos favorecidos por una estructura vial en desarrollo. En algunos casos, observamos la aparición de grupos que podríamos calificar de "mixtos", porque, siendo campesinos para la autosubsistencia alimentaria, buscan instalarse en la ciudad para vender su fuerza de trabajo y conseguir las ventajas que trae el modo de vida urbano.

Estos cambios han producido en la población una mayor diversificación social, nuevas relaciones entre grupos humanos que preparan positivamente una recomposición de los tejidos sociales rurales. Se modifican antiguas relaciones de compadrazgo, se establecen nuevas relaciones de alianza, de conflictos, de integración o de marginación entre estos diferentes grupos: los campesinos y otras profesiones, los jóvenes y la generación de los padres, las personas más emprendedoras y aquéllas más tradicionales y rentistas, los autóctonos y los recién llegados, los habitantes del centro urbano y los de la periferia. Pero intereses y objetivos comunes provocan acuerdos provisionales o duraderos, según los casos, para organizar el nuevo marco de vida, el mantenimiento y la creación de empleos, la animación y la gestión de los equipamientos y servicios, el control de la gestión del gobierno local. La intensidad de las elecciones municipales demuestra el vigor de estas reestructuraciones, donde aparecen, manifiestos, los intereses diferentes que permiten comprender la dinámica social actual que atraviesa el espacio rural.

Las divisiones actuales del espacio rural y las representaciones estadísticas que de allí se desprenden, dictadas más por

## MESA DE DESARROLLO RURAL

preocupaciones administrativas del pasado o por declarar la modernización del campo, no ayudan a percibir las dinámicas locales que permitirían echar bases más realistas a una política de desarrollo rural. Es así que el concepto de "urbano", cuando la población supera los 2,000 habitantes, opuesto a "rural", para una población inferior al nivel arbitrariamente así definido, aparece muy poco útil y da una idea distorsionada de la realidad donde lo rural y lo urbano se entremezclan continuamente sobre otras bases y criterios. El concepto de "ciudad intermedia" busca corregir estos errores sin lograrlo del todo.

A mediados del año 1996, el Ministerio de la Presidencia, con el apoyo de la AID y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, elaboró un documento denominado *Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza*. Dicho trabajo contempla, entre sus elementos principales, el desarrollo de corredores económicos, en los cuales se conecten las poblaciones más pobres con ciudades intermedias, como mecanismo para superar las causas de la pobreza extrema de una manera sostenible en el tiempo.

El documento elaborado por el MIPRE dividió el país en 24 corredores económicos. Este esquema, si bien es cierto que posibilita el despegue de muchas ciudades, también excluye a muchos otras localidades que se encuentran en zonas de extrema pobreza y no conectadas con los corredores ni con las ciudades intermedias.

Si el municipio sigue siendo la unidad social, política y administrativa de base, en el ámbito de la microrregión y de los polos de atracción de las grandes ciudades del Macrosur (Arequipa, Puno, Ilave, Juliaca, Cusco, Sicuani), se define y forja hoy el desarrollo local. Los graves problemas económicos y la falta de una política que podría guiar los poderes públicos limitan mucho la posibilidad de controlar los flujos demográficos, las urgencias económicas y sociales para lograr articular estos espacios de interdependencia efectiva, definidos "administrativamente" y de manera vertical con los espacios de cooperación, de solidaridad e intereses compartidos que emergen de las múltiples iniciativas del desarrollo local. El mayor escollo en el campo es la debilidad institucional del Estado, en retirada porque no sabe qué hacer en



## DOCUMENTO FINAL

y del agro serrano, y del sector privado, que no quiere invertir en el ámbito rural andino por no considerarlo rentable.

No debemos pensar el desarrollo rural como negación de la ruralidad, por el contrario, debe ser oportunidad para expresar el derecho a la diferencia, la necesidad del reconocimiento y de la creatividad, la búsqueda de un entorno de calidad, el deseo de sentir sus raíces históricas y culturales, el propiciar relaciones entre gentes afines en comunidades de talla humana, pero abiertas, lo que permitiría revitalizar culturas e identidades locales. El tejido social se regenera en la diversidad, combinando lo endógeno con lo exógeno, entre la memoria colectiva reanimada y los aportes de conocimientos nuevos. Para que haya desarrollo rural es imprescindible que se transformen las mentalidades de los campesinos y agricultores. Lo antiguo y lo nuevo han de ser descodificados y reformulados en función de un proyecto específico de la sociedad y de los valores que la animan. El desarrollo rural debería ser pensado como una forma de vivir la modernidad y no un rechazo o negación de ella. Es también la posibilidad de iniciar nuevos procesos de vida en democracia, superando los prejuicios racistas latentes en la sociedad rural andina y los modelos dualistas que oponen “tradicional” a “moderno”, “subsistencia” a “mercado”. Esto será así si el desarrollo rural fomenta la creatividad para inventar respuestas nuevas sobre la base de iniciativas locales, individuales y colectivas, buscando alternativas de un desarrollo humano y sostenible, rompiendo con patrones preestablecidos e impuestos por una historia y modelos económicos y de sociedad paralizantes.

### Desarrollo rural y política social: asistencia vs. inversión

La teoría de desarrollo neoliberal en boga mira el país como si fuera un todo homogéneo, privilegiando el sector industrial y considerando al campesino andino como una población marginal que requiere asistencia. Esta perspectiva desliga el desarrollo rural andino del funcionamiento de la sociedad y de la economía globales.

Una perspectiva mínimamente realista debería partir tomando conciencia de la gran heterogeneidad del espacio nacional en general y del de la sierra en particular, lo que implicaría

## MESA DE DESARROLLO RURAL

políticas diferenciadas en función de los recursos y limitaciones de cada una de estas zonas. En las zonas particularmente difíciles de la sierra resulta interesante observar que los gobiernos sucesivos, aun cuando planteaban reformas estructurales y consideraban prioritaria la parte rural del país, sin embargo, en el momento de plantear inversiones, dejaron de lado la sierra y privilegiaron las inversiones en la agricultura costeña. Así es como se definieron estas “zonas de saturación poblacional y limitados recursos naturales” ( que incluían Cusco, Puno, Ayacucho y Apurímac) en el gobierno militar y el “Trapezio Andino” en tiempos del gobierno aprista donde la única alternativa era aplicar una política de alivio a la pobreza, asistencialista, populista y sin perspectiva alguna de inversión, pensando en desarrollo a futuro. El actual gobierno sigue igual política, sin mayor creatividad.

### PISTAS PARA ABORDAR EL DESARROLLO RURAL

Se debe partir reconociendo la complejidad de la situación:

- No hay soluciones locales, sino nacionales, dentro del determinante internacional.
- No hay soluciones estrictamente agrarias o campesinistas sino en el contexto de la economía general.
- Para el agro no hay problemas puramente económicos, sino vinculados al conjunto de la vida rural (producción, cultura, social, etc.).

Esto supone superar los defectos más frecuentes de nuestras ópticas frente al desarrollo rural:

- *El economicismo*: pensar que se logra el desarrollo asegurando sólo un mejor nivel de ingresos o rentabilidad de la empresa.
- *El localismo o regionalismo*: prescindir del contexto nacional o de las políticas y del modelo mismo de desarrollo.
- *El sectorialismo*: olvidar la integralidad de los problemas, el carácter sistémico de la realidad, la dimensión cultural, los actores diversos, etc.

## DOCUMENTO FINAL

- *El simplismo político*: evaluar desde la “conveniencia de clase”, del gremio o del partido, o sólo con posturas reivindicacionistas, el tema del desarrollo rural, utilizando al sector campesino para lograrlo.

La cuestión agraria no es sólo un problema real y grave de distribución de la tierra, de estancamiento económico o de regresión productiva, sino que está en el centro mismo de nuestra viabilidad como país. Los dos hechos más significativos en los últimos años han sido:

- *La reforma agraria* como proceso irreversible, aunque frustrante, frente a la estructura y a la concepción misma del agro y sus actores: el desplazamiento de los terratenientes y el despertar del campesinado a una conciencia antiservil, pero también a un cuestionamiento de los modelos de desarrollo y gestión impuestos tanto por los gamonales como por la misma reforma agraria.
- *La irrupción del terrorismo* como otra forma de violencia, sumada a la permanente violencia sufrida por el hombre en los Andes, consecuencia de la falta de desarrollo y democracia.

## CONCLUSIONES

- La decadencia de la estructura agraria sentó las condiciones de desigualdad y el centralismo, por eso la descentralización como primera condición para el desarrollo.
- La extracción y transformación de recursos para el exterior, por eso la transformación nacional de los recursos naturales.
- La discriminación étnica y cultural, por eso relaciones sociales que fortalezcan la personalidad e identidad nacionales del pueblo peruano.

Se han dado prácticas de desarrollo rural que consideramos sesgadas y poco eficaces:

- Las llamadas prácticas de “desarrollo rural”, concebidas como enclaves, como portadoras del “progreso” o como medios de mercantilización.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

- Las tecnologías pretendidamente “apropiadas o adecuadas” al subdesarrollo, que parecen juguetes de algunos técnicos alternativos y entorpecen un planteamiento realista y eficaz del desarrollo.
- El mimetismo tecnológico, que sólo busca reproducir modelos de desarrollo no acordes con nuestra realidad ecológica y cultural (monocultivos, economía de escala, fórmulas empresariales como las antiguas sais, caps, etc.).
- Los programas teleguiados y condicionados (ayudas “amarradas”, créditos cerrados, educación programada o de adiestramiento, “expertos” impositivos y bien pagados, etc.).
- Las acciones limitadas a la “transferencia”, sin recoger los aportes de las poblaciones beneficiarias, sin autocapacitación y sin participación.

Han fracasado totalmente el autoritarismo, el desarrollismo, el populismo y el neoliberalismo, y parece que nos encontramos sin salida. Sin embargo, esta crisis integral hace que vivamos un momento crucial para plantearnos a fondo el desarrollo -no sólo rural- y diseñar alternativas radicalmente distintas a los esquemas del pasado o importados.

Si las dos concepciones económicas que han dominado el escenario latinoamericano no han logrado satisfacer las más sentidas carencias de las mayorías, una nueva concepción ha de orientarse primordialmente hacia la adecuada satisfacción de las necesidades humanas. Debe tener una perspectiva de desarrollo a escala humana, haciendo de la persona el sujeto del desarrollo, lo cual supone una profundización democrática: combinar procesos de desconcentración económica, descentralización política, fortalecimiento de instituciones auténticamente democráticas y autonomía creciente de los movimientos sociales emergentes.

El desafío va más allá del tipo de Estado. Y se extiende hasta la capacidad de la propia sociedad civil: necesitamos sustentarnos en una cultura democrática; ésta es la nueva forma de hacer política para trabajar al desarrollo rural que nos preocupa.



---

# APORTES DE LOS PARTICIPANTES

---

---

LAUREANO DEL CASTILLO\*

Quisiera compartir algunas ideas con ustedes.

Primero, enfatizar algunos de los elementos que están contenidos en esta propuesta, bastante valiosa. Es un documento que los invito a leer, pues reúne una serie de ideas, planteamientos e informaciones importantes. De este documento quiero destacar lo siguiente:

La afirmación de que el desarrollo rural no debe ser visto sólo como el desarrollo agrícola o el desarrollo agrario; luego, rural no es sinónimo de campesino, ni es sinónimo de comunidad campesina. Eso es cierto, pero, sin embargo, quiero hacer hacer algunas precisiones: en este mundo rural la importancia de las comunidades campesinas es muy grande. Estas comunidades controlan el 37% de la superficie agropecuaria en el país, una cantidad bastante significativa en un país grande como el nuestro, pero con tan poca tierra agropecuaria. Lo otro es que, efectivamente, cerca del 50% del total de comunidades campesinas del país están ubicadas en los departamentos de Puno, Cusco, Huancavelica y Ayacucho. Para tomar sólo una muestra, aquí, en el departamento de Puno, hay 1,274 comunidades campesinas. Entonces, es cierto, lo rural no es sólo comunal, no es sólo lo agrario, pero dentro de ese mundo agrario rural las comunidades

\* CEPES - Lima.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

campesinas tienen una importancia grande que no se puede desatender.

La segunda idea está mencionada en el documento de manera reiterada. Si lo que queremos es lograr el desarrollo integral, entonces hay que verlo integralmente. No se trata de afirmar campesinismos o agrarismos, sino, por el contrario, de mirar el conjunto de la realidad. De las varias propuestas mencionadas en el documento, quiero destacar cuatro puntos:

1. La necesidad de concluir con el saneamiento de la propiedad rural y predial en el país y en el Sur Andino.

2. Es necesario contar urgentemente con una política de desarrollo agrario para la sierra. Durante décadas le hemos dado una gran atención a la agricultura, pero hoy estamos pensando básicamente en una agricultura de exportación, comercial o, para decirlo en términos económicos, una agricultura viable. Pero, ¿qué pasa con nuestros agricultores? ¿Son o no son viables?

3. También es necesaria e impostergable la descentralización. Todos somos testigos de cómo, en los últimos años, a pesar de todos los esfuerzos del Estado, vivimos un creciente proceso de centralización de funciones y del Poder Ejecutivo.

4. Me quiero referir ahora a la propuesta de saneamiento mencionada en el documento. Se ha aludido a un canje de deuda externa y creo que eso es una alternativa interesante y viable. El BID ya está apoyando esta idea y hay cierto interés del Banco Mundial en que salga adelante el proceso de saneamiento de la propiedad en el país.

5. Hay algo a lo que habría que darle un par de vueltas más: la propuesta de hacer un catastro rural satelital para Puno. El PETT ha avanzado ya con el servicio aerofotográfico nacional, por tanto creo que lo que se impone aquí es más bien una coordinación del proceso de saneamiento y de avance del catastro rural. Tengo entendido que los vuelos ya se han hecho, y es cuestión, simplemente, de agilizar el proceso.

6. Este punto tiene que ver con la promoción de un debate abierto sobre las tierras de las comunidades. Desde el año 1995 tenemos una ley de tierras que abre las posibilidades a las comunidades para otorgar títulos individuales a los comuneros,

## APORTES DE LOS PARTICIPANTES

pero eso no ha sido suficientemente debatido; se han hecho algunos intentos, pero lo que se vive aquí en el Sur Andino y en todo el país es una situación de confusión, de intereses no muy claros de alguna gente que quiere impulsar esto.

7. Por último, en el documento se alude a la promoción de mecanismos de conciliación. Creo que tenemos que hacer un gran esfuerzo todos por avanzar no solamente en la aplicación de mecanismos de conciliación -ya hay leyes en ese sentido-, sino en la promoción de una cultura de conciliación que pueda ser útil para resolver tanto los problemas de tierras como otros.

EDUARDO PAREDES\*

Mi saludo y mi agradecimiento a nombre del Proyecto Especial de Titulación de Tierras de la Dirección Agraria de Puno.

Hemos escuchado la exposición del Sr. Juan Casazola. Hubiésemos querido tener el documento con alguna anticipación para hacer un análisis más profundo. Sin embargo, manifestamos lo siguiente:

En el documento se habla sobre el proceso de la reforma agraria. Coincidimos en gran parte con lo expuesto acerca de que este proceso fue un cambio profundo y una transformación de la estructura agraria. Todos saben que hubo intentos preliminares, con el decreto ley 15037, de hacer una reforma agraria en Puno. Con el decreto ley 17716 se inicia este proceso de transformación de la estructura agraria, que comprende gran parte de las tierras del departamento de Puno. Los datos presentados son exactos, pues afectaron aproximadamente dos millones de hectáreas. Hubo un claro deseo de favorecer a los campesinos, y por eso se formaron las empresas asociativas; tal vez de ahí parte la crítica que se hace de que se ignoró a las comunidades campesinas. Consideramos que el modelo SAIS instaurado era un buen modelo, nos parece que lo que falló fue su aplicación. Las comunidades deberían haber recibido beneficios a través de la distribución de excedentes, pero hubo dirigentes de comunidades que eran a la vez integrantes de

\* Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), Puno.

## MESA DE DESARROLLO RURAL

las SAIS y éstas eran las propietarias de las tierras, no sólo los exfeudatarios o integrantes de la cooperativa de servicios. No hubo, pues, una implementación apropiada de este modelo, de tal manera que las comunidades pudieran recibir los beneficios que se establecían legalmente. Tenemos también que mencionar la responsabilidad de algunos dirigentes que se integraron a las SAIS y cómodamente asumieron cargos directivos, olvidando la representación de sus comunidades. Pero el modelo debía haber funcionado, porque distribuía los excedentes y permitía que las comunidades que no eran beneficiadas directas de la reforma agraria también pudieran obtener beneficios.

En una segunda etapa se habla de la toma de tierras que se produce en el departamento de Puno como respuesta a lo que se consideró una excesiva concentración de la tierra en las 40 empresas asociativas. Este proceso de reestructuración, tal vez debido a la presión que existía por parte de los campesinos o a la decisión política que hubo en ese momento, no fue llevado correctamente. El dispositivo de reestructuración de las empresas disponía que vinieran funcionarios de la capital de la República a aplicar este proceso. La gran mayoría de ellos no conocía la realidad de Puno ni el mismo proceso de reforma agraria. Esa reestructuración no respondió a criterios técnicos ni sociales, fundamentalmente respondió a criterios políticos y no se llevó a cabo como hubiese sido el deseo de los campesinos. Se dio un plazo perentorio de 120 días que luego resultó muy corto. Todavía se sufren los efectos de ese proceso.

Se indica que hubo adjudicaciones amañadas, adjudicaciones en las que posiblemente hayan intervenido o hayan sido favorecidos funcionarios de reforma agraria y empleados de las empresas asociativas. Este proceso no fue claro, no hubo la publicidad que sí tuvo el proceso de reforma agraria, no todos conocían lo que se estaba realizando. Por eso se cometieron muchísimos errores. Reconocemos que en ese proceso de reestructuración se han otorgado títulos a comunidades que distan de las tierras adjudicadas más de 100 kilómetros, existe superposición de planos, de predios, y tampoco se entregaron a las comunidades los documentos correspondientes (los planos). Muchas veces se otorgaron simplemente los títulos y éstos adolecían de muchos errores que



## APORTES DE LOS PARTICIPANTES

se han tratado de corregir, pero, por la existencia de dispositivos legales, el Ministerio de Agricultura no puede desconocer esos títulos, sólo el Poder Judicial puede hacerlo y no ha sido fácil avanzar en el proceso de saneamiento.

La ley de tierras ha sido muy discutida. Se la acusa de que podría ser la causante de que las comunidades se estén destruyendo con la parcelación. Coincidimos en que el régimen de las comunidades campesinas debe ser estudiado de manera mucho más minuciosa. Tenemos 1,222 comunidades campesinas reconocidas oficialmente. En el último año, en diciembre, se han debido realizar las elecciones para renovar las directivas comunales, pero, según los informes que tenemos de las agencias agrarias, por lo menos un 40% de estas comunidades campesinas no han hecho llegar sus informes de elecciones. Esto nos dejaría ver que estarían entrando en un proceso de descomposición. Nosotros, como PETT, no promovemos ni alentamos la parcelación de las comunidades. En el departamento de Puno se ha comprobado que las comunidades que se han parcelado tienen más problemas que antes y se está generando un enfrentamiento entre los propios campesinos. ¿Quiénes son los más perjudicados? Los que fueron trabajadores, colonos, feudatarios de los antiguos propietarios; quizás por la edad, o por falta de instrucción, están siendo excluidos de este proceso. A nosotros nos causa preocupación, porque se están multiplicando los problemas, pero, desgraciadamente, no podemos impedirlo.

El saneamiento físico todavía no se ha concluido en el departamento de Puno. El PETT ha titulado más de 900 comunidades, con aproximadamente dos millones de hectáreas. De las 1,224 comunidades, 170 están formadas exclusivamente por tierras de la reforma agraria; 50 han manifestado, a través de sus dirigentes, que no desean la titulación o tienen problemas; el resto está en trámite. Esto es respecto a las tierras originarias. De las tierras afectadas por la reforma agraria y que han quedado pendientes, estamos regularizando las adjudicaciones que quedaron incompletas. Felizmente, hay un dispositivo, el 838, cuya vigencia ha sido prorrogada hasta el año 2000, de tal manera que nos permite la adjudicación en forma gratuita. Respecto al saneamiento del resto de la propiedad, fundamentalmente la

## MESA DE DESARROLLO RURAL

posesión de las parcelas individuales, ésta ha sido realizada por los verificadores, tanto ingenieros como abogados, que trabajan en forma particular. Sin embargo, por los muchos problemas planteados, el PETT ha decidido encargarse él mismo de esos trabajos. En el caso de Puno se ha señalado un área piloto, la de Taraco. Tenemos los vuelos respectivos y en el próximo mes estaremos iniciando ese proceso de saneamiento físico legal de la propiedad rural en éstas áreas, pero no las que están incluidas en comunidades campesinas, sino fuera de ellas. Gracias.

NARCISO VALENCIA\*

Agradezco a los organizadores de la Semana Social por su invitación.

Pienso que la propuesta de la Mesa Desarrollo Rural e Institucionalidad Local es fruto de un trabajo colectivo, arduo y dinámico. Nos demuestra que la Iglesia surandina continúa preocupada por el desarrollo integral del pueblo andino. La propuesta nos lleva a comprender que el desarrollo de los pueblos es una preocupación constante en la tarea evangelizadora de la Iglesia. Ella, escrutando los signos de los tiempos e interpretándolos a la luz de la fe, quiere responder a los constantes desafíos que acechan la vida presente y futura de la humanidad. De ahí que el compromiso de todos los cristianos debe ser tomar conciencia y comprometerse en el movimiento social, político y económico de los pueblos.

Teniendo en cuenta lo dicho, la mesa es consciente de que la tierra sigue siendo factor movilizador para el hombre y la mujer del campo. Percibe que ella es esencial para la vida y, por lo tanto, esencial para el desarrollo integral de nuestros pueblos.

La problemática no empieza con la reforma agraria, tiene su punto de partida en la primera colonización de nuestros pueblos y en las posteriores colonizaciones respaldadas por el modelo capitalista, neoliberal y de mercado.

\* Parroquia de Ilave (prelatura de Juli).

## APORTES DE LOS PARTICIPANTES

Este modelo (el neoliberal) tiene como objetivo el crecimiento económico y la modernización. Aquí la modernización significa la transformación de los llamados sectores primitivos y tradicionales para encaminarlos hacia un capitalismo orientado al mercado y basado en una economía tecnológica, para poder sostener el crecimiento económico, es decir, todo el desarrollo agrícola tiene que estar en función de este desarrollo económico, cuyas consecuencias son fatales, debido a la falta de incentivos al pequeño agricultor.

Este dato es más grave aún si consideramos que son los pequeños productores los responsables del 70% de alimentos consumidos por nuestros pueblos. La modernidad no sólo desestructura las sociedades absolutas y dominantes, sino, sobre todo, las culturas de raíz; considera que los hombres de las culturas originarias son un estorbo y atraso para el desarrollo y el progreso. Así, el progreso espectacular de la ciencia y la tecnología, soporte actual de la sociedad industrial, afecta todo el rico conocimiento de la tecnología milenaria de estos pueblos en la agricultura y la ganadería, considerada arcaica e inconveniente para el desarrollo y el mercado. Un acercamiento y una apertura a la cultura andina darían luces para la comprensión y valoración de esta resistencia.

Por otro lado, hay algo que el desarrollo rural andino y sus diferentes actores, e inclusive los propios sujetos, no toman en cuenta. En el documento se mencionan las organizaciones, la misma Iglesia, las comunidades campesinas... pero no se toma en cuenta el modo religioso del poblador quechua y aimara de valorar la tierra. El poblador andino, en su afán de modernizar el agro, sufre muchas veces una sensible pérdida de valores culturales propios. Esta pérdida de valores religiosos la llamamos la "despachamamización" del campo, es decir, la pérdida del valor emocional que tiene la tierra para el comunero. La tierra para el campesino necesita cuidado, dedicación, cariño y buen trato. Esta concepción, que defiende de una valoración puramente comercial de la tierra, tiene una clara lógica: el respeto por la tierra, de donde procede la integralidad de la vida. Esta relación con la tierra viene de sus modos milenarios de convivencia y diálogo con Dios. Para los pueblos aimara y quechua, como para el pueblo de Israel, la tierra no es algo meramente material o simple

## MESA DE DESARROLLO RURAL

mercadería es un elemento religioso de su ambiente vital, un don de Dios, como el hijo hereda todo cuanto posee el padre. La convivencia íntima e histórica que nuestros pueblos tienen con este don gratuito se asemeja a la que tiene el pueblo de Israel, cuyas experiencias iluminan y revelan el proyecto de Dios para todos los pueblos: cielos nuevos y tierra nueva. Esta esperanza está enmarcada en la preocupación por el desarrollo de los pueblos y en los anhelos de la Iglesia que organiza esta Semana Social.

Podríamos concluir diciendo que un desarrollo verdadero y auténtico, que merezca realmente ese nombre, no es cualquier forma de modernización, menos cuando se pretende erradicar con ella todo lo auténtico y reemplazarlo por métodos y técnicas modernas, accidentales y foráneas. Un verdadero desarrollo debe promover la liberación del hombre andino. Nuestra tecnología es fundamento y punto de partida de un proceso no de simple restauración o reanimación de un pasado prestigioso y admirable por sus logros productivos, sino de un nuevo desarrollo inspirado en los valores y la prestancia de las tradiciones culturales y tecnológicas autóctonas. Para tal efecto, la tecnología andina tiene a su favor el ser adecuada y adaptada social y culturalmente, ecológica y económicamente. Hay que dudar de que la tecnología moderna foránea tenga las mismas cualidades y que alcance algún día en la región andina un nivel que respete los valores, la experiencia religiosa y sus anhelos de dialogar con otras culturas. El hombre andino ha creado, en un proceso de miles de años, una tecnología sin dependencias externas que debe ser la base de un desarrollo liberador.