

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.430
11 de septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL



**ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y GESTION DE CUENCAS Y ZONAS
ALTAS EN AMERICA LATINA: UN ANALISIS CRITICO ***

* Conferencia presentada en el Seminario Internacional de Conservación de Suelos y Aguas, realizado en Lima del 13 al 17 de abril de 1987. Este Seminario fue patrocinado por la Universidad Nacional Agraria La Molina, Facultad de Ingeniería Agrícola y la Fundación Friedrich Ebert, con el auspicio de la Asociación de Ingenieros Agrícolas del Perú, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales y la Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones.

INDICE

	<u>Página</u>
1. ¿Qué interés se tiene en las zonas altas y qué se ha hecho por ellas?.....	1
2. ¿Qué puede rescatarse para plantear una estrategia estable y racional?.....	3
3. ¿Cómo deducir, de las experiencias conocidas, las estrategias recomendables?.....	4
4. ¿Qué se está haciendo para encontrar estrategias recomendables?.....	8
<u>Notas</u>	11
Anexo 1 - PROPUESTA DE ACCION INMEDIATA PARA SISTEMATIZAR LAS EXPERIENCIAS METODOLOGICAS ADQUIRIDAS POR LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DIRIGIDOS A MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES DE LAS ZONAS ALTAS Y A CONSERVAR LOS RECURSOS QUE LOS SUSTENTAN.....	13

1. ¿Qué interés se tiene en las zonas altas
y qué se ha hecho por ellas?

La búsqueda de estrategias para enfrentar, frenar y superar el deterioro progresivo de la calidad de vida de los habitantes de las zonas altas, así como de los recursos naturales que los sustentan, es una preocupación relativamente reciente de los gobiernos de la región: se remonta a no más de veinte o treinta años.

El interés en las zonas altas se inició de diversas maneras, la mayoría de las cuales no se relacionaron con el beneficio de sus habitantes ni de sus recursos. En un principio, las zonas altas se tomaron en cuenta desde la perspectiva de extraer recursos destinados a zonas relativamente más bajas y planas, a ciudades y a veces a países lejanos. Esto se tradujo en una gran diversidad de inversiones, como las efectuadas para la explotación minera, la explotación ganadera y la extracción forestal. Posteriormente, la necesidad de energía, agua y productos agrícolas para los asentamientos urbanos derivó la atención principalmente hacia la construcción de obras hidráulicas y obras de transporte. Estas llevaron a su vez a controlar la erosión, los deslizamientos y las inundaciones, que dañaban las estructuras, cortaban las comunicaciones o inundaban zonas urbanas. Hasta hoy, no es raro que surjan programas de control de erosión y manejo de cuencas cuyo único fin es proteger obras hidráulicas. Por ello persiste en algunos lugares la definición clásica de manejo de cuencas como "El arte y la ciencia de manejar los recursos naturales de una cuenca con el fin de controlar la descarga de agua en calidad, cantidad, y tiempo de ocurrencia" 1/ lo que se traduce en enunciados de proyectos de manejo de cuencas como los que contiene el proyecto Cuenca Alto Magdalena, en Colombia:

"Está claramente establecido cómo nuestras vertientes hidrológicas de la región andina colombiana, que generan el recurso hídrico para fuentes energéticas, irrigación agrícola y consumo humano, vienen siendo paulatinamente degradadas, no sólo por factores físicos naturales como características litológicas, topografía de fuertes pendientes, climas de lluvias intensas o marcados períodos de sequía, sino también por factores sociales y económicos, determinados en parte por el desarrollo desordenado de la colonización, tipos de explotación, formas de tenencia, uso actual de los suelos y fuerte presión demográfica.

Estos desequilibrios, en la mayoría de nuestras cuencas hidrográficas, han tenido consecuencias nefastas sobre acueductos, centrales hidroeléctricas, represas, distritos de riego e industrias. Esta afección está dada en épocas de invierno por las fuertes crecidas de los ríos con gran arrastre de sedimentos en suspensión que colman y obstruyen las obras civiles, hidroeléctricas y áreas de riego, ocasionando además inundaciones, y en períodos de verano, por caudales insuficientes para cubrir las diversas demandas del recurso hídrico." 2/

No es menos cierto de que ha habido también muchos programas de gobierno cuyo objetivo fundamental ha sido beneficiar a los habitantes de las zonas altas o a conservar los recursos naturales que los sustentan. Los primeros enfoques se centraban casi exclusivamente en la preservación, protección y conservación de los recursos naturales. Luego se dio importancia a la

infraestructura para el beneficio de los campesinos (obras de riego, caminos, postas médicas, etc.), no necesariamente con participación de la población. Posteriormente se realizaron programas dirigidos a apoyar y facilitar la comercialización, otorgar créditos y entregar otros servicios. La evolución de muchos de ellos llevó paulatinamente (y por necesidad), a incorporar al habitante local como variable esencial de los programas, comenzándose a hablar de "capacitación" y de "extensión" para el campesino o el indígena, y luego de "participación". Este último es el concepto más avanzado: durante un largo período se pensaba —y lamentablemente aún se piensa en algunos círculos— que el campesino sólo debe escuchar y aprender, y no participar con su propio conocimiento.

Paralelamente a estos avances, otro grupo de personas comenzó a preocuparse de ejecutar programas y proyectos piloto en los que se incorporaba poco a poco lo que se iba descubriendo como estratégico. Ejemplo de ello es el proyecto de desarrollo silvoagropecuario que ejecuta la Universidad Nacional de Cajamarca del Perú. Estos proyectos piloto se encuentran en toda la zona andina, algunos patrocinados por entidades locales y muchos por entidades internacionales y extranjeras. Otros programas, en tiempos más recientes, abordan actividades de mayor escala. Gran parte de estos esfuerzos de masificación han tenido y tienen un enfoque sectorializado (como aquellos dirigidos al mejoramiento del riego, la reforestación, el manejo de fauna, la piscicultura, el mejoramiento de ciertos cultivos, etc.). Varios de los programas nacionales tienden a cubrir actividades de otros sectores a partir del núcleo de su especialidad.

Otras propuestas, más ambiciosas, plantean desde un principio soluciones integrales. Destacan la necesidad de hacer diagnósticos, planes o desarrollos integrales, y aplican algunas palabras mágicas como planificación integral, gestión integral, enfoque multisectorial, desarrollo multidisciplinario: todas ellas reflejan la inquietud de abarcar varios sectores o disciplinas. Aparecen entonces los "proyectos integrales de asentamiento rural", los "programas de desarrollo rural integrado", los "programas de desarrollo integral de cuencas" y otros similares. Estos programas y proyectos han tenido gran resonancia en el Perú, Ecuador y en Colombia principalmente. Cabe observar al respecto que decir "integral" es, al menos por ahora, tan utópico como decir "óptimo", por lo que la integralidad pasa, en la práctica, a ser simplemente un deseo que sólo se logrará a muy largo plazo. Por ahora puede considerarse un logro si se llega a coordinar dos o tres sectores y subsectores básicos.

Otros, con una visión más dirigida a los aspectos espaciales que permitan priorizar y coordinar acciones más descentralizadas, plantean la necesidad de la regionalización y la microrregionalización. Parte de estos avances han quedado nuevamente en propuestas, sobre todo porque los ámbitos de regionalización que se crearon no fueron reconocidos por todos, o fueron demasiado amplios, o se hicieron sólo para planificar (regiones de planificación) y no para administrar y coordinar programas de acción.

Otras propuestas se dirigieron a la creación de instituciones, servicios o consejos de carácter nacional, y otros organismos de tipo horizontal, con el fin de influir en organismos de acción vertical, como ministerios o entidades regionales, a fin de que la acción de estos últimos incorporara determinadas actividades. La mayoría de estas iniciativas han tenido un éxito proporcional

a su capacidad de resolver problemas financieros y de personal, y de superar sus conflictos de competencia con organismos locales y otros sectores. Su mayor debilidad ha sido tratar de gobernar y planificar principalmente desde un nivel central. Muchos de estos programas se han extinguido, algunos poco después de acabarse la fuente externa de financiamiento o el convenio internacional que los respaldaba, y otros por cambios de política, gobiernos o incluso personas encargadas de su conducción.

Finalmente, otro esfuerzo realizado con la intención de beneficiar a las zonas altas fue la creación de agencias, filiales y dependencias regionales o provinciales, sobre todo en las capitales de provincias. Un caso ilustrativo es el departamento de Puno (Perú) donde, según Alberto Giesecke en 1984 existían 67 oficinas públicas. Muchas de estas oficinas sólo tenían una representación formal. Otras carecían de autonomía local. Muchas desarrollaban proyectos encargados desde Lima, por lo que generalmente no estaban integradas a la dinámica misma; no correspondían a las necesidades regionales, no manejaban sus relaciones con el resto del sector público, y sus acciones se duplicaban sin orden ni concierto, según dice este autor.^{3/}

2. ¿Qué puede rescatarse para plantear una estrategia estable y racional?

Cada uno de los intentos de desarrollar las zonas altas presenta aspectos positivos y negativos. No se puede negar que, para deducir estrategias razonables de trabajo, se dispone de una amplia gama de experiencias en todos los países de América Latina, en especial en las zonas andinas altas, en Centroamérica y en varios países del Caribe. Lo realizado no es poco; lamentablemente, sin embargo, resulta insignificante frente a la tarea enorme que significa enfrentar el desafío de las zonas altas, desafío que lejos de disminuir aumenta cada día, por cuanto el deterioro de los recursos naturales y de la población no permanece estático. De ahora en adelante, no puede abordarse el tema desconociendo las experiencias ya logradas por muchas personas e instituciones que han abierto el camino. Es un hecho aceptado, además, que las zonas altas requieren un tratamiento serio y riguroso, que corresponda a la heterogeneidad y complejidad de los problemas que presentan.

El desafío hoy en día consiste en rescatar lo aprendido, ordenarlo y aplicarlo con el fin de mejorar efectivamente la calidad de vida del hombre y conservar los recursos que lo sustentan. No se trata ya de hacerlo a nivel piloto, sino a nivel masivo; para ello se deben cumplir varios requisitos de cobertura, continuidad, tecnificación, capacitación y organización.

Existe, al menos hoy en día, el pensamiento generalizado de que "algo" debe hacerse en bien de los habitantes y los recursos de las zonas altas. Sin embargo, muchos de los que participan de este pensamiento positivo, y aun de la acción, carecen de los conocimientos necesarios sobre lo que sucede en estas zonas, qué se puede hacer, dónde, quién debe hacerlo y cómo. Ya se ha dicho que el material acumulado, sobre estos conocimientos, aunque disperso, es abundante. La tarea inicial es, por lo tanto, encontrar el método para sistematizarlo con el fin de poner esa experiencia al alcance de todos.

3. ¿Cómo deducir, de las experiencias conocidas, las estrategias recomendables?

Parte de la tarea de deducción puede realizarse comparando por una parte las realidades oficiales y no oficiales de la situación de las zonas altas, y por otra las realidades oficiales y no oficiales del comportamiento de las instituciones que actúan en dichas zonas. Se tomarían en cuenta, en consecuencia, un primer grupo de consideraciones y factores que explican la situación existente en las zonas de alta montaña, tanto con relación a sus habitantes como a sus recursos naturales; y un segundo grupo de consideraciones o factores que explican el comportamiento de las instituciones, públicas, privadas o mixtas, con relación a las zonas altas.

Los datos necesarios sobre las situaciones reales se encuentran registrados y ampliamente documentados en estudios e informes disponibles. Tales documentos suelen expresar las situaciones con relación a las zonas altas en:

- a) estudios o diagnósticos, con o sin análisis de problemas o soluciones;
- b) denuncias de problemas y restricciones para el desarrollo de las zonas altas;
- c) planteamiento de soluciones o estrategias, con o sin detalles para su formulación y ejecución; y por último
- d) informes de avances de programas y proyectos con resultados tangibles, así como hechos que se puedan constatar sobre el terreno.

En general, la cantidad de documentos disponibles es mayor en los primeros rubros de esta clasificación y mucho menos en los últimos. En los escasos informes sobre soluciones llevadas a la práctica, además, es fácil saber lo que se hizo, pero no lo que faltó o falta por hacer. Lo escrito constituye, en todo caso, una valiosa fuente de información, de la cual se deducen los dos tipos de consideraciones antes indicados.

a) Consideraciones que explican la situación existente en las zonas de alta montaña con relación a sus habitantes y a su entorno

i) Las zonas altas no son ámbitos homogéneos y continuos, y no pueden ser tratadas como si lo fueran. Los habitantes en principio se diferencian incluso dentro de una misma cuenca, según sean ocupantes del valle o de las laderas, urbanos o rurales, industriales o campesinos, indígenas, propietarios o no propietarios, etc. Las características ecológicas también se diferencian de un lugar a otro dentro de una misma cuenca. Todo ello crea situaciones diferentes, y si bien puede apreciarse una situación generalizada de pobreza en el medio rural y un deterioro ambiental en las cuencas altas, las situaciones son desiguales. Esta desigualdad debe ser evaluada, para atenuar las diferencias dando asistencia a quienes más la necesitan, de acuerdo a los recursos disponibles.

ii) La problemática de los habitantes rurales de las cuencas altas difiere, además, si estos son antiguos ocupantes, como en la sierra del Perú, ya organizados en comunidades u otras formas asociativas, o si son ocupantes relativamente recientes; más difícil aún es el caso de migrantes y precarios, como en la ceja de selva. El trato y la acción del gobierno no puede por lo tanto ser igual en todos los casos. De hecho, hay una mayor tendencia a asistir a los ocupantes antiguos y organizados y no a los precarios, lo que explica la mayor cantidad de programas existentes de asistencia a "comunidades".

iii) El desarrollo y la gestión de las cuencas o microrregiones en las zonas de alta montaña no es un proceso ligado exclusivamente al sector agropecuario ni a la conservación y protección del agua y el suelo en una cuenca (manejo de cuencas). Las zonas altas, sobre todo de la región andina, tal como lo explica Juan Sánchez,^{4/} son "un complejo en donde la agricultura y la industria, la ciudad y el campo, la energía, la tecnología, deben estar presentes al interior de la misma Sierra..." y de hecho no hay posibilidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes ni conservar los recursos que los sustentan sin una diversificación de acciones que se inicia en el plano de la familia --que ejerce simultáneamente tareas de agricultura, ganadería, artesanía, comercio, recolección, prestación de servicios y venta de fuerza de trabajo-- y continúa con la comunidad, el distrito y la provincia o región.

La llamada "tecnología apropiada" para el habitante andino consiste por eso, tal como lo indica Eduardo Larrea, Asesor Técnico del Proyecto de Desarrollo de Microrregiones del Instituto Nacional de Planificación (INP) del Perú, en la construcción de una "matriz técnica del campesino". No se trata de analizar una sumatoria de técnicas aisladas sino una complicada interacción de técnicas. Para introducir mejoras a esta matriz, y para que ellas sean aceptadas por el hombre andino, deben incorporarse avances tecnológicos modernos, y siempre y cuando no alteren negativamente la acción existente. El éxito de su aplicación, por lo demás, no depende exclusivamente de la "bondad técnica y la simpleza" sino también de la capacidad de organización y gestión de los individuos. Lo primero es la capacidad de gestión; lo segundo es conocer a fondo la tecnología existente y su funcionalidad; lo tercero es mejorar las tecnologías en función de sus interrelaciones y aplicabilidad.

iv) El proceso del desarrollo y gestión de las cuencas o zonas de alta montaña puede tener dos direcciones: de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro del ámbito. En el primer caso, el esfuerzo y la iniciativa parten de los propios habitantes u ocupantes del lugar, quienes buscan su seguridad y autosuficiencia y mejorar en general sus condiciones. (Pueden o no recibir apoyo para estos fines.) En el segundo caso, la iniciativa viene de personas externas al ámbito, y puede tener la intención de asistir a los pobladores o bien de extraer, explotar o proteger ciertos recursos.

Los procesos de gestión que se propongan para las zonas altas deben conjugar ambos esfuerzos en bien de los habitantes de dichas zonas, y evitar situaciones como las que se observan en el Valle del Colca en Arequipa, Perú: a pesar de las grandes inversiones realizadas para captar agua de regadío para las lejanas pampas de Majes, el valle mismo no obtuvo beneficios.^{5/}

v) Otro aspecto importante es que el hombre en estas zonas tiene dos tipos de preocupaciones: unas urgentes (como necesitar alimentarse, curarse de una enfermedad, reparar el único camino de acceso a su pueblo) y otras mediatas y de largo plazo (como resolver un litigio de tierras, salir del analfabetismo, mejorar el riego, las comunicaciones, el acceso a los mercados y otros aspectos, con miras a salir de su atraso y aislamiento). Las acciones de apoyo deben dirigirse a ambos tipos de necesidades y no a uno solo: en otras palabras, deben realizarse simultáneamente acciones de corto, mediano y largo plazo.

Estas consideraciones sobre la situación, necesidades y estrategias para las zonas altas, así como otras muchas que se pueden incorporar, fijan un marco de trabajo en la subregión andina. En ella prima lo heterogéneo sobre lo homogéneo; no hay posibilidad de aplicar recetas; la mayoría de los sistemas importados de clasificación de recursos de estrellan ante la resistencia de sus habitantes a ser medidos con plantillas ajenas; hay necesidades urgentes, y más que en ninguna otra parte el hombre, su familia y su organización deben ser el punto de partida de toda acción, la que necesariamente debe ser referida a un ámbito concreto.

Estas son las experiencias que deben ser rescatadas y transmitidas a nivel de colegios, universidades o centros especializados. Ningún profesional, y menos un empleado de una entidad que labora para las zonas altas, debería trabajar sin conocer tales conceptos y haberlos analizado. Debe tenerlos también respecto de otras regiones de su país que, en el caso peruano, son la Costa y todas sus particularidades y la Amazonía. Para ello hay que rescatar la información y las experiencias ya logradas, tarea difícil si se piensa en la forma poco ordenada con que se publica sobre el tema. Casi ningún Ministerio tiene un registro seriado de todas sus diferentes publicaciones, estudios, informes, memorias, seminarios, reuniones, etc.; no hay seguimientos de proyectos ejecutados; los documentos tienen un tiraje muy limitado (20 a 100 ejemplares); las bibliotecas son inseguras, y en general hay mucha información tendenciosa, mientras los informes reales y objetivos suelen clasificarse como "confidenciales".

b) Consideraciones que explican el comportamiento de las instituciones públicas, privadas o mixtas, con relación al desarrollo y gestión de las zonas altas

La primera de estas consideraciones se refiere a qué impulsa realmente al Estado o a una determinada institución a actuar en las zonas altas. Ciertamente todas tienen uno o más objetivos declarados; sin embargo, algunos de ellos son particularmente claves y explican el comportamiento de la institución. Por ejemplo, algunas aplican un esquema de protección de los recursos en las partes altas, pero con miras a salvaguardar las inversiones en transporte u obras hidráulicas en las partes bajas; otras procuran evitar o disminuir la migración de los indígenas a las ciudades; otras se proponen aumentar la producción y reducir las importaciones y la dependencia alimentaria; otras buscan abastecer las ciudades con insumos agrícolas de bajo costo; otras se concentran en el turismo o en proteger la fauna. Varios de estos programas, como son los diversos proyectos de asistencia técnica, de subsidios, de créditos, de apoyo a la mujer campesina y otros similares que existen en los países andinos, apuntan genuinamente a beneficiar a los

habitantes de la zona. Muchos, la mayoría, son de carácter mixto, o al menos tratan de serlo, atendiendo simultáneamente a los intereses locales, regionales y nacionales.

La segunda consideración es que las instituciones de los gobiernos han actuado normalmente por sectores y subsectores, sin ninguna concertación o cooperación entre sí, lo cual contradice la realidad andina. Con ello duplican funciones, atomizan los recursos y sobre todo desarticulan y confunden a los receptores de su ayuda. Cada sector divide el territorio a su libre criterio, ubica oficinas en las regiones y provincias, organiza a los usuarios en comisiones que responden sólo a sus fines, y formula su plan de acción en forma independiente de otros sectores. Se cree, además, que todo el desarrollo de la zona tiene que girar en torno a una determinada esfera de interés: el riego, los árboles, los andenes, la energía rural, el agua potable, etc. Más aún, en muchos casos se decide desde una oficina en la capital del país o de la provincia qué lugar o qué personas recibirán el beneficio de un programa, y pocas veces se consulta o informa la decisión respectiva a las autoridades de otras dependencias para concertar acciones. Las de nivel nacional no informan tampoco a las corporaciones locales ni a otras formas de gobierno regional o local; las locales y regionales, por su parte, no informan a las de nivel nacional.

Otro aspecto, que se agrega a lo anterior y que dificulta aún más la coordinación intersectorial, es que las instituciones se crean al menos en teoría para trabajar en forma ordenada, cumpliendo funciones especializadas inclusive en niveles de detalle y alcance. Así hay entidades sólo de planificación; otras sólo técnico-normativas; otras sólo ejecutivas de proyectos; otras sólo científicas, etc. El problema es lograr que sus funciones se complementen. En la práctica es casi imposible que cada institución traspase la acción a otra en el momento justo, y entregue además la información que el siguiente necesita. Al final todas las instituciones hacen un poco de todo y, al igual que los programas sectoriales, piensan que las demás deben adecuarse a su acción.

Muchos creen que la articulación vendrá sola, enviando memorandos informativos, creando comisiones multisectoriales, formulando un plan integral, haciendo diagnósticos integrales o creando grandes instituciones para cubrir integralmente la amplia gama de necesidades de los habitantes de las zonas altas, pero siempre manteniendo el liderazgo desde su sector.

En otras formas de acción algunos gobiernos de la región han tratado de lanzar desde su inicio programas de carácter "integral", creando instituciones de carácter multisectorial de nivel nacional, programas o proyectos de desarrollo integral, corporaciones autónomas y muchas otras formas de gestión. Algunas de estas modalidades han tenido el grave inconveniente de reproducir el centralismo en la región, de crear enfrentamientos con otras instituciones, y a veces de beneficiar en exceso ciertos sectores.

Todas estas tentativas, casi sin excepción, han enfrentado además los males comunes de la administración pública, como son el exceso de tareas "por decreto", y sin recursos, la falta de continuidad de la estructura y del personal, la rigidez presupuestaria (que obliga a hacer milagros para cumplir con las metas o para gastar rápidamente el dinero, en ciclos que no coinciden

con el del desarrollo andino), los celos institucionales por conflictos de funciones y legislaciones, los sistemas de control a veces insuficientes y otras inadecuados a la realidad. Todo ello ha hecho que una gran parte de los esfuerzos de los funcionarios se dediquen, por un lado, a mantener su entidad (para evitar su desaparición o reducción) y, por otro, a subsistir como individuos, realizando múltiples tareas complementarias de consultoría y negocios varios.

Estas últimas realidades han influido en la realización, en las zonas altas, de acciones de mínimo riesgo de controversia, que son emprendidas de común acuerdo por el país y los organismos prestatarios, a pesar de que muchas veces se contradicen con la realidad de estas zonas. Al hacerlo se evitan conflictos y roces institucionales y personales, se obtienen recursos y se alcanza cierta estabilidad. Por ello muchos de los intentos por salirse del marco se reducen a "proyectos piloto" o sólo a planes o estudios de mínimo compromiso. Con ello se reducen o evitan las críticas de un sistema que no premia la innovación. De hecho, los críticos están dispuestos a exagerar cualquier falla cuando se aplica una propuesta de cambio; así ha sucedido ante intentos de descentralización presupuestal y administrativa donde a veces, por una malversación en una sola de las sedes, se anula la autonomía obtenida a nivel de todo el país.

Los mecanismos de subsistencia de las instituciones suelen atentar, en consecuencia, contra las necesidades de las zonas altas. Para obtener recursos una institución debe formular proyectos "rentables", lo que contradice objetivos sociales participativos y de integridad. Para tener continuidad se buscan convenios internacionales que respalden una determinada institución, aun cuando los objetivos de dichos convenios no sean los más adecuados a la realidad y necesidad andina. (Los convenios —aun sin dinero— son importantes como elementos catalíticos para apoyar la continuidad de la acción.) Para conseguir recursos económicos se hacen obras de rápida terminación y efecto, lo que contradice la necesidad de educación y participación de los habitantes y atenta contra el ciclo de tiempo vital en las zonas altas, y así sucesivamente.

4. ¿Qué se está haciendo para encontrar estrategias recomendables?

En un reciente seminario internacional sobre sistemas integrados para el desarrollo y gestión de cuencas hidrográficas en la región andina, reunión que fue patrocinada por la CEPAL y la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), se plantearon algunas estrategias para enfrentar estos diferentes problemas. Las recomendaciones de este seminario se pueden adecuar de manera que sirvan como plantilla de comparación con los programas existentes en las zonas altas, y permitan así su evaluación. Los principales aportes que se hicieron en la reunión se traducen en las siguientes recomendaciones:

a) La necesidad de regionalizar y microrregionalizar las zonas altas con el fin de identificar unidades o ámbitos (como las cuencas o microrregiones) donde se armonicen los espacios físicos con los espacios operativos. Estos espacios deben ser suficientemente pequeños como para poder identificar los diferentes participantes en su proceso de desarrollo. Se enfatizó

especialmente la necesidad de que todas las instituciones del Estado reconozcan esta microrregionalización, y también a sus autoridades locales.

b) La necesidad de coordinar y organizar las acciones del Estado a nivel de cada uno de estos ámbitos. Para ello debe partirse de un proceso de planificación y ejecución participativo-operativa, de "abajo hacia arriba", que recoja las ideas y propuestas locales y las armonice con las ideas y propuestas de los técnicos, así como con los recursos disponibles y las normas del país.

c) La necesidad de formar, con estos fines, "mesas de concertación" en la que estén representados los actores que participan del interés en mejorar el ámbito seleccionado (cuenca, microrregión, municipio u otros). Este método permitiría ordenar las acciones estatales bajo programas que sintetizen las acciones de dos o más sectores sin pretender cubrirlos todos, al menos en un inicio, sino sólo seleccionar los prioritarios.^{6/}

d) Además de lo anterior hay varias otras recomendaciones referentes sobre todo a los aspectos de organización, financiamiento y legislación. El punto de partida es reconocer algo muy simple: la organización y la acción de las instituciones pertinentes deben adecuarse a la realidad andina actual, y no viceversa.

Las conclusiones y recomendaciones del evento se encuentran en los documentos de base de la reunión y en su informe final, y los trabajos al respecto continúan.

Cuando se aplica esta plantilla de recomendaciones a las diferentes formas de organización existentes, se aprecia que en el Perú y en Colombia se han hecho avances que apuntan directamente a cumplir con los requisitos mencionados. El más destacado, por su alcance potencial, es el planteamiento del llamado "Proyecto Especial Programa para el Desarrollo de las Microrregiones en Emergencia Económica y Social", adscrito al Instituto Nacional de Planificación del Perú.^{7/} En Colombia se está avanzando en un planteamiento similar, tomando como base regiones y municipios, y mejorando el alcance de los Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI). Es de esperar que en estos países se consoliden los pasos ya dados. En los otros estudios específicos se han encontrado enfoques más clásicos, que se limitan a programas y proyectos sectoriales.

5. ¿Cuáles son ahora las tareas más inmediatas?

En la CEPAL se han iniciado algunas acciones, por cierto muy incipientes aún en relación con la magnitud de la tarea, para tratar de sistematizar y sintetizar todo lo aprendido. El primer trabajo ha sido el de evaluar las estrategias, programas y proyectos utilizados o formulados para el desarrollo y gestión de las zonas andinas altas. Se señalaron primero las zonas y cuencas hidrográficas más significativas en las zonas altas en cada país; se trató de diferenciar la importancia que los gobiernos asignan en el papel y en la realidad a dichos espacios, y determinar su productividad actual, posible y potencial. Luego se procuró identificar todos los programas y proyectos dedicados a su mejoramiento y los efectos logrados con su aplicación; detectar

los obstáculos y restricciones que enfrentaron, y finalmente formular recomendaciones rescatando los aspectos positivos de cada uno. Los resultados de este primer ejercicio son útiles, pero la información disponible es aun insuficiente por lo que se recomienda continuar realizando análisis comparativos de programas y proyectos tal como se siguieron en el anexo 1.

Paralelamente, se está tratando de construir un sistema para rescatar, procesar y entregar metodologías de trabajo en las zonas altas. Se trata de armar una "matriz" informativa para el técnico que asiste al hombre andino. Dicha matriz debe cubrir aspectos organizativos, de proyectos, de sistemas de producción y conservación y de métodos de integración. Ninguno de estos trabajos puede realizarse sin la participación de los expertos e instituciones de cada país.

En el caso del Perú, los programas sectoriales que han sido o están siendo ejecutados y que pueden aportar experiencias son, por ejemplo, el Plan de Mejoramiento de Riego en la Sierra (Plan MERIS), el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas, el Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales del Convenio "Andrés Bello" (ITACAB), el Programa de Acondicionamiento Territorial y Vivienda Rural (PRATVIR), los programas del Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR) con la FAO y el Gobierno de Holanda, los programas de las fundaciones privadas tanto nacionales como extranjeras como la Friedrich Ebert, la Fundación para el Desarrollo Nacional, la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), el Programa Silvoagropecuario de la Universidad Nacional de Cajamarca, los programas de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y muchos otros programas de asistencia directa al campesino, los fondos de asistencia directa a las comunidades, el Proyecto Experimental de Ecodesarrollo de una región Mesoandina del Perú a partir de la Rehabilitación de Andenes que lleva a cabo Naturaleza, Ciencia y Tecnología Local para el Servicio Social (NCTL), etc. Todos ellos son la fuente de apoyo e información.

En el Perú el programa de desarrollo de microrregiones, a cargo del Instituto Nacional de Planificación, puede ser el sistema que articule todos estos esfuerzos en cada microrregión. La tarea más importante de los países es lograr esa articulación, para alcanzar formas de acción masiva sumando esfuerzos, concentrando trabajos y recursos, aumentando su eficiencia y logrando de una vez por todas crear un sistema estable y continuo de trabajo. Sólo así se logrará mejorar la calidad de vida de los habitantes, por lo menos en sus necesidades básicas, y sólo así se alcanzará también a recuperar, proteger o conservar los recursos que los sustentan.

Notas

1/ Definición del Dr. Robert E. Dils, en curso dictado en Colorado State University, 1967.

2/ Ministerio de Agricultura de Colombia, Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (INDERENA), Proyecto Cuenca Alto Magdalena (PROCAM): Síntesis del proyecto, Bogotá, julio de 1984.

3/ Cfr. Alberto Giesecke, "Estado, planificación y desarrollo en Sierra", Estrategias para el desarrollo de la Sierrra, Universidad Nacional Agraria "La Molina", Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de Las Casas", Cusco, abril de 1986.

4/ Juan Sánchez, comentario, en Estrategias para el desarrollo de la Sierra", op.cit., p. 256.

5/ Nelson Manrique, Colonialismo y pobreza campesina: Caylloma y el valle del Colca, siglos XVI al XX, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), mayo de 1985.

6/ CEPAL, Estrategia para el desarrollo y manejo de la región andina: una propuesta de acción a nivel de cuenca hidrográfica (LC/G.1433), Santiago de Chile, octubre de 1986, e Informe del seminario internacional sobre sistemas integrados para el desarrollo y gestión de cuencas hidrográficas en la región andina de América Latina (LC/G.1460(Sem.36/3)), Santiago de Chile, marzo de 1987.

7/ Instituto Nacional de Planificación, Estrategia de desarrollo para la Sierra del Perú, serie Documentos de trabajo, Lima, Perú.

Anexo 1

PROPUESTA DE ACCION INMEDIATA PARA SISTEMATIZAR LAS
EXPERIENCIAS METODOLOGICAS ADQUIRIDAS POR LOS
PROGRAMAS Y PROYECTOS DIRIGIDOS A MEJORAR
LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES DE
LAS ZONAS ALTAS Y A CONSERVAR LOS
RECURSOS QUE LOS SUSTENTAN

1. Meta

Sistematizar la experiencia de los numerosos programas y proyectos que se han realizado y se realizan en las zonas altas de las subregión andina, tanto de nivel nacional como local, con el fin de ponerla al alcance de los sistemas de enseñanza y de los propios organismos encargados de su conducción.

2. Objetivos

Lo más importante es que este esfuerzo sirva para compartir, articular y llevar a un plano masivo la labor de todos estos programas, respetando la identidad y fines de cada uno, con el fin de aumentar su eficiencia. En caso necesario, podría formarse una mesa de concertación entre los jefes de tales programas, podría publicarse una revista informativa común, y, en general, podría prestarse apoyo recíproco, evitando la duplicación de esfuerzos.

3. Método

Realizar un análisis comparativo de los planes y programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas o cuencas altas de la región andina y a la conservación de sus recursos naturales, en especial el agua y el suelo.

4. Pasos

- a) Convocar en una primera reunión a los jefes de algunos de los programas representativos de diferentes líneas de acción y sectores.
- b) Fijar el marco de referencia de trabajo, incluyendo el contenido de los documentos que serán comparados. Fijar plazos de entrega.
- c) Elaborar un documento general que compare y sintetice los documentos aportados por cada programa.

5. Procedimiento

Cada jefe de programa o proyecto en los países participantes aportará un documento cuyo contenido deberá responder a un marco de referencia común a todos, para facilitar el intercambio y compatibilización de temas. El trabajo se iniciará en sólo un país, por ejemplo en Perú o Colombia.

6. Matriz de comparación

Cada programa puede aportar información que será compartida luego en una reunión y documento resumen. El esquema definitivo del contenido de estos aportes podría definirse en la reunión previa, en la cual participarían los jefes de los programas o proyectos. La matriz puede a título de ejemplo incluir los puntos que siguen, y otros que se incorporarán con el aporte de las experiencias.

a) Antecedentes generales del programa

Nombre del programa o proyecto, breve historia o antecedentes, ley o norma que lo crea o respalda (si procede, objetivos declarados, enfoque principal (físico --como riego, conservación, reforestación, cultivos, etc.--, social, económico, de investigación). Personal, convenios acordados, fuentes de financiamiento, cobertura de acción (nacional, regional, local) y otros aspectos semejantes.

b) Actividades que abarca

- i) Fomento de la participación, organización de participantes, capacitación, y otras.
- ii) Ejecución de estudios de nivel preliminar o definitivo de factibilidad.
- iii) Formulación de planes, programas o proyectos (indicar nivel de detalle).
- iv) Ejecución de acciones en el terreno: obras, siembras, capacitación, etc.
- v) Asistencia a la operación de sistemas construidos, comunidades establecidas u otros.
- vi) Otorgamiento de créditos, subsidios, apoyo alimentario, insumos, herramientas, equipos u otros.

c) Metodología, criterios y ámbitos de operación

d) Documentos publicados

Sobre métodos de planificación o métodos de llegar a las comunidades, municipios, etc.; manuales técnicos o manuales de procedimientos.

e) Formas de coordinación

f) Otros

Podrán determinarse en una reunión inicial.

7. Posibles participantes en el Perú

Programas Nacionales: Proyecto Especial, Programa para el Desarrollo de las Microrregiones en Emergencia Económica y Social, Programa Nacional de Conservación de Aguas y Suelos en Cuencas Hidrográficas, Plan Nacional de Mejoramiento de Riego en la Sierra, programas del INFOR, programa de rescate y transferencia de tecnología del ITACAB, Centro de Servicios de Pedagogía Audiovisual para la Capacitación (CESPAC), programas de investigaciones de las universidades, Programa de Acondicionamiento Territorial y Vivienda Rural, programas locales como el Programa de Uso Racional de Laderas de la Corporación Departamental de Desarrollo (CORDE) de Ancash, de apoyo a San Pedro de Casta, Programa de Desarrollo Rural Integral Silvo-Agropecuario de Cajamarca, etc.

Nota: La participación puede hacerse extensiva a Jefes de Programas y Proyectos de otros países andinos, centroamericanos y del Caribe.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

DEPARTMENT OF THE HISTORY OF ARTS
AND ARCHITECTURE
AND
THE MUSEUM OF ART AND ARCHITECTURE
1155 EAST 58TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL. 773-936-5000
FAX 773-936-5001
WWW.MUSEUMOFARTANDARCHITECTURE.ORG

ADMISSIONS OFFICE
1155 EAST 58TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL. 773-936-5000
FAX 773-936-5001
WWW.MUSEUMOFARTANDARCHITECTURE.ORG