

---

# DESARROLLO Y PLANIFICACION

## Concepciones de política en el Altiplano

Dagny Skarwan

---

---

### 1.— Ilusiones acerca del desarrollo

LAS ILUSIONES del desarrollo con su postulado de progreso han llegado hasta las comunidades campesinas más remotas de la Sierra del Perú. En el Departamento de Puno, cuarenta años de historia de “desarrollo”, expresado en políticas y proyectos, han despertado en los campesinos la expectativa de saber qué ha sucedido con este desarrollo.

Los campesinos andinos llegaron a ser objeto de estudio especialmente a partir de los años setenta, cuando en los círculos de los científicos sociales se despertó el interés y la curiosidad por esta masa de indígenas, sus formas de inserción, integración y su papel en el sistema económico nacional. La investigación, entonces, buscó las explicaciones del subdesarrollo y del funcionamiento de las economías campesinas.<sup>1</sup>

Inspirados por los pensamientos indigenistas se implementaron, en los años cincuenta, los primeros proyec-

Dagny Skarwan

tos con financiamiento internacional, sintiéndose los países desarrollados como los portadores del rol de producir el desarrollo en los países subdesarrollados. Estas actividades se empeñaron en no afectar los intereses terratenientes; sin embargo, trataron de elaborar sugerencias para el bienestar de la vida de los indígenas. Especialmente se dio énfasis a programas de educación, salud y vinculación vial con fines de integrarlos al sistema, ejecutados, en un estilo asistencialista y fuertemente paternalista (cf. Palao 1988: 55).

Los programas de “desarrollo de la comunidad” se esforzaron por encontrar maneras efectivas de estimular, ayudar y enseñar a la gente a adoptar nuevos métodos y a aprender nuevos conocimientos” (Gianotten 1987:131). Se buscó romper la resistencia al cambio por parte de los campesinos con paquetes para la “modernización tecnológica” difundidos en proyectos de extensión agrícola.

A partir de 1969, cambió el concepto explicativo de los orígenes del subdesarrollo, buscándose los en las relaciones de dependencia y dominación.

La crisis de la oligarquía ganadera puneña iniciada en 1945 (cf. Flores Galindo 1977: 142), fenece con la Reforma Agraria. Por no tener prioridad en las políticas del gobierno del General Velasco, las comunidades campesinas se benefician solamente con 15 o/o de las tierras expropiadas. Velasco opta por las Empresas Asociativas en un intento de crear “economías de escala”. La Reforma Agraria decretada de esta manera fracasó como propuesta coherente para el desarrollo rural puneño.

Vía SINAMOS, el gobierno de Velasco buscaba lograr su legitimación social. Esta institución trabaja para que el campesinado tome conciencia de sus problemas a fin de poder plantear alternativas para lograr un incremento productivo en forma autogestionaria. La primavera de los “modelos revolucionarios” se enfría rápidamente en 1975

## Desarrollo y Planificación

con el deseo del General Morales de desarmar las organizaciones recién creadas (p.e. las Ligas Agrarias), despolitizando las actividades de promoción de desarrollo. Con la desarticulación de las principales reformas velasquistas, el Estado se concentra en la ejecución de obras tratando, de dar mayor importancia a un apoyo en aspectos agropecuarios, especialmente después de momentos de “emergencia” causados por las sequías e inundaciones.

La proliferación de proyectos en el departamento de Puno no se da solamente a nivel del Estado: en la década de los setenta, se puede observar también un incremento cuantitativo de la presencia de los Centros Privados (ONG's) e instituciones de la Iglesia (cf. Palao/Garaycochea 1989: 183). Las “tácticas”, en muchos casos, son predeterminadas por los intereses de los entes financieros, existiendo un divorcio entre los dueños del dinero y los dueños de las ideas (Kervyn 1988:68).

A partir de 1985, los Programas Microrregionales están encargados de descentralizar las actividades del Estado, continuando con esquemas eminentemente “tecnicistas” y “productivistas”, conceptualizando el desarrollo como la necesidad de construir obras (c.f. Palao 1988:10).

La identificación de las áreas macrorregionales sigue el criterio de integrar las áreas que por razones históricas, sociales y económicas han quedado al margen de la dinámica del resto del país (cf. Huamantínco: 110).

En los diferentes períodos y programas implementados, los destinatarios han sido casi siempre los campesinos del área circunscrita, zona privilegiada en este sentido. Se argumentaba que los campesinos eran pobres porque no estaban incorporados al sistema moderno, capitalista. La discusión del problema de la tierra prácticamente no fue considerada en los diversos planteamientos y conceptos, por constituir un tema con demasiadas connotaciones políticas (cf. Palao 1988:40).

Dagny Skarwan

Rodrigo Montoya (1986:324) identifica el desarrollo como la palabra "ómnibus", que quiere decir todo y nada cuando se la usa sola, sin calificarla. Vale mencionar también que la noción de desarrollo a nivel declarativo tiene un carácter bastante diferente que el que tiene a nivel práctico.

A los campesinos durante todas estas décadas nunca se les ha revelado el significado de esta palabra "mágica". Ellos tienen sus propias interpretaciones y, por supuesto, sus propias ilusiones nutridas por el actuar de los "autores" del desarrollo. Piensan que las obras traen el progreso, reclaman escuelas sin cuestionar el contenido educativo y siguen luchando por la tierra. Las diversas concepciones de desarrollo por el lado del comunero se traducen mayormente en términos de servicios, como educación, salud, infraestructura productiva; o como reservorios, canales o carreteras. El Estado mayormente ha considerado el problema del subdesarrollo como una falta de infraestructura de servicios y de infraestructura productiva; a pesar de ello se olvida de poner igual énfasis en garantizar el funcionamiento para sostener dicha infraestructura (cf. Garaycochea/Palao 1988: 176).

Los campesinos no diferencian los conceptos de desarrollo con sus matices vigentes en las diferentes épocas, pero sí recuerdan los nombres de los gobiernos que han dejado una u otra huella. No saben si han sido reemplazados malos planes por otros buenos o mejores. Pero sí comparten el conocimiento de sus resultados: "restos arqueológicos" de grandes obras que nunca llegaron a funcionar o que son utilizados a medias.

Estas obras fueron construidas con el aporte de la mano de obra gratuita de los campesinos y con ayuda alimentaria para garantizar la "participación" de los comuneros. Con ayuda alimentaria se llega a persuadir o a violentar —según el punto de vista— a las comunidades a fin de que

## Desarrollo y Planificación

éstas se sometan a cualquier tipo de trabajo sin cuestionar demasiado el sentido y destino de su quehacer.

Los criterios tecnicistas no satisfacen los criterios campesinos. Se postula la participación de los "beneficiarios" en la ejecución, desestimando la misma en la etapa de planificación y en el diseño del proyecto. Se considera la labor de capacitación (o sea, la extensión y la promoción) como necesaria para hacer entender al campesino las propuestas ofrecidas, dando, sin embargo, a estas acciones, poco énfasis, una cobertura mínima y un presupuesto magro. Es significativa la casi ausencia de proyectos educativos en el sentido de una recuperación de la historia y de la cultura local.

Podemos entonces preguntarnos por qué fracasan tantos proyectos de desarrollo y por qué se sigue con las mismas o similares dinámicas, sin recordar la historia de sus fracasos.

Los técnicos y promotores desesperados acusan al campesino por su actitud de ignorancia y resistencia, como alguien que no sabe valorar un "regalo". La imagen que orienta la acción del desarrollo comunal es todavía la de un grupo que, considerándose adelantado y progresista, se cree con el derecho de llevar esta convicción de su civilización "superior" al grupo "atrasado" que debe recibirla sin cuestionarla.

Los campesinos con sus autoridades comunales a su vez dirigen interminables oficios y solicitudes a las oficinas de las instituciones de desarrollo, esperando obtener una respuesta positiva. A veces, sin mucho anuncio, se presenta un "proyecto" en una comunidad y muchas veces a la autoridad comunal no le queda otra solución que atender a los visitantes quienes posiblemente podrían revelarse como fuentes futuras de apoyo para las necesidades de desarrollo sentidas por la comunidad, por un sector o por

Dagny Skarwan

unas familias. Le dan un trato preferencial muy distinto a aquel que el comunero recibe en las oficinas de la ciudad.

Pero las propuestas y solicitudes de las comunidades y las ideas para el desarrollo diseñadas y prefabricadas en los escritorios de las instituciones, pocas veces coinciden con sus inquietudes. Los campesinos perciben la presencia de los técnicos y promotores "mistis" como muy esporádica, sin embargo, hay que creerles lo que dicen, por lo menos, no hay que contradecirles. Hay que aceptar cuando los técnicos insisten en la creación de comités y otros esquemas organizativos. Ellos mismos crean nuevos cargos para facilitar la comunicación con la comunidad. Pero, en el fondo, se trataría más bien del esfuerzo de comprender el potencial organizativo, tradicional y darle una dimensión en relación a los problemas actuales en vez de entender la participación campesina sólo en relación al proyecto específico.

Las autoridades comunales están especializándose en el conocimiento sobre qué instituciones brindan ayuda, qué tipo de apoyo y los "trucos" sobre cómo conseguirlo. El manejo del castellano es obligatorio para estos "intermediarios" comunales, quedando así excluidos de las relaciones directas con las instituciones todos los que no tienen fluidez en este idioma de poder. Para ser una autoridad comunal, reconocida y estimada por sus comuneros, es necesario desarrollar habilidades para saber captar proyectos y acoger instituciones que llegan a la Comunidad.

Además es bastante importante para éstos entender algo de la "jerga" desarrollista y saber presentar bien lo que les gusta escuchar a los técnicos. Hay autoridades comunales que manejan el desarrollo como una forma de poder, enriquecimiento y prestigio personal. Los proyectos, en su mayoría, han llegado a apoyar a los comuneros "ricos" (Kervyn 1988), hecho entendible cuando para "agarrar" un proyecto se deben conocer los caminos de acceso.

## Desarrollo y Planificación

El desarrollo parece ser solamente una oportunidad más para acceder a nuevos recursos dentro de la estrategia de sobrevivencia de la familia campesina. Los "pobres" con menos contactos y habilidades en este sentido se quedan afuera. Las contradicciones sociales, los prejuicios étnico-raciales y la relación vertical de dominación y dependencia, se reproducen permanentemente en los proyectos de desarrollo.

### 2.— Sistemas de Planificación

Tal como se ha visto, los conceptos de desarrollo siempre nacieron "desde afuera" y se impusieron "desde arriba". La participación del "grupo beneficiado" en la etapa de planificación ha sido siempre evitada.

Montoya (1986:323), para abordar el tipo de relaciones que existe entre la política y los grupos étnicos, retoma una imagen literaria de Manuel Scorza: Garabombo era el dirigente de una pequeña comunidad, encargado de realizar gestiones en Lima ante jueces y gobernantes para defender los derechos de su comunidad. Pero por más esfuerzos que hacía, ni los jueces ni los gobernantes lo veían y escuchaban. Se sintió, por lo tanto, como Garabombo el invisible. Lo mismo pasa, a nivel de las políticas de desarrollo del Estado, con los campesinos. Las políticas se deciden, en gran parte, en Lima. Se elaboran planes de desarrollo, se diseñan proyectos; pero el campesino queda ausente y ajeno a la definición de prioridades y metas, como si fuera invisible.

El Estado requiere de un sistema de planificación para asumir un rol activo en la economía, administrar y colocar los recursos disponibles (cf. INP Nro. 01-84 1984). La planificación en el Perú se inicia a partir de 1956 con la creación del "Fondo Nacional de Desarrollo Económi-

Dagny Skarwan

co” teniendo el propósito de “constituir e invertir los recursos necesarios para el estudio y la ejecución de obras públicas de carácter productivo y las de interés social en el territorio de cada uno de los Departamentos de la República” (Gonzales/Durand 1986: 25). El gobierno de Velasco impulsó los procesos de planificación, introduciendo modificaciones en la estructura administrativa y en la expansión de la administración pública. Al Instituto Nacional de Planificación (INP) se le da el papel de liderar los esfuerzos de concertación de las acciones del Estado. En la estrategia de desarrollo a largo plazo (1968) se afirma al Estado como conductor del desarrollo y a la planificación como instrumento de Gobierno. Por primera vez se enfatiza la dimensión espacial y se apunta a la creación de “polos de desarrollo” regional. Las presiones sociales hacia una desconcentración de recursos y las dificultades para una acción multisectorial llevan al Gobierno de Morales Bermúdez a establecer los Comités de Desarrollo y a formular un nuevo Decreto Ley de Regionalización en 1978. Pero tanto las ORDEs como los CODEs eran organismos técnicos del Gobierno Central. Desde sus inicios, cuando la planificación fue instituida como función pública, “nunca fue posible cambiar la configuración vertical de la planificación, donde ésta se encuentra involucrada como un sector administrativo adicional” (Gonzales/Durand 1986:26).

Con el Gobierno de Alan García se define el “trapezio andino” como área prioritaria, la antes llamada “mancha india”. Priorizando 52 Microrregiones en todo el país (sobre todo aquellas declaradas en emergencia económica y social).

El Gobierno actual ha creado espacios menores para:

- a) planificar y ejecutar con mayor eficacia la inversión pública,
- b) integrar las acciones sectoriales del Estado,

## Desarrollo y Planificación

- c) lograr la participación y concertación directa del sector privado con el público a fin de acelerar el desarrollo y
- d) promover el desarrollo integral "desde adentro" (Rojas 1988:385).

Se crean las oficinas microrregionales como órganos de línea de las Corporaciones Departamentales y como ejecutoras de los programas de desarrollo microrregional. Como órganos de participación y concertación de la sociedad civil se instalan los Concejos de Desarrollo Microrregional (CODEMI) y además Comités Microrregionales de Coordinación Multisectorial (COMICOM) para garantizar la integración sectorial.

Estos nuevos intentos de una planificación descentralizada se encuentran ahora, gravemente entrampados después de tres años de su introducción. Como uno de los problemas más graves, se puede mencionar el desconocimiento o manejo inadecuado de los instrumentos de planificación microrregional (cf. Huamantínco 1988: 111).

En el proceso de planificación estatal podemos encontrar cuatro etapas: el diagnóstico, la formulación del plan, su instrumentalización en la ejecución y el control con su evaluación respectiva.

Para un conocimiento integral de la problemática socio-económica de una determinada realidad que permita la comprensión de las principales causas que limitan el desarrollo, se concibe la elaboración de un diagnóstico. (cf. INP Nr. 01-84:29).

Pero en los diagnósticos elaborados acerca de las microrregiones existe un divorcio entre la realidad social que diagnostican y el marco teórico que utilizan. No solamente los avances de investigación sobre las economías campesinas no son tomadas en cuenta como instrumentos de análisis, sino que se retoma material estadístico e información de fuentes secundarias de dudosa validez que muy poco

Dagny Skarwan

reflejan las realidades a diagnosticar. Muy raras veces estos diagnósticos consideran la dinámica agraria, es decir las tendencias que se originan en el pasado y explican la situación en la cual se encuentran los campesinos actualmente, hecho que significa una falta de perspectiva histórica (cf. Kervyn 1985).

Los documentos de los diagnósticos son poco conocidos y manejados, en las oficinas respectivas, con cautela burocrática. No se trata de un documento de base del cual, si fuera un instrumento verdadero de planificación, deberían tener conocimiento las instituciones que actúan dentro de este límite microrregional. Y por supuesto debería ser conocido por las autoridades municipales y comunales de dicho ámbito. Podría ser válido el argumento que no lo leen; esto, sin embargo, no justifica que las oficinas microrregionales no hayan hecho ningún esfuerzo para divulgar los resultados del análisis de los problemas encontrados en el trabajo de la investigación para el diagnóstico. ¿Cómo, se podría preguntar, debería funcionar el CODEMI, en tanto órgano de coordinación, cuando los integrantes del mismo desconocen por completo las interpretaciones que hicieron los planificadores sobre su realidad? El mismo desconocimiento se da de parte de los representantes de la población acerca de los planes de desarrollo.

Un sondeo realizado a nivel directivo del sector público puede dar más luces sobre la importancia que dan los mismos autores al conocimiento de los resultados de la planificación y de allí explicar posiblemente el por qué de la no divulgación de los mismos. Giesecke (1986: 403) constató en un sondeo de que el 89 o/o de los directivos del Gobierno Central conocían las prioridades establecidas en los planes; en las empresas públicas, el 78 o/o las conocía. El 76 o/o de los que laboraban en planifica-

## Desarrollo y Planificación

ción conocían las prioridades, mientras esto sólo ocurrió con el 58 o/o de los que trabajaban en tareas de línea.

Seguramente una de las dificultades es la referente a un personal que cuenta con la experiencia y la capacitación necesarias (cf. Huamantínco 1988: 111). Los diagnósticos reflejan el poco interés que tienen los planificadores en las Comunidades y su población. El personal dotado con cierta actitud anticampesina desde su educación universitaria, evita quedarse en el campo más allá de lo absolutamente necesario. En muchos casos solamente son los viáticos pagados los que incentivan a someterse a la “vida campesina”.

En el mejor de los casos se utiliza la técnica de la encuesta para proveerse de información idónea. Este “saqueo” de datos nunca es explicado a los campesinos, los cuales, en consecuencia, ponen poco énfasis en dar informaciones correctas. Los campesinos, con una desconfianza natural de servir como fuente de información para fines ajenos, nunca se enteran de las interpretaciones de las encuestas. Tampoco saben qué es un diagnóstico; nadie les explica que este diagnóstico debería ser la base para un desarrollo, cualquiera que sea su concepto. “Diagnóstico”, “planes”, “estrategias de desarrollo”, son palabras que para el campesino pertenecen al vocabulario de los señores técnicos al mundo donde ellos no tienen acceso.

En este mundo de los escritorios y oficinas bien cerradas, para protegerse de las posibles visitas “asaltantes” de campesinos, se elaboran los planes de desarrollo que en el fondo generalmente consisten en un conjunto desarticulado de proyectos y actividades poco adecuados a la realidad donde pretenden operar. Muchas veces ni se define de antemano la localización de las obras presupuestadas. Sin embargo, lo que nos debería interesar en un documento titulado “Plan de Desarrollo”, es disponer de una

Dagny Skarwan

estrategia global dando sentido y orientación a los esfuerzos puntuales.

El desarrollo microrregional “desde adentro” con una pretendida estrategia de planificación participativa tiene en todas sus etapas una gran ausencia: la participación del campesinado. El planificador rompe solamente en escasas oportunidades su desconfianza en la capacidad creativa del campesino: cuando por ejemplo los equipos microrregionales convocan a los Presidentes comunales en el CODEMI animando a las autoridades comunales a elegir de la lista de obras o actividades programadas “algo” para sus comunidades. De esta manera “participativa” y “democrática” se reparten las propuestas, siendo esta modalidad casi la única herramienta participativa del proceso de planificación empleado.

En todos estos procedimientos resalta la concepción de la planificación como algo exclusivamente perteneciente a los administradores del tesoro, de los escritorios y del poder.

No se da a la planificación una noción educativa ni organizativa, de manera que el campesino y sus dirigentes puedan desarrollar capacidades de análisis sobre su propia realidad para plantear de allí sus propias alternativas. Últimamente está “de moda” recalcar el conocimiento campesino, el saber popular y las alternativas tecnológicas andinas. Pero no advierten que este enfoque impuesto de nuevo desde arriba y desde afuera, de igual manera sigue descalificando justamente el conocimiento campesino. Raras veces, estas propuestas que parten de las necesidades sentidas y articuladas de los campesinos, las toman en cuenta.

El último momento de la planificación se refiere a la evaluación y sistematización de las actividades y experiencias. Los informes se elaboran a menudo para satisfacer los requerimientos burocráticos de la jerarquía, pero poco

## Desarrollo y Planificación

se les concibe como un instrumento para la reflexión. Mientras que, para la ejecución, los esfuerzos apuntan a lograr la "plena participación" de los beneficiados, con la evaluación se vuelve al encierro de los escritorios. De allí los documentos respectivos hacen su camino a los archivadores, en vez de ser presentados y discutidos con la población supuestamente beneficiada. Es más fácil hablar de logros en mudos papeles que frente a la población campesina que podría dudar de éstos.

Otro problema bien discutido a nivel nacional es el centralismo en la toma de decisiones, que obstaculiza constantemente el proceso de planificación y la marcha de los proyectos (cf. Giesecke, 1989). La creación de Regiones con cierta autonomía en su política de desarrollo, hasta la fecha sigue siendo discutida en el Parlamento. Mientras tanto sigue vigente la carencia de órganos regionales y locales capaces de encarar los problemas y manejar los recursos necesarios para realizar programas de desarrollo de contenido y alcances verdaderamente regionales, donde los proyectos tengan una inserción estratégica y no casual.

Lo que en el fondo debe ser cuestionado en los sistemas de planificación es la no-participación y la no-representación formal y real de la población y de los campesinos. Parece absurdo marginar a los campesinos de los debates sobre acciones y políticas de desarrollo. "El hecho de que en este país nunca hayan tenido voz en la discusión y en las decisiones no significa que no tengan ideas" (Kervin, 1988:68).

Montoya, escéptico de cualquier nueva estrategia, afirma que "no puede haber una estrategia de desarrollo para la Sierra si los trabajadores y los campesinos no tienen participación y decisión real en la política que se quiere seguir (Montoya 1986:325). Las últimas experiencias microrregionales así lo demuestran.

Dagny Skarwan

### 3.— La sociedad civil: cambios en actitudes y pensamientos

Tanto las economías regionales como las economías campesinas están sometidas a un constante proceso de transformación. Un hito histórico es la Reforma Agraria, la cual en el campo puneño ha significado cambios sustanciales más allá de la redistribución de la tierra: La gruesa mayoría de las comunidades se quedaba al margen de esta reforma, siendo adjudicada a las Empresas Asociativas más del 80 o/o de las tierras distribuidas. Si bien es cierto que la población campesina (80 o/o de la población total puneña) sigue organizando su economía de sobrevivencia sobre la base de lo comunal y lo familiar, la tendencia de su desarrollo muestra un aumento de la significación de las relaciones de las comunidades con el Estado y el mercado. Mientras la comunidad es garantía de subsistencia de las familias y del individuo, la acción colectiva de los comuneros debe garantizar la subsistencia de la comunidad misma. El relativo fracaso de las reformas del Gobierno Militar vinculadas a la tierra ha sido un factor poderoso en la elevación de la conciencia política de los sectores populares (cf. Bonilla 1988: 23).

Con la Reforma Agraria se resquebraja el control social ejercido por los hacendados sobre el campesinado. Los viejos poderes locales del gamonalismo tuvieron que ceder sus lugares, dejando un vacío, donde se dan hoy día los conflictos por establecer poderes locales, económicos y políticos. Al sustituir a los hacendados por los gerentes, conductores de las Empresas, protegidos por el Gobierno, se hilan de nuevo las redes del poder local. Las luchas campesinas, considerando a la tierra como su recurso vital, se intensifican de nuevo. Esta vez se confrontan los comuneros campesinos con feudatarios de las Empresas. El capital comercial concentrado especialmente en Juliaca —ciudad que vive hasta ahora unas de las tasas de creci-

Desarrollo y Planificación

miento más altas del país— busca su fortalecimiento integrando a nuevos actores: los comerciantes campesinos, muchos de ellos de origen aymara. Los clanes de familia con sus lazos interfamiliares dan sustento a estas nuevas clases de comerciantes, dando nuevos impulsos a la diferenciación campesina. Las relaciones de reciprocidad son aprovechadas en este sentido. Los comerciantes intermediarios de procedencia aymara y quechua reducen al mínimo los márgenes de beneficio de los productores. Ellos están en parte vinculados al gran comercio interregional e internacional (p.e. fibra de alpaca), otros son acopiadores o transportistas. La base del poder es el control del destino del excedente generado por los campesinos en el marco de su economía familiar.

La comunidad campesina no es una unidad homogénea, sino una realidad bastante diferenciada, donde elementos democráticos de su estructura comunal disputan su vigor y vigencia con las tendencias a establecer, fortalecer y aumentar los ámbitos de poder local de algunos de sus integrantes.

Las diferencias políticas de desarrollo del Estado, nunca —con excepción de Velasco— han buscado fomentar el nivel organizativo de las comunidades y de sus organizaciones representativas en gremios y federaciones. El Estado “tiene” las propuestas para las comunidades, mientras el campesinado y sus organizaciones todavía padecen la carencia de propuestas para el desarrollo local y regional.

Las reivindicaciones de las organizaciones campesinas en los últimos años se centraban en la lucha por la tierra, llegando hasta niveles de confrontación abierta y violentas entre los feudatarios de las Empresas y los comuneros campesinos. Frente a tal presión campesina, con una creciente tensión por las actividades de Sendero Luminoso en las zonas de conflicto, el Gobierno de Alan García de-

Dagny Skarwan

cretó a fines de 1985 la reestructuración de las Empresas Asociativas. Los estudios respectivos para esta reestructuración fueron elaborados sin la mínima participación del campesinado y de sus organizaciones gremiales. Mientras tanto un total de 1 Mill. de Has. fue reestructurado. Las comunidades con sus tierras adjudicadas actualmente están en el proceso de constituir sus Empresas Comunales, de las cuales se espera la generación de nuevas "lógicas" de producción campesina con un aumento de la producción y la implementación de proyectos agroindustriales.

La creación de estas Empresas Comunales autogestio-narias no es ningún camino fácil. La cuestión crucial que todas las comunidades beneficiadas se plantea ahora con toda agudeza es: ¿Qué hacer con las tierras adjudicadas? ¿cómo organizar estas empresas? En algunas comunidades existen presiones parcelarias fuertes, especialmente cuando se trata de comunidades que "nunca" han manejado terreno comunal. Su estructura organizativa no está preparada para tal reto. En casi todas las comunidades se hace sentir la falta de planificación. Lucharon por la tierra durante muchos años, ahora la tienen y no están preparadas para su manejo. Tal desorientación se debe también al hecho de que las organizaciones campesinas se habían concentra-do en la lucha por la tierra sin haber elaborado propuestas concretas para encaminar la alternativa campesina empre-sarial. El Ministerio de Agricultura repartió las tierras (has-ta la fecha faltan todavía títulos en muchos casos o siguen conflictos por deslindes) y, ahora, se abstiene de dar los primeros impulsos de vida a estas Empresas.

Pocas comunidades llegaron "a tiempo" para solici-tar del Banco Agrario los créditos de capitalización a una tasa de interés baja, subvencionada. La inflación actual con el cambio de la base de interés para el campesino hace au-mentar el temor al endeudamiento. Los trámites inacaba-

## Desarrollo y Planificación

bles que hay que hacer para obtener tal crédito tampoco estimulan el “espíritu aventurero” del campesino.

En la nueva Ley de Comunidades Campesinas promulgada en Marzo 1987 se señala la competencia de las comunidades de elaborar sus propios planes de desarrollo. Sin embargo, las comunidades en pocos casos articulan y priorizan sus necesidades en esta forma. Por parte del Estado no reciben ningún apoyo para poder cumplir con esta competencia. Una muestra de la falta de planes o proyectos concretos es lo ocurrido cuando el Gobierno repartió los “fondos de ayuda directa”, por primera vez en la historia a las comunidades campesinas. Como una investigación sobre la utilización de estos fondos del “Rimanakuy” realizada en el Departamento de Cusco ha mostrado, que las Comunidades están poco preparadas para asumir la gestión y el manejo de sumas importantes de dinero, no estando habituadas al manejo colectivo de inversiones de cierta cantidad (cf. COINCIDE 1988: 376). También se debe mencionar la ausencia de un efectivo asesoramiento técnico después de la entrega de los fondos. Sin disponer de un estudio similar para las comunidades puneñas se puede constatar que en muchos casos estos fondos no fueron utilizados de la manera más racional y eficiente. “La lluvia de plata” inesperada condujo a varias comunidades a enfrentamientos internos entre diferentes sectores o familias por no poderse poner de acuerdo sobre su uso. En algunas comunidades los fondos fueron malversados por algunos dirigentes. Estos problemas, en todo caso, se dieron por falta de una práctica conjunta y organizada en la elaboración consciente y coherente de propuestas.

Los Municipios o Gobiernos Locales forman también parte del Estado en el campo rural. Al progreso a la democracia en 1980. Las autoridades municipales (alcaldes y regidores) de los Municipios Distritales mayormente ya

Dagny Skarwan

no provienen del seno del gamonalismo sino de las Comunidades Campesinas. Este hecho constituye un cambio importante en el ejercicio del poder local. Con el voto analfabeto y las elecciones municipales, a partir de 1980, se abren nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado: dirigentes campesinos acceden a cargos ediles. Con este hecho se abren también nuevos espacios en el actuar de los partidos políticos para disputarse la representación del campesinado, desviando (como se ha visto en las elecciones municipales de 1987) el sentido de los conflictos.

Esta situación genera tanto una serie de conflictos nuevos, como una serie de esperanzas.

El hecho de que los comuneros campesinos lleguen a ser autoridades municipales, representando directamente a la población campesina, constituye un avance democrático y la conquista de nuevos espacios.

A estas nuevas autoridades municipales les falta la experiencia necesaria para manejar un aparato administrativo como el Municipio.

Aún no se han superado las imágenes de la gestión municipal que datan de la época de los gamonales, cuando estos "consejos de notables" restringían su quehacer edil al mantenimiento de su poder, al otorgamiento de documentos de nacimientos y defunción y al ornato de la Plaza central.

La lógica comunal campesina sigue otros patrones distintos a los que exige el manejo de un Municipio que basa su funcionamiento sobre esquemas de la racionalidad "occidental". Eso exige un proceso profundo de aprendizaje de parte de los nuevos conductores municipales. Y no solamente eso, sino una adaptación a otro sistema organizativo.

Sin embargo, tienen que llegar a compatibilizar y armonizar lo comunal con lo municipal, representando los intereses de los comuneros campesinos.

## Desarrollo y Planificación

Un comunero campesino elegido para ocupar un cargo en el Municipio sigue siendo comunero activo y miembro con deberes y derechos en su comunidad de origen. Al mismo tiempo, forma parte del escalón más bajo del Estado.

La Constitución y la Ley de Municipalidades les asigna a los Municipios o Gobiernos Locales una serie de competencias y funciones en cuanto a la planificación del desarrollo y la ejecución de acciones de desarrollo dentro de sus ámbitos. Quiere decir que la gestión de los Municipios no solamente debería orientarse hacia su centro urbano, sino hacia el campo. Sin embargo, el Estado y sus organismos de desarrollo no tienen mucha confianza en la capacidad gestora, planificadora y ejecutora de los Municipios rurales. Eso se expresa en la partida presupuestaria mínima de los Municipios, que no permite cumplir con las funciones señaladas en la Ley.

Como se ha visto en los anteriores capítulos, los gobiernos locales y las comunidades tienen una influencia casi inexistente en las instancias de planificación de las microrregiones. Los gobiernos locales en la concepción de las microrregiones tendrán también la posibilidad de proponer proyectos a la microrregión. Pero muy pocos están en condiciones técnicas de hacerlo.

Es cierto que, por la poca experiencia de las autoridades municipales, frecuentemente por su bajo nivel de educación formal, simplemente no están en condiciones administrativas y técnicas para cumplir con sus funciones de planificación en favor de las actuales demandas y necesidades de las comunidades campesinas. Sin embargo, actualmente no se elige el camino de capacitarlos para su mejor cumplimiento; más bien, se les reemplaza por ejemplo por las microrregiones, y otras instituciones con poco respaldo en la población y escaso carácter democrático.

Dagny Skarwan

Uno de los problemas fundamentales en la sociedad peruana es la escasa práctica y tradición democrática. A este problema tampoco escapan los municipios. Las promesas populares de las campañas electorales se traducen a veces en el olvido de la participación vecinal. Por todos estos efectos la población campesina tiene poca confianza en recurrir a las instancias municipales en búsqueda de la solución a sus problemas. Claro, valdría poco la pena de hacerlo puesto que los Municipios no son instancias de desarrollo, careciendo de equipos técnicos y fondos financieros.

Actualmente en Puno, con una escalada de violencia provocada por Sendero Luminoso y respondida por los militares, las comunidades y los municipios se encuentran entre dos fuegos. Las zonas "rojas" dejan de ser atendidas sucesivamente por los diversos proyectos de desarrollo. En muchos municipios, especialmente de la zona quechua, rige el miedo provocado por amenazas y asesinatos de autoridades ediles. La estrategia de Sendero apunta a destruir los frágiles plantones democráticos en el campo, a desarticular las formas organizativas propias del campesinado, intimidando la participación de la población sobre asuntos locales. Justamente en estos momentos cualquier intento de fortalecer las articulaciones democráticas debe tener prioridad.

#### 4.— El desafío de una planificación participativa de desarrollo

En los acápites anteriores hemos tratado de analizar las distintas maneras cómo la planificación del desarrollo viola constantemente los derechos del campesinado de decidir sobre su propio destino futuro. No dudamos de la necesidad y la legitimidad de la planificación como instru-

## Desarrollo y Planificación

mento para orientar la dirección de los esfuerzos de desarrollo y la filiación de los objetivos a trazar. Sólo pensamos que el actual sistema de planificación no se adecúa a los requerimientos de un desarrollo democrático, identificando las actuales modalidades como responsables del fracaso de muchos proyectos y actividades realizadas en nombre del desarrollo.

Un sistema de planificación democrático no solamente debe apuntar a una utilización "eficiente y racional" de los recursos materiales, sino debe tener como su preocupación principal la potenciación de los recursos humanos, es decir, el hombre, el poblador, el campesino. En este sentido, el proceso de planificación y los conceptos de desarrollo deberían apuntar a un desarrollo del hombre dentro de su medio. La tierra, los medios de producción, los cultivos, las carreteras, etc., no se pueden "desarrollar" en forma desligada. El desarrollo no es una fórmula o un modelo que se puede aplicar sin encontrar su adecuación, sino un proceso para aumentar las capacidades de la gente.

Tampoco se puede tratar de un monólogo; más bien de un diálogo en todas sus etapas. Desde la investigación para el diagnóstico de las realidades, hasta el diseño de las estrategias y la evaluación, pasando por su realización, el desarrollo debe apelar al diálogo. Dialogar el desarrollo quiere decir confrontar concepciones, administrar los conflictos e intereses opuestos entre los diversos actores sociales tomando el otro como un ser igual y no inferior. El diálogo supone que cada interlocutor tiene su propia libertad, creatividad, capacidad expresiva e intención comunicativa (cf. Godenzzi: 1988).

Queremos utilizar una metáfora que Xavier Albó diseñó recientemente en una charla en Puno. El tronco de un frutal rebrota con nuevas fuerzas "enriquecido" por un injerto. En esta imagen, la cultura andina es como

Dagny Skarwan

el tronco, como el pie del árbol; está viva y con raíces profundas. Los injertos, en este caso, los proyectos y las políticas de desarrollo, podrían producir cambios y dejar rebrotar nuevas formas en su crecimiento y en su estructura. Pero el injerto siempre crece sobre el tronco viejo. Así, los programas de desarrollo deberían facilitar el acceso a nuevos sistemas de civilización. Pero el injerto no crece si no sabe "respetar" y aprovechar las fuerzas del tronco.

Se debe buscar sistemas de planificación, vinculando los enfoques y métodos "desde arriba" con los "de abajo" y viendo especialmente la necesidad para la planificación regional y local en los futuros Gobiernos Regionales. Para hacer efectiva la participación de amplios sectores en las instancias de Gobierno, ellos deben disponer de propuestas y alternativas concretas. El eje del desarrollo debe

Una planificación "desde abajo" debe ser entendida como proceso educativo y comunicativo. En América Latina y en el Perú existen años de experiencias con métodos de la Investigación Participativa en áreas rurales (cf. Gianotten/de Wit 1987). Estas experiencias han surgido, por un lado, del rechazo de las técnicas y métodos convencionales de investigación y su distancia entre el sujeto y el objeto: por otro lado, del cuestionamiento, por parte de los educadores de adultos, de la "educación alienante bancaria". En la investigación participativa se busca generar conocimientos de una manera dialéctica, estableciendo una nueva relación entre la teoría y la práctica, entendiendo ésta como la acción hacia la transformación. Los propios sectores populares se convierten en los sujetos de la investigación (cf. Gianotten/de Wit 1987:87) a partir de su experiencia y su lógica del "saber popular". La investigación no es considerada como una actividad previa a la actividad educativa, sino que constituye una parte importante de todo el proceso educativo.

## Desarrollo y Planificación

La investigación como primera etapa de la planificación participativa propone la elaboración de los diagnósticos a nivel comunal y distrital. Partimos de la hipótesis de que el campesino es quien tiene el mejor conocimiento de su realidad, pero que no tiene la práctica de sistematización y reflexión sobre ella. Es importante que él mismo tome conciencia sobre la lógica actual del funcionamiento de la economía campesina, de los recursos potenciales de la comunidad y su utilización actual, sus sistemas de producción; en fin, de la realidad en sus distintos aspectos. La Comunidad a través de un trabajo de "autodiagnóstico" adquiere un conocimiento más objetivo de su situación, identificando los problemas y sus causas e interconexiones a fin de poder plantear alternativas y determinar el nivel en el que las acciones sean viables.

En la investigación se pueden aplicar varias técnicas. Lo importante es que los mismos comuneros aprendan a manejarlas y aplicarlas. Los comuneros a su vez penetran por primera vez el mundo "mágico" oscuro de los investigadores y planificadores y aprenden a valorizar los resultados de la investigación como algo suyo, perteneciente a su propio mundo. Lo que se busca es un mutuo aprendizaje, el cual por ende debe estar basado sobre una relación, cualitativamente diferente a la tradicional, entre el planificador técnico y su objeto y el investigador y su objeto investigado (cf. Cohen 1981: 97).

La capacitación forma parte integral de este proceso de investigación y planificación, reforzando especialmente los aspectos productivos y dando las pautas y herramientas para la misma investigación y planificación.

Difícilmente lo participativo puede significar la participación de "todos"; tampoco lo contrario: integrar sólo a un "campesino ejemplar". Pero a lo que sí debe apuntar son a mecanismos adecuados de divulgación y discusión de los resultados. Las técnicas de la Educación Popular

Dagny Skarwan

y de la Comunicación Popular experimentadas en América Latina en las últimas dos décadas (cf. Gianotten/de Wit: 1987) deben ser retomadas y adecuadas a los objetivos específicos.

La relación nueva entre saber y actuar continúa con la elaboración de planes de desarrollo, definiendo estrategias. La planificación participativa no se debe entender como un mecanismo para capacitar al campesino para que él luego sepa "pedir" mejor a las instituciones de desarrollo. Sin embargo uno de sus objetivos es, que el campesino se convierta en una persona que pueda sustentar con firmeza sus propios proyectos. Sabiendo a dónde debería conducir el desarrollo, la comunidad misma puede encaminar acciones y cambios; y no siempre va a necesitar fondos externos.

El poder de los planificadores y "desarrollistas" de todos modos se quiebra si sus propuestas están confrontadas con un cuestionamiento crítico por el campesinado y sus autoridades; si los campesinos ya no esperan las bondades de los programas de desarrollo haciéndose ellos mismos responsables de los procesos de cambio con reivindicaciones más allá de la tierra.

---

## Bibliografía

**BONILLA, Heraclio:**

“Comunidades Indígenas y Estado, Nación en el Perú”. En: Flores Galindo, A. (Ed). *Comunidades campesinas. Cambios y permanencias*. SOLIDARIDAD Chiclayo. pp. 13-27.

**COINCIDE:**

1988

“¿Cómo utilizan las comunidades campesinas el Fondo de apoyo al desarrollo comunal?” En: *SEPIA II, Perú: El Problema agrario en debate*. Cusco pp. 373-381.

**COHEN, Ernesto:**

1981

“La investigación participativa en el contexto de los proyectos de desarrollo rural”. Algunas consideraciones preliminares. En: Fals Borda et al., *Investigación participativa y praxis rural*, pp. 81-102, Lima.

**FLORES GALINDO, Alberto:**

1977

*Arequipa y el Sur Andino. Siglos XVIII-XX*. Horizonte, Lima.

Dagny Skarwan

GIANOTTEN, Vera y Ton de WIT:

1987 *Organización campesina: El objetivo político de la educación popular y la investigación participativa.* TAREA. Lima.

GIESECKE, Alberto:

1986 "Estado, Planificación y Desarrollo en la Sierra". En: *Estrategias para el desarrollo de la sierra*, UNA La Molina, CERA "Bartolomé de las Casas". Cusco. pp. 391-418.

GODENZZI, Juan Carlos:

1988 "Dialogar el desarrollo: Las lenguas y el desarrollo en el Sur Andino Peruano". Boletín del Instituto de Estudios Aymaras. Serie 2. Número 2B, Abril. Chucuito.

GONZALES, Ernesto y Eduardo DURAND:

1986 *Descentralismo y Planificación: Balance y Propuesta.* Centro de Estudios para el Desarrollo Regional.

HUAMANTINCO, Alicia:

1988 "El diagnóstico integral en microrregiones". En *Ruralter 3. Diagnóstico y estudios en proyectos de desarrollo rural.* Lima, pp. 110-120.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION:

1984 *Fundamentos Conceptuales y Metodológicas para la Planificación Regional.* Lima.

KERVYN, Bruno:

1988 *La Economía Campesina en el Perú. Teorías y Políticas.* Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas" Cusco.

Desarrollo y Planificación

LIZARRAGA, Raúl:

1985 *Estrategias para la Descentralización y el Desarrollo Regional*. Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional. Lima.

MONTOYA, Rodrigo:

1986 "El Factor Etnico y el Desarrollo Andino. En: *Estrategias para el Desarrollo de la Sierra*. UNA, La Molina, y CERA "Bartolomé de las Casas" Cusco, pp. 311-326.

PALAO B., Juan:

1988 *Programas, Proyectos, Microrregiones y Desarrollo Rural: El caso de Puno 1947-1987*. Fundación Friedrich Ebert.

PALAO B., Juan e Ignacio GARAYCOCHEA:

1989 "Proyectos de Desarrollo Rural en Puno. Un avance descriptivo y apreciaciones 1950-1985". En: Alberto Giesecke (Editor), *Burocracia, Democratización y Sociedad*. FOMCIENCIAS, Lima, pp. 175-201.

ROJAS, Telmo:

1988 "Límites y posibilidades del desarrollo microrregional". En: *SEPIA II. Perú: El Problema Agrario en Debate*, Lima, pp. 383-409.