

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.605  
7 de septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS DE GESTION PARA EL DESARROLLO DE CUENCAS Y  
MICRORREGIONES ALTO ANDINAS \*/

\*/ Este documento fue elaborado por la Unidad de Recursos Hídricos, División de Recursos Naturales y Energía de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como parte de las actividades del Proyecto "Planificación y gestión de recursos hídricos en cuencas de alta montaña en América Latina y el Caribe" financiado por el Gobierno de Italia.



## INDICE

	<u>Página</u>
Resumen .....	1
I. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DE LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	2
A. Justificación .....	2
B. Objetivos .....	4
C. Componentes estratégicos .....	5
II. LOS INTERESES Y MOTIVACIONES DEL HOMBRE EN EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	7
A. El hombre .....	7
B. Intereses y motivaciones .....	8
C. Las necesidades .....	10
D. El poder de cada grupo y su conocimiento del ámbito ...	10
E. Las interrelaciones potenciales entre grupos .....	12
III. TENDENCIAS Y PRIORIDADES CONSIDERADAS EN LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	12
A. Clasificación de las principales tendencias y prioridades	12
B. Descripción de las tendencias .....	13
IV. LA DELIMITACION DE AMBITOS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	17
V. LAS RESTRICCIONES PARA APLICAR UN SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVO A NIVEL DE CUENCAS O MICRORREGIONES .....	19
A. Clasificación de las principales restricciones .....	19
B. Descripción de las restricciones actuales para la implementación de una estrategia alternativa .....	20

VI. LOS AVANCES ACTUALES Y POTENCIALES EN LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	25
A. Políticas y modalidades de gestión para el desarrollo de zonas de alta montaña de nivel nacional .....	25
B. Políticas y modalidades de gestión para el desarrollo a nivel de cuencas y microrregiones .....	28
C. Instancias gubernamentales formales y paraformales utilizadas para el desarrollo de zonas alto andinas ....	31
VII. SOLUCIONES POSIBLES PARA AVANZAR EN EL DESARROLLO Y GESTION DE CUENCAS Y ZONAS DE ALTA MONTAÑA .....	38
Notas .....	41

### Resumen

El presente trabajo constituye un ensayo que se ha hecho por primera vez para intentar clasificar y definir las variadas políticas de gestión que han utilizado los países de la región andina, principalmente Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, para fomentar el desarrollo de sus zonas de alta montaña tomando como ámbitos de acción a cuencas y microrregiones.

Se mencionan inicialmente las variadas motivaciones, intereses, necesidades y fuerzas de poder que en forma explícita o implícita han guiado las acciones del Estado en las zonas de alta montaña. Se analiza el efecto que dichas orientaciones han causado en lo que se denominan campesinos de altura así como en los demás grupos usuarios y habitantes del lugar.

Siguiendo con el ensayo se describen tres formas de delimitación de ámbitos de trabajo del Estado en las zonas de alta montaña. El documento hace hincapié en la necesidad de que los espacios delimitados permitan fomentar la participación concertada de los habitantes y usuarios de tales espacios en las decisiones relativas a la gestión para su desarrollo.

Se estudian luego algunas restricciones que enfrentan los sectores públicos para fomentar dicha participación. Se clasifican las formas de gestión del Estado y sus instancias en modalidades "formales" y "paraformales" y se explica la diferencia existente entre tales modalidades.

El documento concluye en propuestas y planteamientos de acción a fin de reforzar los avances logrados en la región andina en materia de gestión del desarrollo de zonas altas mediante un sistema de participación al alcance de todos sus usuarios y habitantes.

## I. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DE LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

### A. JUSTIFICACION

El proceso histórico del desarrollo de cuencas y microrregiones o zonas en general de alta montaña de los países andinos ha privilegiado prioritariamente a las áreas de fácil accesibilidad y aquéllas que ofrecen ventajas comparativas para grandes inversiones. Con este criterio se ha abandonado prácticamente a su suerte a las zonas marginales de alta montaña que en América Latina, Centroamérica y el Caribe albergan entre 30 y 50 millones de habitantes mayormente campesinos de altura e indígenas.

Con este abandono de las zonas altas de menor valor aparente, además de fomentar y facilitar un bajísimo nivel y calidad de vida de sus habitantes, se ha privilegiado la explotación de ciertos recursos como los minerales e hidroenergéticos ignorando el potencial de otros recursos que se encuentran en las zonas altas y que actualmente, inclusive bajo estas condiciones, suministran un importante porcentaje de alimentos, bosques, carnes, lana de camélidos, recursos hídricos, de suelos, pastos, y fauna además de otros productos potenciales no solo subutilizados, sino que en franca destrucción por un evidente deterioro del sistema ambiental.

Lamentablemente la atención hacia las zonas altas marginadas se ha producido principalmente desde el momento en que éstas se han constituido en "áreas-problema" dado que el nivel de pobreza existente y el mal uso de los recursos en dichos lugares ha provocado impactos indeseables en las áreas o a los intereses de los más desarrollados. Por estos motivos los objetivos para las zonas altas marginadas se han expresado más con el sentido de "controlar problemas" que el de "desarrollar la zona". Así se habla más de la necesidad de controlar las migraciones de campesinos e indígenas a las ciudades intermedias o metropolitanas por el incremento de la marginalidad periférica, de controlar la erosión que afecta los embalses e hidroeléctricas que suministran energía a centros urbanos lejanos y de evitar el surgimiento de

grupos organizados violentos que de favorecer el crecimiento y la valorización de las zonas altas. Por otra parte, el enfoque casi exclusivo a los problemas genera también intereses en estudiar la situación, algunos desde el punto de vista científico, terminando dichos estudios en una larga lista de observaciones con escaso valor práctico. Algunos grupos con sensibilidad social formulan proyectos de ayuda a los campesinos de altura, otorgan donaciones o subsidios y tratan de asistir al hombre y de conservar los recursos naturales con un sentido vocacional-humanitario y conservacionista. En todos los casos es poco el esfuerzo que se hace para valorizar el potencial de recursos de estas zonas y proponer soluciones.

En la evolución de varios casos se confirma que son muy pocas las acciones emprendidas considerando el valor humano y de los recursos de las zonas altas, la importancia del conocimiento de este hombre, y su forma de organización valorando su sentido participativo; el valor de sus sistemas productivos, y la forma cómo potencializarlos; el valor de la conservación de los recursos naturales, y por último el valor esencial que tiene el mejoramiento de la calidad de vida de estos habitantes para incorporarlos al desarrollo tanto en beneficio propio como de la región y país al que pertenecen.

Si se tuviera claro estos valores, se podría cambiar los enfoques exclusivamente conservacionistas y proteccionistas de recursos así como los enfoques paternalistas, de "ayuda", sea con buenos propósitos sea porque hay que hacer algo por los campesinos e indios de altura "para que no se vean afectados nuestros intereses con el traslado de éstos a la ciudad, ni afecten nuestras inversiones", y pasarlo a un enfoque participativo-productivo en beneficio equitativo de todos los usuarios y habitantes de las zonas altas sean estos grandes, medianos o pequeños usufructuarios del medio.

Frente a esta situación cabe precisar que los objetivos de estos diferentes grupos de usuarios son potencialmente compatibles entre sí. Así un enfoque dirigido a beneficiar al hombre de la región alto andina puede, a su vez, beneficiar grandes inversiones, por ejemplo, cuando se asiste a los campesinos de altura con un programa de mejoramiento de la producción agrícola asociado con un programa de conservación de suelos y se obtiene como resultado una reducción del aporte de sedimentos a un embalse que sirve a una empresa de hidroenergía. Sin embargo también hay programas exclusivamente dedicados a "controlar el aporte de sedimentos" que ignoran las necesidades

de los habitantes de las zonas altas y se abocan solo a construir embalses de retención de sedimentos y estabilizar taludes sin hacer participar ni beneficiar al hombre local. En el primer programa se produce una efectiva interacción de intereses que beneficia tanto al habitante marginado como a la gran empresa, en cambio el segundo enfoque es de efecto unilateral y beneficia solo la gran empresa.

#### B. OBJETIVOS

Los objetivos del presente trabajo se sustentan en que es posible compatibilizar los intereses de los diversos usuarios y habitantes de las zonas altas sean éstos residentes o no residente para beneficio mutuo y equitativo. Ello, sin embargo, obliga a considerar las siguientes premisas básicas: i) la participación y la concertación entre personas o grupos de personas con intereses en un determinado ámbito de acción; ii) la definición y delimitación del ámbito dentro del cual esta participación y concertación es posible, y iii) la identificación de las posibles transacciones entre los participantes y los medios para llevarlas a cabo.

Bajo esta conceptualización el proyecto de la CEPAL, con el aporte del Gobierno de Italia, tiene por objeto encontrar y proponer estrategias alternativas que permitan a alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la calidad de vida de los habitantes marginados de altura, principalmente campesinos o indígenas que se encuentran actualmente en condiciones inferiores al resto de los habitantes, y simultáneamente ayudarlos a conservar, proteger, y recuperar los recursos que los sustentan, para con ello aumentar su capacidad de participación y su capacidad de producción.
- b) Partiendo por el primer objetivo se desea igualmente mejorar la calidad de vida del conjunto de los habitantes de las cuencas de alta montaña o microrregiones, incorporando en el desarrollo a todos los usuarios y habitantes de dichos ámbitos y no sólo limitar la acción hacia los más deprimidos social y económicamente. Se busca potencializar el todo mediante un sistema de concertación de las partes con un sentido productivo y de conservación de recursos tanto de las zonas marginadas como de las desarrolladas.
- c) Como tercer objetivo, se estima que el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de los habitantes y usuarios de las zonas de alta montaña, sustentada en una base de concertación participativa a nivel de ámbitos tales

como cuencas o microrregiones, producirá efectos sobre el desarrollo regional y nacional, satisfaciendo objetivos globales de seguridad alimentaria, generación de empleos, exportación y generación de divisas, y de interacción y paz social.

El concepto detrás de estos objetivos centrales, está basado en un sistema de concertación participativa desde abajo hacia arriba posibilitando, fomentando y respetando transacciones con el fin de alcanzar beneficios interactivos.

Está claro, sin embargo, que debe empezarse por "ayudar a ayudarse" a los menos favorecidos para que puedan participar en las concertaciones a nivel de las cuencas o microrregiones a las que pertenecen, valorizando sus propios conocimientos e intereses y evitando que sean "representados" a través de un sistema paternalista.

### C. COMPONENTES ESTRATEGICOS

Aclarados los principios básicos que sustentan las estrategias a ser elaboradas y sustentadas en el presente trabajo, es preciso analizar los componentes que intervienen en el proceso para alcanzar los objetivos propuestos.

Estos componentes son los siguientes:

- a) El hombre y sus intereses son los habitantes, grupos de habitantes, usuarios individuales, usuarios organizados de las zonas altas que pueden ser clasificados según sus motivaciones e intereses de acuerdo al nivel de vida, posición dentro o fuera de las zonas altas, conocimientos, y capacidad adquirida para la acción a nivel de participación, capacidad de organización, nivel actual, y potencial de desarrollo, capacidad de inversión, poder político, económico, y social.
- b) El ámbito dentro del cual se agrupan los hombres y los recursos que lo sustentan en las zonas altas. El ámbito es un espacio cuya delimitación con fines de manejo y desarrollo debe armonizar los límites físicos, como las divisorias de agua de las cuencas hidrográficas, con los límites político-administrativos impuestos por el hombre como son los límites de provincias, distritos y municipios. La compatibilización de estos límites da lugar a una regionalización o microrregionalización asociada a una o más cuencas. El ámbito en su sentido más amplio incorpora todo el potencial de recursos presentes dentro del mismo.

c) El conjunto de restricciones que obstaculizan alcanzar los objetivos de desarrollo e intereses del hombre en dichos ámbitos según el potencial de los mismos. Las restricciones pueden ser endógenas al ámbito como las de carácter físico o natural, económicas, de organización sociales y culturales o pueden ser restricciones exógenas al ámbito si afectan o dificultan el alcance de los objetivos por causas, situaciones o agentes externos al ámbito, como puede ser el sistema financiero y de asignación de créditos agrícolas, legales, constitucionales, políticas, de asignación de recursos o de política económica.

d) Conjunto de soluciones que se disponen o proponen para superar las restricciones tanto endógenas como exógenas al ámbito. Las soluciones pueden ser de carácter público, privadas o mixtas. Se buscan soluciones orientadas a satisfacer equitativamente los intereses de los hombres, habitantes y usuarios del ámbito, al mismo tiempo que facilitar la conservación y protección de los recursos presentes dentro de dicho ámbito. Las soluciones pueden provenir de cada grupo presente en la cuenca (por ejemplo una comunidad campesina), pueden provenir también del acuerdo de dos o más grupos presentes dentro del ámbito como entre comunidades o una comunidad y una empresa (por ejemplo, minera) o pueden ser soluciones que provienen de lugares externos al ámbito (aportes de gobiernos, fundaciones u otros).

e) El conjunto de estrategias que se conocen o se pueden diseñar con el objeto de llevar a cabo las soluciones propuestas. Estas estrategias deben incluir la organización de los grupos "participativos", la organización de los grupos del Estado, del sector privado o mixtos, "asistentes" o "interventores", y el diseño de metodologías y formas de trabajo institucional con la finalidad de obtener los recursos necesarios y alcanzar los objetivos. Las estrategias deben incluir la secuencia priorizada de acciones para distintos horizontes de planificación. Las estrategias son pertinentes a cada grupo humano y al conjunto de grupos humanos involucrados en el proceso.

## II. LOS INTERESES Y MOTIVACIONES DEL HOMBRE EN EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

### A. EL HOMBRE

Para efectos del presente trabajo y en función de los objetivos planteados, el hombre como sujeto del desarrollo, constituye el principal componente de una estrategia de desarrollo de zonas de alta montaña. Por razones analíticas se han identificado en términos genéricos tres formas de agrupamiento. Para cada uno de estos grupos se determinará cuáles son sus motivaciones e intereses en las zonas altas:

a) La primera agrupación está constituida por lo que se denominará "los campesinos de altura". Esta denominación considera grupos formados por comunidades campesinas e indígenas, ocupantes precarios de tierras sin título, pequeños propietarios de bajos ingresos, campesinos migratorios y en general a hombres con o sin organización formal que habitan zonas marginales o altas en situación desfavorable. Se consideran estos grupos con el fin prioritario de facilitar sus procesos de mejoramiento de calidad de vida, sus sistemas de producción y sistemas de protección y de conservación de recursos.

b) El segundo grupo engloba al resto de los habitantes y usuarios de las zonas altas, como son centros poblados intermedios de importancia relativa, grupos de empresarios, comerciantes, profesores y académicos, medianos y grandes propietarios de tierras, funcionarios públicos o privados, grupos religiosos, grupos benéficos, autoridades civiles, militares y eclesiásticas, misiones, jefes de programas y proyectos, y en general otros residentes permanentes o transitorios de las zonas altas que no clasifican como campesinos de altura.

c) La tercera agrupación corresponde a aquéllas personas que, sin residir en las zonas altas, ejercen un grado de intervención directa o indirecta en el medio. Son los representantes de las grandes empresas (por ejemplo hidroeléctricas, mineras), directores de programas nacionales con inversiones en proyectos para las zonas altas con o sin beneficios directos para los residentes (por ejemplo, proyectos de protección de recursos, estudios científicos). Autoridades regionales o nacionales a cargo de las políticas públicas con impacto en las cuencas y zonas altas en general.

## B. INTERESES Y MOTIVACIONES

Cuando a los habitantes y usuarios de las zonas altas se les relaciona con un ámbito determinado como una cuenca o una microrregión se dice que las agrupaciones uno y dos son endógenas al ámbito, mientras que la agrupación tres es exógena al ámbito. Esta separación es importante para analizar: 1) los motivos e intereses de cada grupo en el desarrollo; 2) las necesidades que tienen sobre los recursos de la cuenca o microrregión; 3) el poder y el conocimiento que tienen para satisfacer sus intereses y necesidades, y 4) las interrelaciones visibles (o formales) o no visibles (o informales) que existen entre los grupos.

Las motivaciones e intereses son particulares a cada grupo que interviene en la cuenca o en la microrregión, sin perjuicio que éstos sean coincidentes en determinado momento o en determinado lugar entre grupos diversos. Los intereses de los grupos de "campesinos de altura" pueden ser, por ejemplo, conservar su forma de vida ancestral y tratar de subsistir defendiendo los escasos recursos de que disponen para mantener condiciones de vida de autosubsistencia. Ello representa una racionalidad que determina su forma individual de acción u organización para actuar sobre la cuenca. Otros grupos de "campesinos de altura" pueden tener motivaciones o intereses orientados a cambiar su forma, nivel, y calidad de vida, dirigiendo su acción para obtener una mayor producción, tratando de mejorar sus servicios de salud, vivienda, y educación, o en general buscando incorporarse a una forma de vida más evolucionada. Estas motivaciones, intereses, y su racionalidad tienen efectos directos e indirectos dentro o fuera de la cuenca o microrregión, en particular en la producción, la conservación de los recursos naturales, y la distribución de los ingresos.

Los demás grupos presentes en la cuenca o microrregión cuyas acciones alteran o modifican sus relaciones con otros grupos y el ámbito donde habitan, están por lo general vinculados a motivaciones o intereses de tipo profesional, productivos, extractivos, vocacionales, económicos, políticos, y funcionales. Tal es el caso, por ejemplo, de una industria de comercialización de productos lácteos cuyo interés será fomentar la ganadería lechera para abastecer su planta de procesamiento lechero. Una universidad deseará aplicar sus principios sociales o científicos y una compañía minera deseará proveer a sus obreros de alimentos, todo lo cual es determinante en el tipo de desarrollo de la cuenca, las relaciones que se establecen con los

"campesinos de altura" y el tipo de uso y conservación de los recursos disponibles.

Los grupos exógenos al ámbito, sea éste una cuenca o una microrregión, con intereses en la misma tienen también motivaciones precisas para intervenir en ellas. Una apreciable cantidad de acciones en las zonas altas son de autodefensa, para atenuar, evitar o reducir los efectos negativos que reciben las grandes inversiones de las acciones de los más pobres. Esto ocurre frecuentemente, a pesar de que en el discurso político las razones que se argumentan para intervenir en estos ámbitos marginados sean justificadas como de "beneficio exclusivo" de los sectores más desposeídos. Un motivo de intervención en las zonas altas es por ejemplo las migraciones a ciudades intermedias o metropolitanas, dado que el impacto de los migrantes siempre va a ser mayor en el lugar de destino que el costo de las acciones en el lugar de origen para retener a la población. Otros casos de intervención en las zonas altas son para evitar la producción de sedimentos que afectan embalses lo que da origen a "programas de conservación de suelos" que si bien pueden beneficiar a los campesinos de altura tiene como finalidad principal prolongar la vida de un embalse o defender una carretera de paso.

La motivación principal para intervenir desde afuera en las cuencas o microrregiones, es para extraer recursos y abastecer necesidades, tales como alimentos, agua potable y energía u obtener mano de obra. Sin embargo también hay motivaciones intervencionistas netamente "vocacionales" como intereses científicos, académicos, espirituales y sociales, por ejemplo, para conservar especies, hacer observaciones antropológicas sobre las formas de vida en zonas altas, y hacer proselitismo religioso. Otro grupo de motivaciones es el que tiene un carácter político-social y dirige su atención a mejorar la calidad de vida de los habitantes de menores ingresos y garantizar su sobrevivencia ayudándoles a alcanzar sus aspiraciones a través de una mayor producción y/o conservando los recursos que garantizan su subsistencia. Este último grupo está netamente dirigido a ayudar al hombre de las zonas altas de la región andina aun cuando el fin perseguido con la asistencia puede ser político o religioso y terminar alterando la vida y aspiraciones locales.

Las motivaciones que persiguen satisfacer intereses globales con carácter de equidad son aquéllas que tienen a satisfacer los objetivos, tanto endógenos como exógenos a la cuenca o ámbito. Es decir, pretenden

compatibilizar los intereses de los sectores marginados, con los intereses de los otros grupos participantes no marginados, la producción con la conservación; en definitiva el desarrollo de las cuencas o microrregiones con el desarrollo de la región, cuyo objetivo último es el desarrollo del país. El lector puede seleccionar su motivación.

### C. LAS NECESIDADES

Las necesidades de cada grupo que se satisfacen en parte con los recursos disponibles en la cuenca o microrregión explican otros factores de confrontación y posibles transacciones entre los habitantes y usuarios de dichos ámbitos. Una de las necesidades evidentes es por el recurso hídrico. En las zonas altas, éste ha sido motivo de los más graves conflictos entre usuarios y habitantes de una misma cuenca, sin embargo también ha sido motivo de cohesión social para su mejor utilización y controlar efectos negativos como inundaciones. Un segundo grupo de necesidades apunta a satisfacer la obtención de insumos básicos para los habitantes y usuarios de la cuenca. Estas necesidades se expresan en un interés común sobre los recursos naturales para la producción, extracción, recolección o utilización de alimentos, materiales, minerales, energía, espacios habitables y otros. Este último grupo de necesidades será dependiente del nivel y calidad de vida de los diferentes grupos. De hecho unos serán más consumidores que otros.

Todas estas necesidades sobre los recursos se traducen en intereses de los diferentes grupos que actúan en la cuenca. Dichos intereses deben ser conocidos para saber en qué situaciones generan conflictos, se complementan o son neutrales.

### D. EL PODER DE CADA GRUPO Y SU CONOCIMIENTO DEL AMBITO

El poder y el conocimiento que tiene cada grupo para actuar en la cuenca son otros factores claves que deben conocerse para determinar cómo pueden interrelacionarse para satisfacer sus necesidades en forma equitativa, al mismo tiempo que conservar los recursos naturales que utilizan.

El grupo de "campesinos de altura" ejerce un poder limitado en las decisiones sobre acciones directas o indirectas para el desarrollo o gestión de la cuenca o microrregión a la que pertenecen y menos aún, fuera del ámbito, o del espacio directamente ocupado por ellos. Por otra parte es importante reconocer el potencial de sus conocimientos, valorizar su capacidad de acción positiva sobre el medio ambiente, como es la construcción de terrazas, canales y caminos, su fuerza productiva en zonas difíciles y de

escasos recursos y el aprecio y profundo arraigo por tierras que otros desprecian.

Esto ha sido escasamente valorado y las veces que así ha sido ha predominado más un interés científico que práctico. El valor del conocimiento adquirido a través del tiempo por el hombre andino debe conferirle un poder efectivo de negociación con el resto de los grupos de habitantes y usuarios de la cuenca que ocupan, con la región y con el país para beneficiarse mutuamente. Por ello es que en los principios que respaldan esta propuesta se propone realizar y rescatar en primer lugar los valores del "campesino de altura" para que puedan participar en una mesa de concertación con poder de negociación. Una necesidad para lograr este objetivo es conocer su cultura y su racionalidad tanto técnica como organizacional antes de proponer cambios en su estructura y ello solo se puede lograr con un sistema de participación e interacción.

El resto de los grupos presentes en la cuenca o microrregión normalmente tienen estructuras de poder, que les otorga capacidad de negociación, dependiendo ésta del tipo y forma de organización y de los intereses que tengan en la zona. Usualmente estos grupos están representados por asociaciones, por sistemas organizados de producción, sindicatos, gremios de empresas, instituciones públicas y privadas, y otras formas usuales que les confieren fuerzas para realizar transacciones.

Los grupos ubicados fuera de la cuenca que tienen y ejercen poder sobre la misma están fundamentalmente representados por los organismos del sector público y sus autoridades y, por los grandes inversionistas y empresarios que deciden explotar o extraer algún recurso en la cuenca. Los organismos públicos pueden decidir acciones que respaldan a los habitantes de la cuenca o no. Un caso negativo es la decisión, por ejemplo, de aumentar impuestos en la región o de no asignación de recursos financieros ni ayuda para su desarrollo. Los casos positivos son una distribución equitativa de fondos regionales, ayuda directa al desarrollo de zonas deprimidas o política de priorización con fines de desarrollo regional. Con referencia a los inversionistas y empresarios ocurre el mismo efecto; puede ser una inversión positiva a todos o parte de los habitantes del lugar o puede ser negativa. El caso más negativo es extraer recursos mediante empresas con características de enclave. La mayoría de estas intervenciones, sin embargo, tiene doble efecto. Así una empresa minera puede generar empleos en el lugar

pero, al mismo tiempo, puede ser altamente contaminante de las aguas del único río de la cuenca.

#### E. LAS INTERRELACIONES POTENCIALES ENTRE GRUPOS

Definir el conjunto de interrelaciones posibles entre las tres grandes agrupaciones y entre cada uno de los grupos es fundamental para detectar posibles transacciones entre ellos. Esto se logra más fácilmente cuando se trata de lograr dentro de un ámbito delimitado por una cuenca o una microrregión donde existen relaciones naturales entre sus habitantes y usuarios debido a que utilizan una vía de comunicación común o el agua de un mismo río o pertenecen a un grupo social o comunal similares.

A nivel de "campesinos de altura" por ejemplo las relaciones más comunes entre comunidades campesinas ubicadas dentro de una misma cuenca, se dan con relación al uso del agua, la delimitación de tierras, la comercialización de productos en las ferias, la dependencia a un medio de transporte único y común, la dependencia a un solo camino de acceso y la participación en una fiesta religiosa.

Las interrelaciones entre los demás grupos localizados o interventores en la cuenca o microrregión tiene motivos similares a los que se mencionan entre comunidades, además de otros vinculados a factores económicos, políticos, sociales, religiosos que dicen relación con los intereses individuales y de entidades o empresas "interventoras" en la cuenca o microrregión. En general estas interrelaciones son menos explícitas y tratadas que entre las comunidades campesinas a no ser que exista una autoridad a nivel de cuenca o una "corporación".

### III. TENDENCIAS Y PRIORIDADES CONSIDERADAS EN LA GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

#### A. CLASIFICACION DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS Y PRIORIDADES

Las variadas tendencias que han orientado las acciones de gestión de zonas altas en la región y el variado éxito que estas acciones han alcanzado ha dependido básicamente de como han sido considerados los diferentes motivos, intereses, necesidades y flujos de interrelaciones previamente descritos. En este ensayo no se pretende analizar la organización institucional que respalda estas tendencias, pero sí su racionalidad.

Las tendencias y prioridades que se han detectado en la ejecución de actividades de gestión en zonas de alta montaña, se han clasificado para efectos analíticos en tres grupos.

i) Tendencias dirigidas a beneficiar prioritaria o exclusivamente a los grupos o comunidades de "campesinos de altura", considerando entre otros aspectos la mejor utilización y conservación de los recursos naturales que los sustentan. Tienden prioritariamente al desarrollo de comunidades o núcleos campesinos marginales --sin necesariamente integrarlos al desarrollo y gestión integral de cuencas o microrregiones-- y a conservar los ecosistemas frágiles de altura.

ii) Tendencias dirigidas a beneficiar prioritariamente a algunos grupos privilegiados ubicados dentro o fuera de la cuenca. Estas tendencias están dirigidas a favorecer a los grupos a cargo de la explotación de los recursos más rentables existentes en el ámbito: zonas de riego, recursos mineros, recursos energéticos, recursos ganaderos y recursos forestales, o a controlar efectos negativos que puedan afectar grupos poblacionales asociados a grandes inversiones tal es el caso, por ejemplo, de controlar la erosión en una cuenca para beneficiar a una empresa hidroeléctrica. Los campesinos de altura no necesariamente son considerados como prioritarios en estas acciones aun cuando pueden salir directamente beneficiados con los proyectos o por obtener empleos.

iii) Tendencias dirigidas a satisfacer las necesidades del conjunto de habitantes y usuarios de una cuenca o microrregión que incluyen tanto a los grupos o comunidades de "campesinos de altura" como a los demás grupos presentes en el ámbito o con acciones en el ámbito. Tienden al desarrollo integral y a la gestión de cuencas o microrregiones. Es la posición teórica ideal solo alcanzable en base a transacciones entre los diferentes grupos participantes.

#### B. DESCRIPCION DE LAS TENDENCIAS

El primer grupo de tendencias está dirigido a beneficiar casi exclusivamente a los campesinos de altura. Se ha basado en prestar acciones de apoyo o asistencia a estos grupos. En algunos casos esta ayuda se ha efectuado abordando aspectos multidisciplinarios y con participación de los campesinos mediante el aporte de sus conocimientos y su aceptación en la toma de decisiones. En otros casos esta ayuda se ha dado, asistiendo a los campesinos a realizar sólo algunas actividades tales como el riego, la

reforestación, el abastecimiento de agua potable, la conservación de suelos, el mejoramiento de algunos cultivos. También se han efectuado apoyos de aspectos sociales de capacitación de la mujer campesina, de formación de líderes, reformas agrarias, organización de cooperativas, otorgamiento de créditos y subsidios, leyes de protección a las comunidades campesinas, otorgamiento de títulos de dominio, campañas de alfabetización y mejoras en la comercialización. En general estas actividades se han caracterizado por no integrar a las comunidades campesinas a un grupo de concertación de mayor alcance decisonal como puede ser los usuarios más representativos de una cuenca, microrregión o región. Esta tendencia ha llevado, en gran medida a realizar acciones de corte paternalista de asistencia a los sectores de menores recursos y a los ecosistemas más frágiles.

El segundo grupo de tendencias se ha materializado privilegiando a ciertos grupos dándoles acceso a la utilización o explotación de algunos de los recursos más rentables. Estas tendencias pueden asistir a los sectores marginados cuando los efectos de los sistemas de vida y ocupación territorial de los más pobres se constituyen en problemas y afectan los intereses de los grupos más privilegiados, tal es el caso, por ejemplo, cuando se trabaja con los sectores marginados para reducir las migraciones o la erosión o se les asiste para mejorar el abastecimiento de productos agrícolas y pecuarios para centros urbanos o mineros. La preocupación por el grupo más pobre, en estas tendencias, se da, cuando el resultado de la acción significa un beneficio directo a los sectores más rentables. Este tipo de tendencia se materializa en los sistemas empresariales como los grandes consorcios mineros, las empresas eléctricas, empresas forestales, empresas ganaderas y otros sistemas de explotación intensiva de gran escala. Generalmente constituyen enclaves dentro de la cuenca o microrregión.

El tercer grupo de tendencias busca beneficiar equitativamente al conjunto de habitantes y usuarios. Teóricamente estas tendencias pretenden beneficiar a todos los habitantes y usuarios presentes en ese espacio y, al mismo tiempo, cumplir con satisfacer intereses regionales y nacionales. En la práctica estas tendencias tratan de materializarse de varias formas. Una es de corte más bien intervencionista desde afuera. Esta modalidad está representada por todos los intentos de "actuar en forma coordinada en la cuenca o microrregión" vía la creación de "comisiones nacionales de cuencas o microrregiones", con la intención de planificar el desarrollo de estas zonas

para que los diferentes organismos públicos actúen en forma coordinada, en ellas. Generalmente esta forma no llega a establecer una autoridad nacional capaz de coordinar multisectorial e interinstitucionalmente a todos los sectores y además tratar de que los usuarios y habitantes participen en el desarrollo. La segunda forma es intervencionista desde adentro y está representada por todas aquéllas modalidades que crean corporaciones u oficinas regionales localizadas en la cuenca, que pueden ser autónomas o semiautónomas. Pueden o no considerar la participación de los habitantes y usuarios locales. Un caso ilustrativo de esta modalidad es el que llevó a cabo durante años la Corporación del Valle del Cauca (CVC) en Colombia. Esta corporación tuvo y tiene excelentes resultados en muchos aspectos de desarrollo, sin embargo, la preocupación por mejorar las condiciones de vida de los campesinos de altura vía la ejecución de programas de ordenación de cuencas es relativamente reciente. El porcentaje de la inversión dedicado a este último rubro fue regularmente bajo, representando apenas un 10% de las inversiones en obras mayores.

La tercera forma es similar a la anterior pero con una mayor tendencia al fomento de la participación de los habitantes y usuarios. Para ello la participación adopta la forma de un "espiral" que parte de abajo, de los sectores de menores recursos como los campesinos de altura, comuneros o pequeños parceleros, y va involucrando poco a poco los grupos de mayores recursos como inversionistas, empresarios y otros a nivel de una cuenca o microrregión. La idea es permitir participar tanto a los sectores deprimidos --a partir de sus propios conocimientos, experiencias, intereses y necesidades en la formulación de las estrategias para mejorar sus condiciones de vida y de producción-- como a los sectores de mayores recursos. De esta forma se permite participar en el desarrollo integral de la cuenca o microrregión a los sectores menos favorecidos, ubicándolos en una mesa de concertación con capacidad de negociación. Los ejemplos que más se acercan a este modelo son los Programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en Colombia y el proyecto especial "Programa para el desarrollo de las microrregiones en emergencia económica y social" del Instituto Nacional de Planificación del Perú.

Lo que caracteriza a esta última forma es el fomento de la participación de todos los habitantes y usuarios de espacios definidos que permitan y faciliten llegar a concertaciones. La dificultad para aplicar

estos enfoques dirigidos a sectores de menores recursos, radica a veces en la falta de conocimiento, organización y personería jurídica que tienen dichos sectores para participar en "mesas de concertación" que les permita sentarse de igual a igual con representantes del resto de los grupos que habitan o usan el mismo espacio. En estas mesas podrían tratarse aspectos de desarrollo tecnológico, créditos, conservación, uso de recursos naturales, desarrollo de la mujer campesina, saneamiento habitacional, mejoramiento de riegos, capacitación, vías de comunicación, control de erosión, mejoramientos de servicios (salud, educación, etc.), desarrollo de la comunidad, y tareas de evaluación, seguimiento, y control de lo efectuado.

El Estado, al seleccionar algunas de estas modalidades de acción, establece consciente o inconscientemente la estructura y tipo de organización que la llevará a la práctica, tales como "comisiones nacionales de coordinación", "programas nacionales de asistencia técnica", "corporaciones autónomas", "programas de desarrollo microrregional", "empresas de energía hidroeléctrica", "empresas mineras", y otras. Ello representa el resultado visible de la larga cadena de factores formales e informales que explican la razón de estas estructuras, como son: i) los hombres e intereses que motivan las acciones en las zonas altas; ii) las prioridades con respecto a los beneficiarios potenciales, residentes o no en las zonas altas; iii) los enfoques y modalidades que pretenden utilizar para alcanzar sus fines, y iv) las políticas, leyes y reglamentaciones que amparan sus acciones entre los principales. El interés del presente trabajo, es determinar la situación de los campesinos de altura y los recursos que los sustentan, dentro de esta cadena de alternativas y acciones, con el objeto de establecer y mejorar su posición relativa en la misma. Cabe aclarar que no es el análisis de programas y proyectos o de las instituciones dedicadas a realizar acciones en las zonas altas lo que permitirá mejorar sus alternativas. Se debe partir desde las motivaciones, intereses, necesidades, conocimientos adquiridos, que se traducen en alternativas de estrategia, para conocer así, el poder real de negociación para transacciones con el que cada grupo se sienta a una mesa de concertación en condiciones de participar del beneficio del desarrollo integral.

#### IV. LA DELIMITACION DE AMBITOS PARA FOMENTAR EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

Tal como lo señala el Instituto Nacional de Planificación del Perú (INP), dada la gran heterogeneidad que muestran las zonas de alta montaña en términos económicos, sociales, culturales, étnicos y ecológicos no es posible dar un tratamiento uniforme en toda su extensión sino que deben plantearse alternativas particulares a cada una de las muchas realidades existentes.

Sigue afirmando que para este fin es necesario delimitar espacios menores que presenten un cierto grado de homogeneidad, en este caso, se interpreta como la necesidad de delimitar espacios caracterizados para realizar concertaciones y transacciones entre los habitantes y usuarios de dichos ámbitos y de éstos con el exterior. Los límites de estos espacios, por las condiciones descritas, solo indican un nivel básico de concertación y no niegan la posibilidad de ampliar el ámbito de concertación en la medida que cada nivel básico esté lo suficientemente organizados para tratar con instancias superiores.

Estos espacios básicos de acción tienen, además que cumplir un requisito importante, el cual es compatibilizar los límites operativos-administrativos de gestión (denominados unidades operativas de gestión) con los límites físicos o naturales de manejo de recursos naturales (denominados unidades físicas de manejo).

Este enfoque de regionalización, conjuga dos extremos:

- El enfoque de regionalización donde predominan criterios de carácter político-administrativos. Entre estos criterios están los de homogeneidad y complementación regional; límites estadales o provinciales vigentes; accesibilidad vial; presencia de grandes centros urbanos; tradición histórica y cultural; especialización económica, y otros. Estas formas de delimitación territorial político-administrativa, son usualmente aplicados a escala nacional, y siguen la demarcación política vigente. Con la prevalencia de los aspectos político-administrativos es difícil que se pueda incorporar la problemática biofísica o ambiental a pesar que generalmente es incorporada como uno de los objetivos a ser alcanzados. Un ejemplo donde prevalece este enfoque está dado por la propuesta de regionalización del Perú efectuada en febrero de 1983. En dicha propuesta, a pesar de considerar aspectos tales como los límites de cuencas hidrográficas se indica que "es indispensable la adaptabilidad de las regiones a la actual división política ya que los

desajustes que causaría el no tomarlo en cuenta, provocaría problemas más complejos que el planteamiento de una regionalización puramente académica y teórica (SIC)".

A pesar de que se consideran aspectos técnicos como orografía, cuencas, suelos, vialidad y otros se logra solo agrupar algunos departamentos y provincias. Al menos en lo que respecta a cuenca hidrográficas, salvo el caso en que los límites departamentales coinciden con el límite de cuencas, la mayoría pertenece a más de una región.

El enfoque de regionalización donde predominan criterios de carácter biofísico y ambiental. Bajo estos criterios prevalecen conceptos climáticos, demográficos, orográficos, hídricos, productivos, ambientales y otros. Como resultado se regionaliza en base a cuencas hidrográficas, valles, punas, niveles altitudinales, zonas de vida, zonas climáticas, etc. Estos enfoques son usualmente planteados por sectores o subsectores de gobierno que tienen como misión realizar manejo y conservación de recursos naturales como agua, bosques, suelos, fauna y otros. Como ejemplo, se tiene el de la identificación de cuencas prioritarias efectuada por la Dirección de Manejo de Cuencas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela, y el de zonas homogéneas para el riego en el Perú (ref. Banco Mundial).

En posición intermedia, la microrregionalización concilia en forma equilibrada los dos enfoques extremos, lográndose: 1) articular física y económicamente las actividades productivas con el potencial de recursos y las necesidades de la población y de la producción; 2) facilitar el aprovechamiento racional de los recursos naturales en armonía con los sistemas ecológicos; 3) organizar los asentamientos humanos facilitando el acceso de la población a los bienes y servicios en correspondencia con el medio cultural y con el medio natural; 4) recuperar la productividad de los ecosistemas, y 5) garantizar soberanía y seguridad nacional.

Este planteamiento es, además, coincidente con otros surgidos de reuniones que indican que la planificación y el desarrollo regional basados en límites naturales como las cuencas hidrográficas en zonas de montaña, asimilados a los límites políticos administrativos existentes, deben ser considerados como la base fundamental para coordinar programas y proyectos de inversión, con el objeto de facilitar las interrelaciones entre grupos que actúan en ellos y para lograr el manejo y conservación del medio ambiente.

## V. LAS RESTRICCIONES PARA APLICAR UN SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVO A NIVEL DE CUENCAS O MICRORREGIONES

### A. CLASIFICACION DE LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES

Las razones para clasificar y describir cuáles son las principales restricciones para alcanzar los objetivos señalados en la primera parte son al menos tres: i) determinar las causas y efectos de dichos obstáculos con el fin de plantear soluciones para superarlas; ii) cuantificar la dimensión, magnitud e importancia del problema detectado, y iii) priorizar la secuencia requerida para superar las restricciones. El definir una determinada situación existente como restricción implica una oposición o carencia para alcanzar los objetivos deseados. La clasificación de éstas puede responder a variadas intenciones. Una de ellas es agruparlas en función de áreas o "paquetes" cuya solución se realiza bajo una misma modalidad o por un sector determinado; otra forma es clasificarlas por el ámbito espacial donde se presentan y una última forma de agrupación es según su influencia directa o indirecta en los beneficiarios potenciales. Cuando se clasifican de acuerdo al área éstas pueden subclasificarse en dos tipos: restricciones de carácter físico o técnico y restricciones de carácter gerencial o administrativo. Este último engloba aspectos políticos, legales, económicos, financieros, institucionales, operativos, culturales, y sociales principalmente.

El proceso de identificación y descripción de las restricciones para alcanzar los objetivos requiere previamente determinar la estrategia que se tiene en mente para alcanzar dichos objetivos. En el presente trabajo se considera que una estrategia gestión para el desarrollo de zonas altas debe incluir: la participación de los campesinos de altura con sus conocimientos e intereses en el desarrollo del ámbito que ocupan; la participación en una mesa de concertación de representantes de estos campesinos con todos los demás grupos de habitantes y usuarios del ámbito o microrregión; la posibilidad de dar asistencia técnica a todos los grupos identificando posibles transacciones entre ellos para facilitarles su participación; la necesidad de disponer de una microrregionalización que compatibilice límites físicos con límites operativos y, finalmente, la necesidad de articular y organizar la acción del estado para lograr aplicar esta estrategia.

Se pretende entonces detectar el grado de dificultad que existe para aplicar o alcanzar estos principios estratégicos de gestión que permitirán alcanzar los objetivos propuestos. No se trata de saber qué problemas afectan a los campesinos de altura, ni sus problemas ambientales, ni las dificultades que deben enfrentarse por el sistema burocrático existente. Todo esto es ya conocido y ha sido planteado previamente. Se trata de encontrar el camino para aplicar una estrategia que resuelva estos conflictos. Por eso se desea saber cuáles son las restricciones existentes para su implementación.

#### B. DESCRIPCION DE LAS RESTRICCIONES ACTUALES PARA LA IMPLEMENTACION DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

El conjunto de restricciones existentes para la aplicación de una estrategia alternativa para el desarrollo y gestión de zonas altas en la región andina se puede dividir en cuatro grandes grupos. El primer grupo de restricciones lo constituye la propia heterogeneidad y complejidad de la realidad andina y el conocimiento que de ella se tiene. Esta ha sido estudiada en forma parcializada, por áreas temáticas o sectorializada y tratando a estos ámbitos a través de este conocimiento como si fueran homogéneas. Para referirse al desarrollo y gestión de estas zonas aisladas y abruptas, es necesario enfrentarse a cientos de ámbitos, cada uno de los cuales presente características propias de índole política, social, cultural, económica y ambiental. Cada una de estas microrregiones requiere a su vez un tratamiento particular e integral, no solo en los enunciados sino también en los hechos.

En cada microrregión es preciso, en consecuencia conocer y comprender la organización y la participación del usuario, rescatar y adaptar tecnologías apropiadas al medio, tratar con sistemas de producción, diversificados pero complementarios, percibir el ambiente físico, su espacio, su altura y su temporalidad. Dado que las cuencas o microrregiones forman un macrosistema complejo, integrado por múltiples sistemas y subsistemas de características propias, con diversos grados de complementariedad interna y externa, el desafío consiste en conocer el potencial de cada uno de estos sistemas. El conocimiento de la realidad andina facilita el camino para reducir el aislamiento, estancamiento y dependencia que actualmente experimentan sus pobladores marginados e integrados a los procesos de desarrollo.

El trabajo consiste en encontrar medios y procedimientos para conocer la realidad de estos cientos de ámbitos en base a diagnósticos dirigidos, con el objeto de asistir a sus habitantes respetando sus características, estableciendo líneas de relación dentro de cada ámbito y entre dichos ámbitos y el exterior, es decir conjugando el desarrollo "desde adentro" con el desarrollo "desde afuera". Esta "realidad" andina, como se aprecia por el análisis de las motivaciones e intereses, tiene varias formas de verse y expresarse y todas estas formas deben ser analizadas y diagnosticadas. Eso no existe a la fecha. Así, para algunos solos les interesa saber cuanta energía o minerales pueden extraer o cuantos sedimentos aporta la cuenca. Para otros lo importante es cuanto suelo está perdiendo y como ello reduce su producción. Los diagnósticos generalmente enfocan solo una faceta de las expuestas o son demasiado genéricos por lo que tienen poca utilidad para interpretar la dinámica de las zonas altas.

Un segundo grupo de restricciones lo constituye la forma como actúa el sector público para enfrentar el desarrollo y gestión en estas zonas. Frente a la alternativa de aplicar una estrategia participativa a nivel de cuenca o microrregión, con un enfoque de abajo hacia arriba y con prioridad en asistir a los sectores más pobres, la acción del Estado presenta las siguientes dificultades: i) motivaciones erróneas que impulsan al sector público a actuar en las zonas altas producto más de intereses que trascienden al ámbito de acción que a una motivación por el hombre, sus recursos disponibles y el ámbito donde habitan; ii) acciones parciales, sectoriales que satisfacen intereses de grupos exógenos al ámbito, cuyos efectos positivos o negativos para los habitantes y usuarios del ámbito con una consecuencia de la intervención y no una resultante de su participación; y iii) una desarticulación institucional del sector público en sus acciones en las zonas altas que confunden al receptor potencial de ayuda.

La motivación basada en asistir al hombre andino con el fin casi exclusivo de "defenderse de los efectos negativos que producen" o como un acto de beneficencia con un apoyo en general más intervencionista que participativo, hace perder oportunidades de conocer, utilizar y potencializar el conocimiento y la capacidad existente en los hombres que habitan en estos lugares. Se pierde entonces la capacidad de potencializar el aspecto productivo-económico, y de demostrar la importancia que tiene la conservación de los recursos naturales renovables de las zonas altas. Por otra parte, la

motivación basada exclusivamente en extracción productiva de las zonas altas, principalmente minerales, agua, y energía sin considerar al hombre, habitante del lugar, es aún más restrictiva porque simplemente los ignora. En algunos casos como el de la Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare (CORNARE) en Colombia ésto ha sido superado en parte mediante una reasignación del 2% de los fondos provenientes de la venta de energía producida en la cuenca para realizar actividades en beneficio de sus habitantes marginados. Esta situación es una de las pocas, donde el hombre de las cuencas altas recibe un porcentaje de los beneficios. Algo similar ocurre en la cuenca del río Cauca con los programas de ordenación de cuencas altas de la Coporación del Valle del Cauca (CVC). En el resto de los casos el beneficio relativo de las grandes inversiones está dado sólo por la posibilidad de obtener empleo temporal, como es el caso de épocas de construcción de obras hidráulicas o caminos, o permanentemente como es el caso de explotación minera. Ello sin embargo no implica necesariamente que se mejore la calidad de vida de los habitantes de la cuenca dado que el balance de los efectos de la construcción de estas obras puede ser negativo por dejar secuelas de inflación, desempleo y transformaciones culturales no deseadas en el lugar.

El tercer grupo de restricciones que se debe superar es la actual dispersión de esfuerzos y desarticulación de la acción de las instituciones del Estado que: no se tranfieren información entre sí, dividen cada una el territorio en espacios funcionales a su quehacer particular, intervienen en ámbitos sin conocimiento del esfuerzo que realizan otras instituciones en el mismo lugar, crean comisiones nacionales de coordinación sin contar con las condiciones previas necesarias para ser efectivas; se interfieren mutuamente en la ejecución de los programas y en las pugnas presupuestales, se multiplican los estudios similares, y generan en consecuencia una ineficiencia y discontinuidad en su apoyo.

Una articulación efectiva y real del sistema institucional con fines de desarrollo y gestión integral, parte del conocimiento y aprendizaje de la propia realidad que se desea mejorar para --a partir de este conocimiento-- crear las condiciones para la organización, articulación y la coordinación insterinstitutional. Los esfuerzos como la microrregionalización, facilitan la definición de la organización más adecuada y los procesos de coordinación porque define espacios comunes y metas de acción.

El cuarto grupo de restricciones surge frente a la necesidad de trabajar simultáneamente en una gran cantidad de cuencas o microrregiones para lo cual no se dispone de un sistema estatal lo suficientemente amplio y articulado. La primera restricción es la dificultad de encontrar suficientes profesionales y técnicos con formación multidisciplinaria y con un sentido catalítico y participativo en sus acciones, para formar parte de este sistema. Estos profesionales o técnicos deben ser capaces de relacionarse con el campesino de altura al mismo tiempo que con las autoridades del sector público y privado, y deben ser el nexo de la interacción entre estos dos sistemas. Estos profesionales o técnicos deben tener un nivel tal que no solo conozcan una variada cantidad de temas técnicos y sociales aplicables a las zonas altas, sino que además deben estar dispuestos a aprender y conocer la racionalidad del campesino y su tecnología. En otras palabras, debe ser capaz de confrontar su "matriz técnica-operativa profesional" con la "matriz técnica-operativa del campesino". Además deben ser capaces de orientar y armonizar los intereses y las acciones que se realizan a nivel de cada comunidad o grupos de campesinos organizados con el resto de los grupos presentes en la cuenca para la que trabajan. Por último deben estar en condiciones de enfrentar y coordinar su acción y su percepción dentro de la cuenca, con los representantes regionales y nacionales a cargo de programas y proyectos en la zona, con el objeto de potencializar el desarrollo.

Las condiciones que deben enfrentar los profesionales para la ejecución de este trabajo son de extrema rigurosidad: difícil accesibilidad a las zonas altas, no disponen de facilidades de vivienda, no disponen de transporte, bajos salarios, etc. Esta situación, en las condiciones actuales, hace extremadamente difícil contar con el contingente necesario para la ejecución de un programa de acción masivo. Para esto faltan insumos tales como recursos financieros, equipos multidisciplinarios, cursos de capacitación, textos guías, estudios del potencial andino, investigaciones de los sistemas de producción, vías de acceso a los lugares, y una división territorial del país en cuencas o microrregiones.

De estos cuatro grupos de restricciones podemos sintetizar lo siguiente:

- Las restricciones provienen de un desconocimiento y más aún, de una persistencia para actuar y enfocar el desarrollo con programas sectoriales

defensivos, enfoques paternalistas, actividades extractivas, o acciones parciales.

- Aun suponiendo que se adquiere una conciencia masiva, basada en una microrregionalización, que desee fomentar la participación de los campesinos de altura y en general de los habitantes de las cuencas, se requiere contar con una organización capaz de actuar en cada uno de los espacios, disponer del contingente profesional y de los recursos para ello.

- La desarticulación de las instituciones a cargo de los proyectos impide la implementación de una estrategia de participación de acción masiva. Sin embargo, la articulación del sistema en si misma no tiene eficiencia ni operatividad sino es en función de la realidad andina conocida.

- Los déficits y carencias (lo que falta) solo serán solucionados y tendrán sentido en la medida en que se asocien con objetivos y estrategias que motiven un cambio en los enfoques de las instituciones existentes así como en la asignación presupuestaria del gobierno y de las fundaciones, bancos y otros con interés de cooperar en el sistema.

En este trabajo solo se desea mencionar las restricciones que se consideran globales para enfrentar el desarrollo. Sin embargo, en un nivel mayor de profundización existe un conjunto de restricciones que están relacionadas con la aplicación de la estrategia participativa a nivel de cuenca o microrregión. Es decir, cuando se trata de fomentar transacciones entre grupos disímiles como por ejemplo, los representantes de una comunidad de campesinos de altura, los propietarios o empresarios de una compañía minera y los representantes de un gran proyecto de riego o hidroelectricidad que obtiene el agua de ese ámbito. La coordinación para llegar a acuerdos también es dificultosa cuando se trata de acciones en una cuenca de múltiples agencias, proyectos, instituciones públicas y privadas, misiones que participan también a nivel regional o nacional. Estas restricciones se deben detectar para cada caso particular, pero sería ciertamente útil disponer de una tipificación de las posibles restricciones que se presentan al tratar de coordinar las acciones en la "mesa de concertación" a nivel de cada cuenca o microrregión.

## VI. LOS AVANCES ACTUALES Y POTENCIALES EN LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA

Los últimos avances en materia de gestión para el desarrollo de zonas de alta montaña en América Latina sea a nivel de cuencas, microrregiones o regiones se han caracterizado por una tendencia a adoptar modalidades de carácter multisectorial o integral. Dichos enfoques se pueden agrupar en dos tipos: i) un enfoque de gestión para el desarrollo integral de zonas de alta montaña, sin necesariamente considerar ámbitos precisos; y ii) un enfoque de gestión para el desarrollo integral considerando ámbitos precisos como de cuencas o microrregiones. A pesar de las intenciones de multisectorialidad e integralidad --que reconocen la necesidad de la coordinación entre sectores y la participación de los habitantes y usuarios para obtener el mejoramiento de la calidad de vida y el aprovechamiento y conservación de las zonas altas-- en la práctica normalmente se han adoptado modalidades parciales o sectoriales sin coordinación y con poca participación por lo que sus efectos han beneficiado sólo a algunos grupos privilegiados o al desarrollo de sólo algunos sectores o ha facilitado la explotación de sólo algunos recursos rentables, no alcanzándose el carácter integral del desarrollo y gestión que se deseaba.

En el cuadro 1 se presenta una clasificación de las diferentes modalidades que han adoptado estos enfoques. Esta tiene una finalidad puramente analítica, dado que, en la realidad estas formas de enfrentar el desarrollo no son absolutas, por el contrario en la mayoría de los casos éstas son complementarias.

### A. POLITICAS Y MODALIDADES DE GESTION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE ALTA MONTAÑA DE NIVEL NACIONAL

Esta clasificación incorpora aquellas políticas de alcance nacional que los gobiernos han dado en un sentido amplio y generalizado para las zonas altas. Para tal efecto se han tomado las zonas altas, como "la sierra" en el caso peruano, sea como un solo ámbito homogéneo, sea señalando posibles ámbitos de acción como regiones, microrregiones o cuencas y se han formulado políticas y leyes de carácter global para orientar el desarrollo de estas zonas. Esta modalidad ha adoptado dos enfoques:

a) Enfoques de nivel nacional con alcance multisectorial para las zonas de alta montaña. Este enfoque se limita generalmente a enunciar políticas, formular leyes y reglamentos, proporcionar lineamientos estratégicos o

POLITICAS Y MODALIDADES DE GESTION PARA EL DESARROLLO  
DE ZONAS DE ALTA MONTANA

A. Políticas y modalidades de gestión de zonas altas con alcance nacional	A.1 Enfoques nacionales multisectoriales	Leyes, políticas, reglamentos, programas nacionales para el fomento del desarrollo de zonas altas.
		Leyes, políticas de desarrollo multisectoriales.
	A.2 Enfoques nacionales sectoriales	Leyes, Políticas y reglamentos de desarrollo sectorial (riego, fauna, bosques).
		Leyes nacionales de ordenación de cuencas.
		Leyes nacionales de aguas.

---

B. Políticas y modalidades de gestión de zonas altas con alcance regional, microrregional o de cuencas	B.1 Enfoques desarrollistas a nivel de ámbitos concretos	B.1.1 Enfoque empresarial o de aprovechamiento de recursos naturales	Proyectos o programa de inversiones, enfoques empresariales de extracción, explotación o uso.
		B.1.2 Enfoque social o de mejoramiento de la calidad de vida.	Asistencia, subsidios, créditos, pequeños programas, etc.
	B.2 Enfoques ambientalistas a nivel de ámbitos concretos	B.2.1 Enfoque preservacionista, proteccionista	Control de fenómenos dañinos, erosión, deslizamientos, contaminación, protección de recursos en extinción (flora, fauna, otros)
		B.2.2 Enfoque conservacionista o de uso racional	Enfoque de manejo de los recursos naturales con fines de producción y conservación.

**Nota:** Cuadro elaborado por Axel Dourojeanni y Tomás Santa María, Unidad de Recursos Hídricos, CEPAL, 1987.

planes, para el fomento del desarrollo de zonas altas, incluyendo en algunos casos consideraciones específicas al medio ambiente, y a una regionalización tal es el caso de los programas políticos propuestos por la Izquierda Unida (UI) en el Perú,<sup>1/</sup> que propone una estrategia para la sierra y el agro peruano y el Partido Aprista Peruano (APRA) <sup>2/</sup> con un programa de desarrollo de la sierra y una propuesta de ejecución de políticas para abordar el tema tales como: i) una política tributaria; ii) políticas cambiarias diferenciales; iii) políticas de crédito y financieras; iv) política de precios de sustentación de los bienes agrícolas; v) políticas de promoción y producción por cultivo; vi) políticas de comercialización; vii) políticas de programación de las importaciones de insumos agrícolas; viii) política de inversiones del estado; ix) política de gestión y capacitación empresarial; x) políticas de empleo en el sector agropecuario; xi) política tecnológica vinculada a la sierra; xii) política de concertación del estado con los productores del consejo nacional agrario; xiii) políticas de previsión de fenómenos naturales; xiv) políticas de acción del estado en la agroindustria; xv) políticas de consumo.

b) Enfoques de nivel nacional, con alcance solamente sectorial. Puede o no señalar ámbitos de acción particular a cada sector. Al igual que el anterior estos enfoques nacionales se limitan generalmente a la formulación de políticas, promulgación de leyes y reglamentos, realización de diagnósticos y programas nacionales con fines de manejo de recursos selectivamente identificados. Sus ejecutores son usualmente institutos y ministerios. Entre los avances en estos enfoques se destacan la ley de ordenamiento de cuencas de Colombia <sup>3/</sup> que reglamenta aspectos ambientales sobre cuencas en ocho capítulos tales como: i) disposiciones generales referidas a la definición, delimitación, y condiciones de aprovechamiento de cuencas; ii) de la ordenación y las finalidades, prioridades, medidas de protección, sujeción de las actividades al plan, autorización para asentamientos; iii) del plan de ordenación y su competencia para su declaración, adopción y aprobación de éste, participación oficial, causales para la ordenación y aspectos metodológicos; iv) de la ejecución del plan, las responsabilidades de la ejecución, seguimiento, y evaluación, facultades de intervención; v) de la administración de las cuencas, cooperación para la protección de éstas, asociación de usuarios, organización de las asociaciones; vi) financiación de los planes de ordenación, determinación del

monto de las tasas; vii) de las expropiaciones y servidumbres, declaración de utilidad pública e interés social, recursos, establecimiento de la indemnización, proceso de expropiación, servidumbres públicas, imposición administrativa de servidumbre, proceso de servidumbre, y viii) de las prohibiciones y sanciones, competencia policiva, procedimientos.

Otra ley destacada es la Ley General de Aguas del Perú 4/ que establece el uso justificado y racional de este recurso en armonía con el interés social y el desarrollo del país. Esta en sus disposiciones generales establece que las aguas son propiedad del Estado, sin excepción, además el Estado deberá: i) formular la política general de su utilización y desarrollo; ii) planificar y administrar sus usos de modo que ellos tiendan a efectuarse en forma múltiple, económica y racional; iii) inventariar y evaluar su uso potencial; iv) conservar, preservar e incrementar dichos recursos, y v) realizar y mantener actualizados los estudios hidrológicos, hidrobiológicos, hidrogeológicos, meteorológicos y demás que fuesen necesarios en las cuencas hidrográficas del territorio nacional. Como último ejemplo de este tipo de enfoque está el Decreto 1111 sobre protección y manejo de cuencas de Ecuador.<sup>5/</sup> Otros avances en estos campos se dan en todas las leyes que fomentan el desarrollo sectorial de algún uso, explotación, protección o conservación de recursos en la Sierra como ley de fomento de riego en la Sierra, de desarrollo forestal comunal, de manejo de camélidos, de pequeña minería, y de apoyo a comunidades campesinas.

#### B. POLITICAS Y MODALIDADES DE GESTION PARA EL DESARROLLO A NIVEL DE CUENCAS Y MICRORREGIONES

Esta clasificación de modalidades de gestión para el desarrollo de las zonas altas se refiere y se aplica a nivel de ámbitos de acción previamente demarcados como una cuenca hidrográfica, una región o una microrregión. Existe en estas políticas y modalidades, un reconocimiento de las particularidades y de la complejidad de la realidad de cada lugar más específico que en las de nivel nacional. Las políticas en este caso dan más libertad de acción a nivel de cada uno de estos ámbitos (descentraliza) para permitir recibir información de los habitantes y usuarios locales. Estas políticas y modalidades de gestión tienden tanto a fomentar el desarrollo de las zonas altas y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes como a la conservación y protección de los recursos naturales. En la

práctica sin embargo muchas veces se aprecia que estas políticas sólo llegan a tratar una parte de estos aspectos.

Bajo esta clasificación de políticas y modalidades aplicadas a ámbitos prefijados se aprecian dos enfoques:

a) Un enfoque desarrollista caracterizado por dos tendencias para enfrentar los problemas de la realidad andina:

- Una tendencia a orientar el desarrollo de cuencas o microrregiones vía el aprovechamiento de los recursos naturales más rentables a través de programas y proyectos de inversión. Dichos programas son ejecutados por corporaciones o empresas estatales o privadas y enfocan el uso de ciertos recursos de gran demanda como los energéticos, mineros, y agua potable.

- Una segunda tendencia dentro del enfoque "desarrollista" es de orientación más claramente social y persigue el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y usuarios de menores recursos, vía la asistencia técnica o social, la asignación de subsidios o créditos especiales o a través de pequeños programas y proyectos sectoriales.

b) Un enfoque ambientalista caracterizado también por asumir dos tendencias.

- Una tendencia a fomentar la preservación y la protección vía el control de fenómenos negativos a nivel de cuencas, laderas o ecosistemas tales como la erosión, deslizamientos, inundaciones, contaminación, preservación de recursos naturales en extinción y en general la protección sin utilización. Esta tendencia a la "protección" o a la "preservación" se ha traducido en numerosas acciones en las zonas altas. Destacan las grandes inversiones en protección de cuencas efectuadas por diversas instituciones para controlar el aporte de sedimentos (Corporación Dominicana de Electricidad 6/ y FAO 7/); las leyes de protección de fauna y flora en extinción; la creación de parques nacionales, santuarios, y reservas en zonas de montaña y otras políticas que se dan para ser aplicados en lugares concretos.

- Una tendencia a fomentar el manejo racional de los recursos naturales con el fin de obtener una producción sostenida en el tiempo. Esta tendencia conservacionista también se ha materializado en numerosas leyes, programas y proyectos en la región. Destaca el programa nacional de conservación de suelos y aguas del Perú, que se realiza en cuencas y con comunidades determinadas, los programas de conservación de suelos en zonas cafetaleras en

Colombia y muchísimos otros programas de conservación aplicados en cuencas y sectores específicos.

Estos avances, tanto teóricos como en relación a la ejecución de actividades en el campo, son diferentes en cada país de América Latina. Muchos planteamientos teóricos hasta la fecha carecen de aplicación efectiva. Lo más complejo es que hay una gran desarticulación entre todos estos enfoques dentro de un mismo país. Los logros parciales de cada uno no han sido aún analizados y comparados, perdiéndose con esto la oportunidad de crear e ir formando una escuela de pensamiento en torno a los sistemas de gestión para el desarrollo de zonas altas y de asistir a los gobiernos a articular mejor sus esfuerzos.

Las experiencias prácticas en gestión para el desarrollo de cuencas o microrregiones tampoco han sido aún evaluadas por lo que es difícil emitir juicios sobre los avances logrados en la ejecución y acciones de carácter sectorial y multisectorial. La cantidad de programas y proyectos ya efectuados constituyen una fuente valiosa de información que debe ser rescatada en forma sistemática con la revisión de documentos e informes y evaluaciones en el terreno. La clasificación somera que se presenta aquí de políticas y modalidades sólo pretende incentivar al lector a efectuar un análisis propio de lo que sucede en su país.

Cabe recalcar que para efectuar este trabajo se precisa realizar evaluaciones en el terreno porque muchos de los estudios e informes sobre lo realizado en materia de desarrollo integral de cuencas o microrregiones de alta montaña que se basan exclusivamente en lo formalmente indicado en documentos dan a veces la falsa sensación de que se tiene un gran avance en la materia cuando en realidad las situaciones para los habitantes y los recursos de las zonas altas no han cambiado en forma positiva o significativa. Al respecto, cabe citar las palabras de Abraham Lowenthal en una entrevista que le hicieron sobre sus experiencias en el Perú. En dicha entrevista le preguntaron cuáles habían sido sus mayores errores en sus trabajos acerca del Perú, a lo que él respondió "la falta fundamental ha sido tener una visión demasiado centralizada de Lima, haber confiado demasiado en los documentos y planes que hablan de las realidades y los proyectos de la sierra y la selva, y no ir a ver eso en la práctica. Es una falla que comparto con muchos estudiosos del Perú --incluso nacionales-- pero eso no la excusa".8/

Todas las soluciones de gestión actualmente en práctica adolecen de males comunes tales como: i) la falta de articulación y potencialización de esfuerzos; ii) una falta de identificación y priorización de las restricciones u obstáculos a ser superados que pretenden superar con ello; iii) enfoques globalistas que desconocen la heterogeneidad de la realidad andina; iv) enfoques parciales o sectoriales que apuntan a solucionar sólo una parte de los problemas, y v) falta de evaluaciones de los avances teóricos con respecto a la acción en el campo. Sin embargo, al igual que estos aspectos negativos, las alternativas en suso tienen aspectos y avances positivos que pueden ser rescatados, aplicados en otros lugares y potencializados entre sí. La dificultad para realizar este rescate es que una alternativa será "buena" sólo en función de los objetivos que se persiguen y las características del lugar donde se aplica. Por ello, es más importante disponer de una lista o "menú" de opciones en lenguaje computacional, con sus características más relevantes, que una apreciación personal del evaluador.

#### C. INSTANCIAS GUBERNAMENTALES FORMALES Y PARAFORMALES UTILIZADAS PARA EL DESARROLLO DE ZONAS ALTO ANDINAS

La variedad de enfoques y estrategias que utilizan los gobiernos para favorecer el desarrollo de las zonas alto andinas presentan, en una primera impresión, un aspecto más bien caótico y disperso que de coordinación. Sin embargo, en un primer análisis efectuado, se percibe una tendencia, tenue pero firme, hacia un ordenamiento de las mismas en los países.

Para hacer el análisis se ha partido del planteamiento teórico de que las políticas enunciadas por los gobiernos se ejecutan siguiendo un orden que parte del nivel nacional y se aplica en instancias cada vez menores, tales como estados, regiones, departamentos, microrregiones, provincias, municipios, comunas, localidades, cuencas mayores o cuencas altas, veredas o cualquier otra denominación de espacio o instancias de planificación en que se subdivide un territorio. Se supone igualmente que a nivel de cada una de estas instancias y entre ellas existe una coordinación de las acciones del Estado de tal manera que las políticas se complementen y se cumplan en forma eficiente. Cada instancia a su vez se ha analizado según su estructura organizacional. Dicha estructura se ha denominado formal cuando corresponde a la estructura del sistema central del gobierno como las direcciones generales de los ministerios y las acciones se ejecutan por intermedio de las

instancias político-administrativas tradicionales y se ha llamado paraformal cuando corresponde a la estructura paralela y semidependiente adscrita a uno o más sectores como son los programas y proyectos especiales, las corporaciones autónomas que actúan a través de sus propias instancias y ámbitos.

El objetivo del presente análisis introductorio es determinar qué similitudes o desviaciones existen en la aplicación de las políticas estatales con respecto a este patrón de referencia.

La primera instancia está conformada por el sistema central de gobierno que formula las políticas nacionales. Dichas políticas, en general, son relativamente similares en todos los países de la región andina en el sentido de manifestar su interés por el desarrollo de las zonas altas, el beneficio de las áreas rurales, la conservación o protección de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Algunas son más específicas e incluyen enunciados con respecto a instrumentos como participación, descentralización, tenencia de la tierra, otorgamiento de créditos, subsidios y asistencia técnica. Un ejemplo de estos enunciados de políticas para definir una estrategia nacional para las zonas altas se encuentra en el plan del APRA del Perú.<sup>9/</sup> Las políticas de nivel nacional en esta instancia normalmente se limitan a formular leyes que las rijan.

La segunda instancia está conformada por los organismos públicos de alcance nacional encargados de conducir las políticas y leyes previamente aprobadas por las autoridades gobernantes a nivel de todo el territorio. Son principalmente institutos y comisiones nacionales tales como los de planificación o de recursos naturales. Las direcciones generales de aguas, forestales, energía, vivienda y agua potable adscritas a los respectivos ministerios. Las empresas públicas nacionales como las de electricidad, las corporaciones de fomento o de obras públicas; las universidades y centros de investigación.

Estos organismos, instituciones, comisiones, centros, fundaciones y otras entidades similares a nivel nacional, tienen como funciones usuales normar acciones (organismos técnico-normativos) o ejecutar acciones (organismos ejecutivos). Las acciones con fines normativos son por ejemplo, elaborar normas técnicas, formular planes operativos, capacitar funcionarios, investigar, organizar agencias, administrar presupuestos, supervisar, otorgar concesiones, fiscalizar y otros.

Las acciones con fines ejecutivos son formular y ejecutar directamente proyectos de inversión en las zonas altas tales como proyectos de riego con participación comunal, programas de desarrollo rural integrado, programas nacionales de electrificación rural, programas de construcción de caminos rurales y programas de subsidio conservacionista así como ordenar, manejar y proteger recursos.

Si bien las acciones con fines normativos y ejecutivos de nivel nacional deberían aplicarse siguiendo una secuencia de instancias y ámbitos previamente definidos, en la práctica ello no ocurre por la superposición de divisiones territoriales funcionales a distintos sistemas. A modo de ejemplo, el caso del Perú presenta tres grandes divisiones que compiten entre sí para distintos fines:

- a) instancias y ámbitos político-administrativos: país, departamento, provincia, distrito y comuna;
- b) instancias y ámbitos geográfico-ecológicos: zonas naturales (sierra), hoyas o cuencas, subcuencas, zonas ecológicas y pisos altitudinales;
- c) instancias y ámbitos técnico-operativos: país, regiones, microrregiones, sectores de tratamiento, unidades básicas de tratamiento, comunidades campesinas.

Cada ministerio, sector e inclusive cada subsector tiene su delimitación propia en lo normativo y ejecutivo. Por ejemplo en el Ministerio de Agricultura del Perú, la Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones actúa en distritos de riego que abarcan una o más cuencas hidrográficas, sin embargo la Dirección General de Forestal y Fauna opera distritos forestales que tienen otros límites que los de riego y corresponden a zonas ecológicas. En el mismo sector las agencias agrarias, a su vez, operan otros ámbitos que no necesariamente tienen la misma delimitación que los distritos de riego o forestales. A su vez, el mismo ministerio tiene a su cargo programas y proyectos de inversión que se implementan a nivel de otros ámbitos específicos y crean sus propias instancias para actuar sobre sistemas de cuencas, microrregiones, zonas ecológicas, ámbitos de comunidades o simplemente parcelas. Este ejemplo de multiplicidad de ámbitos corresponde solo al sector agricultura. La situación sin embargo es similar en otros sectores públicos del mismo gobierno (educación, transporte, energía, etc.) así como en dependencias de institutos, comisiones, centros, universidades y otras entidades de nivel nacional.

La tercera instancia que se ha denominado de nivel regional y que puede estar asociada a una o más cuencas hidrográficas o uno o más departamentos o estados está representada por corporaciones o autoridades regionales de desarrollo, corporaciones de desarrollo de grandes valles o cuencas y comisiones regionales de desarrollo. Los nombres difieren según los países y de acuerdo al mayor o menor grado de autonomía de que disponen, la forma como incorporan aspectos ambientales y el ámbito que abarcan sus acciones. En algunos casos la llamada autoridad regional es simplemente la autoridad estatal o departamental; en otros, corresponde a una autoridad especialmente creada. La instancia regional o de cuencas entra a veces en competencia con las agencias que representan a los organismos nacionales. También, si no tienen poder y respaldo político suficiente, las autoridades regionales compiten con otros organismos regionales tales como empresas públicas, universidades locales, municipios de centros poblados importantes y autoridades de desarrollo de cuencas.

Los gobiernos regionales por su parte, también realizan actividades indirectas de apoyo al desarrollo como planificar, educar, fiscalizar, controlar e investigar y actividades directas como la construcción de obras, contratar empresas, asistir a comunidades y otras. Sucede que los gobiernos regionales reproducen el centralismo nacional sobrepasando instancias menores que existen en la región como autoridades microrregionales, municipios y proyectos locales.

La cuarta instancia, que se ha denominado de nivel microrregional, está representada por las autoridades y programas a nivel microrregional o provincial. También puede estar representada por autoridades de cuencas hidrográficas relativamente pequeñas y por jefaturas de estos ámbitos. La instancia microrregional a veces actúa en forma independiente de las autoridades regionales, departamentales o estatales aun cuando se supone que debe actuar en forma coordinada con ellos.

También sucede en la práctica que ciertos programas y proyectos de instancia nacional como, por ejemplo, un proyecto nacional de mejoramiento de riego en la sierra salta la instancia regional y microrregional y actúa directamente a nivel de comunidades campesinas o con dueños de parcelas, sin informar de sus acciones a las autoridades intermedias pertinentes.

Entre autoridades de agencias del gobierno central y los jefes de programas de nivel microrregional tampoco existe necesariamente una

coordinación. Inclusive es común observar un desconocimiento entre las propias agencias de lo que cada una realiza. Para corregir esta situación es que se crean usualmente comisiones intersectoriales de coordinación similares a las que se organizan a nivel regional.

La quinta instancia estaría conformada por comunidades campesinas, cooperativas u otras formas asociativas de usuarios y habitantes del lugar, municipios, distritos o veredas así como agencias y jefaturas de programas y proyectos de carácter local. La organización y coordinación de las actividades de desarrollo y conservación a este nivel debería ser realizada por una autoridad microrregional provincial aun cuando en la práctica ello no necesariamente ocurre. En esta instancia se supone que funcione por lo menos una mesa de concertación que permita la participación de habitantes, usuarios, técnicos y jefes de proyectos que se desarrollan en el espacio de su jurisdicción.

La sexta instancia y, a su vez, el primer nivel en importancia, dado que supuestamente constituye el objetivo de acción de todas las demás instancias anteriores, sería el grupo formado por la familia y el individuo.

En resumen: i) cada una de estas instancias es utilizada para desarrollar estrategias sectoriales, multisectoriales e integrales; ii) cada agencia o entidad tiene sus propias delimitaciones de ámbitos; así se superponen ámbitos definidos por límites político-administrativos como provincias, con ámbitos definidos por límites geográficos-ecológicos como cuencas con ámbitos definidos por límites técnico-operativos como microrregiones; iii) para cada uno de estos ámbitos no se dispone necesariamente de una autoridad definida y, si existe, no es necesariamente respetada por las agencias que estando presente en dicho lugar responden a mandatos de niveles más altos; iv) en cada ámbito hay acciones de empresas e instituciones que siguen sus propios planes sin coordinar con las autoridades locales; v) cada programa o proyectos obtiene recursos económicos de diferentes fuentes rigiéndose, además, por reglas propias lo que genera diferencias significativas de poder entre personas del sector público.

Como un siguiente paso se ha tratado de determinar el origen de esta situación.

Partiendo del principio que el caos aparente en la aplicación de políticas públicas en las zonas altas tiene una lógica, se plantearon las

siguientes observaciones sujetas a mayores comprobaciones profundizando el estudio.

i) La estructura centralizada del sistema formal de gobierno de los cinco países 10/ estudiados está representada por una división de instancias y ámbitos que solo sirven para el desarrollo de la acción de algunos sectores públicos. Por ejemplo, la división político-administrativa de departamentos, provincias y distritos en el Perú es útil para el sector de educación y para el sector salud pero es inoperante para la gestión de recursos naturales con fines de producción agrícola, forestal o pecuaria y sobre todo con fines de aprovechamiento integral de recursos.

ii) Frente a la imposibilidad que tienen algunos sectores para trabajar con los espacios establecidos formalmente, se han ido precisando otros ámbitos e instancias de gestión de tipo paraformal, sobre todo para realizar programas y proyectos de inversión con fines de desarrollo. Por ejemplo, cuando dichos programas han sido orientados a la gestión de los recursos naturales, en particular el agua, se crearon instancias a nivel de cuencas hidrográficas y a nivel de ámbitos ecológicos. En los cinco países estudiados esta es una situación de hecho que está respaldada por leyes. Así, se crearon corporaciones autónomas a nivel de cuencas, distritos de riego a nivel de cuencas, distritos forestales y proyectos o programas especiales para desarrollar determinada área. Para efectos de este estudio éstas se han denominado instancias paraformales.

iii) Frente a esta situación de hecho han aparecido más de una autoridad paralela a nivel regional, unas formales y otras paraformales. Un ejemplo es tener en una región el gobernador local (formal) y el director de una corporación autónoma de desarrollo (paraformal) dirigiendo cada uno las políticas estatales de desarrollo, desde su propia perspectiva, con recursos diferentes y con autonomía de gestión también diferente. Ello ha llevado a los gobiernos a tratar de regionalizar y microrregionalizar el país buscando compatibilizar las instancias y ámbitos formales con las instancias y ámbitos paraformales creados para fines específicos, lo que no se ha logrado plenamente en ninguno de los cinco países estudiados.

iv) Hasta la fecha el sistema vertical de articulación para los tres tipos de instancias y ámbitos detectados para la acción (político-administrativa, geográfico-ecológica y de compatibilización de ambas en regiones funcional-operativas) no ha sido lo suficiente para cumplir los

mandatos de las políticas que emanan del gobierno central, específicamente cuando éstas, son para beneficiar a grupos marginados y zonas aisladas. En otros términos, a medida que una política para la acción se transmite desde instancias superiores a las inferiores (de arriba-abajo), los recursos y el personal encargado de ejecutar dicha acción disminuye hasta perder capacidad real de gestión. El caso más común es que el sistema formal central disponga de mas recursos y personal que el sistema regional o provincial. A nivel de distritos las agencias de los gobiernos prácticamente no disponen de las condiciones operativas necesarias para ejercer las actividades que le son asignadas por el gobierno central siendo paradójicamente esta instancia donde el contacto es directo con los individuos y donde la gestión puede ser tangible para ellos.

v) El sistema formal para cumplir algunas de sus funciones, ha encontrado la fórmula de establecer instancias "paraformales" que complementan su acción con el fin de suplir de esta forma las necesidades de gestión de ciertos sectores y de algunos programas y proyectos con el objeto de saltar instancias intermedias y llegar directamente con la acción al hombre o a la comunidad. Un alto porcentaje de las acciones del sector público para las áreas marginadas en zonas altas provienen de programas que tienen fuentes y regimenes especiales y disponen de fondos también especiales (préstamos, donaciones, subsidios y otros). Es decir, para llegar a las áreas mas deterioradas y a los sectores mas pobres de la población andina, los gobiernos han optado por lanzar programas y proyectos o crear corporaciones que siguen patrones especiales apartados del sistema formal.

Algunos de estos programas, se han ido consolidando con el tiempo a través de la creación a nivel nacional de un instituto especializado, una dirección general de un programa especial o una corporación nacional de desarrollo. Esta situación se repite a otras instancias regionales donde también se evidencian proyectos especiales asociados a corporaciones locales de desarrollo, universidades, centros o fundaciones. Muchos de estos programas tanto del nivel nacional como regional o local reciben apoyo técnico y financiero de misiones extranjeras que generalmente operan con la máxima independencia del sistema formal como una forma de asegurar su acción hacia los mas necesitados con personal capacitado y libertad para el uso de fondos.

Puede concluirse que frente a la incapacidad de dar respuestas rápidas mediante el sistema burocrático formal para la puesta en práctica de políticas en forma efectiva y en corto plazo, es que este mismo sistema ha generado en la región una serie de opciones de gestión alternativas, así como programas y proyectos que alcanzan sus objetivos específicos y aplican las políticas públicas en forma mucho más efectiva para asistir a los sectores más marginados.

Esta proliferación de instancias, programas y proyectos que se han denominado paraformales adolece aún de una falta de coordinación entre sí, en el orden vertical y horizontal de gestión, lo que resta parte de la eficiencia ganada.

Por otro lado se observa, que parte de este sistema paraformal, tiende a ser formalizado bajo el amparo de algún organismo superior o que se crea especialmente o mediante la fusión de dos o más programas. (En el Perú el caso que ilustra esta situación fue la creación de la Oficina Nacional de Pequeñas y Medianas Irrigaciones hoy Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola (INAF) mediante la fusión del Plan de Mejoramiento de Riego en la Sierra (Plan Meris) y de la línea global de pequeñas y medianas irrigaciones. El primero financiado en parte por el AID y en parte por el Gobierno Alemán, y el segundo por el BID.)

Esta tendencia a formalizar estas instancias de gestión a veces tergiversa los objetivos iniciales de los programas que le dan origen. El peligro está en la burocratización y tendencia a la centralización que generalmente aleja y dificulta la acción en el campo.

#### VII. SOLUCIONES POSIBLES PARA AVANZAR EN EL DESARROLLO Y GESTIÓN DE CUENCAS Y ZONAS DE ALTA MONTAÑA

Tal como se ha manifestado en la primera parte de este estudio, lo que se pretende es plantear alternativas que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas altas y propiciar la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales en dicho ámbito. Esta afirmación no pretende limitar el enfoque al beneficio exclusivo de los habitantes más pobres sino al conjunto de habitantes y usuarios en un balance equitativo y redistributivo en el entendido que todos pueden beneficiarse mutuamente y que no es necesario ni beneficioso enfocar a los menos favorecidos actualmente con un sentido "paternalista". Por ello se persigue potencializar y

valorizar las zonas altas con un sentido productivo y no exclusivamente conservacionista-proteccionista estableciendo las relaciones y posibles transacciones entre todos los usuarios y habitantes de las cuencas o microrregiones.

La estrategia consiste en reforzar y articular los enfoques y modalidades adoptadas en América Latina para realizar la gestión del desarrollo de zonas altas, que apunten a la consecución de los objetivos planteados en este estudio y coincidentes con estas propuestas de solución que permitan avanzar en el tema. No se pretende desconocer los avances logrados en la materia, sino por el contrario, es a partir de un reconocimiento de los aportes y logros alcanzados, que se plantea una sistematización de los diferentes enfoques de gestión para el desarrollo integral de cuencas, microrregiones y zonas altas en general de la región andina.

Entre los criterios y soluciones que aparentemente son de consenso en los países andinos se han recogido los siguientes:

El primero, se refiere a la necesidad de modificar la mentalidad del enfoque para enfrentar la realidad de las zonas altas de la región andina. Para cambiar esta mentalidad es esencial profundizar el conocimiento y revalorar el potencial de las zonas altas integrando la valorización de recursos "conocidos" como los minerales y el agua con los hoy "desconocidos" o poco apreciados. Para conocer y valorizar el potencial de las zonas altas, tanto del hombre como de los recursos, no queda otra alternativa que recoger la abundante información disponible con un criterio más amplio y dirigido que el actual. Se debe también avanzar en investigaciones, conjuntamente con el habitante del lugar, sobre alternativas de producción y conservación para poner en valor ingentes recursos mineros, turísticos, faunísticos, forestales y muchos otros que, compartidos en su explotación y uso racional, pueden mejorar la calidad de vida tanto de los habitantes como de los usuarios locales y no locales.

Un segundo paso posible, es tratar de darle coherencia y articulación al sistema institucional de "abajo" "hacia arriba". Esto requiere un camino difícil pero necesario que implica acciones tales como: i) delimitar las cuencas o microrregiones, y ii) organizar en cada cuenca o microrregión una mesa de concertación. Es a partir de estos espacios concretos con problemas tangibles cualitativos y cuantitativos que se puede lograr la coordinación

real para la acción institucional a nivel nacional y no a la inversa. Las soluciones de coordinación sólo se pueden lograr frente a la constatación de los problemas concretos y de los intereses de las personas que viven o utilizan el lugar. Para ello debe permitírseles participar, negociar, y concertar con los intereses regionales y nacionales. El camino opuesto, es decir tratar de articular las acciones del Estado en las zonas altas vía la creación de grandes "comisiones de cuencas a nivel nacional" jamás ha funcionado.

Un tercer paso es masificar la acción. Ello implica realizar un trabajo sistemático de entrenamiento e implementación de equipos técnicos capaces de servir de asistentes técnicos en cada cuenca o microrregión. Este entrenamiento debe permitir entregar al estudiante medios para apreciar y reconocer los conocimientos y la racionalidad de los habitantes de dichas cuencas o microrregiones para, recién a partir de este conocimiento, plantear sus ideas.

Este ejercicio equivale a comparar "la matriz técnica de conocimientos del profesional" con lo que puede llamarse la "matriz técnica de conocimientos del campesino de altura". Vía esta comparación se pueden establecer acciones posibles que implique mejoras en la actividad local. Este es un trabajo para el cual el profesional debe estar preparado contando previamente con un entrenamiento transdisciplinario.

Los pasos siguientes en el planteamiento de soluciones son probablemente más complejos y se refieren a: i) la necesidad de formar y hacer funcionar los mecanismos de participación de los representantes de los habitantes marginados y no marginados y formales o informales; ii) la factibilidad de invitar a participar de la mesa de concertación a todos los grupos presentes en la cuenca y juntar directores de empresas, por ejemplo de generación de energía, con jefes de comunidades campesinas y de pobladores locales, y iii) la posibilidad de asistir, proponer, y generar transacciones que signifiquen beneficios entre grupos que hoy no saben en qué pueden beneficiarse mutuamente y más bien se encuentran en conflicto.

El fomento de la participación bajo la asistencia de técnicos del Estado es clave para alcanzar los objetivos propuestos de equidad tanto para los campesinos de altura como de los demás usuarios, así como de conservación de recursos. En un comienzo las posibilidades de transacciones pueden darse ya entre los numerosos programas existentes en algunos países dando también

participación a los usuarios y habitantes del ámbito. Las transacciones podrán multiplicarse sin embargo solamente en la medida que se disponga de una microrregionalización aceptada y se lleguen a acuerdos entre las metas de programas y proyectos de asistencia, y las metas de los habitantes del lugar. Todo ello requiere de un apoyo estatal continuo y con el poder para orientar las transacciones. En la realidad en todos los países andinos se dispone de experiencias sobre fomento de participación, proyectos andinos, y microrregionalización. Se dispone de los ingredientes por lo que lo más importante es obtener un consenso político para reforzar y articular, sin destruir ni negar la existencia de los actuales programas, lo que se está haciendo.

#### Notas

1/ Javier Iguíñiz, "Propuesta de Plan de Gobierno de IU para la Sierra del Perú", en Estrategias para el desarrollo de la sierra, Universidad Nacional Agraria "La Molina" y Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cuzco, Perú, abril de 1986.

2/ Víctor López, "Programa del APRA: Desarrollo de la Sierra", en Estrategias para el desarrollo de la sierra, Universidad Nacional Agraria "La Molina" y Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas", Cuzco, Perú, abril de 1986.

3/ Ministerio de Agricultura, Decreto No. 2857, Bogotá, Colombia, 13 de octubre de 1981, "Por el cual se reglamenta la parte XII, Título 2º, Capítulo III del Decreto-Ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas y se dictan otras disposiciones".

4/ Ministerio de Agricultura, Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones, Ley General de Aguas y sus Reglamentos, Lima, Perú, 1976.

5/ Presidencia de la República, Decreto No. 1111, Quito, Ecuador, 20 de agosto de 1982.

6/ Axel Dourojeanni, "La Cuenca del Río Blanco. Informe de Viaje y Términos de Referencia para un Plan de Protección". Consultoría efectuada para la Corporación Dominicana de Electricidad y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Santo Domingo, República Dominicana, febrero de 1980.

7/ FAO, "Plan de acción conducente al manejo de la cuenca del río Paute (Ecuador)", (RLAT/83/22-FOR-1) Santiago de Chile, 1983.

8/ Entrevista hecha a Abraham Lowenthal por Luis Pasara en Caretas, 23 de junio de 1986, publicación No. 910, Lima, Perú.

9/ Víctor López, op.cit.

10/ El análisis se ha realizado basado en el estudio comparativo de estrategias de desarrollo y gestión para los países de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

