

**ORGANIZACION Y GESTION
DE PROGRAMAS
MICRORREGIONALES:
la experiencia de Puno**

Alberto Paniagua
Ricardo Chuquín

DOCUMENTO PERTENECIENTE
ARCHIVO PGP-ESAN

**ORGANIZACION Y GESTION
DE PROGRAMAS
MICRORREGIONALES:
la experiencia de Puno**

**Alberto Paniagua
Ricardo Chuquín**

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 – Monterrico – Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Diciembre 1985

INDICE

PRESENTACION

INTRODUCCION

I.	CONSIDERACIONES GENERALES	9
1.	Antecedentes	9
1.1	El Proyecto de Gestión Pública y el Curso Taller en Puno	11
1.1.1	Concepción General del Curso	13
1.1.2	Estructura y Dinámica	15
1.1.3	El Proceso Seguido	17
2.	Diseño de la Investigación	21
2.1	Elementos del Enfoque	22
2.2	Elementos del Análisis Organizacional	23
2.2.1	Relaciones Internas	25
2.2.2	Relaciones Interinstitucionales	26
2.2.3	Relaciones con la Población Beneficiaria	33
II.	PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL: ALGUNOS ELEMENTOS DE SU EVOLUCION HASTA LOS PDM	41
1.	La Etapa Pre-Reformista	43
2.	La Etapa Reformista	49
3.	La Etapa Posreformista y la Estrategia Microregional	53
III.	LOS PROGRAMAS MICROREGIONALES EN PUNO	61
1.	La Implementación de la Estrategia Microregional	63
1.1	La Delimitación Sub-regional	65
1.2	La Concepción de los PDM	68
2.	Los PDM en ejecución	70
2.1	El PRODERJU	71
2.1.1	Antecedentes	71
2.1.2	Síntesis	73
2.1.3	Areas de interés a considerar	77
2.2	El PROMIR-MELGAR	79
2.2.1	Antecedentes	79
2.2.2	Síntesis	81

IV. LA PROBLEMATICA ORGANIZACIONAL	87
1. La Misión o Tarea de los PDM	88
1.1 Algunas Dificultades en la Definición de la Tarea	89
1.2 Implicaciones Institucionales en la Definición de la Tarea	92
2. Relaciones Internas y Dinámica Organizacional	96
2.1 Planeamiento y Programación	97
2.2 Organización	99
2.2.1 Normas y procedimientos	99
2.2.2 Flujos financieros	101
2.2.3 Recurso humano	104
2.2.4 Evaluación y retroalimentación	109
3. Las Relaciones Interinstitucionales	110
3.1 La Gestión Administrativa	112
3.2 La Gestión Estratégica	115
4. Relaciones con la Población Beneficiaria	119
4.1 Enfoque y Práctica	119
4.1.1 Métodos de trabajo	122
4.1.2 Las variables socio-culturales	123
4.1.3 Participación	124
4.2 Práctica e Interfaz	125
4.2.1 La coordinación técnico-administrativa	125
4.2.2 Sistemas de Promoción	126
4.2.3 Administración espacial	128
5. Síntesis Esquemática	129
A. Relaciones Internas	129
B. Relaciones Interinstitucionales	137
C. Relaciones con la Población Beneficiaria	140
CONCLUSIONES	145

P R E S E N T A C I O N

El presente documento se elaboró en el marco del Proyecto de Gestión Pública que ESAN llevó a cabo entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial.

Concebida en sus inicios como estudio de base que orientara el trabajo de los participantes en el "Curso-Taller: Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional", esta investigación se vio gradualmente enriquecida con información producida en el mismo curso, lo cual hace doblemente conveniente su publicación.

Si bien la unidad de análisis está constituida concretamente por dos Programas de Desarrollo Microregional: el Programa de Desarrollo Rural Puno-Microregión Juliaca-PRODERJU- y el Programa de Desarrollo Microregional Melgar-PROMIR-MELGAR, el interés del trabajo se centra en el examen de la problemática de organización y gestión que conlleva la implementación de la estrategia microregional como opción de desarrollo regional, especialmente en el departamento de Puno.

Joaquín Maruy Tashima

Director

Proyecto de Gestión Pública

Diciembre 1985

I N T R O D U C C I O N

Como podrá observarse en este trabajo, desde mediados de la década pasada se vienen desplegando esfuerzos encaminados a la formulación y puesta en práctica de una alternativa a las tendencias que, desde los primeros años de la posguerra, venían imprimiendo un enfoque asistencial y sectorialista a los proyectos de desarrollo.

De dichos esfuerzos nace la propuesta microregional, cuyo enfoque privilegia la planificación regional como referente conceptual y estratégico para la ejecución de programas integrales. Así, abandonando la concepción asistencial, los Programas de Desarrollo Microregional (PDM) fueron diseñados como instrumento básico para la planificación y programación de acciones en espacios menores, en la perspectiva de la organización del territorio y la articulación del aparato y procesos productivos regionales.

La experiencia acumulada por estos programas ha planteado diversas interrogantes, gran parte de las cuales se han nutrido de las dificultades efectivamente encontradas en la etapa de implementación. Mientras que en algunos casos tales dificultades han sido atribuidas a la complejidad del diseño de estos programas, en otros se las ha querido interpretar como resultantes de problemas de gestión eventualmente subsanables con la búsqueda de mayores niveles de autonomía frente al aparato público departamental. Las evaluaciones realizadas a este respecto son de distinto género, desde las que se han concentrado en el análisis particular relativo a los avances de cada PDM, hasta aquellas que se han basado en una visión de conjunto, no siem-

pre exentas de formulaciones generales de efecto poco práctico.

En este estudio no he pretendido incursionar en el terreno de la evaluación, en cualquiera de sus versiones; el objetivo ha sido más bien abordar la problemática microregional desde la perspectiva de la organización y gestión, como dimensiones del análisis concreto que dan cuenta efectivamente de la mecánica y proceso de conducción de estos programas, pero bajo un enfoque alejado de aquel que por lo general asocia tales dimensiones a los campos exclusivos de la geometría organizacional o de la ingeniería administrativa.

Es por ello que no debe llamar la atención que el contenido del estudio se interese, primero, en ubicar a los PDM en un doble contexto: el que en un primer nivel, corresponde al lugar que ocupan en la "serie histórica" de intentos del Estado en materia de promoción del desarrollo, y el que desde una perspectiva más amplia permite explicar su emergencia como expresión particular de los cambios socio-políticos ocurridos en las últimas décadas. Que, en segundo lugar, se detenga en la sistematización de las bases conceptuales de la propuesta microregional; y que finalmente aborde los aspectos concretos del manejo, tomando por referentes las relaciones entre la misión o tarea que ocupa a los PDM, la estrategia de desarrollo aplicada y las formas organizacionales adoptadas.

Por esta vía el análisis ha buscado que las dimensiones organización y gestión den cuenta de las áreas críticas que involucran, no a la unidad operativa en lo episódico que puedan constituir algunos de sus problemas internos de administración, cuanto sí en lo que corresponde a lo fundamental, a su rol como instrumento de una política y estrategia de desarrollo regional.

Es por ello que el resultado obtenido impide concluir que los problemas de organización y gestión de los PDM deriven exclusivamente de la naturaleza de su diseño y mucho menos aún de una supuesta falta de autonomía. Es evidente que en ambos casos se requieren ajustes, pero partiendo de cambios ineludibles en la organización del aparato público departamental.

Tal como se expone ampliamente en el primer capítulo, el presente estudio es producto del Curso-Taller: Organización y Gestión de Programas Microregionales, programa experiencial diseñado y conducido en el marco del Proyecto de Gestión Pública mediante un convenio suscrito entre CORPUNO y ESAN.

Dado que el material de base para este trabajo fue preparado a lo largo del Curso-Taller, entre octubre de 1984 y abril de 1985, y en la medida en que su redacción se ha sujetado a la problemática analizada en dicho período, no constituyen materia de análisis las decisiones adoptadas con respecto al tema por la nueva administración gubernamental.

Conviene sin embargo, hacer un breve comentario. En efecto, el nuevo Gobierno viene de declarar de urgencia la ejecución de programas microregionales en las llamadas zonas de emergencia económico-social, vale decir, en las zonas deprimidas del país que "se caracterizan por contar con poblaciones de menores recursos y bajo nivel de vida; escaso grado de actividad productiva, recursos naturales subutilizados y organización social predominantemente comunal y asociativa" (D.S. 073-85-PCM).

Como parte de esta nueva política se ha priorizado 39 ámbitos microregionales (12 de primera prioridad y 27 de segunda) en los cuales, los ministerios e instituciones públicas deben desconcentrar recursos de personal, financieros y materiales de sus respectivas oficinas del nivel nacional y departamental.

Resultaría absolutamente prematuro adelantar otra cosa que hipótesis al respecto. Así, todo pareciera indicar que nos hallamos frente a un enfoque alternativo dentro de la propia concepción microregional. La elección de los ámbitos marginales del medio rural como espacio casi exclusivo de la acción de los PDM, y la definición de líneas de trabajo restringidas a obras y acciones de nivel comunal, tal como se lee en el Art. 6 del Decreto Supremo que norma la nueva estrategia, advierten sobre la introducción de un giro que podría estar suponiendo el abandono de la planificación regional y el retorno hacia las acciones de corte asistencial.

De cualquier modo, "lo microregional" estaría adquiriendo con estas decisiones una nueva dinámica y comenzando a escribir también una nueva experiencia. En este sentido, es interés del presente estudio contribuir con sus resultados al mejor desarrollo de esta estrategia.

Decir que este documento es fruto de un acuerdo resuelto con la entrega del informe de resultados, sería tal vez congelar en el depósito de la formalidad aquello que en su entorno y dinámica constituyó una gratificante experiencia personal y profesional.

No creo que resulte desproporcionado expresar la satisfacción de haber formado parte del equipo de trabajo que Alberto Giesecke reunió en el Proyecto de Gestión Pública. Más aún de haber tenido la ocasión de participar en el área de investigación y docencia del Curso-Taller llevado a cabo en Puno. Las enseñanzas son múltiples; desde aquellas que nos permitieron saber aplicar un nuevo enfoque de organización y gestión hasta las que nos alertaron sobre las dificultades que genera el reflejo conservador cuando la innovación intenta abrirse paso.

Gran parte de las ideas y resultados que contiene este estudio pertenecen al enfoque desarrollado por el Proyecto de Gestión Pública, particularmente, al enfoque propuesto por A. Giesecke. Cualquier mal

uso que pudiera haberle dado es por consiguiente de mi propia responsabilidad.

Debo agradecer fraternalmente la participación de Ricardo Chuquín en la elaboración de este trabajo; sin su apoyo desde el inicio del mismo, difícilmente podría haberse culminado. Mucho debo también a las ideas y observaciones de Alicia Sebastiani y sobre todo al excelente estudio realizado por ella sobre la formulación de los programas de desarrollo microregional, el mismo que lamentablemente no ha sido publicado en esta serie.

Igualmente mi agradecimiento a los Sres. Walter Mercado, David Villavicencio, Ariel Bermejo y Alfredo Aragón, responsables de los programas microregionales estudiados, por su valiosa ayuda durante la etapa de trabajo de campo. Mención aparte merecen los participantes al curso taller, cuya disposición al intercambio de ideas constituyó un inestimable aporte a mi experiencia profesional.

Finalmente, quiero reconocer y agradecer la paciencia y apoyo que me ha sabido brindar Ada Ampuero durante la etapa de edición del presente trabajo.

Alberto Paniagua V.

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

El contenido de este capítulo está subdividido en dos partes. En la primera se presentan los antecedentes que han dado origen a la redacción del presente reporte. Se trata específicamente del Curso-Taller de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional, llevado a cabo en Puno como parte de las experiencias de perfeccionamiento realizadas por el Proyecto de Gestión Pública (1). El interés de incluir este acápite ha sido exponer suscintamente las características y resultados de este curso y hacer explícita su directa relación con el contenido y enfoque del reporte. En la segunda parte se expone el diseño en el que se ha basado la elaboración del mismo.

1. Antecedentes

Desde la segunda mitad de la década pasada, los planes nacionales y regionales de desarrollo han venido incorporando nuevas dimensiones al diseño estratégico de programas y proyectos de desarrollo. La experiencia acumulada en los últimos treinta años parece

(1) En lo que concierne al detalle de este curso, ver: Guillermo Dávila Rosazza, Programas Experienciales de Perfeccionamiento Profesional: Curso Taller de Puno, Lima, ESAN, PGP, 1985. (Nota de Edición).

haber demostrado la necesidad de superar algunos esquemas muy difundidos, cuya característica central ha sido atribuir una con notación sectorial/especializada a las actividades de desarrollo aplicadas en el medio rural.

La nueva propuesta forma parte de la estrategia de desarrollo construida en el llamado Modelo de Desarrollo del Interior, dise ñado por el Instituto Nacional de Planificación.

El modelo postula la reducción de los desequilibrios interregionales, mediante la planificación y programación del desarrollo en los ámbitos periféricos del interior. Considerando la aplicación de políticas que permitan y alienten la reorientación de los pa trones clásicos de acumulación, se pone especial énfasis en el manejo de espacios menores (microregiones) y se define, como ins trumentos encargados de la promoción del desarrollo en dichos espacios, a los Programas de Desarrollo Microregional (PDM).

De este modo, los PDM están llamados a modificar la concepción y prácticas sectorialistas, y en cierto modo aisladas, para intro ducir programas de desarrollo integrales e integrados, siendo factor clave en ello la concertación multisectorial para la ejecu ción de las acciones.

Atendiendo a estas exigencias conceptuales, los PDM vienen consti tuyendo un reto de significativa importancia a la capacidad opera tiva de la administración pública y, lo que es más importante aún, comienzan a condicionar lo fundamental de sus logros a la existencia de estructuras y modelos apropiados de organización y gestión del sector público, principalmente en el nivel regio nal.

Por su corto lapso de vigencia resulta fácil comprender que la plasmación de esta nueva perspectiva a nivel nacional sea todavía desigual, como lo es también la interpretación que se hace de la misma en las diferentes regiones, sin considerar en ello los desfases procesales que en algunos departamentos son resultado de la puesta en marcha de determinados PDM sin haber consolidado, ya sea la delimitación microregional o la formulación de planes regionales encuadrados en esa estrategia.

Frente a este panorama, Puno es sin duda uno de los departamentos que mayores esfuerzos viene desplegando en materia de microregio nalización. Sin ser ajeno a las dificultades que esto conlleva, como se verá, este departamento no sólo ha culminado el proceso de delimitación microregional y puesto en marcha dos PDM, además de tener en cartera por lo menos tres adicionales, sino que ha aportado también diversos alcances metodológicos y conceptuales relativos tanto al diseño y programación de PDM como a la delimi tación espacial/microregional.

1.1 El Proyecto de Gestión Pública y el Curso-Taller en Puno

El avance de esta experiencia planteó para la CORPUNO y el órgano regional de planificación un conjunto de problemas nuevos que involucraban a la administración pública regional en su conjunto, y frente a los cuales se hacía necesario asumir esfuerzos adicionales, entre ellos la sistematización de lo avanzado y en base a esto la formulación de pautas que orienten de mejor manera la implementación de la estrategia de desarrollo microregional.

Esta preocupación halló su correlato en el enfoque y postulados del Proyecto de Gestión Pública (PGP) (2), uno de cuyos intereses centrales ha sido precisamente detectar y abordar los problemas clave de la administración pública, mediante la realización de diversos esfuerzos de investigación y la ejecución de cursos de perfeccionamiento asociados a iniciativas de cambio organizacional.

Producto de este interés común fue el diseño y realización del Curso Taller de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional en Puno.

En la etapa de diseño se realizaron trabajos en dos direcciones: con respecto al enfoque y método del Curso y con respecto a sus contenidos y tratamiento de los mismos.

En el primer caso, el Curso fue concebido teniendo en consideración que debía responder no sólo a la tarea inmediata, es decir, la realización de un curso de capacitación para funcionarios del sector público, sino que debía abordar la tarea de fondo: la sistematización de la experiencia de los PDM y la propuesta de cambios organizacionales que permitan mejorar su gestión (3).

Para este fin fue necesario pensar en un enfoque que considere como sus componentes básicos, la investigación aplicada y la experiencia del funcionario asistente al curso. Esto implicaba algunas innovaciones; la principal consistió en

-
- (2) Debe anotarse que investigaciones previas realizadas en Puno, cuyos resultados contribuyeron al diseño del PGP, constituyeron el origen de la coincidencia de esta preocupación que sería luego incorporada a los términos de referencia del PGP (Véase Alberto Giesecke: Memoria del Proyecto de Gestión Pública. Fase investigación y desarrollo (Dic. 1982-Dic. 1984) Perspectivas 1985, Lima, ESAN, Diciembre 1984, pp. 9-12).
- (3) Ver: Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional: Propuesta para Puno, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).

alejarse al curso del molde escolástico, significaba de una parte, atribuir al equipo docente funciones orientadas fundamentalmente a la investigación y sistematización de la información, además de la conducción de la dinámica del curso, y, de otra, asignar a los participantes el rol central en el desarrollo de los análisis y la elaboración de las propuestas de cambio. De este modo se podía poner efectivamente en valor tanto la experiencia del participante como el conocimiento que posee sobre su propia realidad institucional, social, económica y cultural.

En definitiva el diseño del curso centró su enfoque y método en la perspectiva de crear las condiciones académicas más apropiadas para que los participantes asuman lo fundamental de los aportes y resultados del Curso. El método adoptado fue el de Aprendizaje-Acción que experiencias previas aconsejaban como el más adecuado. Por la concepción y técnicas que contiene, la aplicación de este método pareció en efecto la alternativa más aparente para poner en juego la dinámica que articula el proceso de investigación y perfeccionamiento al proceso decisorio dirigido al cambio.

En el segundo caso, la definición de los contenidos del curso fue lograda con el aporte que ofrecían los avances y resultados de las investigaciones del PGP. Estos permitieron ordenar conceptualmente la identificación y tratamiento de los temas.

Se tuvo así en cuenta algunos aspectos clave para la definición y el proceso de análisis de los PDM. En primer lugar, fue necesario relevar su relación de pertenencia al sector público, máxime cuando por su estrategia estos programas reclaman la concertación multisectorial de acciones. En segundo lugar, fue necesario prever el análisis de los condicionamientos que se hallan implícitos precisamente en la red de relaciones interinstitucionales y la manera como afectan las funciones, objetivos y metas de los PDM. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, resultó indispensable considerar el rol y funciones de la administración pública departamental con respecto tanto a su propio contexto institucional, como en relación a las características y problemática de la realidad regional.

De lo expuesto se desprende la opción del diseño por el tratamiento de las áreas de organización y gestión, la consideración a las dimensiones estratégicas; dimensiones que en este caso, adquieren una relevancia particular por la estrecha vinculación entre la implementación de los PDM y las políticas de desarrollo regional de la administración públi

ca departamental.

Sobre estas bases se firmó el Convenio entre ESAN y CORPUNO. El Curso-Taller se llevó a cabo en Puno entre octubre de 1984 y abril de 1985.

El curso contó con una estructura que integró al equipo de trabajo del PGP con el conformado en Puno. Se aseguró que en él participaran representantes de la administración pública de Puno, de las actividades científico-académicas del departamento y de instituciones vinculadas a la problemática del desarrollo de Puno (4).

En la fase pre-operativa del Curso, se dio paso a la preparación de investigaciones de base y ponencias relativas a los PDM y otras áreas temáticas inherentes a los contenidos del primer período académico del Curso. Igualmente, se definieron los términos de referencia para la preparación de estudios y ponencias a ser presentadas en los siguientes períodos académicos.

En lo que sigue presentamos suscintamente algunos aspectos de esta experiencia.

1.1.1 Concepción General del Curso

De acuerdo a las hipótesis y enfoque desarrollados en el PGP, el Curso-Taller fue concebido, tal como se ha mencionado, en la vertiente del perfeccionamiento asociado al cambio organizacional (5). Frente a la preocupación y demanda de CORPUNO, su diseño excluyó por igual dos opciones que bajo otro enfoque habrían podido ser consideradas como respuesta al encargo: ya sea la realización de un Curso

- (4) El equipo que dio inicio al Curso estuvo organizado de la siguiente manera: se estableció una Dirección Académica a cargo del Prof. Alberto Giesecke; una dirección adjunta que fue ocupada por el Sr. Oscar Chaquilla, Decano del Colegio de Ingenieros de Puno; y un Comité Académico integrado por representantes del órgano regional de planificación, de CORPUNO, de la Universidad Nacional del Altiplano y del PGP.

En Lima formaron parte del equipo: Alicia Sebastiani, Investigadora-docente; María Amelia Palacios, especialista en técnicas pedagógicas; Guillermo Dávila, coordinador académico; Alberto Paniagua, Investigador-docente y Ricardo Chuquín, Investigador-asistente.

- (5) Ver: Diagnóstico de necesidades de perfeccionamiento y propuesta curricular preliminar, Lima, ESAN, PGP, Noviembre de 1984.

de carácter magistral en el que se aportan determinados modelos organizacionales tenidos por apropiados, ya sea la formulación de un trabajo de consultoría en el que el equipo técnico recomienda las alternativas de cambio consideradas más adecuadas.

En este caso se optó por la realización de un Curso Experiencial, enfoque del perfeccionamiento que considera como una fuente importante en el proceso de conocimiento la experiencia práctica actual y previa de los participantes. Asociada a los trabajos de investigación aplicada, la experiencia resulta en efecto una herramienta indispensable para efectuar los diagnósticos requeridos, establecer análisis comparativos y sobre todo para la toma de decisiones sobre alternativas de cambio, por cuanto, en cursos como el realizado en Puno, quienes las formulan son también quienes deben asumir su aplicación y gestión posteriores.

En virtud al método de Aprendizaje-Acción adoptado por el Curso, la dinámica desarrollada articuló tres fases consecutivas: el diagnóstico de los problemas vigentes y el de aquellos que son tributarios de los ya superados; el análisis comparativo con otras experiencias similares a las del objeto de estudio; y la elaboración gradual, por aproximaciones sucesivas, de una propuesta de cambio organizacional contemplando las restricciones y posibilidades que ofrece el contexto en el que se va a operar dicho cambio.

La etapa de aprendizaje estuvo constituida por la tarea del diagnóstico y para efectuarlo se recurrió a dos fuentes de conocimiento: la experiencia del participante y la investigación aplicada. La etapa de acción se inició al promediar los análisis comparativos y adquirió su relevancia mayor en el proceso de formulación de la propuesta de cambio.

De esta manera la formulación y desarrollo del Curso-Taller hicieron girar sus contenidos en torno a cuatro ejes: investigación, perfeccionamiento, conocimiento y cambio. Se buscó que el eje principal, el perfeccionamiento, se articulara "hacia atrás" al objeto de análisis mediante la investigación aplicada. Asegurado este proceso, el perfeccionamiento pudo ser articulado "hacia adelante" a un nuevo y más consistente nivel de conocimiento, eje éste en el que finalmente descansó la propuesta de cambio organizacional.

De otra parte, el trabajo del equipo docente, se orientó

prioritariamente a:

- La conducción de la dinámica del curso en arreglo al método y enfoque previstos.
- La investigación para la sistematización de la información requerida por los temas abordados.
- La proposición de técnicas e instrumentos de observación a ser aplicados en los trabajos de los participantes.
- La aplicación de técnicas pedagógicas que permitieron a los participantes desarrollar los análisis respectivos en función al conocimiento aportado por su propia experiencia.
- La coordinación y edición de ponencias de especialistas destinadas a ilustrar y alimentar el análisis y debate de los temas tratados.

1.1.2 Estructura y Dinámica

La estructura del curso estuvo dividida en cuatro períodos académicos. Cada uno de éstos contó con cinco días de internado y un promedio de ocho semanas dedicadas a la preparación de un trabajo de aplicación (Trabajo de Campo), a excepción del cuarto período que por ser el último sólo consistió en la fase de internado.

Participaron en el curso 39 representantes provenientes de CORPUNO, de los PDM en ejecución y en cartera, y del gobierno central, habiéndose considerado que todos ellos pertenecían a cuatro niveles de decisión, es decir, desde el nivel de la presidencia, directorio y gerencia de CORPUNO y de direcciones regionales sectoriales, hasta el nivel de cuadros profesionales operativos.

Cada período académico contó, de una parte, con un eje temático para el cual se fijaron objetivos generales que orientaron el tratamiento de los problemas estudiados y, de otra, con lineamientos temáticos para la elaboración por los participantes, de un trabajo que debía realizarse en el período intermedio entre un internado y otro. Se presenta a continuación el esquema que grafica la estructura diseñada para el curso-taller.

La dinámica interna se ordenó en general en base a la realización de las siguientes actividades:

- a. Presentación de los resultados de las investigaciones

ESTRUCTURA DEL CURSO-TALLER

	PRIMER PERIODO ACADÉMICO		SEGUNDO PERIODO ACADÉMICO		TERCER PERIODO ACADÉMICO		CUARTO PERIODO
	Internado (5 días)	Trabajo de Campo (seis semanas)	Internado (5 días)	Trabajo de Campo (ocho semanas)	Internado (5 días)	Trabajo de Campo (diez semanas)	Internado (5 días)
EJES TEMATICOS	DIAGNOSTICO						
	<i>Problemas de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional en Puno</i>		<i>Experiencias y Alternativas de Gestión del Desarrollo Regional</i>		<i>Alternativas de Desarrollo Regional para Puno</i>		<i>Propuesta de Organización y Gestión del Desarrollo</i>
OBJETIVOS GENERALES	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los problemas claves de organización y gestión de los programas de desarrollo micro-regional de Juliaca y Melgar. • Hacer el análisis de un problema de gestión u organización complejo e importante en base a lo identificado en PROMIR o PRODERJU. 		<ul style="list-style-type: none"> • Analizar, y discutir otras experiencias de desarrollo regional en el departamento, en el país y en el exterior. • Analizar la problemática socio-económica de una determinada zona del departamento y examinar la ejecución de un proyecto alternativo de desarrollo. 		<ul style="list-style-type: none"> • Rediscutir la problemática del departamento de Puno • Debatar concepciones y alternativas de desarrollo existentes para encarar los problemas dentro del marco de la descentralización y el gobierno regional • Iniciar la ejecución de las mejores alternativas de gestión en microregiones seleccionadas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Debatar y elaborar un modelo de organización y gestión de programas de desarrollo regional para Puno
	ACCION						
	* Octubre 03 al 07	Octubre-Noviembre 08/Oct. al 17/Nov.	Noviembre 21 al 25	Noviembre-Enero 26/Nov al 19/Ene	Enero 23 al 27	Enero-Abril 28/Ene al 06/Abr.	Abril 10 al 14

* Las fechas podrán variar de acuerdo a la naturaleza del trabajo.

de los miembros del equipo académico.

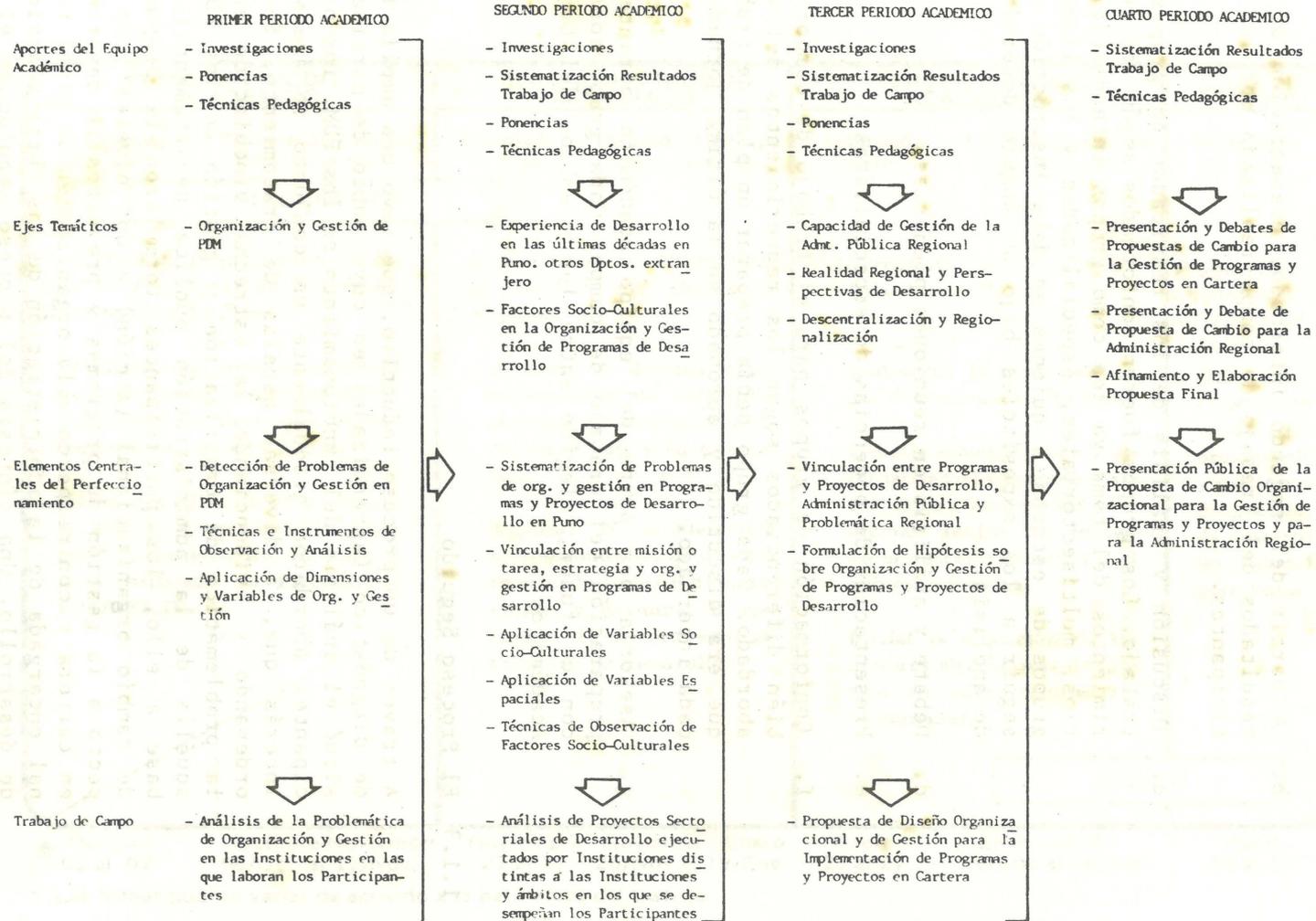
- b. A partir del segundo internado, presentación de los resultados del trabajo de campo realizado por los participantes.
- c. Discusión y análisis de los resultados en grupos de trabajo. Los grupos fueron conformados según los requerimientos del tema ya sea como grupos interdisciplinarios, multisectoriales, especializados y los llamados grupos de escucha a quienes se daba instrucción para seguir a los expositores bajo un ángulo determinado de análisis.
- d. Debate y análisis en reuniones plenarias.
- e. Presentación de ponencias de especialistas.
- f. Conformación de grupos para el trabajo de campo; también diferenciados según los requerimientos del tema abordado. Cada grupo debía preparar un plan de trabajo que era discutido y aprobado en la última jornada de cada internado.
- g. Asesoría por parte del equipo académico durante la preparación del trabajo de campo. Cada grupo contaba con un tutor, elegido entre los miembros del Comité Académico.

1.1.3 El Proceso Seguido

A través de un proceso inductivo, que tuvo una amplia fase de diagnóstico (aprendizaje) en cuyo punto de partida se situó el análisis del funcionamiento de los PDM, los participantes abordaron gradualmente un conjunto de áreas de interés que, a diversas escalas de tratamiento, fueron ordenando y evidenciando la estrecha vinculación entre la problemática de organización y gestión de los PDM y aquella de la administración pública departamental. En base a ello, los participantes formularon la propuesta de cambio organizacional (acción) a dos niveles: con respecto a la gestión de programas y proyectos de desarrollo en cartera y con respecto a la organización de nivel regional encargada de la administración de las obras y acciones de desarrollo. Una síntesis del proceso seguido en el Curso-Taller se ofrece en el diagrama adjunto.

Conviene mencionar que la temática de organización y ges

PROCESO SEGUIDO EN EL CURSO-TALLER: SINTESIS



ti^on fue abordada considerando principalmente las implicancias que tienen las relaciones entre: a. La estructura organizacional de las unidades operativas; b. su modelo de gesti^on; c. la misi^on o tarea asumida y d. la estrategia aplicada para cumplirla. Es decir, al establecer el juego de correspondencias entre estos componentes, los an^lisis vincularon las caracter^{is}ticas organizacionales de cada unidad operativa con los factores que definen su existencia, fines y medios para alcanzarlos.

Cuando se trat^o del diagn^ostico, este enfoque permiti^o situar la ra^{iz} de la problem^{at}ica en el punto de interseccio>n entre el rol social atribuido a las unidades operativas y el modelo organizacional adoptado. Se desech^o por tanto priorizar el an^lisis que vincula la realidad organizacional con los modelos impl^{ic}itos en la normatividad.

Esta aproximaci^on permiti^o verificar que gran parte de los problemas de organizaci^on y gesti^on encontrados derivaban de la pertenencia de las unidades operativas al sistema estatal, y que por consiguiente, la restricci^on de los problemas organizacionales a los l^{im}ites internos de las unidades operativas restaba rigor a los diagn^osticos, e incluso a las propuestas de cambio. Desde los primeros an^lisis hechos a prop^osito de los PDM se hizo consistente esta l^{ine}a de razonamiento.

Es as^í que estos avances permitieron observar que, a diferencia de las organizaciones cerradas y relativamente autorquicas, las pertenecientes al sector p^ublico tienen el eje crucial de su desenvolvimiento, en el punto de encuentro del conjunto de nexos que establecen con otras unidades operativas que escapan a sus ámbitos de control directo. Estas conclusiones obtenidas por los trabajos de los participantes permitieron, por lo dem^{ás}, convalidar las obtenidas tambi^{én} en investigaciones del PGP previas al Curso-Taller y que ven^{ían} siendo trabajadas bajo una noci^on, a^{un} en proceso de construcci^on, denominada interfaz.

En definitiva, el paso del tratamiento de los problemas de organizaci^on y gesti^on en los PDM a aquellos que los vinculan con la administraci^on p^ublica regional constituy^o un continuum donde el dise^{ño} de cada unidad operativa fue analizada en arreglo a la tarea com^{un} que las ocupa y por la que adquiere sentido la divisi^on institucional/funcional del trabajo en el sector p^ublico.

En las propuestas de cambio éste fue un aspecto clave que

reiteró, adicionalmente, dos de las principales aproximaciones conceptuales desarrolladas en las investigaciones del PGP: el carácter procesal del cambio como opuesto a las propuestas ideales de gabinete, y la especificidad del campo y problemas administrativo-gerenciales de la administración pública (6).

En las propuestas de cambio se procesaron estos planteamientos, por lo que uno de los aspectos clave para su formulación fue el análisis de las perspectivas que se abren con el proceso de descentralización y regionalización que plantea la Constitución.

Sin embargo, la coyuntura no ofrecía elementos de detalle sobre las definiciones gubernamentales a este respecto, sobre todo en lo que hace a la creación de los futuros gobiernos regionales.

En el Curso-Taller se procedió entonces a asumir dos niveles de propuesta: aquél que es el más complejo, la propuesta de cambio dentro de las condiciones actuales asumiendo las restricciones y posibilidades vigentes; y la propuesta vista para el mediano y largo plazo en función a la implementación del gobierno regional.

Para llegar a este resultado las discusiones encaminadas en el curso determinaron seleccionar en primer lugar, un conjunto de seis proyectos estratégicos de primera prioridad actualmente en cartera. Se optó de este modo por aplicar los aportes del Curso-Taller a aquellos proyectos que por estar en su fase pre-operativa, se hallan en condiciones más adecuadas para redefinir sus diseños orgánicos. Para esta tarea se conformaron grupos ad-hoc cuyos miembros se hallaban vinculados por experiencia y especialización a las características de los proyectos.

Un sétimo grupo, integrado por representantes del primer nivel de decisión, trabajó la propuesta desde la perspectiva del manejo por CORPUNO del paquete de los 6 proyectos previos más otros doce de segunda prioridad (7).

(6) El efecto retroalimentador que aporta el Curso-Taller al desarrollo previo del enfoque del PGP, puede apreciarse con mejor perspectiva consultando el trabajo de Alberto Giesecke: Los problemas gerenciales y administrativos del sector público: un enfoque, Lima, ESAN, PGP, Julio de 1984.

(7) Los alcances de las propuestas pueden ser consultados en el documento: "Propuesta de Cambio organizacional para la administración

2. Diseño de la Investigación

El presente reporte tiene su origen en los trabajos realizados para el Curso-Taller, y debe gran parte de su contenido al avance y resultados de los análisis y conclusiones obtenidos en el mismo.

Tal como ha sido mencionado en el acápite precedente, en la fase pre-operativa del Curso se elaboraron investigaciones de base como material para el primer período académico. Corresponde a este documento la ampliación del contenido de uno de éstos. Por las obvias vinculaciones existentes situaremos brevemente ese antecedente.

En el entendido según el cual el Curso-Taller no podía ofrecer modelos pre-elaborados como alternativa a los existentes en los programas y proyectos de desarrollo, y en consideración a que los participantes tampoco podían emprender cualquier propuesta de cambio sin el conocimiento sistematizado del objeto primario del análisis, procedimos a la realización de un Estudio de Base sobre la problemática de organización y gestión en los dos PDM en actual ejecución en Puno: el Programa de Desarrollo Rural Puno-Microregión Juliaca (PRODERJU) y el Programa de Desarrollo Microregional Melgar (PROMIR-MELGAR) (8).

Las características de dicho estudio estuvieron determinadas naturalmente por los requerimientos pedagógicos inscritos en el enfoque del Curso-Taller. Sumariamente, el estudio atendió a tres preocupaciones esenciales:

- Hacer una presentación sistematizada de las áreas-problema clave detectadas en la operación actual de los dos PDM. Sin embargo, los problemas levantados no incluían los análisis respectivos pues éstos fueron realizados por los participantes. El trabajo restringió sus aportes a la identificación del área observada, al enunciado del problema y a la descripción de

del desarrollo en Puno", elaborado en Puno en Abril de 1985.

Nota de edición: Publicado finalmente como, Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional: Propuesta para Puno, Lima, ESAN, PGP, 1985.

- (8) La fase de trabajo de campo se realizó entre el 23 de mayo y el 11 de julio de 1984; los resultados fueron presentados durante el primer Período Académico del Curso-Taller. (Ver Alberto Paniagua: Ejecución de Programas de Desarrollo Microregional en Puno: Relaciones internas e interinstitucionales y relaciones con la población beneficiaria, CORPUNO-ESAN. Curso-Taller, 5 de octubre de 1984).

sus principales efectos al interior de las unidades operativas.

- Ofrecer un ejemplo de aplicación de técnicas de observación de problemas de organización y gestión en programas de desarrollo.
- Evidenciar la compleja gama de dimensiones y variables que comprende la problemática de organización y gestión.

El presente reporte ha recogido pues el material ya sistematizado para el Estudio de Base y ha retomado sus instrumentos de análisis y áreas-problema detectadas, recursos a los que se ha agregado la información gradualmente producida por el Curso-Taller.

2.1 Elementos del Enfoque

Estos no difieren de los manejados para el diseño y ejecución del Curso-Taller. Conviene sin embargo, destacar que el objeto central de este trabajo son los PDM ya mencionados, asumiéndolos en conjunto como una unidad de análisis. Esta aproximación ha llevado a centrar el objetivo del estudio en el análisis de la problemática de organización y gestión que plantea la puesta en práctica de estos nuevos instrumentos de la política de desarrollo regional en Puno. Al descartar el estudio del caso se ha tratado pues de no emparentar el trabajo con el de una evaluación, ejercicio éste que nos habría obligado a restringir fuertemente el análisis al campo de contingencias internas de cada una de las unidades operativas.

Por estas razones ha sido posible también trabajar aspectos que, aun cuando pudiera parecer que escapan al dominio directo de los problemas organizacionales, por la relevancia que en nuestra perspectiva tiene la dimensión estratégica resultan necesarios.

Nos estamos refiriendo, en primer lugar, al examen de la ubicación de la estrategia microregional en la evolución de las políticas de desarrollo aplicadas en el país y, principalmente, en Puno. Es necesario subrayar que en el contexto de la larga serie de intentos orientados a la promoción del desarrollo, los PDM constituyen la alternativa más reciente.

El rol social e institucional que hoy se les atribuye, y la estrategia que lleva implícita su implementación, son aspectos que tienen una estrecha ligazón con las características del proceso socio-histórico contemporáneo. En nuestro

enfoque, una aproximación, aun cuando sumaria a esta materia, nos parece pertinente para entender tanto las contingencias presentes como el curso futuro de los PDM.

En segundo lugar, con igual o mayor importancia creemos que conviene también al análisis organizacional de los PDM, la revisión del contenido y características de la estrategia microregional propiamente dicha y las especificidades de su aplicación en el departamento de Puno.

En tal sentido, en las dos secciones previas al análisis organizacional, se ha intentado situar a los PDM tanto en el cuadro de la evolución reciente de las políticas y acciones de desarrollo, como en relación a las definiciones de la estrategia microregional en Puno.

Con respecto al análisis organizacional, nuestro enfoque ha hecho descansar lo fundamental de la problemática de organización y gestión en las determinaciones que se desprenden de la relación de pertenencia de los PDM al sistema orgánico administrativo del sector público, condición que por lo demás consideramos define su estructura y funcionamiento al interior de un todo (la administración pública) que atribuye a cada una de sus partes un rol específico y un fin común con respecto a la estrategia de desarrollo regional.

En el esquema propuesto seguidamente puede apreciarse la aplicación de este enfoque. Se trata del recurso a cuatro dimensiones cuyo juego de correspondencia/desfases es el que ha guiado el conjunto de nuestros análisis.

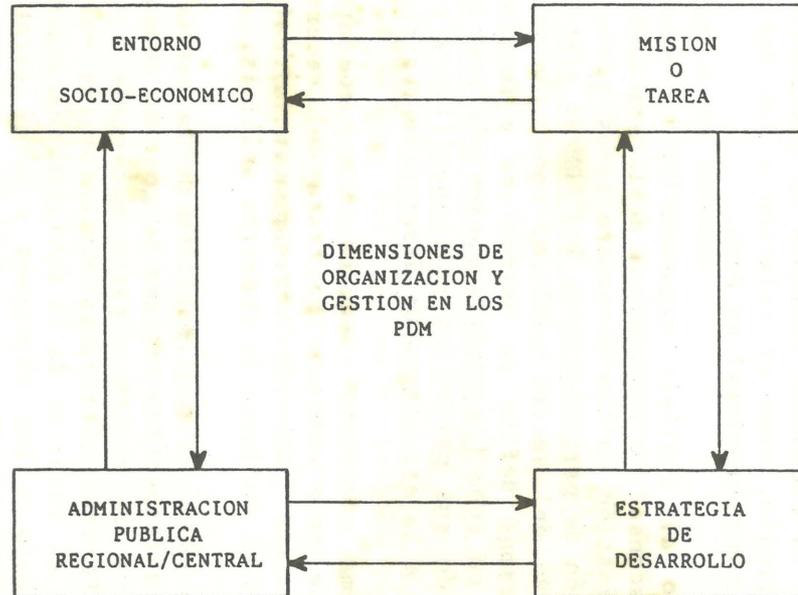
De acuerdo a ello, la configuración de la estructura organizacional y su respectivo sistema de gestión deben teóricamente adaptarse a la misión o tarea encargada a las unidades operativas. Pero en ello juega obviamente el rol que se les ha atribuido al interior de la división institucional/funcional del trabajo y los objetivos y metas establecidas con respecto a las expectativas y demandas del entorno social. Por estas razones la estrategia implementada debe llevar a cumplir tanto el rol como los objetivos alimentándose con los "datos" que ofrecen a la vez la realidad social y el resto de la administración pública, con cuyas múltiples instituciones debe mantenerse una vinculación regular.

2.2 Elementos del Análisis Organizacional

Hemos partido asumiendo que la organización y gestión de una entidad, basa su dinámica en el flujo regular de comuni-

ENFOQUE DE ORGANIZACION Y GESTION

- Características
- Problemática
- Necesidades
- Demandas



- Rol
- Objetivos
- Metas

- Relación de Pertenencia a CORPUNO
- Normas y Procedimientos
- Relación de Dependencias con el nivel Central
- Coordinación Multisectorial

- Dinámica socio-económica
- Factores Socio-culturales
- Recursos Locales
- Manejo Espacial

caciones, en la existencia de una red conformada por los nexos que horizontal o verticalmente se establecen de individuo a individuo, de instancia a instancia, de nivel a nivel y en la administración pública tendríamos que agregar, de entidad a entidad. Es lo que para el presente trabajo hemos denominado sistema de relaciones.

En arreglo al enfoque aplicado, el análisis se ha valido de esta aproximación para detectar y ordenar las áreas problema que aparecen en el juego de correspondencias/desfases ya señalado.

En tal sentido se estableció la existencia de tres sistemas de relaciones en los PDM: a. relaciones internas, b. relaciones interinstitucionales y c. relaciones con la población beneficiaria.

2.2.1 Relaciones Internas

Estas corresponden al sistema de relaciones que se teje al interior de las unidades operativas de los PDM. Considerando las funciones y responsabilidades de cada instancia orgánica, las relaciones pueden ser de dirección, de supervisión o de control, si en ellas prevalece la escala jerárquica, o de coordinación si los nexos son horizontales.

En los diagramas que siguen se ofrece el resultado obtenido.

Siguiendo la lógica de la lectura de los organigramas, ambos diagramas han sido construidos considerando todas las instancias orgánicas de cada unidad operativa, ocupando sistemáticamente las dos entradas. Las celdas dan cuenta de los tipos de relaciones existentes entre las instancias, por lo que se produce un efecto de "espejo" entre las partes divididas por la diagonal. Sin embargo, este efecto no se produce necesariamente en el caso de las áreas sombreadas, en la medida en que los problemas detectados no siempre son recíprocos.

Para la elaboración de este trabajo, se decidió tomar como referencia dos circuitos que siguen los distintos tipos de relación de modo de encontrar en ellos los problemas más relevantes en las relaciones de instancia a instancia.

En función a esta primera aproximación se definieron "áreas-problema" en aquellas instancias que funcionan como origen y destino de las relaciones con mayores desajustes.

El criterio central para la selección de áreas-problema estuvo definido por los vacíos detectados en el flujo de las decisiones, coordinaciones y acciones más relevantes en la estrategia de los programas.

Si bien en este caso se ha hecho un tratamiento individualizado, los fines han sido obviamente sistematizar el material. Señalemos además que las áreas-problema de estos diagramas, así como aquellas que se presentan en los siguientes, han sido registradas en un "Inventario de áreas-problema", documento de trabajo que ha sido una de las principales fuentes del análisis.

2.2.2 Relaciones Interinstitucionales

Estas comprenden el sistema de relaciones establecido entre los programas y los organismos e instituciones vinculados a su funcionamiento.

De acuerdo a factores tales como la especialización de los organismos, o su pertenencia o no a la misma estructura organizacional de la que dependen los PDM (CORPUNO), las relaciones tienden a diferenciarse en:

- relaciones funcionales
- relaciones de coordinación
- relaciones técnicas, es decir aquellas que tienen que ver con el intercambio de conocimiento especializado
- relaciones financieras, o sea aquellas que operan en función a los flujos financieros interinstitucionales

En el diagrama que se presenta a continuación se ilustran las observaciones realizadas.

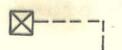
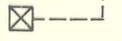
Su construcción se ha basado, como el caso anterior, en la determinación de los flujos de comunicación, pero esta vez entre los programas y cada uno de los organismos e instituciones externas. Se ha señalado con una (x) la existencia de algún tipo de relación interinstitucional y con flechas verticales las relaciones entre los organismos externos que de alguna manera se expresen al interior de las unidades operativas de los PDM.

La definición de áreas-problema se basó también como en el caso anterior en el hallazgo de vacíos o desajustes en los flujos de decisiones, coordinaciones y acciones materia de los objetivos y estrategia de los programas. Las áreas sombreadas representan las áreas problema en las relaciones directas entre los PDM y las instituciones, en tanto que

SISTEMA DE RELACIONES INTERNAS - PROMIR																
INSTANCIAS ORGANICAS	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	
I. -CORPUNO	□	▽● ▲●														
II. DIRECCION EJECUTIVA	■	□				■	●	▲	●	■	■	■	■	▲●	▲●	
III. COMITE DE COORDINACION EJECUTIVA DE LA MICROREGION			□													
IV. COMITE ESPECIAL DE LA MICROREGION				□												
V. COMITE DE COORDINACION MICRO-REGIONAL DE GOBIERNOS LOCALES					□											
VI. OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PROGRAMACION		▲●				□	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
VII. OFICINA DE ADMINISTRACION	▲●	▲●				●	■	●	●	●	●			●	●	
VIII. AREA DE APOYO TECNICO		▲●					●	□	●	●	●			●	●	
IX. DIRECCION DE ESTUDIOS Y PROMOCION CAMPESINA	■	▲●				●	●	●	■	▲●	■	■		●	●	
X. SUBDIRECCION DE ESTUDIOS		▲●				■	●	●	▲●	■	■					
XI. DIVISION DE PROMOCION CAMPESINA		▲●				●	●	●	▲●	■	■			●	●	
XII. DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA Y APOYO A SERVICIOS												□				
XIII. SUB-DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL													□			
XIV. SUB-DIRECCION DE APOYO A GOBIERNOS LOCALES		▲●				●	●	●	●	●	●			■	●	
XV. DIVISION DE APOYO A SERVICIOS A LA PRODUCCION		▲●				●	●	●	●	●	●			●	■	

- ▽ DIRECCION
- ▲ SUPERVISION
- ▲ SUPERV. ESTRECHA
- COORDINACION
- COOR. ESTRECHA
- CONTROL
- CONTROL ESTRECHO
- EJECUCION
- > EJERCE
- < RECIBE
- AREAS PROBLEMA

SISTEMA DE RELACIONES CON ENTIDADES E INSTITUCIONES									
PROGRAMAS		PRODERJU				PROMIR			
		RR. FUNCIONALES	RR. COORDINACION	RR. TECNICAS	RR. FINANCIERAS	RR. FUNCIONALES	RR. COORDINACION	RR. TECNICAS	RR. FINANCIERAS
ENTIDADES									
C O O P. E R N.	BANCO MUNDIAL		X	⊗	X				
	COOP. TEC. HOLANDESA						X	⊗	X
	B.I.D.							⊗	
	I.I.C.A.						X	⊗	
	M.E.F.			X	X			X	X
	B.C.R.				X				X
	BANCO DE LA NACIÓN				X				X
	BANCO AGRARIO		X	⊗	X		X	X	X
	UNIV. NAC. DEL ALTIPL.		X	X			X	X	
	I.N.P.		X	⊗			X	X	
C O R P O R A T I V O	GOBIERNOS LOCALES		X	⊗			X	X	
	GERENCIA GENERAL	X	X	⊗		X	X	X	
	O.G.P.P.	X	X	X		X	X	X	
	GERENCIA ADMI.		X	X			X	X	X
	GEDECO		X	⊗			X	X	
	PLAN DE EMERGENCIA		X	X	X	X	X	X	X
	EDUCACION		X	X	X		X	X	
	SALUD		X	X	X		X	X	
	AGRICULTURA		X				X	X	
	INIPA-CIPA		X	⊗	X		X	X	
INFOR		X	X	X		X	X		
DIREC. GRAL. DE AGUAS		X	X			X	X		
ONAA		X				X	X		
COOPOP									
TRANSP. Y COMUN.		X							

 AREA PROBLEMA EN LAS RELACIONES ENTRE PROGRAMAS E INSTITUCIONES
 AREA PROBLEMA. EFECTOS INTERNOS DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EXTERNAS


los símbolos unidos por flechas verticales, las áreas problema vistas como efecto interno de las relaciones inter-institucionales.

2.2.3 Relaciones con la Población Beneficiaria

En cierta medida este sistema de relaciones puede ser visto como una suerte de síntesis del conjunto de relaciones establecidas por los PDM. La proyección de estos programas a la comunidad beneficiaria es en definitiva el punto de partida y llegada de sus objetivos, estrategias y acciones.

Para identificar tal proyección nos pareció entonces necesario retomar los elementos de las relaciones internas e interinstitucionales que más directamente afectan al proceso. Sin embargo, la búsqueda de desfases o vacíos tuvo que hacerse asumiendo no sólo las "interrupciones" o "bloqueos" en los flujos. Repetir este ejercicio tal como se hizo en los dos casos anteriores, si bien podía evidenciar la existencia de áreas-problema, en este particular caso, los contenidos habrían tendido a dar cuenta de ciertas disfunciones con respecto a la dimensión administrativa y quien sabe no tanto con respecto a la estratégica.

En razón a estas consideraciones se buscó correlacionar los aspectos orgánicos-administrativos con los postulados estratégicos.

Para obtener el marco que más adecuadamente sirviera a este propósito se partió de la noción de integralidad presente en la concepción y diseño de los PDM en cuestión. Integralidad que, suscintamente, corresponde al tratamiento simultáneo y articulado de tres esferas del ciclo socio-económico: aspectos productivos en su conjunto (desde infraestructura, aprovisionamiento de insumos, recursos técnicos y tecnológicos, hasta servicios a la producción), comercialización (infraestructura, servicios, asistencia técnica y material, etc.) y servicios sociales (infraestructura, aprovisionamiento de insumos y recursos tecnológicos, asistencia técnica, etc.).

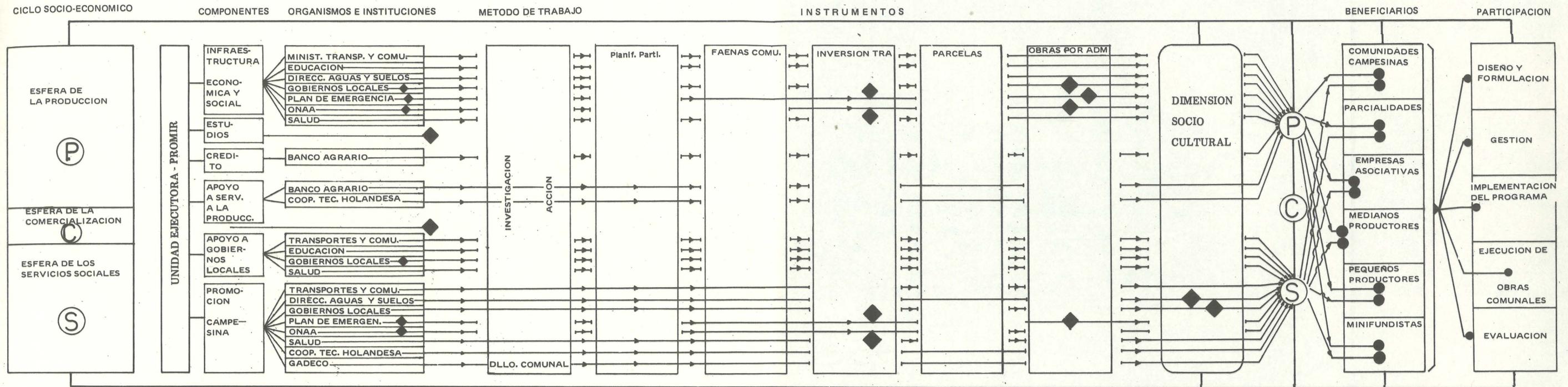
Desde el punto de vista estratégico, la implementación del esquema integral presupone la existencia de líneas de trabajo o componentes cuyo diseño ha sido logrado teniendo en cuenta las características que presentan la dinámica socio-económica de la población, su relación con el medio físico y los valores socio-culturales que sustentan

tal relación y dinámica. Por lo tanto, forma parte de la organización y gestión estratégica la aplicación de criterios de manejo de las dimensiones socio-cultural y espacial, sin cuya consideración no solo aparece el riesgo de tornar ineficaces las acciones de obras, sino que puede llevar a una inadecuada selección tanto de los estratos de la población a beneficiar cuanto de los métodos e instrumentos de trabajo con ésta.

Desde el punto de vista administrativo, el esquema integral debe ser expresión de la cooperación y concertación multisectorial. Las modalidades que adopta el trabajo multisectorial varían según se trate de tres situaciones: a. ejecución de obras o acciones paralelas pero que atienden a un fin común. Las coordinaciones deben cuidar el mantenimiento de una compatibilidad que evite las inconsistencias estratégicas; b. La ejecución conjunta de obras y acciones. Este es el nivel en el que se plantea la mayor complejidad en las relaciones inter-institucionales y c. La ejecución exclusiva de obras y acciones por los PDM las cuales son susceptibles de ser transferidas como función regular a otros organismos e instituciones públicas. Los esfuerzos de concertación estratégica aquí son también fundamentales.

Como puede apreciarse, la noción de integralidad contiene elementos de extrema complejidad, por lo que la detección de las áreas-problema debimos realizarla al interior de esquemas que contemplen por igual las determinantes conceptuales y las orgánico-administrativas. Los resultados pueden observarse en los flujogramas que se presentan seguidamente.

SISTEMA DE RELACIONES CON LA POBLACION BENEFICIARIA—PROGRAMA DE DESARROLLO MICROREGIONAL MELGAR—PROMIR



PRINCIPALES ACCIONES DE LOS COMPONENTES

INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL

- Infraestructura Educativa
- Mejoramiento de Vías de Acceso a Centros Poblados
- Agua Potable con Conexiones Domiciliarias
- Pavimentación de Calles - Ayaviri
- Cambio Tecnológico: Irrigación Orurillo

ESTUDIOS

- Estudios de Factibilidad
- Proyecto Agropecuario
- Proyecto de Centrales Hidroeléctricas
- Proyecto de Carreteras
- Estudio de Pre-inversión
- Infraestructura y Servicio Social Salud
- Infraestructura y Servicio Social Educación

CREDITO

- Fondo de Promoción Campesina

APOYO A SERVICIOS A LA PRODUCCION

- Parcelas Demostrativas
- Instalación de Huertos Comunales
- Semilleros de Papas
- Siembra de Pastos Cultivados en Riego y Secano
- Engorde de Ovinos con Pastos Cultivados

APOYO A GOBIERNOS LOCALES

- Agua Potable y Alcantarillado en Centros Poblados
- Construcción de Locales Municipales
- Infraestructura Educativa

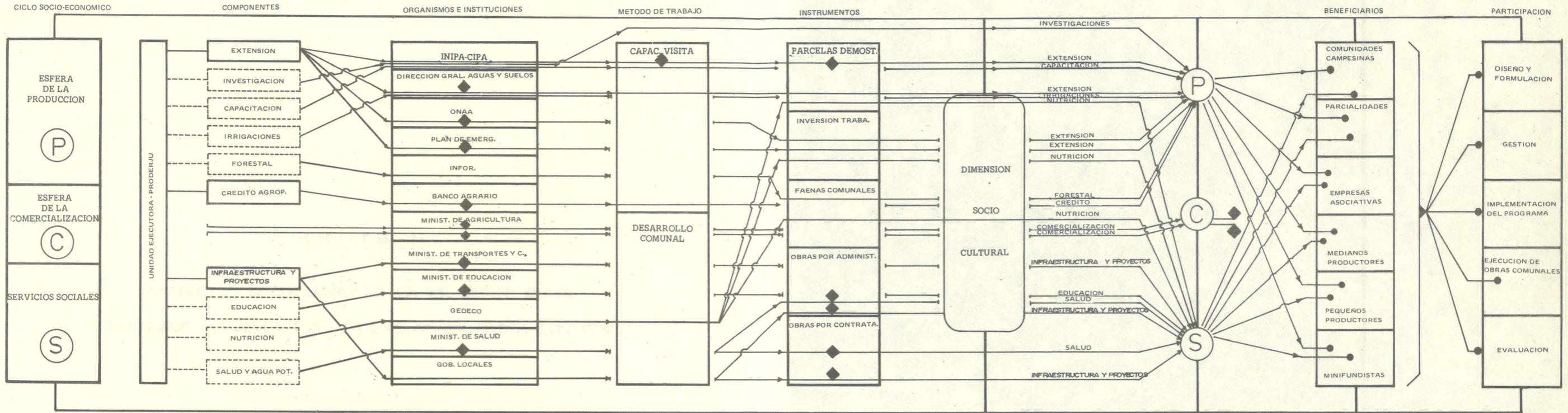
PROMOCION CAMPESINA

- Consolidación Diagnóstico 1
- Ejecución del Plan 1 en Areas Seleccionadas
- Investigación
- Elaboración del Diagnóstico 2
- Formación de Consejos de Desarrollo Comunal
- Formulación del Plan 2
- Sistematización de Experiencias

Proyecto de Gestión Pública

Investigadores: Alberto Paniagua - Ricardo Chuquin (PGP - ESAN)

SISTEMA DE RELACIONES CON LA POBLACION BENEFICIARIA-PROYECTO DE DESARROLLO RURAL PUNO- MICROREGION JULIACA-PRODERJU



COMPONENTE POR ENCARGO

AREA PROBLEMA

PRINCIPALES ACCIONES DE LOS COMPONENTES

EXTENSION

- Extensión Agropecuaria
- Servicios Productivos
- Extensión en Riego
- Asesoramiento a ERA(s)

INVESTIGACIONES

- Investigación Agropecuaria
- Construcción de Estaciones Experimentales

CAPACITACION

- Capacitación Básica (beneficiarios del Proyecto)
- IRRIGACIONES
- Sistemas de Irrigaciones
- Sistemas de Irrigaciones Nuevas
- Sistemas de Riego en Pequeña Escala
- Capacitación y Demostración de Método de Riego

FORESTAL

- Producción e Instalación de Plantones Forestales

CREDITO AGROPECUARIO

- Préstamos de Sostenimiento y Capitalización

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- Mejoramiento de Carreteras sin Afirmar
- Obras de Arte
- Construcción de Locales de Correos

EDUCACION

- Construcción de Módulos y Multimódulos Artesanales

NUTRICION

- Capacitación a Promotores, Técnicos y Organizaciones Comunales
- Instalación de Huertos y Chacras
- Crianza de Animales Menores
- Educación Alimentaria para el Hogar
- Difusión y Motivación
- Organización (Clubes de Madres)

SALUD Y AGUA POTABLE

- Mejoramiento e Instalación de Centros de Salud y Puestos Sanitarios
- Mejoramiento de Hospitales
- Instalación de Agua Potable Mediante Pozos con Bombas de Mano
- Sistemas de Agua Potable por Gravedad

Proyecto de Gestión Pública

Investigadores: Alberto Paniagua - Ricardo Chuquin (PGP - ESAN)

CAPITULO II

**PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL:
ALGUNOS ELEMENTOS DE SU EVOLUCION HASTA LOS PDM**

CAPITULO 11

**PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL:
ALGUNOS ELEMENTOS DE SU EVOLUCION HASTA LOS PDM**

CAPITULO II

PROYECTOS DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL: ALGUNOS ELEMENTOS DE SU EVOLUCION HASTA LOS PDM

Aun cuando no ha sido interés de la sección precedente presentar a los PDM, la exposición de las consideraciones metodológicas ha permitido entrever algunas de las características de estos programas. En tal sentido, los PDM parecen constituir una de las expresiones más complejas en cuanto hace al diseño de programas o proyectos de desarrollo aplicados en las últimas décadas en el país. Sin embargo, antes de entrar al análisis de su aplicación en Puno, hemos creído conveniente hacer una revisión que aunque apretada y tocante de aspectos globales, intenta de todos modos presentar la evolución en la concepción de los proyectos de desarrollo desde la década del 40 hasta la fecha.

El objetivo no es a pesar de ello, efectuar un análisis de los contenidos o bases conceptuales de las experiencias habidas, la idea es más bien tratar de ubicarlas en el contexto socio-histórico para de allí entender las diferentes orientaciones que las han animado.

El punto de partida de este enfoque lo basamos en el siguiente razonamiento: la formulación de la estrategia microregional, o de cualquier otra de similar proyección, no puede ser entendida como obra exclusiva del laboratorio, es decir, de una cierta capacidad técnica provista de determinados recursos creativos, aunque esto es de suyo muy

importante en lo inmediato; sino ante todo como fruto de la existencia previa de un conjunto diverso de experiencias que al ritmo del proceso socio-histórico han ido evolucionando hasta encontrar determinadas condiciones que como las actuales pueden hacer plausible, por ejemplo, la concepción de los PDM como planteamiento alternativo.

Como podrá verse en las líneas que siguen, los PDM se hallan insertos en una larga serie de aproximaciones sucesivas -en especial- en el ámbito serrano en torno a los problemas rural y regional y en tal sentido no pueden disociarse, creemos, de dos de los procesos que mayor peso han tenido precisamente en la evolución de la vida rural y regional: el movimiento migratorio del campo a la ciudad y la aplicación de la reforma agraria de 1969.

La inversión casi simétrica en el emplazamiento espacial de la población en el período 1940-1981 (la población rural pasa del 64.6 al 34.9%) no sólo demuestra el giro que imprime el crecimiento de las actividades urbano-industriales, sino que acusa también las desproporciones que éste arrastra en su evolución, como puede ser el hecho de haberse orientado privilegiadamente la inversión pública tanto hacia las actividades extractivas tradicionales y modernas como a las que exigía e implicaba el proceso de sustitución de importaciones.

Los efectos de este proceso en el agro y sobre todo en las áreas rurales de la sierra, no sólo acentuaron las tendencias a la desestructuración relativa de la organización comunal y condicionaron su incorporación desigual y siempre desventajosa al mercado, llevaron también a la pérdida progresiva de vigencia histórica de la gran propiedad latifundista hasta desembocar en el proceso de afectaciones iniciado en 1969.

Si bien la aplicación de la reforma agraria no supuso modificaciones en las tendencias migratorias o en las referidas al comportamiento de las inversiones, con la desaparición del gran propietario terrateniente se asistió sí a la configuración de un nuevo escenario en las relaciones sociales en el campo; y no sólo ello, pues los resultados del éxodo rural agregaban nuevos elementos cuya proyección permitió hacer más evidente la necesidad de plantear alternativas de desarrollo desde la perspectiva regional.

En la medida en que el proceso migratorio aparece como un continuum a lo largo del período que se inicia en 1940, es la reforma agraria el centro de referencia que permite distinguir de manera más clara los distintos momentos en que éste se subdivide y a los que corresponde por lo demás una determinada orientación en los programas y proyectos.

En virtud a ello, hemos ordenado el curso de la exposición de la siguiente manera: la etapa pre-reformista, que abarca el plazo 1940-

1969 y en el que se presentan algunas de las experiencias más representativas; la etapa reformista, que incluye el lapso de vigencia de las adjudicaciones y los intentos correspondientes (1969-1976) y, finalmente, la etapa actual, que se inicia en 1976 y contiene la estrategia microregional.

1. La Etapa Pre-Reformista

Desde el llamado del 1er. Congreso Indigenista Interamericano realizado en Pátzcuaro, México (abril de 1940) en el que se recomienda "...que por la acción económica, social, y cultural se procure que las comunidades se desarrollen para incorporarse integralmente a la vida social de cada país", (9) y la creación de diversas instituciones y organismos de cooperación técnico-financiera internacional a partir de los primeros años de la posguerra, América Latina y particularmente el Perú han conocido un número importante de programas y proyectos de desarrollo cuyos postulados se han fijado desde entonces el doble objetivo de elevar las condiciones de vida de la población rural e integrarla a la vida económica y social del espacio nacional.

Las iniciativas surgidas en la etapa 1940-1969 tuvieron como eje de sus preocupaciones la organización comunal y es hacia ésta que se orientan las diferentes líneas de trabajo; en especial aquellas vinculadas a los servicios sociales básicos y a los aspectos técnico-productivos, contando en gran parte de casos con el apoyo de la ciencia antropológica tanto en su versión "culturalista" como en la aplicada. No dejaron de ensayarse sin embargo, programas eminentemente productivistas y sin mayor adaptación a la realidad comunal cuya base descansaba en los exitosos logros que en otras latitudes se había conseguido gracias al adelanto de la tecnología agropecuaria.

A continuación, señalaremos algunas de estas experiencias.

Es el caso, por ejemplo, de uno de los proyectos más antiguos del período, los Núcleos Escolares Campesinos, iniciado en Puno en 1947 y luego ampliado a algunos departamentos del ámbito sierra-centro-sur. Nacido de una iniciativa sectorial, este proyecto intentó renovar los sistemas técnico-pedagógicos tradicionales considerando que la escuela debía constituirse en el centro promotor del desarrollo comunal. Así, a las actividades propias del aula escolar se integraron otras orientadas a reforzar la estructura comunal, en las que participaron niños, jóvenes y adultos.

(9) Véase: Los Congresos Indigenistas Interamericanos para el desarrollo de la Comunidad, Supervisión Regional de Núcleos Escolares. Puno, 1968, p. 45.

Mediante la aplicación de la alfabetización funcional, la educación de adultos, nutrición aplicada, etc., se fueron tejiendo las diversas esferas de la realidad comunal para emprender iniciativas de saneamiento ambiental, de apoyo a las actividades técnico-productivas, de comercialización, capacitación, etc.

Otra experiencia importante, el proyecto Vicos, iniciado poco después (1952) con auspicios del recientemente creado Instituto Indigenista Peruano (1946) tuvo también por postulado el desarrollo comunal. Poniendo igualmente el énfasis en el área educativa, pero con la diferencia de haber realizado el intento en una hacienda a la que pertenecieron como fundatarios los integrantes de la comunidad de Vicos, el proyecto buscó demostrar que la organización comunal estaba en condiciones de asumir exitosamente su propio desarrollo. Con el mejoramiento de una serie de indicadores en educación y salud y, fundamentalmente, en los aspectos técnico-productivos, el proyecto logró un éxito sustantivo, resultado éste que sirvió para demostrar también los límites que imponía al desarrollo de la comunidad la existencia del latifundio. Por lo mismo, esta experiencia se autocentró casi exclusivamente en la comunidad de Vicos, funcionando así más como un laboratorio que como un centro irradiador hacia el resto de comunidades del Callejón de Huaylas.

Muy poco después, en 1954, surgió el proyecto Puno-Tambopata cuya experiencia marca también otro hito entre las iniciativas realizadas en el período y previas al proceso de reforma agraria iniciado en 1969. También con una entrada sectorial, pues es promovido por la Dirección General de Asuntos Indígenas del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, el proyecto surge inicialmente como respuesta a la sequía que azotaba al departamento de Puno. Sin embargo, los objetivos que se propuso, consideraban la necesidad de mejorar la situación económica del campesino mediante la introducción de nuevas técnicas productivas en las esferas agropecuaria, artesanal y de industrias rurales.

Este proyecto es probablemente el que se planteó más explícitamente el problema de la migración. A la vez que buscó mejorar las condiciones que al interior de las comunidades provocaban el éxodo, decidió regular este movimiento buscando asistir técnicamente a las migraciones espontáneas que marchaban principalmente hacia los valles de la ceja de selva del departamento.

No puede dudarse que estas experiencias, sumadas a aquellas realizadas en el contexto latinoamericano, hayan tenido un

efecto retroalimentador en los planteamientos que fueron desarrollándose en los diferentes congresos indigenistas. En el V Congreso llevado a cabo en Quito, en el mes de octubre de 1964, se introdujeron dos resoluciones que hemos querido citar textualmente:

Resolución No. 4. Recomienda:

1. A los gobiernos incluir entre los objetivos esenciales de su política de promoción económica, social y cultural de las poblaciones indígenas, la coordinación de los programas, tanto gubernamentales como privados, a fin de evitar la dispersión y deficiencia de la acción indigenista nacional y de facilitar el mejor aprovechamiento de la ayuda externa (10).

Resolución No. 6. Recomienda:

1. La integración cultural y económica del indígena, mediante la realización de una Reforma (agraria) integral en los países donde no se haya emprendido, que haga de la tierra un bien de trabajo y producción con el propósito de eliminar el uso indirecto de la misma, para hacer posible la liquidación de todo el resto del feudalismo (11).

En el Perú es precisamente en 1964 que se da inicio a los primeros intentos de reforma agraria, con todas las limitaciones, que la implementada en 1969 se encargó de demostrar. Sin embargo, junto a ello hubo una respuesta, si así pudiera entenderse, un tanto más concreta con respecto a la Resolución No. 4.

En efecto, la creación del Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena, que asume los proyectos que venían ejecutándose desde 1959 bajo el Plan Nacional de Integración de la Población Aborígen (PNIPA) -del que habían pasado a formar parte, entre otros, los Núcleos Escolares Campesinos y el Proyecto Puno-Tambopata- intenta vertebrar los esfuerzos de distintas instituciones con el fin de dotar de un carácter integral al desarrollo comunal.

Para dar cumplimiento a esta iniciativa, en marzo de 1965 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal y un año más tarde el organismo con el que se da forma institucional

(10) Los Congresos Indigenistas..., Op. cit., p. 186.

(11) Ibid., p. 188.

al proyecto, la Oficina Nacional de Desarrollo Comunal (ONDC). El proyecto seleccionó a nivel nacional siete ámbitos de trabajos llamados Zonas de Acción Conjunta (ZAC) en cada uno de los cuales se ejecutaron sub-proyectos en extensión agro-pecuaria, asistencia técnica, salud, educación, vivienda rural, artesanías, fomento cooperativo, etc.

Podría afirmarse que éste es el antecedente más próximo a la actual perspectiva de desarrollo integral. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, las experiencias se realizaron en un contexto en el que prevalecía (y en cierto modo el proyecto reprodujo) "...una posición etnocéntrica, que determinaba que la mayoría de los agentes de cambio se considerasen "civilizadores", ya que visualizaban su propio sistema de ideas y valores como el correcto, natural y superior ..." (12). Pero además de ello, la coordinación interinstitucional "...no llegó a alcanzar los logros esperados, en gran parte debido a que se trataba de organismos que tenían independencia, su organización y sus políticas, lo cual se agravaba por cierto celo entre las instituciones y las diferentes profesiones, cuya base se encontraba en la defensa de los fueros institucionales y profesionales" (13).

La presencia de percepciones ajenas al contexto socio-cultural, de la que derivaban determinadas políticas institucionales no fue ciertamente un fenómeno nuevo o descubierto durante la experiencia de este proyecto. Desde fines de la década del 40 venía palpándose este problema con la creación del Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA) cuya implementación en el Perú se inscribió dentro de la nueva política de cooperación técnico-financiera internacional de la posguerra.

La base de este modelo, experimentado previamente en Estados Unidos, residía en la Extensión Agrícola que buscaba la mejora en la producción y sus rendimientos a partir de la aplicación de los adelantos obtenidos en la tecnología agropecuaria desde comienzos de siglo. "Es durante la década del 50 que el SCIPA se vigoriza, llegando a contar con 48 agencias, complementadas con pools de maquinaria, víveres, semilleros, centros de cría, etc. y constituyen el primer esfuerzo

(12) Véase: Raúl Galdo, Proyectos de Desarrollo Rural que consideraron la variable socio-cultural en Puno 1950-1969, Ponencia presentada en el Curso-Taller; CORPUNO-ESAN, Lima, Noviembre de 1984, p. 34.

(13) Ibid., p. 35.

de extensión agrícola realizado en el país" (14).

A partir de 1960 este servicio se institucionaliza como organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura bajo la nueva denominación Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA). Si bien en el primer caso "...se aplicó un modelo de servicio creado para regiones donde el grueso del público trabajaba con una economía de mercado y para nuestro país y nuestra zona (Puno) no recibió ningún cambio ni adaptación y fue aplicado a públicos con economía de subsistencia...", en cuanto al SIPA, éste mantuvo, sin embargo, "...el enfoque de desarrollo del SCIPA anterior con los mismos errores y a pesar de su capacidad instalada, no contó con un equipo capaz de profundizar el análisis sobre nuevas alternativas de desarrollo en base a la agricultura, dejando soslayados la ganadería y los forestales. Esta situación se mantuvo hasta su desintegración en 1969" (15)

En el plano de las relaciones interinstitucionales, el balance hecho por el autor citado sobre ambas experiencias es particularmente interesante: "Si bien hubo proyectos y acciones concertadas, no existió a nivel departamental un esquema o proyecto de desarrollo agrario que diera direccionalidad a un esfuerzo concertado, señalando la parte que le correspondía ejecutar a cada institución y delinear los objetivos que cada servicio debía conseguir, los que unidos a los demás, hubieran permitido avanzar sin desperdiciar esfuerzos y conseguir logros no alcanzados" (16). Anotamos que el SIPA formó parte del Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena.

Eje dominante del enfoque prevaleciente en este período ha sido sin duda el desarrollo comunal. Sin embargo, la focalización de la tarea en el ámbito comunal no sólo respondía a motivaciones subjetivas con respecto al problema indígena; a nuestro parecer lo hacía también por la imposibilidad objetiva de actuar en las áreas bajo control latifundista con los cuales, es importante señalarlo, una parte importante de la población comunal mantenía relaciones de dependencia.

Los objetivos de los proyectos entraban en conflicto así con una compleja realidad en la que se hallaban vinculados estructuralmente por lo menos tres graves fenómenos: la reproducción del sistema social comunal en condiciones precarias; el debilitamiento del régimen del latifundio ante el desarrollo de actividades económico-sociales de corte más moderno, que fueron mellando progrē

(14) Véase: Hernán Torres de la Jara, Los servicios de investigación y promoción agropecuaria en Puno, Ponencia presentada al Curso-Taller. CORPUNO-ESAN, Lima, Noviembre de 1984, p. 2.

(15) Ibid., pp. 6 y 7.

(16) Ibid., p. 8.

sivamente su capacidad para retener a la población rural; y el proceso migratorio hacia las ciudades en las que se estaba activando un proceso de sustitución de importaciones que si bien de mandaba mano de obra nueva, tampoco podía absorber todo el excedente de población generado por el problema de la tierra.

De allí el gran impacto que tuvo en su momento el proyecto Vicos, pero de allí también el por qué de sus límites. Resultaba ciertamente difícil, como constataba Torres La Jara, encontrar nuevas alternativas de desarrollo y más aún el planteamiento de esquemas de desarrollo regional, cuando, a nuestro entender, una buena porción de las actividades productivas y del control económico y político que era su correlato, recaían en manos de un reducido núcleo de poder local y regional.

En este período no deja de avanzarse, sin embargo, en la modificación del rol del Estado frente a la problemática rural. Un ejemplo de ello es el Ministerio de Agricultura, cuya creación en la década del cuarenta evidencia la preocupación por abandonar el esquema precedente en el que vía el Ministerio de Fomento y Obras Públicas se daba un tratamiento poco específico a los servicios agro-pecuarios.

No obstante y también por los problemas ya aludidos, el rol del sector va siendo asumido muy progresivamente y sin delinear con claridad una política agraria ajustada a la proporción de los problemas del campo. Este fenómeno puede hacer plausible la explicación de por qué los proyectos de desarrollo asumieron sistemáticamente una perspectiva sectorial y la canalizaran preferentemente a través de sectores con mayor experiencia institucional como Educación, Salud o Trabajo; y que cuando ésta se hizo a través del nuevo sector agricultura tropezara con los problemas que planteó, por ejemplo, la ejecución primero del SCIPA y luego del SIPA.

Las demandas de coordinación interinstitucional en aquellos proyectos que ciertamente se adelantaron con diseños innovadores, promotores de acciones concertadas e integrales, encontraban por su parte los obstáculos propios de un sistema estatal que iba abriéndose camino mediante una cada vez mayor división funcional sectorial del trabajo institucional y que por lo mismo hacía recurrente, creemos, la mayor preocupación por los fueros institucionales y profesionales que por una tarea vista como operativo común.

En tal sentido, es necesario esperar hasta la década del 60 para encontrar los primeros intentos de creación de instituciones que por su contenido funcional y vigencia institucional permitieran avizorar nuevos rumbos. La creación del Sistema Nacional de Planificación en el nivel central y de las Corporaciones de Desarrollo

en el departamental son una muestra de ello, aunque debamos repe
tir que ambos casos se encontraran a su vez con las trabas que
en el nivel regional planteaba la vigencia de las oligarquías
provincianas.

2. La Etapa Reformista

La desaparición del terrateniente latifundista, como actor clave
en la definición de las relaciones sociales en el campo, y de
la dominación política y económica que ejercía sobre el espacio
físico y social, constituyó ciertamente un cambio fundamental
en el escenario en el que se venían experimentando las diversas
iniciativas de desarrollo.

Junto a la reforma agraria se procesaron igualmente otros cambios
en las distintas esferas de la actividad nacional y en especial
en el ordenamiento orgánico-administrativo del aparato público
institucional. A la incorporación de nuevos sectores o de áreas
de competencia inéditas en aquellos que venían funcionando (econo
mía, comercio, alimentación, pesquería, energía, turismo, etc.)
se sumaron y reestructuraron diversas instituciones financieras,
de fomento, empresas públicas, organismos descentralizados, etc.,
cuya configuración de conjunto expresaba la nueva tendencia del
Estado a asumir directa o promocionalmente funciones orientadas
a las actividades económico-productivas.

En el medio rural se hizo más patente aún la ampliación de los
márgenes de intervención del Estado a la vida económica, social,
cultural y productiva.

A este respecto, los mayores esfuerzos inscritos en el proceso
de adjudicación estuvieron orientados a dos grandes propósitos:
la creación de nuevas unidades empresariales en reemplazo de aque
llas que caracterizaron al régimen de propiedad pre-existente
y la movilización y organización de la población en función de
tales cambios.

El mayor peso específico que atribuyó el proceso al sector Agri
cultura, al Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
(SINAMOS) y al Sistema Nacional de Planificación puso de manifies
to, a nuestro modo de ver, la existencia de condiciones objetivas
inéditas.

El Ministerio de Agricultura asumió la aplicación de la reforma
agraria y dio paso a la creación de las cooperativas agrarias
de producción y de servicios, además de las Sociedades Agrarias
de Interés Social (SAIS), que en el caso del ámbito serrano invo
lucraron a las comunidades campesinas en actividades empresaria

les siguiendo la huella de los ejes productivos de las anteriores haciendas.

El SINAMOS actuó de su lado como agente gubernamental para la organización productivo-gremial de las nuevas unidades empresariales e impulsó igualmente la creación de nuevas formas de articulación de las actividades de las comunidades campesinas (las multi comunales), tareas a las que acompañó de un conjunto diverso de sistemas de capacitación, concientización y asistencia técnico-económica.

En el campo de la planificación, los alcances del proceso en el agro dieron una nueva base para la definición de políticas regionales de desarrollo, que llevaron a la identificación de cuatro macroregiones desde cuyos ámbitos se alimentó la formulación de los planes y políticas nacionales y regionales de desarrollo y, sobre todo, se elaboró el Modelo de Desarrollo Rural Integrado (17).

Si hay un rasgo característico de todo el proceso es ciertamente el de la importancia que logró el espacio como variable central en las estrategias institucionales. Si desde la planificación nacional se hizo cada vez más viable la aplicación de criterios de manejo espacial para el diseño de políticas y opciones de desarrollo, desde la perspectiva del Sector Agricultura, e incluso del SINAMOS, tales elementos también cobraron su importancia.

A pesar del énfasis sectorial y un tanto productivista, el Sector Agricultura siguió los patrones de jerarquización espacial del modelo de desarrollo rural integrado para articular las actividades micro-económicas (cooperativas y SAIS) a proyectos integrales de asentamiento rural (PIAR) y éstos a su vez a unidades macro llamados Proyectos Integrales de Desarrollo (PID). El centro de investigación y capacitación del sector, (CENCIRA) hizo también variados aportes al respecto en los diferentes programas que asumió, muchos de ellos con apoyo de la cooperación técnica internacional.

Desde una perspectiva más funcional a sus objetivos institucionales, el SINAMOS optó por su parte por la zonificación de los ámbitos departamentales que dieron lugar a la existencia de unidades de planificación de base (UPB) al interior de las cuales se implementaron las acciones según las orientaciones de los diagnósticos allí realizados.

(17) Oficinas Regionales en el Norte, Centro, Sur y Oriente (ORDEN; ORDECENTRO; ORDESUR y ORDEORIENTE).

No fueron ajenos a estas experiencias los problemas ya conocidos referentes a la coordinación interinstitucional, máxime si se recuerdan los cambios institucionales que al mismo tiempo se veían operando en la administración pública.

Pero resulta igualmente interesante remarcar algunos elementos nuevos con respecto al período anterior, además de la creciente importancia que adquiere, como ya se dijo, el problema espacial: el desplazamiento en el eje de interés con respecto a la base social campesina es en este sentido una cuestión fundamental.

En efecto, la preocupación central estuvo orientada esta vez ya no tanto en relación a la comunidad campesina y al desarrollo comunal, como sí al sector asociativo y al desarrollo empresarial y esto, naturalmente, por la renovada importancia socio-económica que cobraban las unidades productivas nacidas de la reforma agraria.

Si bien se entendió que el proceso de afectaciones no tenía que cubrir las áreas de organización comunal, en el contenido de las nuevas políticas de desarrollo estas quedaron incluidas en los PIAR y PID, principalmente, vía su participación en las SAIS. Esto llevó a ver a la comunidad como conformante estructural de las nuevas unidades micro-económicas, pese a las enormes dificultades que plantea -y sigue planteando- el intento de articulación de dos patrones productivos que responden a racionalidades culturales, sociales y económicas distintas aunque temporal y espacialmente coincidentes.

Este período se caracterizó así y adicionalmente por una acentuada intervención del Estado en la definición y puesta en marcha de las políticas de desarrollo para el agro, proceso en el cual debían reordenarse y regularse los patrones de distribución espacial de la población, cuyas tendencias migratorias no habían cedido y frente a los cuales la reforma agraria no debería incidir fundamentalmente, puesto que, se decía, "...debe tenerse presente que la agricultura no solucionará integralmente los problemas que afectan al habitante rural. Existe un considerable exceso de mano de obra para los recursos existentes en el sector, el mismo que deberá ser transferido a otras actividades productivas a medida que éstas adquieran capacidad de absorberlo... (18). De allí que todos los esfuerzos desplegados y las prioridades otorgadas al sector se considerasen temporales, por el tiempo que éste requiera para salir de su estancamiento y ello encontraba su explicación "...por el hecho de que, dentro de un horizonte a más largo plazo, la imagen de desarrollo se vincula, necesaria

(18) Plan del Perú. 1971-1975, Tomo II, Plan Agropecuario, p. 24.

mente, a un proceso industrial y urbano" (19).

Es un período con una perspectiva y discurso obviamente diferentes. A ello se agregaría el mayor peso que se asignó a las instituciones, cuyas funciones regulares tendían a asumir las estrategias que hasta el período anterior se manejaban bajo la modalidad de proyectos específicos. Por lo menos esa es la conclusión que puede obtenerse a la luz de la experiencia del departamento de Puno.

De acuerdo a la investigación realizada para el Curso-Taller por Palao y Garaycochea (20) es claramente perceptible el "vacío" que se produce durante el período de reformas. Mientras que durante la década del 50 hasta 1969 operaron veinte proyectos en el departamento, entre los años 1969-76 se iniciaron tan solo cinco y culminaron trece del período anterior. Cabe notar que de 1976 a 1985 se iniciaron 28 proyectos.

Así, con la clausura oficial del proceso de adjudicaciones en junio de 1976, se cierra también una etapa en la que se introdujo un conjunto considerable de cambios en las políticas nacionales y regionales de desarrollo. Pero es necesario destacar que las innovaciones estratégicas aplicadas mantuvieron a pesar de todo un perfil bajo o de importancia relativa a la sombra de los mayores esfuerzos que planteó la propia aplicación de la reforma agraria. Sin embargo, ello no debe esconder el hecho que se trató también, especialmente en el caso del modelo de desarrollo rural integrado concretado principalmente por los PIAR y PID de Agricultura, de los primeros y más consistentes pasos dados en materia de políticas y acciones dirigidas al desarrollo regional y rural.

Pero es precisamente a partir del cumplimiento del ciclo de reformas, vale decir, una vez superada la traba histórica fundamental -la gran propiedad terrateniente- y consolidado el proceso de reforma agraria, que se hicieron más evidentes las condiciones objetivas mínimas para encarar de manera más integral la problemática del desarrollo regional y, sobre todo, del manejo planificado de las acciones de desarrollo al interior de espacios menores.

(19) Ibid.

(20) Juan Palao e Ignacio Garaycochea. Los Proyectos de Desarrollo en Puno, ponencia presentada al Curso-Taller (elaborada en base a un inventario de proyectos a partir de 1950). ESAN-CORPUNO, Puno, Noviembre de 1984.

3. La Etapa Posreformista y la Estrategia Microregional

No nos parece por ello un azar que a partir de entonces comiencen a cobrar fuerza en el sistema nacional de planificación, nuevas aproximaciones dentro de las también nuevas condiciones que singularizan al actual período y que ponen al descubierto la extrema complejidad que contiene la tarea del desarrollo regional, complejidad que lejos de cuestionarla plantea no solo su factibilidad sino sobre todo su pertinencia.

Estas nuevas condiciones se enmarcan dentro de un proceso en el que si bien han sido erradicadas las formas más retardatarias de las relaciones sociales en el campo, permanecen aún como problemas estructurales el éxodo rural (21) y el bajo nivel de desarrollo del sector agropecuario (22). Pero de otra parte es cierto también que han surgido tendencias hasta algún tiempo poco perceptibles que van acentuando las diferencias interregionales. A la hora actual, "...los espacios rurales pueden ser diferenciados en tres: las provincias de colonización, donde la población rural se acrecienta como resultado de la apertura de nuevas tierras en las que el "capital" productivo se expande; luego existen aquellas provincias al interior de las cuales el capital crece en intensidad y donde, por consecuencia, la población rural decrece en volumen; y, por último, los espacios rezagados donde persisten lógicas de reproducción social pre-capitalistas, lo que permite un crecimiento limitado de la población rural al amparo de un bajo desarrollo de las fuerzas productivas" (23).

Junto a ello existen fenómenos diríamos inéditos como aquél que determina que ciudades de tercer orden en los rangos poblacionales ya sea aumenten su tasa de crecimiento (Huaraz, Abancay, Cusco, Pto. Maldonado, Puno y Moyobamba) o la mantengan (Ayacucho y Huancavelica) en tanto que el resto de ciudades sobre todo costeñas y particularmente Lima, la vean disminuir (24).

-
- (21) Es de advertir de todos modos que en el último período intercensal se manifiesta una reducción en los montos absolutos de migrantes rurales, tal como se demuestra en el trabajo de: Ricardo Vergara: Población y Desarrollo Capitalista, DESCO, 1982, p. 48 y siguientes.
- (22) Una rápida idea al respecto puede ser obtenida comparando las tasas anuales de crecimiento del PBI nacional y del sector agropecuario, así como de la población. Para el período 1950-1980 estas fueron, respectivamente: 4.7, 2.3 y 2.8%. Un análisis detallado sobre este punto puede hallarse en: Daniel Martínez y Armando Tealdo: El agro peruano 1970-1980: Análisis y perspectivas Lima, CEDEP, 1982, pp. 31 y siguientes.
- (23) Vergara, Op. cit., p. 134.
- (24) Ibid., p. 66.

A estas nuevas formas que adopta el comportamiento y emplazamiento de las actividades productivas, sociales y demográficas, que no hacen reforzar la importancia que va cobrando la vinculación de lo rural a lo urbano, se articulan o contraponen otros fenómenos como pueden ser la expansión del mercado de bienes y servicios de origen urbano-industrial en el medio rural; el incremento de nuevos ejes y flujos de comunicación intra e interregional; la mayor presencia e importancia del Estado en las actividades económico-sociales regionales, etc., que por el carácter espontáneo y poco estructurado de su evolución reclaman la aplicación de políticas y acciones orientadas al desarrollo.

Pero para dotar a tales políticas y acciones de un contenido proporcional a las nuevas demandas parecen no bastar únicamente los programas y proyectos focalizados en el desarrollo comunal, ni aquellos inspirados en una perspectiva fundamentalmente sectorial, tal como podía ocurrir -y era objetivamente difícil superar- en el período pre-reformista. Pero tampoco pareciera ser suficiente fundamentar el diseño de programas de desarrollo integrales en base casi exclusiva a la articulación de unidades empresariales campesinas, como fue la experiencia de los PIAR y PID.

La propuesta microregional se inscribe así en un proceso en el que se evidencia la necesidad de optar por un modelo de desarrollo que considere los desequilibrios internos y que por consecuencia privilegie los espacios regionales del interior en la perspectiva de contrarrestar las tendencias históricas que han dado lugar al centralismo.

Los grandes lineamientos de este planteamiento comienzan a tomar forma, como ya se adelantó, luego de cumplido el ciclo de reformas, en especial la agraria, pero también cuando uno de los momentos más importantes en la etapa de sustitución de importaciones venía cumpliéndose sin que pudiera percibirse una suficiente descentralización en el patrón de emplazamiento de las inversiones.

Frente a ello surge como recurso alternativo el llamado Modelo de Desarrollo del Interior, que postula precisamente al logro de autonomías en los espacios periféricos del interior con respecto al proceso de acumulación. Mediante la aplicación de políticas que garanticen tanto la creación como el usufructo interno de los excedentes logrados en dichos espacios, el modelo de desarrollo así concebido se plantea como objetivo central buscar la satisfacción del conjunto de necesidades básicas de la población en el mediano y largo plazos y generar en el corto condiciones adecuadas de empleo e ingreso.

Estos postulados fueron trabajados desde 1977 y publicados más tarde en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1990. Allí se plan

tea también la ejecución de programas de desarrollo microregional como instrumentos de esta nueva política. La óptica que se sigue a este respecto no es nueva pues se recurre al tratamiento de espacios menores dentro de cada contexto regional. Lo que constituye un avance, es la propuesta de programas de desarrollo integral al interior de cada espacio microregional, que esta vez involucran no sólo al conjunto de sus fuerzas sociales y productivas mediante la acción concertada de todos los sectores y organismos del aparato público requeridos, sino que buscan también una articulación estructural entre lo urbano y lo rural.

Aún cuando el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1990 no fuera definitivamente institucionalizado y quedara a nivel de proyecto, otros esfuerzos como el Diagnóstico a la Realidad Nacional, trabajado también desde 1977 y editado en 1980, coadyuvaron a la introducción de los nuevos planteamientos en los planes nacionales de desarrollo a partir del correspondiente a 1978-79 en adelante.

En el nivel regional se hicieron igualmente numerosos avances, tanto desde el punto de vista teórico-conceptual como en la implementación de PDM. A este respecto, es menester destacar como uno de los centros de origen del planteamiento, a la antigua Oficina Regional del Norte (ORDEN) que en el proceso de definición de sus respectivos ámbitos menores fue aproximándose a la noción de microregión, proceso que sería además sustentado con la experiencia del Programa de Desarrollo de Cajamarca (PRODESCA) que a partir de 1978 fue asumido como referencia básica para la difusión de los PDM.

Junto a ello, algunos cambios institucionales comenzaron a operarse también en el nivel regional. La creación en 1978 de los Organismos de Desarrollo (ORDES) tuvo importancia por cuanto la estructura orgánica con la que contaban tornaba operativa la concertación de esfuerzos multisectoriales, en la medida en que cada sector presente en el ámbito departamental funcionaba como órgano de línea de dichos organismos. Este nuevo esquema hizo más factible aún la implementación de los PDM, aun cuando tuvo una corta vigencia. En efecto, de acuerdo al mandato de la carta constitucional de 1978, dos años más tarde se crean las corporaciones departamentales de desarrollo -sustituyendo a los ORDES- como entes transitorios en el proceso de descentralización, regionalización y creación de gobiernos regionales. Por paradójico que pueda parecer, con las atribuciones asignadas a las nuevas corporaciones se regresa al esquema por el cual los sectores y sus organismos descentralizados pasan nuevamente a depender del nivel central.

A pesar de estos cambios, la implementación de la estrategia microregional ha seguido el curso de su implementación, proceso

que por lo demás ha tenido un efecto retro-alimentador sobre los esquemas conceptuales y metodológicos iniciales. Hasta marzo de 1985 se había culminado la delimitación de 135 ámbitos microregionales en 22 departamentos, quedando pendientes los departamentos de La Libertad y Pasco. Con respecto a la implementación de PDM, estos sumaban 13 ubicados en La Libertad, Ancash, Apurímac, Cusco, Puno, Tumbes, y Ucayali (25).

Aún cuando el proceso de implementación se abre prácticamente en 1980, es decir, se trata de un lapso todavía corto, la experiencia hasta ahora acumulada a nivel global ofrece algunos indicios sobre las dificultades que entraña.

A este respecto no sólo deben contemplarse las limitaciones que ha encontrado la concertación multisectorial en el sistema de corporaciones, tema éste que es tratado en detalle en las siguientes secciones, sino también el conjunto de desfases generadas por la desigual institucionalización que ha tenido la estrategia microregional.

Si bien es cierto que el proceso de delimitación microregional ha alcanzado el 96% del territorio nacional, no deja de serlo también la ausencia de delimitación regional, por lo que existe todavía confusión entre lo departamental y lo regional. Esta circunstancia plantea interrogantes hacia futuro dado que la conformación de las regiones podría llevar a reajustar la actual delimitación microregional. Esta eventualidad no reviste en sí mayor problema a menos que tales reajustes supongan ya sea una modificación en las prioridades ya establecidas con respecto a la implementación de determinados PDM y para los cuales ya se habría hecho inversiones o, lo que podría ser más complicado, que supongan el fraccionamiento de los ámbitos de los PDM en funcionamiento y con una cierta antigüedad. Ello obliga pues a mantener un correcto eslabonamiento en las diferentes fases pre-operativas y operativas y sobre todo una priorización adecuada de aquellos PDM que deban pasar a la etapa de implementación, cosa que por lo demás parece no haberse verificado en todos los casos en lo que va del proceso.

En efecto, según Valcárcel, "el proceso de planificación microregional, que implica la fase previa (delimitación y priorización) y las etapas de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación, no han sido aplicadas en la mayoría de los PDM sobre rigurosas

(25) Véase Miguel Valcárcel: Estrategia para consolidar el desarrollo microregional, Ponencia presentada al Seminario: "Experiencias de los Programas de Desarrollo Microregional", INP-PNUD, Lima, Marzo de 1985, p. 8.

bases técnicas y metodologías, sino más bien las decisiones para trabajar en determinadas zonas del país se definieron mayormente, sea por las orientaciones (generales) contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, sea por el interés mostrado por las instituciones nacionales e internacionales o por las facilidades administrativas que otorgaban las zonas elegidas (26).

A estos inconvenientes podrían agregarse otros, dentro de lo que consideramos constituye todavía la etapa de institucionalización de la estrategia microregional. Sin embargo, no toca al presente trabajo hacer una evaluación global al respecto, pero si afirmar nuevamente la importancia que ésta tiene en momentos en que existen condiciones objetivas más adecuadas que en los períodos anteriores para planear una estrategia nacional de desarrollo regional y microregional.

Lo que sí cabe anotar como fenómeno paralelo a la microregionalización, es el surgimiento de la tendencia hacia un cierto "proyectismo" que se vislumbra desde la conclusión del período de reformas. Yendo probablemente a contramano de la importancia que adquirieron algunas instituciones en la dirección y ejecución de acciones de desarrollo como parte de sus funciones regulares, la opción por autonomizar dichas acciones vía la ejecución de proyectos específicos, parece constituir una alternativa que de algún modo ha "competido" con el proceso de implementación de la estrategia microregional.

A pesar de que muchos de los proyectos públicos se han inspirado precisamente en el modelo de desarrollo rural integrado formulado en el período anterior, no dejan de constituir variantes aún no suficientemente ajustadas al nuevo modelo, para no referirnos a aquellos que se nutren de otras bases conceptuales.

En un trabajo previo, en el que efectuamos un inventario de proyectos de desarrollo rural tuvimos ocasión de consignar la existencia de 83 programas y proyectos a nivel nacional -sin considerar a los que se hallaban en la etapa de pre-inversión- constatándose que "...la práctica también muestra proyectos con ámbitos diferentes al microregional, así como con perspectivas asociadas a lo que podría denominarse ya sea una especificidad sectorial (educación, salud, agricultura, etc.) o una acción de tipo puntual (forestación, irrigación, capacitación, etc.)" (27) además de ello, el retorno en gran número de éstos al enfoque de desarrollo comunal, pero esta vez bajo consideraciones que aluden al

(26) Ibid., p. 11.

(27) Instituto Nacional de Planificación D.G.P.S. Inventario de Proyectos de Desarrollo Rural, Lima, Diciembre de 1984.

hecho que la reforma agraria no benefició a las comunidades campesinas.

Como puede verse, dentro de la heterogeneidad de proyectos que en la actualidad coexisten con los PDM vuelven a destacar algunos de los rasgos presentes en el primer período (perspectiva sectorial, enfoque comunal) y otros del segundo (desarrollo rural integrado) que si bien no demuestran con ello que las condiciones de hoy sean las mismas que las de hace cuarenta años, que duda cabe, plantean sí la necesidad de consolidar propuestas de desarrollo ajustadas a la magnitud y características que ha adquirido la problemática regional y rural. No parece, en efecto, que con la existencia de proyectos dispersos resultantes de enfoques múltiples y hasta diríase contradictorios sea posible hacer frente a la nueva tarea.

La estrategia de desarrollo regional/microregional puede resultar una alternativa pero como ya ha sido dicho, el proceso de su institucionalización es todavía corto y la implementación de cada PDM hace frente a múltiples limitaciones que no sólo tienen que ver con la complejidad de sus objetivos, sino también y fundamentalmente con las características orgánico-administrativas del aparato estatal, tal como vamos a tener ocasión de observar en las experiencias de Puno.

CAPITULO III

LOS PROGRAMAS MICROREGIONALES EN PUNO

CAPITULO III

LOS PROGRAMAS MICROREGIONALES EN PUNO

Tal como se desprende del contenido de la sección previa, Puno es uno de los departamentos en el que se han asentado los programas y proyectos de desarrollo más importantes de las últimas décadas.

Pero no obstante el esfuerzo que ha supuesto la implementación de la extensa serie de experiencias de desarrollo, el proceso de integración de la región a la dinámica socio-económica nacional ha seguido los patrones impuestos por las grandes tendencias: centralismo, éxodo rural, urbanización espontánea, desarrollo desigual intra e interregional, etc.; tendencias que por lo demás tampoco fueron paliadas sustantivamente con la aplicación de la reforma agraria.

En la medida en que el escenario social surgido de la desaparición del monopolio terrateniente no supuso cambios inmediatos en los resultados económico-productivos, sino que más bien permitió poner al descubierto la extrema complejidad de la tarea que en adelante implicaba el desarrollo del departamento, el órgano regional de planificación de Puno se abocó, al igual que en el plano nacional, al diseño de una nueva estrategia. Esta debía tomar por referencia las limitaciones de las experiencias anteriores en programas y proyectos y permitir el mejor aprovechamiento de las condiciones abiertas por el nuevo escenario social, de modo que los futuros esfuerzos se encaminaran más sólidamente hacia la articulación del espacio regional.

Los rasgos esenciales de la realidad del departamento sustentan lógicamente la validez del propósito. Su actual configuración, caracterizada por la predominancia de agudos niveles de depresión socio-económica, plantea en el ámbito rural la coexistencia insular de formas diversas de organización social y productiva, cada vez menos correspondientes: comunidades campesinas; parcialidades; minifundio; pequeña y mediana propiedad; unidades empresariales campesinas; etc., en tanto que en el ámbito urbano, precariamente integrado al primero, prevalecen un conjunto de actividades igualmente desarticuladas en el que tiende a predominar la economía informal, producto a su vez de una urbanización interna focalizada en las ciudades de Puno y Juliaca, cuyos índices de crecimiento en el último período intercensal se cuentan entre los más altos del país (28).

Frente a ello y sin apartarse de los lineamientos globales surgidos en el nivel central, la estrategia de desarrollo propuesta para Puno contiene, sin embargo, elementos que singularizan su enfoque.

Partiendo de la necesidad de superar tanto los enfoques sectoriales como aquellos multisectoriales insuficientemente integrados, se postula un modelo de desarrollo integral que involucre al departamento en su conjunto, el mismo que es definido como región.

En el documento "Lineamientos de Desarrollo a Largo Plazo para la Región Puno" (29), culminado en 1979 y cuya primera parte contiene un amplio diagnóstico situacional (Análisis Regional), se hallan plasmadas las ideas centrales del modelo. Como ha sido dicho, si bien se incorporan los postulados nacionales al respecto, se introducen también algunas precisiones importantes.

En primer término, en referencia al planteamiento de desarrollo del interior, se propone el Modelo de Desarrollo Interno; "...el mismo que se sustenta en valores y conceptos propios de la realidad regional, así como en sus recursos humanos y naturales" (30). Con ello se quiere significar también que el logro de una estimulación social, económica, productiva y espacial interna, constituye el fundamento de una integración equilibrada de la región a la dinámica nacional y en especial a la de la macroregión sur.

-
- (28) Una visión panorámica sobre la realidad de Puno es presentada en el trabajo de F. Paredes, H. Rodríguez y J. Villena: Puno: Realidad y Perspectivas de Desarrollo. Proposiciones para el Análisis, Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Puno, Enero de 1985.
- (29) Oficina Regional de Planificación del Organismo Regional de Desarrollo de Puno (CORDEPUNO). Mimeo, 1979.
- (30) H. Rodríguez Benavides, Los Programas Microregionales como instrumento para la administración regional. Ponencia presentada en el 1er. Período Académico del Curso-Taller, Puno, Octubre de 1984.

En segundo lugar, la estrategia de desarrollo, al optar por la organización interna del espacio en base a la delimitación de ámbitos microregionales, prioriza la ejecución en éstos de programas de desarrollo cuya concepción está vinculada a una gestión integral en la que están involucrados gobiernos locales, administración pública, sector privado y población. Con ello se intenta superar no sólo la perspectiva clásica de ejecución de proyectos especiales de inversión, sino también ampliar y enriquecer el modelo de desarrollo rural integrado al incorporar la dimensión urbana.

En tercer lugar, la visión regional/microregional apunta desde sus inicios a la necesidad de imprimir continuidad a los esfuerzos de consolidación de un proyecto regional en el contexto nacional, cuyo punto culminante debe suponer la consecución de una administración pública estructurada en función a las condiciones y objetivos del desarrollo regional, en la medida en que se concibe que ésta juega un papel estratégico en la promoción del desarrollo.

1. La Implementación de la Estrategia Microregional

Al igual que en el nivel nacional, la implementación de la estrategia microregional en Puno mantiene un curso que viene siendo retroalimentado con las experiencias y resultados obtenidos en los diferentes pasos avanzados.

Los ejes centrales de dicha implementación son a nuestro juicio los siguientes:

- a. La formulación de los lineamientos de desarrollo a largo plazo, que contiene el modelo de desarrollo interno.
- b. La conceptualización de los programas de desarrollo microregional
- c. La delimitación sub-regional y, particularmente, microregional, que supone la formulación de una metodología de delimitación.
- d. La priorización microregional como guía del proceso de implementación de los PDM.
- e. Implementación de los PDM.

Ahora bien, el proceso seguido por la implementación microregional no ha sido necesariamente lineal. La introducción de una nueva opción estratégica, como la que nos ocupa, se ubica en una lógica distinta:

En primer lugar, en razón a la naturaleza de su diseño. Es necesario considerar que su consolidación (léase el paso por las pruebas de su consistencia conceptual y pertinencia social) no se verifica ni acaba en el laboratorio, en la medida en que el propio proceso de su formulación exige el traslado sistemático de investigación a acción. Avances, retrocesos y traslape de líneas de trabajo, son todos fenómenos inherentes al proceso.

Ejemplificando lo dicho, cabe observar que si bien los lineamientos de desarrollo para Puno (a.) contienen los ejes centrales del modelo de desarrollo interno, su formulación conllevó la apertura de líneas de trabajo paralelas (b; c; d) desde sus inicios en 1977. Resultado de la labor desplegada fue la publicación oficial en 1980 tanto de los propios lineamientos y de la metodología de delimitación subregional, así como de la primera versión de la delimitación microregional en tanto tal.

En segundo lugar, por cuanto se halla sometida a las dificultades que entraña el traducir sus aportes teóricos y técnicos en decisiones políticas inmediatas y que sobre todo no impliquen una modificación sensible en su concepción original. Determinados compromisos previos difíciles de modificar en el corto o mediano plazos, o condicionantes de distinto orden (normativas, financieras, técnicas, o de recursos humanos) son entre muchos otros los factores que pueden generar desfases importantes entre lo propuesto y lo asumido.

Así, con respecto a la delimitación y priorización microregional, H. Rodríguez (Op. cit.) da cuenta por ejemplo, que "...la delimitación sub-regional contiene un sesgo o distorsión que está constituido por el ámbito Microregión Juliaca, el mismo que prácticamente no fue trabajado por haber estado previamente definido como ámbito del PIAR Lampa-Capachica y luego por el PRODERJU, que en 1979 tenía ya formulado su proyecto y se encontraba en plena negociación su financiamiento y cuya ejecución se inició en 1980". Es decir el mismo año en el que se comenzaba a oficializar la nueva estrategia.

Finalmente, en razón a las características orgánicas y capacidad operativa del aparato institucional. Este es de suyo un aspecto crucial pues corresponde al nivel de la implementación. Aun en la hipótesis de una traducción fiel de las propuestas técnicas por las decisiones políticas, resulta obligado constatar las restricciones y limitaciones que a menudo presenta la administración pública para traducir a su vez dichas decisiones en acciones correspondientes. En ello están implícitas no solo restricciones orgánico-administrativas, financieras, técnicas o de recursos de personal, lo están también aquellas que tienen que ver con los cambios o reformas que cíclicamente se operan y que sin duda

alguna afectan la continuidad en el proceso de implementación de estrategias que abarcan el corto, mediano y largo plazos.

Conviene recordar, por ejemplo, los cambios institucionales operados en Puno durante la fase de formulación/implementación de la estrategia regional. Así entre 1978 y 1981; es decir, hasta cuando ya se habían concluido algunos de los principales aspectos de la estrategia, tenía vigencia el Organismo Regional de Desarrollo de Puno (ORDEPUNO) cuyas características orgánico-administrativas fueron una referencia concreta al modelo. Pero como se sabe, a partir de 1981 se crea CORPUNO, modificándose de manera importante el esquema anterior.

En el cronograma adjunto hemos intentado una aproximación al proceso de formulación/implementación de la estrategia microregional. Para obtener una perspectiva de conjunto se han incluido además los principales avances en la formulación hecha en el nivel central de planificación, así como el paso de ORDEPUNO a CORPUNO y las fechas de puesta en marcha de los dos PDM en actual ejecución.

Puede afirmarse en suma que a la propia gradualidad que ha requerido la formulación/implementación de la estrategia de desarrollo de Puno, hay que agregar la complejidad y dificultades que entraña el sistema de correspondencias entre por los menos tres niveles: el de la propuesta técnica; el de las decisiones políticas; y el de la capacidad operativa del aparato público.

Veremos ahora los contenidos de la delimitación sub-regional y de la concepción de los PDM.

1.1 La Delimitación Sub-regional

Las acciones que venían cumpliéndose desde 1977 en el Area Programa Acora-Ilave son consideradas el punto de partida de la estrategia. Aun cuando en sus orígenes prevaleció el modelo de desarrollo rural integrado propuesto por el sistema nacional de planificación, su evolución en Puno hasta los PDM supuso previamente la adopción del modelo de desarrollo interno.

Su implementación consideró entonces como poco necesario la delimitación interna del ámbito departamental de modo de dar forma a la política de acondicionamiento territorial implícita en la estrategia de desarrollo.

Dentro de su marco conceptual operativo, la delimitación espacial interna contiene ámbitos territoriales de distinta

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA MICROREGIONAL

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984-85
1. Avances desde Planificación								
a. Nivel Nacional								
- PND (*) 1977-1978								
- PND 1978-1979								
- Proyecto de Plan Nacional Largo Plazo 1979-1990				Publicación				
- Diagnóstico de la realidad nacional				Publicación				
- PND 1979-1980/1980-1981...								
- Fundamentos conceptuales y metodológicos para la planificación microregional							Publicación	
b. Nivel Puno								
- Area-Programa Acora-llave								
- Lineamientos de Desarrollo a largo plazo				Publicación				
- Metodología de Delimitación subregional				Publicación				
- Delimitación subregional				1a. Versión	2da. Versión		Versión Vigente	
- Programación del Desarrollo Microregional. Consideraciones preliminares					Publicación			
2. Vigencia de Organismos Regionales de Desarrollo								
- ORDEPUNO								
- CORPUNO								
3. Implementación de PDM								
- PRODERJU		Fase Pre-operativa			Fase operativa			
- PROMIR-MELGAR					Fase Pre-operativa		Fase operativa	

(*) PND = Plan Nacional de Desarrollo.

escala (nivel sub-regional): zona, microregión y área-programa. El primero es el ámbito espacial inmediatamente menor a la región. El ámbito microregional es por su parte la "unidad o espacio geográfico mínimo en el cual es posible encontrar una estructura productiva propia, un ecosistema relativamente homogéneo y un sistema vial que posibilite los intercambios, al mismo tiempo que (...) una unidad mínima de administración" (31). El área-programa es finalmente un ámbito contenido por la microregión que "...constituye el marco óptimo para materializar las operaciones de desarrollo contempladas en los programas microregionales" (32).

De este conjunto de ámbitos sub-regionales la microregión es considerada la unidad básica para fomentar el desarrollo de la región, razón por la que el proceso de delimitación sub-regional ha tenido por interés central y prioritario la definición de los ámbitos microregionales y consecuentemente la formulación e implementación de los PDM.

Los criterios seguidos para la identificación de los espacios microregionales han sido múltiples.

Se consideró en primer lugar la naturaleza de las actividades y la existencia de una relativa unidad de conjunto dentro del espacio por la predominancia de alguna de ellas. Ligado a ello y en la perspectiva de la articulación espacial, se tuvo en cuenta las vías de acceso que de alguna manera dan continuidad a un determinado espacio y se estudió consecuentemente el emplazamiento tanto de los recursos naturales como de la población, sin perder de vista la necesidad de mantener la integridad de las unidades empresariales campesinas. Todos estos criterios fueron aplicados recurriendo al mismo tiempo a aquellas referencias fisiográfico-ecológicas que permitieran encontrar una determinada continuidad física en el territorio y la existencia de una relativa homogeneidad de pisos ecológicos.

La compleja combinación de variables generada con la aplicación de este conjunto de criterios tuvo a su vez que asociarse a los procesos y dinámicas económicas y socio-culturales: relaciones urbano-rurales; flujos y centros de intercambio; sistemas de influencia de los centros urbanos; afinidad cultural; distribución, emplazamiento y accesibilidad a los servicios sociales, etc., tratando en definitiva, y hasta donde técnica y conceptualmente era posible, de mantener

(31) Oficina Regional de Planificación. Delimitación Sub-regional, Puno, Noviembre de 1982.

(32) Ibid.

los límites políticos distritales.

La identificación de los ámbitos microregionales ha ido en contrando su maduración a lo largo de una serie de aproximaciones sucesivas, dada la complejidad de la red de interdependencias de las variables en juego y por efectos de la naturaleza procesal del sistema de acumulación de resultados. De acuerdo a la información consultada (33) dos han sido las técnicas de cuya aplicación ha dependido lo fundamental de los resultados: la superposición de mapas y el análisis gravitacional. La primera permite establecer el juego de contrastes entre las variables consideradas, de modo de identificar los agregados espaciales capaces de conformar un ámbito microregional, en tanto que la segunda, en base al modelo gravitacional, incorpora las dimensiones cuantitativas (indicadores) inherentes a las variables con la finalidad de medir y corregir los niveles de consistencia del primer ejercicio.

Luego de dos aproximaciones previas que identificaron catorce y doce microregiones respectivamente, se obtuvo la versión vigente que contempla la existencia de diez microregiones, las mismas que han sido oficializadas por CORPUNO (1983) para fines de la implementación de la estrategia de desarrollo regional.

De otro lado, en lo que respecta a la priorización de ámbitos microregionales, se procedió a la aplicación de un modelo de análisis multivariado buscando con ello compatibilizar los requerimientos socio-económicos con las disponibilidades de recursos. De cualquier manera, ésta es una de las propuestas técnicas de mayor sujeción a las decisiones político-institucionales.

1.2 La Concepción de los PDM

Hasta donde permite el análisis de los diversos documentos producidos por el organismo regional de planificación, la definición sobre las características de los PDM aparece más como una referencia estratégica general (o a veces como referencia implícita) que como una categoría acabada y específicamente operativizada. En todo caso, habría que entenderla como parte del conjunto de lineamientos propuestos cuya especificidad debe ser lograda en el diseño mismo de cada nuevo

(33) Ver especialmente: Oficina Regional de Planificación. Metodología de Delimitación Sub-Regional, Puno, 1980.

PDM.

Ensayando una síntesis, podría considerarse que la construcción conceptual de los PDM hecha en Puno admite por lo menos cuatro lecturas: con respecto a su carácter instrumental dentro de la estrategia de desarrollo regional; en función a sus contenidos específicos como programas de desarrollo; en relación a la misión o tarea que se les atribuye; y, finalmente, con respecto a las metas globales que se espera deben alcanzar.

a. Dimensión instrumental

Desde este punto de vista, los PDM son definidos como instrumento para:

- la planificación y programación del desarrollo en el nivel microregional, proyectando sus alcances al nivel local y regional;
- la organización y acondicionamiento territorial;
- la concertación multisectorial;
- la concertación con el sector no público.

b. Contenidos

Partiendo de la concepción del ámbito microregional como un sistema socio-económico integrado, los PDM tienen:

- un carácter integral, por el tratamiento multidimensional de la problemática del ámbito;
- un enfoque multisectorial, por la naturaleza integral de las acciones desplegadas;
- una concepción unitaria de las relaciones urbano-rurales, siendo lo rural el eje prioritario, dadas las mayores potencialidades que éste presenta en el departamento;
- un carácter participativo, por cuanto contemplan la participación de la población en las fases de formulación, ejecución y administración.

c. Misión o tarea

A este respecto, los PDM están orientados a:

- el establecimiento de estructuras y sistemas de administración desconcentrados del nivel regional;

- la planificación del desarrollo en el ámbito microregional;
- la definición y priorización de actividades productivas, de servicios y otras que den sustento al sistema socio-económico integrado;
- la programación de proyectos de carácter estratégico, para el logro de efectos multiplicadores;
- la programación y ejecución de acciones que integren y articulen el espacio microregional, en especial su aparato productivo.

d. Metas globales

En este campo, los PDM están llamados a:

- lograr una racional explotación de los recursos naturales regionales;
- activar el proceso de acumulación que dinamice el desarrollo microregional y regional, en base a la generación y usufructo de los excedentes económico-financieros;
- propender a la armonización de los ámbitos administrativo-territoriales de la administración pública desconcentrada;
- lograr la organización y acondicionamiento del territorio microregional a escala regional;
- integrar a la población microregional, en especial en las áreas de frontera política.

Acompaña a este marco conceptual el desarrollo de un modelo de formulación de los PDM, que incluye pautas metodológicas para la realización de las diferentes etapas que comprende la fase pre-operativa de los mismos: diagnóstico, programación global; negociación inicial; programación definitiva y financiamiento-ejecución.

Conviene señalar, finalmente, que a la hora actual la Oficina Departamental de Planificación de la CORPUNO, posee varios PDM en la fase pre-operativa, tres de los cuales han culminado su respectiva programación global. Estos corresponden a las microregiones Azángaro; Frontera Sur e Ilave-Juli.

2. Los PDM en Ejecución

Con la puesta en operación de los programas PRODERJU y PROMIR-

MELGAR, se da inicio en Puno a la etapa más importante y compleja del proceso de implementación de la estrategia microregional. Pese a sus diferencias de diseño, la experiencia acumulada hasta hoy por ambos PDM resume, sin duda alguna, lo fundamental de los alcances y límites que impone la actual organización y capacidad operativa del aparato público a la propuesta microregional.

Si bien el interés del presente trabajo no es detenerse en el examen particularizado de cada uno de estos programas, resulta de todos modos necesario dar a conocer algunos de sus datos generales.

2.1 El PRODERJU

2.1.1 Antecedentes

Fruto, en sus orígenes, de una iniciativa nacida en el sector agricultura (1977-78), y luego transferido al ORDE PUNO como proyecto especial (1979), debido en gran parte al corte multisectorial que fue adoptando su diseño, el Programa Juliaca es el caso-ejemplo de los proyectos o programas diseñados e implementados en una coyuntura caracterizada, de un lado, por la sucesión de cambios institucionales en el aparato público regional y, de otro, por el entrecruzamiento de diversos enfoques con respecto al manejo de las acciones de desarrollo.

Desde el punto de vista de los cambios institucionales, el PRODERJU ha conocido diversos momentos, desde aquél de su gestación en el sector agricultura, hasta su paso por tres organismos regionales: el Comité de Desarrollo de Puno (COMDEP) durante cuya vigencia se halla una parte de su fase pre-operativa (sobre todo el diagnóstico); el Organismo Regional de Desarrollo de Puno (ORDEPUNO) con el que se culmina su formulación y se da paso a la fase operativa (1980) y la actual Corporación (CORPUNO) bajo cuya dependencia orgánico-administrativa viene funcionando desde 1981.

En relación a los aspectos de enfoque, el PRODERJU parece contar con diversos afluentes conceptuales. De su origen sectorial proviene, por ejemplo, su actual ámbito de acción, el mismo que previamente dio cabida al PIAR Lampa-Capachica, modalidad de proyecto que como ha sido dicho pertenecía al sector agricultura. De la estrategia propuesta en la década pasada por el sistema nacional de planificación subyace, en la actual concepción del PRODERJU, el modelo de proyecto de desarrollo rural que se caracteriza

por el mayor énfasis puesto en los aspectos técnico-productivos. Finalmente, del modelo microregional proviene su actual denominación y ello debido en gran medida a las potencialidades que ofrece su esquema multisectorial como base para el tratamiento integral de las acciones.

Todo ello ha sido de una significativa importancia en la experiencia del PRODERJU, por lo que creemos vale la pena exponerlo a modo de contexto antes de pasar a los aspectos de detalle.

Podría afirmarse que de la coyuntura de cambios institucionales derivan algunos de los principales problemas de gestión enfrentados por este programa, en tanto que de los factores conceptuales las contingencias de su ubicación dentro de la estrategia microregional aplicada en Puno.

Con respecto a los cambios institucionales, el paso de CRDEPUNO a CORPUNO en 1981 es sin duda alguna el que mayor influencia habrá de tener en la gestión interna del Programa. Producido en momentos en que el PRODERJU ya llevaba un año en su fase operativa, sus efectos tendrán un impacto significativo en un plazo que globalmente podría ubicarse en el período 1980-1982. El resultado concreto se traduce en la existencia de una escasa estabilidad en la conducción del programa: se asiste así a una elevada rotación de responsables ejecutivos y como correlato de ello a la aparición de una tendencia al cumplimiento de metas carentes de una suficiente orientación estratégica. Estas dificultades van a pesar sobre el plan y cronograma originales por los obvios desajustes que generan, hecho que, por lo demás, hará más compleja y recargada la gestión a partir de 1983 cuando se obtiene la estabilidad requerida.

En lo que concierne a los aspectos conceptuales, la puesta en marcha del PRODERJU, cuando algunos de los aspectos centrales de la estrategia microregional se hallaban todavía en formulación, en especial la delimitación microregional y el modelo y metodología de formulación de los PDM, y la decisión del ente departamental de atribuirle el carácter de programa microregional bajo tales circunstancias, generará en este programa una suerte de "crisis de identidad" cuando más tarde se propone el modelo de PDM y se culmina el proceso de delimitación microregional. La razón de tal "crisis" deriva lógicamente de la existencia de ciertas incompatibilidades entre el modelo del PRODERJU y aquél diseñado por la estrategia microregional.

Conviene agregar de todos modos que este elemento incidirá

también en la gestión interna del PRODERJU, sobre todo a partir de 1983. A más de dar cumplimiento al plan original y subsanar los efectos de las dificultades aparecidas en los primeros años de su implementación, la gestión del programa hubo de desarrollar algunos esfuerzos por tratar de introducir los aportes posibles que permitieran acercar algunos de sus contenidos a los del modelo de PDM. No obstante, tales iniciativas debieron desplegarse considerando los márgenes no siempre amplios determinados por el plan original y el convenio de préstamo que lo sustenta. Es claro que la formulación de la segunda fase del programa debe contar con mejores condiciones y posibilidades a este respecto.

En la práctica éste es un fenómeno que no sólo ha planteado un serio reto a la gestión interna del PRODERJU -señalemos que gran parte de las expectativas que han generado devienen del hecho de haber sido considerado el primer PDM implementado en Puno- sino que ha supuesto también otro similar a la planificación regional en sus intentos de dar coherencia a cada uno de los pasos avanzados en la implementación de la estrategia microregional.

2.1.2 Síntesis

El PRODERJU o Proyecto de Desarrollo Rural Puno-Microregión Juliaca, constituye un órgano desconcentrado de CORPUNO, en tanto que técnicamente funciona como proyecto especial del mismo organismo. Su sede es la ciudad de Juliaca y el ámbito que cubre abarca parcialmente el territorio de cinco provincias: San Román, Puno, Lampa, Azángaro y Huancané, constituyendo las zonas correspondientes a las tres primeras, lo fundamental de su cobertura.

Es en el curso del segundo semestre de 1980 cuando se pone en marcha el programa; pero es sólo a partir de julio de 1981 que en la práctica se da inicio a la ejecución del convenio de préstamo que lo sustenta. Dicho convenio acordado con el BIRF (Banco Mundial) estableció como plazo de duración cuatro años, es decir hasta julio de 1985. Sin embargo, en 1984 se procede a una reprogramación de los términos originales de dicho plazo, fijándose como nueva fecha de culminación el 31 de diciembre de 1986. El monto del convenio asciende a U.S.\$ 15 millones y el presupuesto global con la contrapartida nacional a U.S.\$ 27 millones. Cabe señalar que casi un tercio del monto global (U.S.\$ 8 millones) se programó para el área de crédito agropecuario como parte del compromiso de la contra

parte nacional a través del Banco Agrario. Hasta diciembre de 1984 el nivel de ejecución del programa de inversiones había alcanzado el equivalente al 45%, siendo la línea de crédito agropecuario la que acusaba el menor nivel de avance (15% aproximadamente).

De acuerdo a los enunciados de su plan global, los fines del PRODERJU se ordenan alrededor de un objetivo básico y del cual depende su diseño: incrementar la producción agropecuaria de su ámbito y elevar los índices de productividad. Junto a este objetivo se persiguen dos adicionales que se comprende son correlativos: incrementar los ingresos de la población rural, en especial los de la población de estratos menos favorecidos, y elevar el nivel de vida de la misma. En el plan original se plantea también como objetivo la capacitación de la población rural en acciones de planificación de base, de modo de posibilitar la autogestión; sin embargo, este objetivo ha sido diferido para la segunda fase del programa.

La formulación de estos objetivos se sustenta en la caracterización hecha de la dinámica de la microregión, según la cual la base económica de la población descansa esencialmente en la actividad pecuaria y en menor proporción en la agrícola. Así definido el sector de actividad a atender, la estrategia se completa con la identificación de los sectores beneficiarios más directos: minifundistas y pequeños propietarios. Sin embargo, se contempla igualmente, aunque con menor intensidad, el desarrollo de acciones de extensión agropecuaria a medianos propietarios, así como la prestación de asistencia técnica y asesoría a empresas campesinas (cooperativas y SAIS).

Observando el conjunto de líneas de trabajo del programa en función a la mayor significación de los recursos que concentran, queda claro el estrecho correlato entre los objetivos básicos y la naturaleza de las acciones. En efecto, es posible distinguir la mayor importancia asignada a: extensión agropecuaria, irrigaciones, crédito, servicios agropecuarios, capacitación, investigación agropecuaria, forestación, infraestructura vial. No obstante, adicionalmente a las líneas de mayor ligazón a los aspectos técnico-productivos, existen otras destinadas al desarrollo de obras de infraestructura en el campo de la actividad económica artesanal, de la salud y sanidad ambiental, y de las telecomunicaciones (construcción de locales de correos), además de una línea de promoción comunal en el área específica de la nutrición.

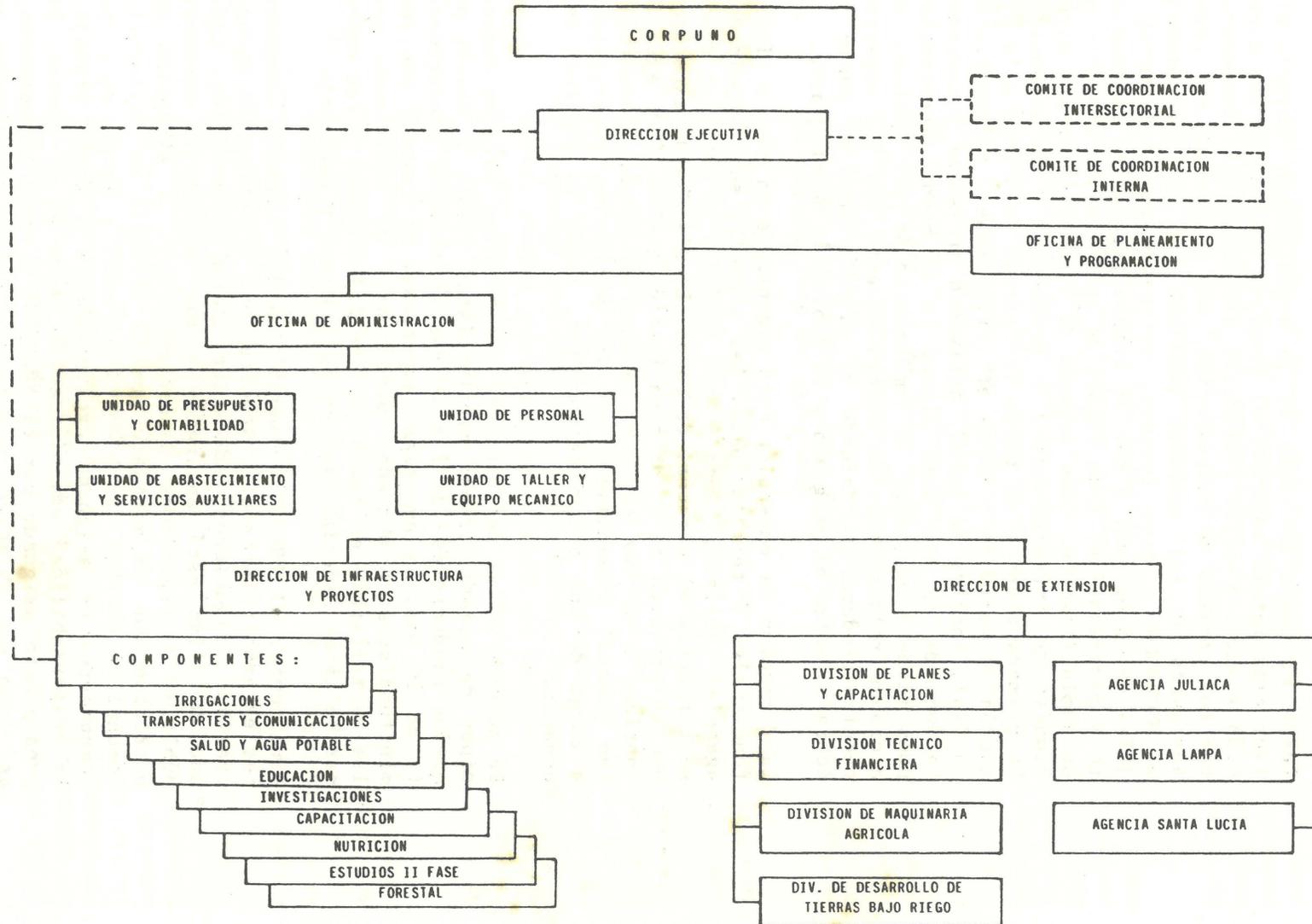
Desde el punto de vista de la organización estructural, (ver organigrama adjunto) el programa cuenta con una dirección ejecutiva cuyas instancias asesoras están compuestas por dos comités de coordinación, uno conformado por representantes de los sectores públicos con los que trabaja el PRODERJU y otro interno, integrado por directores y jefes del programa; y por un órgano regular de planeamiento y programación. Como órgano de apoyo existe una oficina de administración. Como órganos de línea figuran dos direcciones: de infraestructura y proyectos, y de extensión. La primera tiene a su cargo las tareas relativas a la ejecución de estudios y obras en irrigaciones, infraestructura vial, locales de salud, actividad artesanal y correos. La segunda es sin duda alguna la de mayor importancia, pues tiene a su cargo la implementación del conjunto de acciones relacionadas de manera directa con los aspectos técnico-productivos, siendo al mismo tiempo el punto de contacto entre el programa y la población beneficiaria.

La dirección de extensión está organizada en base a líneas funcionales y territoriales. Las segundas son denominadas agencias (Juliaca, Lampa y Sta. Lucía) y es en ellas donde se concentra el personal de campo. El sistema de extensión que se practica es el de capacitación visita. Cada agencia contiene a su vez espacios menores designados como zonas (en general coincidentes con los perímetros distritales) a cargo de uno o dos sectoristas, según la amplitud del espacio.

De acuerdo a las definiciones del programa existen cuatro tipos de beneficiarios: minifundistas (hasta 2 Has.); pequeños productores (de 2 a 20 Has.); medianos productores (+ de 20 Has.) y empresas campesinas. El trabajo con los minifundistas y pequeños productores es coordinado por los sectoristas, en tanto que con los medianos y las empresas lo hacen especialistas en agricultura y ganadería.

Finalmente, el PRODERJU cuenta con los llamados componentes externos: forestal, capacitación, investigación agropecuaria, irrigaciones, educación, salud y nutrición. Cada uno de ellos está encargado a los respectivos sectores públicos y organismos descentralizados, a excepción de nutrición que es manejado por la Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO. Si bien el personal y equipo de estos componentes es asignado exclusivamente a dicho trabajo, la responsabilidad administrativa recae en el sector. El presupuesto asignado por el PRODERJU a estos componentes, así como sus objetivos y metas se hallan programados en los planes operativos del mismo. Las coordinaciones admi

ESTRUCTURA ORGANICA DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL PUNO MICROREGION JULIACA



nistrativas se realizan institucionalmente, y las técnicas entre los equipos de trabajo de las direcciones de línea del programa y los responsables técnicos de los componentes.

2.1.3 Áreas de interés a considerar

Cuatro son a nuestro modo de ver las áreas en las que caben algunas observaciones generales con respecto a las características de organización y gestión estratégica en el PRODERJU: con respecto a los aspectos del diseño integral, del manejo multisectorial, de la participación y finalmente, del manejo espacial.

a. Integralidad

A pesar del énfasis puesto en los aspectos técnico-productivos, resulta claro que una mayor integralidad a este nivel podría ser conseguida en este programa con la inclusión de una línea de trabajo en comercialización, cosa que actualmente no ocurre, salvo la organización de pequeñas ferias en centros poblados con productores directamente vinculados al sistema de capacitación-visita. Esto no sólo resulta imprescindible por la ubicación del ámbito del PRODERJU en un área bajo la influencia directa del centro de intercambios más importante del departamento (Juliaca), sino también por los necesarios eslabonamientos que existen entre el proceso productivo y el de circulación.

b. Multisectorialidad

El manejo de componentes externos por encargo, si bien constituye una expresión concreta de la aproximación multisectorial, resulta también un área crítica por las dificultades que plantea la coordinación de acciones con los sectores involucrados. Tales dificultades se sitúan, no sólo en los desfases regulares en el avance del trabajo de los componentes sectoriales con respecto a los planes operativos, o en las coordinaciones orientadas a armonizar el trabajo con los componentes internos, sino que suponen también la existencia de diversos enfoques en el tratamiento de la misma problemática. Aquí se hallan igualmente áreas críticas con respecto a la integralidad que teóricamente debería conseguirse con la participación multisectorial.

Es obvio que esto no depende enteramente de la capaci

dad de gestión del Programa, pues sus raíces se encuentran en la propia configuración del aparato público departamental, pero resulta importante señalarlo en la medida en que los esquemas integrales y multisectoriales de los PDM en general, basan lo fundamental de su estrategia en la armonización del trabajo interinstitucional. El PRODERJU es, a este respecto, una experiencia que provee valiosas enseñanzas, no sólo para la formulación de su segunda fase, sino también como una referencia concreta para el diseño e implementación de los futuros PDM.

c. Participación

El programa parece no haber encontrado mecanismos adecuados para la participación de la población. Esta carencia se hace explícita en dos niveles de mayor importancia: el deliberativo y el ejecutivo. En general no existen medios adecuados que permitan canalizar las iniciativas de los beneficiarios, que no sean los que se establecen en la relación directa con los sectoristas y especialistas de extensión o en la ejecución de obras con trabajo comunal.

d. Manejo espacial

Esta es una dimensión sumamente compleja en su tratamiento. Por su diseño, el PRODERJU tiende a contar mucho más con un "ámbito de acción" que con un espacio de manejo. Sin embargo, no todo puede reducirse al diseño, es necesario considerar también las restricciones objetivas. La articulación espacial de la microregión en base al manejo de las interrelaciones urbano-rurales como correlato a los flujos y dinámicas económicas y sociales, además de la coordinación de los criterios de distribución y complementación de roles de las actividades e inversiones no públicas, del aparato financiero, de las instituciones públicas, gobiernos locales, etc., es una tarea que depende mucho más de la consolidación procesal de la estrategia microregional y de cambios político-institucionales, que de las posibilidades de un programa microregional, sobre todo si se trata de una primera experiencia y en un área particularmente compleja como es Juliaca.

No obstante ello, no deja de ser importante señalar la ausencia en el diseño original de este programa de una aproximación espacial que aun cuando no previera los aspectos de manejo, sirviera de recurso instruí

mental en el análisis de la lógica y dinámica de comportamiento de las actividades económico-sociales. Esta omisión podría estar explicando, entre otros va cíos, los que corresponden al área de comercialización y de participación de los gobiernos locales.

2.2 El PROMIR-MELGAR

2.2.1 Antecedentes

A diferencia del PRODERJU, este programa se diseña e imple menta en una fase en la que la estrategia microregional contaba ya con lineamientos más específicos. Podría afir marse que su concepción es la traducción más próxima del modelo de PDM. No obstante ello, desde el inicio de su fase operativa en abril de 1983 hasta la fecha, el PROMIR-MELGAR no ha logrado poner en marcha de manera estructura da el conjunto de lineamientos de su programa original (34). Contingencias de diverso origen, entre las que se puede contar los resultados infructuosos en las gestiones para el financiamiento externo, han venido dilatando el inicio de las acciones previstas para el mediano plazo (5 años), término que engloba la primera fase del progra ma.

El antecedente más vinculado al PROMIR-MELGAR es un proyec to de apoyo a las empresas campesinas de propiedad social que venía efectuándose, desde 1979, en el marco del conve nio de cooperación técnica Perú-Holanda. En base a un fon do de desarrollo, este proyecto buscaba aportar a dichas empresas y a la población colindante de las mismas, los beneficios del cambio tecnológico en el manejo de las acti vidades pecuarias. A partir de 1981 los objetivos del pro yecto fueron reorientados, dándose mayor énfasis al grupo beneficiario perteneciente a comunidades y parcialidades campesinas. Desde entonces y bajo recomendación de una comisión de evaluación peruano-holandesa, el proyecto pasó a denominarse de "Apoyo al Desarrollo Socio-económico de la Microregión Melgar".

Paralelamente, en 1982, la CORPUNO crea un Comité de Coor dinación Ejecutiva encargado de viabilizar la formulación e implementación del PDM Melgar. Esta comisión estuvo con formada por representantes de CORPUNO, del Concejo Munici

(34) Consultar: INP-PUNO/CORPUNO, Programación Global. Microregión Melgar. Puno, abril de 1982.

pal de Ayaviri (futura sede del programa), del convenio Perú-Holanda, de los sectores educación, salud, agricultura y transportes, así como del Proyecto de Irrigación Chuquibambilla, el mismo que por ser el proyecto de inversión más importante de la microregión se consideró debía integrarse al futuro PDM.

En febrero de 1983 se crea la Dirección Ejecutiva del PROMIR-MELGAR asignándosele como objetivos inmediatos: a. la formulación del plan definitivo del programa; b. la formulación de los estudios de los sub-proyectos del programa para fines del financiamiento del mismo; y, c. la responsabilidad de asumir la ejecución de las obras que hasta entonces venía efectuando directamente la CORPUNO.

En julio del mismo año se amplía el plazo del proyecto del convenio Perú-Holanda, fijándose como sus objetivos centrales: a. el apoyo técnico a la dirección ejecutiva del PROMIR-MELGAR en la formulación y ejecución de los estudios dentro del marco de la concepción de desarrollo integral de la microregión; b. asesorar técnicamente la implementación de la infraestructura agropecuaria y vial en la jurisdicción microregional; y, c. implementar un proceso de planificación que permita la participación activa, autogestionaria y consciente de la población beneficiaria en las acciones del programa.

Desde entonces, el programa ha venido operando con fondos del tesoro público en lo concerniente a la realización de estudios y obras y con recursos del convenio Perú-Holanda destinados, de un lado, a un fondo de desarrollo campesino que opera bajo la modalidad de fondo rotatorio para la provisión de semillas y fertilizantes y, de otro, a uno orientado a la ejecución de acciones inmediatas de asistencia a la población en la realización de pequeñas obras rurales.

Es innegable la importante incidencia que hasta la fecha ha venido teniendo la falta de financiamiento externo para dar cumplimiento al plan global. En las acciones dirigidas a su obtención no han dejado de estar presentes, por lo demás, algunos desajustes conceptuales que el modelo de PDM pone en evidencia con respecto a los esquemas de financiamiento. De la experiencia del PROMIR-MELGAR vale la pena recoger el dilema, diríase nuevo, que aparece entre la opción por un financiamiento en base a proyectos específicos de inversión, o aquélla en función al soporte integral del programa estratégico. Este no es en realidad un problema inédito, lo que parece más bien no existir aún,

es alternativas debidamente sistematizadas que permiten enfrentarlo adecuadamente.

2.2.2 Síntesis

Al igual que el PDM de Juliaca, el PROMIR-MELGAR funciona como unidad desconcentrada de CORPUNO. Su sede es la ciudad de Ayaviri y el ámbito que ocupa corresponde fundamentalmente a la provincia de Melgar (8 distritos) y a parte de la provincia de Lampa (2 distritos).

De acuerdo a los objetivos de su programa global, el PROMIR-MELGAR se plantea una concepción integral del desarrollo microregional. Se busca así: posibilitar el cambio tecnológico de las actividades agropecuarias; crear fuentes ocupacionales alternativas y complementarias; fortalecer y crear mecanismos que viabilicen nuevas relaciones entre las poblaciones beneficiadas y no beneficiadas por la reforma agraria; promover servicios sociales básicos comparables a los del resto del país; promover la ocupación del espacio que haga factible las relaciones complementarias urbano-rurales; y lograr el funcionamiento de una organización administrativa capaz de ejecutar el PROMIR-MELGAR con niveles de desconcentración que acerquen los niveles de decisión a la población y brinden la capacidad de adecuar los proyectos a su realidad.

Las líneas de trabajo diseñadas para cumplir con estos objetivos en el mediano plazo abarcan diez sub-proyectos, siendo los principales, en el área técnico-productiva: riego, en el que la irrigación Chuquibambilla ocupa lo fundamental de los esfuerzos; crédito agropecuario; forestal; extensión y asistencia técnica; investigación agropecuaria; apoyo a la producción pecuaria, que incluye obras para silos de almacenamiento de forrajes, establos lecheros y centros de beneficio y conservación de carne, plantas procesadoras, etc.; y el sub-proyecto vial, que considera acciones de construcción, mejoramiento y mantenimiento.

En el plano de los servicios sociales, las líneas de trabajo contemplan tres áreas: un sub-proyecto agro-alimentario y nutricional; un sub-proyecto en educación, que busca tanto ampliar y mejorar la prestación de los servicios, como orientar y dinamizar la capacitación técnica; y, finalmente, un sub-proyecto de salud y saneamiento ambiental, con el que se intenta incrementar y mejorar la cobertura de los servicios, en especial los que se refieren al bino

mio madre-niño.

Resulta difícil sin embargo, intentar un contraste entre los objetivos propuestos y las realizaciones. Dadas las particulares características asumidas por el proceso de implementación de este programa, el curso de sus principales actividades ha estado marcado, en lo fundamental, por los objetivos inmediatos asignados a la dirección ejecutiva en momentos de su puesta en marcha.

De acuerdo a ello, las líneas básicas de trabajo se han concentrado en tres áreas: la realización de estudios; la ejecución de obras de infraestructura económico-social; y las acciones de promoción campesina y apoyo a los servicios a la producción.

En cuanto a las primeras, se han venido formulando estudios de pre-factibilidad y factibilidad para los proyectos de carácter productivo, de servicios y de infraestructura. En relación a la ejecución de obras, éstas se han cumplido en las áreas urbanas con la instalación de sistemas de agua potable y alcantarillado en los diez distritos de la microregión; la construcción de dos complejos educativos en Ayaviri y Sta. Rosa y el acabado y refacción de locales escolares, así como la remodelación de la plaza de armas de Ayaviri. En el ámbito rural se vienen realizando diversas obras menores de irrigación, en tanto que en el campo de la infraestructura vial se realiza la construcción, mejoramiento y mantenimiento de diversos tramos de carreteras. Adicionalmente, el programa ha asumido la administración por encargo de las obras que han sido programadas para el ámbito de la microregión por el Proyecto Especial Plan de Emergencia.

Las acciones de promoción campesina constituyen por su parte, la prolongación del trabajo que venía efectuándose con el proyecto del convenio Perú-Holanda. Basadas en el método de investigación-acción, las tareas de promoción se han desarrollado aplicando un sistema alternado de diagnóstico de necesidades con planificación participativa de base. Las acciones resultantes de estas tareas surgen así de las propias iniciativas y decisiones de la población beneficiaria, cobrando mayores niveles de profundidad a medida que se pasa de un diagnóstico inicial (D1) a una planificación también inicial (P1) y de éstas a un segundo nivel (D2 y P2) que es el que permite avanzar hacia la realización de las obras y acciones más consistentes.

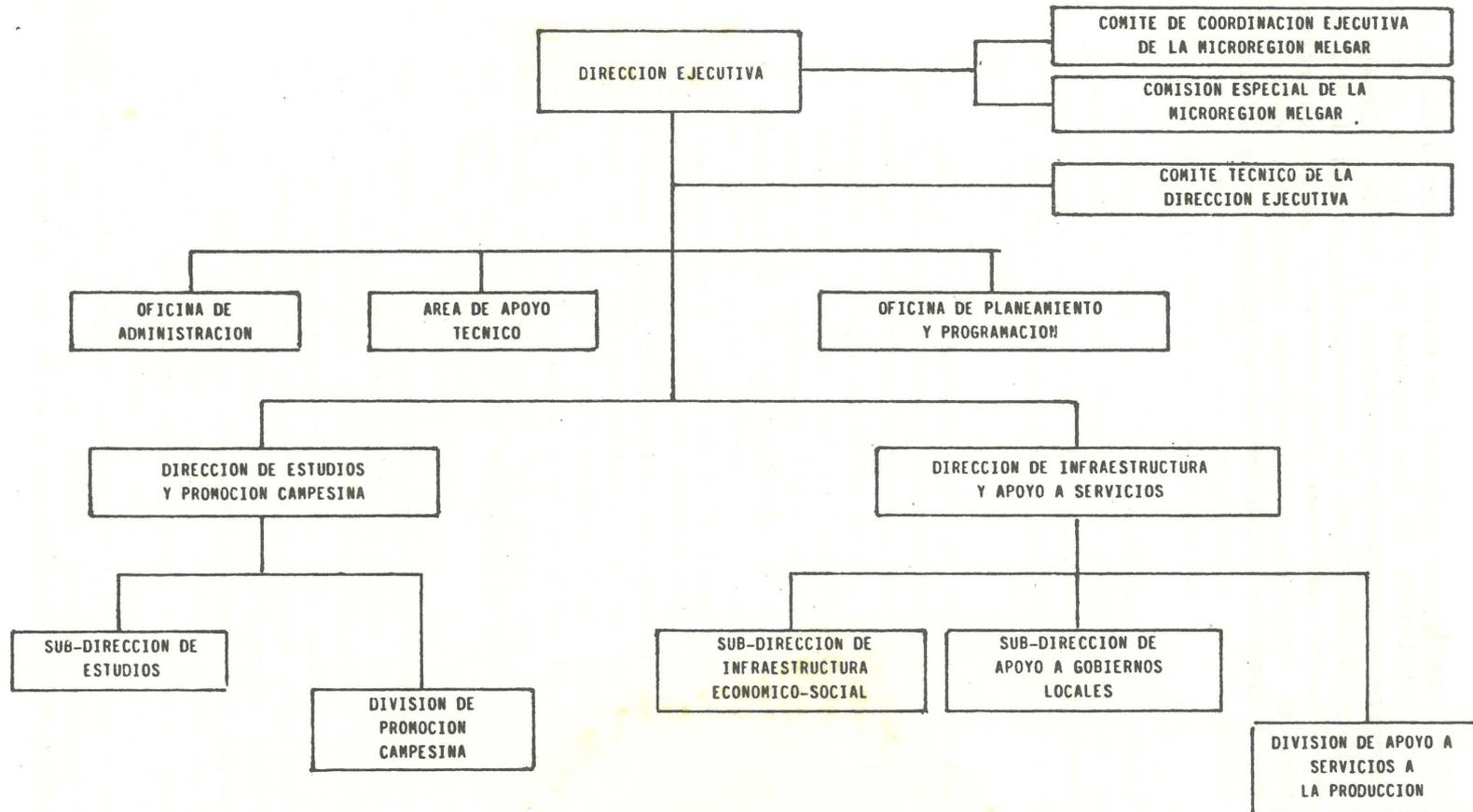
De otra parte, la organización interna del PROMIR-MELGAR

(ver organigrama adjunto) se halla estructurada en función a la existencia de dos órganos de línea: la dirección de estudios y promoción campesina y la de infraestructura y apoyo a servicios. La conformación actual de los equipos de trabajo, así como las funciones asignadas responden, como se comprende, al carácter transitorio de los objetivos y acciones inicialmente atribuidos a la dirección ejecutiva.



COMUNICACIONES EL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR RURAL

ORGANIGRAMA DE DIRECCION EJECUTIVA DEL PROMIR MELGAR



CAPITULO IV

LA PROBLEMATICA ORGANIZACIONAL

CAPITULO IV

LA PROBLEMÁTICA ORGANIZACIONAL

En este capítulo se ofrecen los resultados que arroja el análisis hecho sobre la operación actual de los PDM en Puno. Para este efecto, hemos tratado de ubicarnos más específicamente en las dimensiones relativas a la organización y gestión.

Los temas han sido abordados distinguiendo cuatro campos de interés: en primer lugar, el de la misión o tarea de los PDM, al interior del cual se ha buscado detectar los factores que limitan o dificultan la definición de sus objetivos, estrategia y metas; en segundo lugar, el de su dinámica organizacional, en el que, partiendo del sistema de relaciones internas, se señalan las principales áreas críticas en torno a la gestión tanto administrativa como especialmente estratégica; en tercer lugar, el campo que cubre el sistema de relaciones interinstitucionales; y, finalmente, el sistema de relaciones con la población beneficiaria, donde se examinan las recurrencias que señalan los principales inconvenientes encontrados por los PDM para la puesta en práctica de obras y acciones en la comunidad. Adicionalmente, como acápite final del capítulo se ofrece una síntesis esquemática acerca de los problemas tratados en los cuatro campos que se acaba de mencionar.

En la exposición que contiene este capítulo se ha buscado dar cuenta de los límites que la práctica impone a la implantación de la estrategia microregional. Pero más allá de las evidencias inmediatas que emergen del manejo interno, el análisis ha intentado vincular tales

límites con las características de organización y patrón de funcionamiento del aparato público. Tal vez en el caso de los PDM destaca con mayor claridad que en otras entidades el fenómeno de la interdependencia organizacional que singulariza el comportamiento de la administración pública por contraste con la administración de negocios.

1. La Misión o Tarea de los PDM

La definición de la misión o tarea a cumplir por cualquier entidad es la base a partir de la cual toman forma sus objetivos, metas y estrategia, pero es también origen determinante del modelo de organización y gestión a aplicar. La relación de coherencia entre la naturaleza de la tarea y las características organizacionales es en tal sentido fundamental.

Sin embargo, por más que en el plano teórico esto pudiera aparecer como un aserto de perogrullo, ocurre que en el de la práctica se torna con gran frecuencia en problema sustantivo para la gestión de una entidad ya constituida. Dicho de otro modo, no siempre es posible esperar que desde el inicio de las operaciones se cuente con un diseño organizacional adecuado a las especificidades y exigencias de la tarea. Es más, puede ocurrir que a lo largo de la existencia de una institución no sea posible conseguir tal adecuación.

En la administración pública esto no deja de ser un problema recurrente -allí está la sucesión constante de "reestructuraciones" o "reorganizaciones"- pero no tanto porque exista una supuesta falta de capacidad técnica para enfrentar el diseño organizacional, que de hecho puede también ser una causa, cuanto sí por las diversas y complejas contingencias de carácter político, administrativo, financiero, etc., que usualmente rodean a la decisión que está al origen de la creación o reestructuración de una entidad.

Ahora bien, la distancia que pueda mediar entre la tarea y la estructura organizacional no siempre tiene su explicación en la existencia en sí de un diseño organizacional inadecuado, este fenómeno puede ser resultado de la incidencia de otros factores asociados a la propia definición de la tarea. En este caso es frecuente observar distintas situaciones. Puede darse el caso de organizaciones cuyos principales problemas residen en la poca claridad de la tarea que les ha sido asignada; puede tratarse también de un fenómeno de ambigüedad en la determinación de los alcances de la misma, como ocurre con instituciones u organismos en que se advierte la tendencia a duplicar las funciones de otras ya existentes y para las cuales resulta difícil hallar con nitidez el ámbito de su competencia. Pero de tanta o mayor importancia son por otra parte los problemas organizacionales que plantea la atribución a determinadas entidades de una tarea que contiene

elementos que se definen por su complejidad.

En suma, en la relación tarea-organización los desajustes pueden emerger sea porque la configuración de la estructura organizacional no responde a la naturaleza de la tarea, sea por las imprecisiones que contiene la misma, o, en definitiva, por la complejidad que la caracteriza. Resultaría difícil sin embargo, tipificar cualquier caso en alusión exclusiva a una de estas consideraciones. Estas traducen esquemáticamente situaciones que en la práctica aparecen como mixturas bastante más complicadas en las que ciertamente puede dominar una tendencia sobre el resto.

Por estas razones resulta imprescindible abordar este tema como primer paso en el análisis organizacional de los PDM.

1.1 Algunas Dificultades en la Definición de la Tarea

A propósito de la síntesis ensayada en el capítulo precedente sobre las características de los PDM, decíamos que las definiciones formuladas por el organismo de planificación de Puno aparecían mucho más como una referencia general que como un dato acabado y específico. Decíamos también que tal especificidad, se entendía, debía ser lograda en el diseño de cada programa microregional.

La experiencia acumulada en Puno a este respecto muestra las dificultades que entraña el paso del marco orientador a las definiciones operativas.

En efecto, tal paso ha estado sometido a las contingencias del propio proceso de aplicación de la estrategia microregional. No podría afirmarse por tal razón que la tarea de los PDM haya encontrado su definición en arreglo armonioso a las pautas del marco orientador. Lejos de ello, el hecho determinante ha constituido más bien la sucesión de algunas decisiones de política cuyo ajuste a los avances parciales de la estrategia, si bien permitió dar sustento al proceso de institucionalización de la misma, no dejó sin embargo, de generar desfases entre el contenido de lo propuesto y las características y direccionalidad de las acciones implementadas.

Una primera constatación a este respecto se extrae, por ejemplo, de la decisión de atribuir al PRODERJU el carácter de programa microregional cuando, como ya se advirtió, la delimitación de ámbitos microregionales no había sido concluida y, sobre todo, cuando el marco de definiciones sobre la tarea, objetivos y metas de los PDM se hallaba en la fase inicial de formulación. A pesar de las afinidades que podrían existir entre el diseño original del PRODERJU y el de un PDM, razón por la que se consideró plausible su denominación,

además de la voluntad de dar inicio a la institucionalización de la estrategia, tal decisión generó algunos hiatos importantes, sobre todo por tratarse de la primera experiencia aplicada en Puno.

En primer lugar, la delimitación definitiva de los ámbitos microregionales debió exceptuar el tratamiento espacial del área de trabajo del PRODERJU, creándose de este modo un sesgo que ha afectado la configuración de las microregiones circunvecinas. Este es un aspecto pendiente que de seguir siendo obviado, como explicaron los funcionarios y técnicos entrevistados, podría arrastrar algunos problemas de organización territorial con respecto no sólo a la importancia que tienen las actividades urbanas de la ciudad de Juliaca frente a las rurales de su ámbito de influencia, sino también en cuanto corresponde a la definición de la tarea de los PDM a implementarse en las microregiones afectadas por la actual delimitación.

En segundo lugar, la implementación del PRODERJU bajo la denominación microregional se ha visto rodeada de la necesidad por un lado, de cumplir con la tarea prevista en su diseño original y, por otro, de "asumir" hasta donde lo permitía su convenio, los lineamientos que progresivamente fueron definiendo las características de los PDM. Siendo la primera experiencia, el PRODERJU ha sufrido así lo que antes hemos llamado una crisis de identidad. Pero este fenómeno ha tenido y tiene un impacto diferencial. En tanto unidad operativa, el PRODERJU se ha ido autogenerando una identidad con lo microregional no necesariamente compartida por el ente departamental de planificación. Pero al mismo tiempo y con respecto al entorno institucional y social, ha ido imponiendo la imagen de lo microregional sobre la base de un diseño vinculado fundamentalmente al modelo de proyectos de desarrollo rural.

Estos desajustes podrían haberse obviado en favor tanto del PRODERJU como de la estrategia microregional si la decisión adoptada hubiese tenido otro encaminamiento. Sin que necesariamente se le atribuyese el carácter microregional, este programa podría haber funcionado como base empírica para la concepción y formulación de la estrategia microregional. Mediante la aplicación de una línea de trabajo destinada a la sistematización de la experiencia del programa en por lo menos tres áreas: manejo espacial, manejo integral de acciones y coordinación multisectorial, se podría haber contado con una fuente ordenada y regular de información capaz de hacer explícitos los límites y alcances reales que las circunstancias vigentes podían ofrecer a la alternativa microregional. Esta acción no sólo habría permitido, repetimos, dotar de un efecto retroalimentador al propio proceso de

formulación de la estrategia, sino que podría haber clarificado la tarea del programa y facilitado con ello su gestión, del mismo modo que aportado a la preparación de su segunda fase en vías a convertirlo efectivamente en programa micro-regional.

Otra constatación relativa a las dificultades en la definición de la tarea constituye también la experiencia del PROMIR-MELGAR.

Tal como ya ha sido expuesto, la decisión de ponerlo en marcha considerando como primer paso la ejecución de una fase transitoria destinada, de una parte, a llevar a nivel de detalle los estudios requeridos tanto para formular el programa definitivo como para gestionar el financiamiento externo y, de otra, para dar paso a las acciones que en tanto unidad ejecutora estaba llamado a implementar, dio lugar a la coexistencia en este programa de actividades de carácter pre-operativo con las propiamente operativas.

Esta combinación, sin ser inusual en programas y proyectos de desarrollo, no deja de presentar eventualmente algunos inconvenientes. En el PROMIR-MELGAR éstos han aparecido en los ejes que vinculan al diseño original (programación global) con, por un lado, los estudios de detalle y, por otro, con las actividades y acciones implementadas.

En el primer eje el inconveniente mayor ha sido resultado de la disyuntiva emergida en el proceso de elaboración de los estudios que tuvo por factor determinante el problema del financiamiento externo: ya sea la opción por un esquema de financiamiento en base a la factibilidad de proyectos específicos de inversión, o la opción por un esquema integral de financiamiento en base a los lineamientos estratégicos de la programación global. Al no haberse optado por una alternativa concreta luego de cumplidos por lo menos dos años de instalada la unidad ejecutora (en abril de 1985) se ha hecho claramente perceptible la ausencia de una determinación acerca de las características futuras del programa. Producto obligado de este vacío ha sido la definición de la tarea en función a las actividades inmediatas.

Estas últimas, ubicadas en el segundo eje de vinculación con el diseño original, han tenido así una importancia sustantiva en la orientación asumida por el programa. Este podría ser tema accesorio si a este nivel se hubiese guardado una suficiente correspondencia con la concepción inicial. Pero ello no ha sido totalmente así en la medida en que gran parte de las acciones desplegadas por el programa fueron más bien resultado de una transferencia de aquellas que CORPUNO venía ejecutando previamente, las que en la práctica respon-

den a criterios y prioridades distintas a las de la programación global. Junto a éstas, en general obras de infraestructura, se han venido realizando las acciones de promoción campesina, que si bien constituyen para el diseño original un componente fundamental, su ubicación al interior de una estructura orientada básicamente por acciones inmediatas, débilmente articuladas entre sí, ha tendido a resentir sus proyecciones estratégicas.

1.2 Implicancias Institucionales en la Definición de la Tarea

Por lo antes visto, el proceso de implementación de los PDM en estudio pone en evidencia la existencia de una brecha entre los lineamientos conceptuales que asignan una tarea común a los PDM y la tarea específicamente asumida por cada uno de éstos. Pero esta brecha contiene en sí dos sesgos que por sutil que pudiera parecer su relevancia conviene igualmente distinguirlos: en primer lugar, el que determina la débil correspondencia entre el marco orientador y las características asumidas en la práctica por cada PDM; y, en segundo lugar, el que pone de manifiesto la ausencia de una definición operativa de la tarea microregional en función a las particularidades de cada ámbito de trabajo.

Esta constatación obliga a concluir, en primer análisis, que el proceso por el cual han transitado ambos programas ha tenido su "zona de disloque" en el punto de encuentro de los parámetros conceptuales de la estrategia con los parámetros decisionales determinantes de la mecánica y características de la implementación.

Pero esto no podría ser entendido con amplitud si al mismo tiempo no se tiene en cuenta que las decisiones que han venido y vienen traduciendo en acciones la propuesta microregional, pese a llevar implícito el objetivo de institucionalizarla como estrategia de desarrollo para el departamento, no siempre han podido ni pueden obviar las restricciones y condicionamientos venidos tanto de la configuración del aparato orgánico-administrativo regional, como del modelo de gestión vigente, tal como se analizará más adelante.

Es precisamente en el núcleo de este problema donde puede observarse mejor la experiencia de los dos PDM implementados. En efecto, al buscar éstos una vertebración entre los lineamientos conceptuales y las directivas decisionales, no siempre pudieron encontrar aquellas condiciones que evitaran ubicar la definición de la tarea en el campo de las contingencias, tal como ha tendido a ser el caso. Bajo estas circunstancias, la tarea microregional ha demostrado su complejidad, pero no sólo por sus contenidos intrínsecos, lo ha hecho

también por las dificultades y límites que plantea a su cumplimiento la realidad institucional.

Las implicancias institucionales son pues de primer orden. Veamos las más significativas.

Por las características de la CORPUNO como órgano técnica y administrativamente autónomo con respecto al conjunto de sectores y organismos descentralizados y por las funciones que ésta cumple en apoyo al desarrollo del departamento, la implementación de la estrategia microregional ha debido sujetarse a las condiciones de ubicación de la corporación en el contexto institucional del departamento. La significación de estas condiciones en relación al tema que nos ocupa podría expresarse como sigue.

A pesar del carácter multisectorial de CORPUNO, su régimen de autonomía, esto es, la ausencia de mecanismos orgánico-administrativos que la vinculen al resto de sectores, y la dependencia de estos últimos de los lineamientos, directivas y decisiones venidos del nivel central, son elementos que tienden a restar capacidad de convocatoria a la corporación, sobre todo en el campo de la concertación estratégica de operativos multisectoriales. Bajo estas circunstancias, la Corporación ha venido constituyendo en la práctica un sector adicional a los existentes, sector en el que se hace más visible la función ejecutora que la propiamente normativa con respecto a la planificación y programación del desarrollo departamental.

Ahora bien, precisamente por las funciones asignadas a la Corporación con respecto a la promoción del desarrollo, la relación de la Oficina Departamental de Planificación con esta última ha tendido a ser más estrecha. Esto que en lo formal debiera haber constituido una condición natural, en la práctica ha reducido los alcances de la función planificadora al ámbito de actividades de la Corporación, sin influir en el del resto del aparato sectorial, y ello en razón, una vez más, a las condiciones de dependencia de dicho aparato del nivel central. Tanto más, cuando el rol de la planificación en los últimos años dejó de constituir a nivel nacional un referente prioritario en la orientación de las políticas de desarrollo (35).

Dentro de este contexto, se comprende entonces que la búsqueda de una definición operativa de la tarea de los PDM haya debido procesarse mucho más en función de los límites del campo de acción tanto de la Corporación como de la planificación regional, que en base a los lineamientos conceptuales

(35) Una expresión de ello puede ser, por ejemplo, el hecho que el último plan oficial de desarrollo corresponda a 1982.

de la estrategia microregional en tanto tal.

Tal como ya ha sido advertido, la propuesta microregional ha atravesado durante su formulación por distintos momentos políticos que han supuesto cambios institucionales cuya velocidad ha tendido a ser mayor que la del proceso de maduración de sus contenidos. Es necesario recordar que buena parte de la etapa de consolidación de la perspectiva regional en el manejo de las estrategias de desarrollo, corresponde a la existencia de una estructura institucional que en el nivel departamental presentaba condiciones orgánico-administrativas en cierto modo propicias para la ejecución de operativos multisectoriales, como era el caso de los Organismos de Desarrollo (ORDES). En el nivel político, se consolidó también el consenso nacional sobre la descentralización y regionalización, cuya expresión más neta ha sido el mandato constitucional para la creación de los gobiernos regionales.

Sin embargo, cambios como el paso de los ORDES a las Corporaciones imprimieron un giro contradictorio al curso de las acciones orientadas a la descentralización, por la aplicación de decisiones que determinaron el regreso al esquema centralista en el manejo de los sectores y por la atribución a las Corporaciones de un rol vinculado mayormente a la administración de recursos antes que a la administración del desarrollo regional. Todo ello a pesar del mandato constitucional que designa precisamente a las corporaciones como nexo institucional en el tránsito hacia la regionalización.

Este conjunto de cambios y reestructuraciones institucionales ha tenido pues un impacto sustantivo en el proceso de definición de la tarea microregional, proceso éste que ha rebasado obviamente la fase pre-operativa de los PDM, quedando hasta hoy como un área crítica pendiente de solución. Veamos sumariamente por qué:

- a. El marco conceptual del que debieron partir las definiciones operativas de los PDM se vio desprovisto de decisiones que, sin vaciar sus contenidos originales, permitieran introducir ajustes o lineamientos específicos como respuesta acorde a la recomposición del escenario institucional, en especial luego de la desaparición de ORDEPUNO. Es decir, pese a la emergencia de nuevos límites a las posibilidades de implementación de esquemas integrales-multisectoriales, la estrategia microregional no asumió conceptualmente las contingencias; siguiendo más bien otro camino durante un cierto lapso, la respuesta institucional del ente de planificación tendió a priorizar el señalamiento de las distancias conceptuales que con respecto al marco orientador iba evidenciando la implementación de los dos primeros PDM en Puno.

Esta circunstancia ayudó en cierto modo a que cobraran mayor fuerza las definiciones surgidas de las restricciones y contingencias encontradas por los programas (36).

- b. Una explicación plausible a este respecto puede ser encontrada en el corte relativamente rígido existente entre el nivel de planificación y el operativo. La importante participación del ente de planificación en la fase pre-operativa de los PDM, mas no así en la de implementación, es un desbalance que ha jugado en contra del cumplimiento eficaz de la función normativo-asesora de dicho ente con respecto a los PDM estudiados; pero no sólo ello, pues restó también posibilidades al desarrollo de los efectos retroalimentadores que la operación de cada uno de éstos podía aportar al marco conceptual de la estrategia micro-regional.
- c. De otra parte, las características asumidas por cada PDM en su implementación, así como la falta de lazos de coordinación más estrechos entre éstos y el nivel de planificación, han alimentado al interior de los mismos, e inclusive en la Corporación, la existencia de percepciones diferenciales sobre la estrategia microregional, sustentadas fundamentalmente en las bases empíricas nacidas de la operación misma de los programas. En gran parte este fenómeno ha contribuido también a la búsqueda de "deslindes conceptuales" por parte de la Oficina Departamental de Planificación.
- d. Estos problemas tienden a ser mayores si consideramos esta vez al ámbito más amplio de la administración pública departamental. En efecto, la reducción del radio de influencia del sistema de planificación al campo de actividades de la CORPUNO y la relativa capacidad de convocatoria de esta última, son factores que han determinado una escasa adscripción del aparato sectorial a la estrategia microregional. No sólo se constata un desconocimiento importante de los contenidos y objetivos de esta estrategia, sino también, la existencia de interpretaciones disímiles sobre la misma, casi todas nacidas, una vez más, de la referencia inmediata que aportan los programas en eje-

(36) Cabe anotar, en descargo, la existencia de una serie de esfuerzos desplegados tanto por el ente departamental de planificación como por CORPUNO, orientados a la solución de los problemas planteados por los factores institucionales en la implementación de la estrategia microregional. Uno de dichos esfuerzos constituyó precisamente la realización del Curso-Taller con el Proyecto de Gestión Pública de ESAN.

cución.

A partir de ello y a pesar de mantener convenios con los dos PDM, los sectores ven a estos últimos bajo distintas perspectivas: ya sea como proyectos de inversión en el área técnico-productiva; como proyectos de desarrollo rural; como proyectos complementarios a los servicios sectoriales; o, en definitiva, hasta como operativos que irrumpen en áreas de competencia sectorial.

Es con estas limitaciones que continúa el curso de ejecución de los PDM. Sin embargo, éstas deben ser vistas como eso, como limitaciones cuya naturaleza es consustancial al complejo proceso que se abre con la opción por desbrozar el camino hacia un mejor tratamiento de las acciones que demanda la realidad social a la práctica institucional del Estado. Es evidente desde ya la necesidad de algunos ajustes conceptuales y orgánico-funcionales; no obstante, resta todavía una aproximación más detenida al propio proceso de implementación para ensayar algunas recomendaciones al respecto.

2. Relaciones Internas y Dinámica Organizacional

Las actividades internas de los PDM y los procesos administrativos sobre los que éstas se ordenan, se realizan como en toda organización, mediante el tejido de un conjunto de relaciones conductoras de los códigos de funcionamiento de cada instancia. En arreglo a ello, los distintos tipos de relaciones establecidas, sean éstas de dirección, supervisión, control o coordinación, contienen y transportan los elementos que definen los objetivos y metas correspondientes a cada instancia, así como el grado de responsabilidad que les cabe en su cumplimiento.

En este entendido y más allá de las deficiencias de diseño que en su origen pudiera contener la estructura organizacional y sus respectivos códigos escritos (manuales de organización y funciones, de procedimientos, organigramas, reglamentos, etc.) es en la dinámica de comunicaciones de instancia a instancia donde el análisis organizacional ubica, a nuestro entender, las áreas críticas de organización y gestión.

En el caso que nos ocupa, hemos partido pues de este enfoque (ver Capítulo I) considerando por lo demás que restringir el análisis a las relaciones internas no constituye por el momento sino un primer nivel de aproximación que más adelante adquirirá una perspectiva integral con el paso a los sistemas de relaciones inter-institucionales y con la población beneficiaria.

Las áreas-problema consignadas las hemos ubicado en tres dimensiones: planeamiento y programación, organización y gestión.

2.1 Planeamiento y Programación

Los problemas de definición de la tarea tratados en el apartado previo sugieren ya, y en proporción significativa, las dificultades que se presentan a los PDM a la hora de efectuar el planeamiento y la programación.

Una de las tendencias más marcadas a lo largo de la experiencia de ambos programas ha estado dominada por la sensible separación entre planeamiento y programación. Y esto no sólo puede obedecer a causa internas.

En efecto, una de las deficiencias observables en el nivel macro y de la que es tributario en algún sentido el tema en cuestión, es aquella que desde larga data nace del divorcio entre la planificación y el presupuesto. El presupuesto, como anotan en un trabajo muy reciente Johnson y García (37), cuyo objeto es optimizar la relación insumo-producto empleando ciertos medios para lograr determinados fines, debiera ser expresión financiera del plan, pero sin embargo, en la actualidad ello no acontece por ser responsabilidad uno y otro de dos entidades diferentes y sobre los que recae un nivel de legitimación diferencial. Mientras el presupuesto tiene aprobación por ley orgánica, el plan la obtiene del ejecutivo por decreto supremo.

Lo que se quiere significar al poner de manifiesto esta distorsión gestada en el nivel macro, es su incidencia en el terreno micro como una práctica usual por la cual tiende a adquirir mayor peso e importancia lo asignable al campo del presupuesto. No resulta del todo probable que en una coyuntura como la del actual lustro en que la planificación viene caracterizándose por su carácter fundamentalmente formal, pueda generarse una iniciativa de cambio en el nivel central con respecto a la separación entre plan y presupuesto. Pero lo que sí tiene interés es subrayar que mientras ello no se modifique resultará difícil lograr una conceptualización y práctica diferentes en el nivel micro.

Máxime en el caso de los PDM de que nos ocupamos, cuya conducción en el marco de la propuesta microregional ha venido adoleciendo, como ya ha sido reiterado, de algunas precisiones estratégicas que de haber estado presentes podrían haber actuado en refuerzo de los aspectos de planificación.

(37) Jaime Johnson y Alberto García, "Propuesta de una nueva estructura del Estado en una estrategia de descentralización", en: Estructura y Gestión del Estado descentralizado". Lima, C.E.R., 1985.

De esta suerte, lo dominante en la relación planeamiento-programación en ambos PDM ha sido la tendencia a poner un mayor énfasis en la programación presupuestal, en el cumplimiento de las metas físico-financieras; es decir, en la búsqueda del cumplimiento del programa operativo de corto plazo más que en la concreción gradual del plan estratégico.

A ello han venido contribuyendo factores de diverso origen: las modificaciones institucionales procesadas en los últimos años, con los cambios de política que les son inherentes; las crecientes restricciones económico-financieras; la cada vez mayor centralización de las decisiones en la asignación de recursos; la pérdida gradual de vigencia de la planificación como marco orientador de las acciones de desarrollo; y otros de carácter más puntual referidos a las normas y procedimientos administrativos de que se da cuenta en el siguiente apartado.

Gran parte de esta problemática se resume en la acumulación, al interior de cada programa microregional, de atrasos en el cumplimiento de los planes operativos. Es por esta específica razón que la programación presupuestal ha tendido a convertirse en el pivote a partir del cual, como es lógico suponer, se ha intentado corregir los desfases crecientes. De este modo, lo estratégico ha venido constituyendo la administración de los atrasos y desfases, lo programático el cumplimiento de las metas físico-financieras que permitan hacer palpables algunos logros de los PDM, y, lo inherente al planeamiento, la búsqueda no siempre exitosa de dotar de coherencia a la administración de las dificultades anotadas.

Es por ello, como sugiere A. Sebastiani en su interesante trabajo sobre la formulación de los PDM en Puno, que las medidas generalmente adoptadas por estos programas para la concreción de sus objetivos permanentes se desarrollan como objetivos de corto plazo, cuando esto en realidad es materia que "corresponde realizar mediante la estrategia y políticas" (38). De otro lado, y como parte de las consecuencias que plantea la administración de los atrasos, la misma autora hace referencia a las complicaciones e incoherencias que resultan, por ejemplo, cuando se difieren determinados objetivos, sin que por ello reciban un ajuste estratégico en los planes operativos y más aún siguen siendo considerados vigentes cuando en realidad no se desarrollan bajo ninguna acción prevista por los mismos planes.

(38) Alicia Sebastiani, Formulación de los programas de desarrollo microregional: los casos Juliaca y Melgar, ponencia presentada al Curso-Taller, ESAN-CORPUNO, Octubre de 1984, p. 38.

Conviene adicionalmente citar in extenso otro aporte atinente al respecto: "se observa que para la programación de las metas, cuando se hacen desagregaciones en sus fases y tiempos, se deja de lado las consideraciones propias de la ejecución misma. No se asumen supuestos críticos que en la práctica constituyen factores externos pero restrictivos, situaciones o imponderables que van a afectar el cumplimiento de las metas propuestas y que escapan al control de los responsables de ejecutar la tarea" (39).

En suma, el planeamiento en los PDM ha tendido a ser un instrumento de relativa eficacia para efectos de la gestión estratégica, aunque es verdad que entre uno y otro programa varía la intensidad e importancia del fenómeno.

2.2 Organización

En este punto vamos a tratar los aspectos que tienen que ver con la dinámica organizacional y no tanto con las dimensiones referentes a las estructuras de los PDM, campo éste que ya ha sido abordado en el capítulo precedente.

Como viene de ser sugerido, una parte no desdeñable de las dificultades inherentes al planeamiento y programación resultan de los factores administrativos, aunque obviamente el impacto de estos últimos no sólo se limita a las actividades de los primeros; está además la influencia que ejercen sobre la gestión en tanto tal. Este es en todo caso el primer tema a abordar. Luego se trata los referentes a los flujos financieros, los recursos humanos; y finalmente el área de evaluación-retroalimentación.

2.2.1 Normas y Procedimientos

Gran parte de los programas y proyectos de desarrollo experimentados en el país en los últimos años encuentran en el conjunto de normas y procedimientos de la administración pública áreas de incompatibilidad con la tarea fundamentalmente ejecutiva que es propia de sus objetivos y estrategia.

En un trabajo previo de sistematización de experiencias de desarrollo en el medio rural advertíamos acerca de las restricciones observables en este campo. Diríamos que el conjunto de dispositivos administrativos impuesto a las corpo

(39) Ibid., p. 41.

raciones desde el nivel central, "que se expresa en la pro fusión de normas, procedimientos y trámites formales e informales, tienden a ser procesos lo suficientemente complejos y dilatados como para reducir la capacidad operativa de los entes regionales, y más particularmente de los proyectos estratégicos que promueven. Los problemas que de todo ello derivan no solo plantean obstáculos al flujo necesario de recursos de diversa índole, sino que en la práctica reducen capacidad de gasto y en consecuencia imponen retrasos sistemáticos al cumplimiento de los programas previstos" (40).

Resultaría difícil asumir que la realidad particular de los programas microregionales pueda escapar a esta característica común a las diversas iniciativas de promoción del desarrollo efectuadas en el país.

La base sobre la que parece descansar esta realidad puede estar dada en parte por la insuficiente distinción que en la administración pública peruana se hace de dos esferas funcionales de naturaleza diferencial: la técnico normativa y la ejecutora. Al no existir líneas demarcatorias claras y capaces de separar dentro de una misma estructura aquello que es materia del establecimiento de políticas de aquello que corresponde a la implementación de las mismas, resulta ser un condicionamiento que determina la aplicación de una normatividad común para actividades con objetivos, organización, estrategias y modelos de gestión exigentes de una reglamentación especializada. Este fenómeno del que padece sobre todo el aparato sectorial, reproduce incesantemente la búsqueda institucional de autonomías que a más de propender a la desarticulación del aparato público en su conjunto, genera distorsiones sustantivas en el manejo adecuado de los recursos y en la evaluación del rendimiento de los mismos. Una expresión de ello es el criterio vigente para la definición de la naturaleza del gasto, que sólo reconoce el corriente y el de inversión y que por consiguiente hace imposible cualquier evaluación del costo efectivo imputable a la prestación de los servicios públicos en sí mismos.

Los programas microregionales se mueven dentro de estos condicionamientos y es por ello que resulta recurrente la emergencia de bloqueos en el flujo de decisiones requeridas para la ejecución de sus planes operativos. La dinámi-

(40) Véase: Alberto Paniagua, "Desarrollo rural y proyectos público-gubernamentales: experiencias y tendencias", en: Las ciencias sociales y el desarrollo rural del Perú". FOMCIENCIAS, Lima, 1985, p. 89.

ca ejecutiva que estos exigen debe ceder de continuo a la pesadez y lentitud de las obligaciones normativas. El ejemplo de la veintena de pasos requeridos para los "pedidos y comprobantes de salida" (PECOSM) no solo es clásico, representa antes que nada un obstáculo que a menudo lleva al absurdo la intención ejecutiva.

Pero la sobrecarga de normas y procedimientos no es necesariamente la camisa de fuerza tejida por las inconsistencias que pudiera caracterizar a su diseño básico, expresa también el sentido en extremo fiscalizador que precede a su concepción. Es como resultado de ello que la acción dinámica en la ejecución de operativos complejos como los microregionales tiende a perder agilidad y a manejarse con márgenes escasos de flexibilidad en la toma de decisiones bajo las condiciones de incertidumbre que en general supone la promoción del desarrollo.

Los PDM dan cuenta además de la incidencia, muchas veces nefasta, que deviene del carácter engorroso que tienen los trámites internos y sobre todo los interinstitucionales en relación a los flujos de información, materiales, insumos, equipos, etc. Son frecuentes, por ejemplo, los problemas de inoportunidad en el abastecimiento de insumos clave como pueden ser las semillas, pues su llegada fuera de campaña hace irreversibles sus consecuencias.

Frente a ello, la búsqueda de mayores niveles de autonomía que permitan la adopción de regímenes alternativos de mejor adecuación normativa constituye un reclamo relativamente extendido. Sin embargo, tal eventualidad si bien puede permitir mejorar los niveles de eficiencia inmediatos en las unidades operativas concernidas, es de reconocer, al propio tiempo, que alienta la desestructuración de la gestión comprehensiva del desarrollo como operativo común de la administración departamental.

2.2.2 Flujos financieros

La cadena de intermediaciones administrativas tiene un efecto sustantivo sobre los flujos financieros, flujos que por extensión engloban en realidad otros como pueden ser los correspondientes a materiales, insumos y equipos.

El problema básico presentado por los PDM no se reduce al campo del financiamiento integral que en tanto operativos específicos demandan estos programas. Claro está que factores de este orden son de importancia esencial para casos como el PROMIR-MELGAR que, tal como ha sido dicho, no cuenta como el PRODERJU con el soporte de una fuente de coope-

ración técnico-financiera capaz de acrecentar la factibilidad de su programación global. Pero más allá de las contingencias que encierra la búsqueda y eventual logro de recursos externos de financiamiento, el área crítica que corresponde señalar en este punto tiene que ver más bien con la lógica impresa a la administración de los recursos internos destinados a la promoción del desarrollo.

Uno de los inconvenientes mayores que se hace difícil soslayar a la hora del análisis es ciertamente el de las estrecheces y limitaciones que surgen como efecto de la crisis económico-financiera que padece el país. Este cuadro hace aún más graves las carencias estructurales que en materia de inversión pública han sufrido tradicionalmente departamentos como el de Puno (41).

La crisis parece haber obligado a la selección de procedimientos administrativos que no sólo llevan implícita una mayor centralización en las decisiones sobre la distribución nacional de los recursos -frente a los cuales se prioriza el pago de la deuda externa- sino que determinan en definitiva una menor disponibilidad real de los montos aprobados en los programas de inversión institucionales.

Las corporaciones, entes eminentemente ejecutores, han venido siendo las instituciones más directamente afectadas y junto a ellas los programas microregionales. El engorroso ciclo mensual del calendario de compromisos -solicitud de giro- autorización de giro, es no sólo un procedimiento "depredador" de recursos programados, sino origen principal de los atrasos e incumplimiento de las metas previstas: "Las autorizaciones de giro para el mes, normalmente se efectúan los últimos días de éste, disponiéndose únicamente de 3 a 5 días para efectuar el gasto (cuyo remanente revierte al tesoro); posteriormente la distribución de calendarios y habilitación de fondos (...) se hace entre el octavo y quinceavo día del mes siguiente, originando una ejecución inadecuada del gasto, la alteración del programa de adquisiciones y del cronograma de ejecución (...) así como la disminución en la capacidad de uso de los recursos financieros" (42).

(41) Palao y Garaycochea, Op. cit. Estos autores nos recuerdan a este respecto que entre 1969 y 1980 la inversión del sector público en Puno representó tan sólo el 1.5% del total invertido a nivel nacional. A más de ello, las inversiones en el sector agrícola puneño en ese mismo período oscilaron alderedor del 1% del presupuesto nacional para el sector.

(42) A. Zapana, J. Caro, C. Longhi, La organización y gestión de programas de desarrollo microregional y la programación de inversiones, Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Trabajo de Campo, Puno Noviembre de 1984.

Estas graves distorsiones en el flujo de fondos dirigidos a las corporaciones tienen su réplica naturalmente en los PDM. Un ejemplo de ello puede encontrarse en el flujo cronológico que expone el siguiente cuadro correspondiente al PRODERJU durante el año 1984:

FLUJO CRONOLOGICO DE CALENDARIOS DE COMPROMISO

1984

	Presentado por el Proyecto	Aprobado por el Pliego	Comunicado al Proyecto
Enero	10 de enero	17 de enero	15 de marzo
Febrero	17 de enero	31 de enero	30 de marzo
Marzo	10 de febrero	7 de marzo	24 de abril
Abril	9 de marzo	12 de abril	28 de mayo
Mayo	9 de abril	7 de mayo	-
Junio	11 de mayo	5 de junio	18 de julio
Julio	11 de junio	5 de julio	22 de agosto
Agosto	10 de julio	3 de octubre	15 de octubre
Setiembre	10 de agosto	3 de setiembre	30 de octubre

Fuente: W. Mercado, D. Villavicencio y W. Gutiérrez, "El funcionamiento del área administrativa del proyecto (PRODERJU) y sus efectos en los aspectos organizacionales y de gestión", Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Trabajo de Campo, Puno, Noviembre de 1984, Anexo No. 6.

Los autores de este mismo cuadro expresan a su vez que "en los ingresos de recursos financieros el 'punto crítico' está constituido por la falta de oportunidad y disponibilidad de los recursos", puesto que, "la liquidez proporcionada por la autorización de giro es generalmente extemporánea, imposibilitando tener en forma oportuna los compromisos adquiridos y por ende generando una aparente incapacidad de gasto". Pero como ya habíamos anunciado previamente, estos tropiezos en el flujo de recursos financieros conllevan dificultades en el flujo de otros recursos: "En términos operativos un cuello de botella en la ejecución presupuestal está constituido por el área de abastecimiento (...) El tiempo transcurrido entre la necesidad identificada y la entrega del bien o servicio es bastante dilatado en las diferentes formas de adquisición" (43). Esta con

(43) W. Mercado, D. Villavicencio y W. Gutiérrez, El funcionamiento del área administrativa del proyecto (PRODERJU) y sus efectos en los aspectos organizacionales y de gestión, Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Trabajo de Campo, Puno, Noviembre de 1984.

clusión se ilustra de excelente manera en el flujograma que a continuación se reproduce.

Existen pues suficientes obstáculos al normal flujo de recursos, obstáculos hasta cierto punto artificialmente generados por códigos de procedimientos que a más de expresar un celo fiscalizador desproporcionado resultan funcionales a la búsqueda de un menor uso de los recursos. Y en esto no sólo habría que considerar el malestar institucional que se provoca cuando el análisis superficial asume como "ineficiente" la capacidad de gasto de corporaciones y programas microregionales; hay que tener en cuenta también hasta tres problemas adicionales cuyo origen es forzoso atribuir a este fenómeno administrativo:

En primer lugar, la tendencia a la "sobre-concentración" de personal en el área administrativa, problema frente al cual no existen muchos márgenes para la racionalización. Pero además, y esto en el plano de las relaciones humanas y laborales, estos condicionamientos procesales dan pie a la atribución de un "poder" insulso a los órganos administrativos que por definición son únicamente de apoyo.

En segundo lugar, se resta ejecutividad a la gestión de operativos como los PDM que requieren de una dinámica que no siempre admite dilaciones burocráticas para atender demandas muchas veces cruciales no sólo para el "logro de metas", sino fundamentalmente para dar cumplimiento a compromisos estratégicos con la población y de los cuales dependen los logros basados en la cooperación mutua.

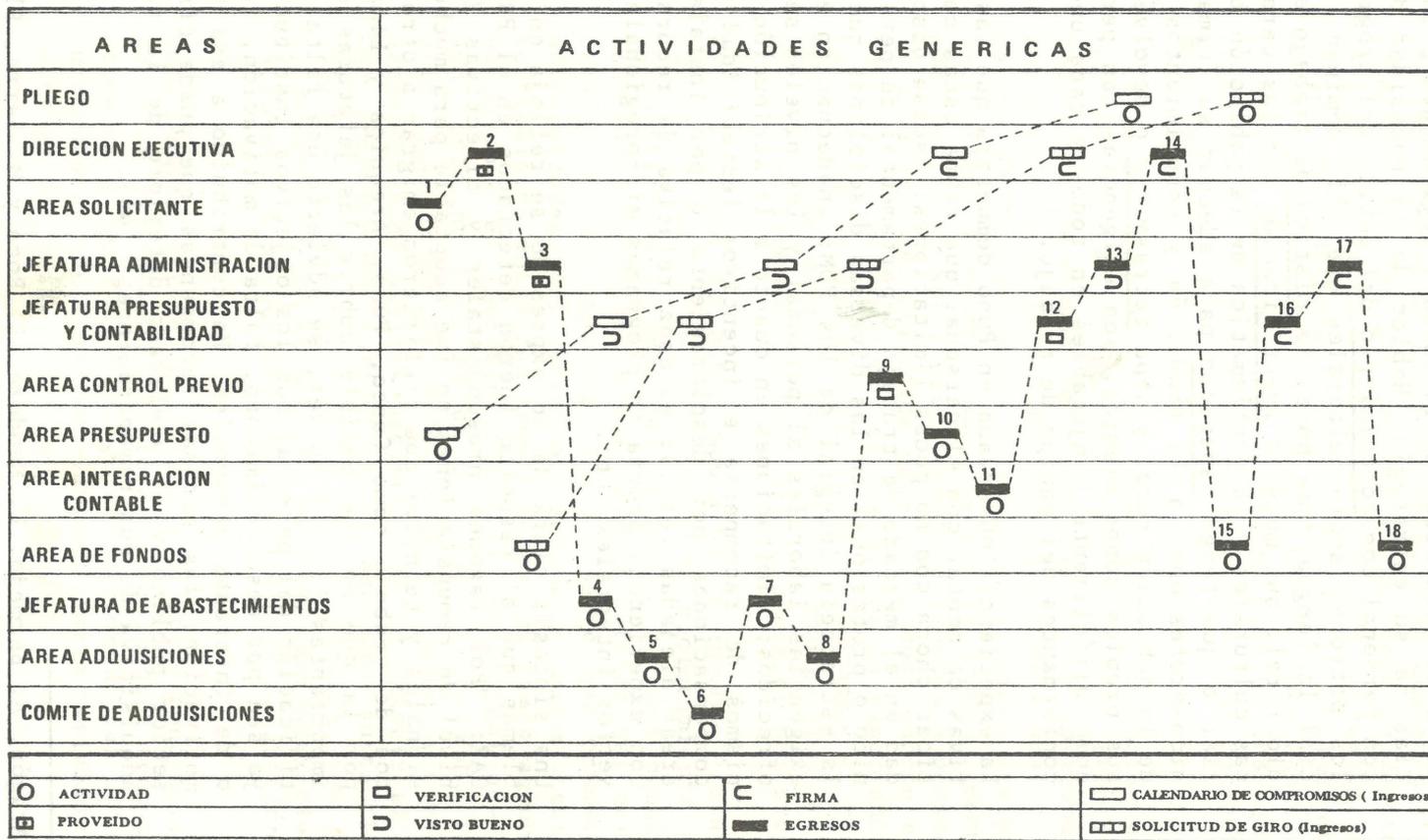
En tercer lugar, este conjunto de problemas lleva con cierta frecuencia al debilitamiento en la capacidad de respuesta de la población beneficiaria, entre otras razones, por la frustración que causa en ella el incumplimiento por parte de los programas de los compromisos contraídos para el aprovisionamiento de diversos recursos materiales, equipos e insumos necesarios para la producción agropecuaria o para la ejecución de obras en base a faenas comunales.

Resulta por consiguiente un área clave de preocupación la introducción de mejoras en los procesos administrativos que norman el flujo de los recursos financieros, mejoras que sin esperar sean sustanciales, con sólo ampliar el plazo de los calendarios de compromisos podrían permitir el logro de una mayor agilidad operativa y una mejor gestión.

2.2.3 Recurso humano

Por regla general los programas y proyectos intentan convo

FLUJOGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE INGRESOS Y EGRESOS



FUENTE: W. Mercado, D. Villavicencio y W. Gutiérrez, *El funcionamiento del área administrativa del proyecto (PRODERJU) y sus efectos al interior del mismo en los aspectos organizacionales y de gestión*, Curso Taller, Corpuno-ESAN, Trabajo de Campo, Puno, 1984.

car, como cualquier otra organización, al personal que reúna los requisitos de idoneidad técnico-profesional ajustados a la naturaleza de la tarea y lógicamente a las exigencias de su estrategia. Hablar de la necesidad de contar con personal con conocimiento del ámbito del programa y de los patrones socio-culturales que allí dominan, en especial la lengua; que posea la mística de trabajo en el medio rural; que muestre identificación con las características culturales y la problemática de la población beneficiaria; o que tenga capacidad para adecuar su formación técnico-profesional a la tradición y conocimientos técnicos de la población rural y sepa retrasmitir o devolver a ésta sus propios conocimientos, son exigencias tan pertinentes como difícilmente conjugables en todos y cada uno de los conformantes del equipo de trabajo.

La experiencia observada en Puno demuestra que las expectativas de contar con el personal que reúna estas características choca con no pocas limitaciones: escasa disponibilidad en el mercado de trabajo departamental de personal técnico o profesional en las diversas disciplinas que demanda la estrategia integral de los PDM; inadecuación entre las exigencias laborales al personal y los niveles salariales ofrecidos; limitaciones en cuanto a la atribución de mecanismos de recompensa e incentivos (estabilidad laboral, compensaciones por desplazamiento o por instalación en áreas alejadas, etc.); escasez relativa de recurso humano con experiencia previa en programas microregionales o proyectos integrales, etc.

Una síntesis clara de lo expresado se refleja en los problemas que al respecto fueron detectados en el PROMIR-MELGAR: "Por razones presupuestales y directivas (...) el nivel de remuneraciones no fue aceptable para muchos profesionales y técnicos que prefirieron emigrar a otros mercados de trabajo como Cusco, Puno, Arequipa y Lima, razón por la que no fue posible cubrir las jefaturas de áreas importantes (...) A su vez, se advierte una falta de identificación del personal con los objetivos institucionales, ya sea por desconocimiento, falta de motivación, formación o de intereses personales. Ha contribuido a esa falta de motivación, las escasas recompensas que puede ofrecer el sector público y el acelerado deterioro de la capacidad adquisitiva de sus remuneraciones" (44).

(44) A. Aragón, A. Bermejo, L. Mendoza, E. Roca y M. Serra, El programa de desarrollo microregional Melgar y su relación con el gobierno local", Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Ayaviri, Noviembre de 1984, p. 12.

Este ejemplo, que no es por lo demás exclusivo del PROMIR-MELGAR, ilustra con claridad la existencia de áreas críticas que afectan aspectos básicos de la gestión y administración interna de los programas, como pueden ser principalmente aquellos que consideran la correspondencia entre la formación técnico-profesional y, por una parte, la asignación de funciones y responsabilidades y, por otra, el nivel remunerativo; la vigencia de márgenes adecuados que garanticen la permanencia y continuidad de los equipos de trabajo; y, finalmente, la aplicación de una correcta división funcional del trabajo.

Este es un campo en el que hemos podido constatar desajustes de cierta importancia. En un número relativamente importante de casos es observable la no correspondencia entre la base de formación técnica o profesional y la naturaleza de las funciones y responsabilidades atribuidas a determinado personal. Así, tareas de índole gerencial o administrativa son frecuentemente asignadas a personal sin la calificación requerida para ello, supliéndose este requisito, en el mejor de los casos, por la experiencia laboral previa en puestos similares o mediante el recurso a personal que ostenta calificación profesional en alguna disciplina vinculada a las tareas generales del programa.

Este problema no debe imputarse de manera excluyente a supuestas fallas en el sistema de reclutamiento o en la administración interna del personal. Por los problemas ya enunciados relativos a las características del mercado de trabajo y, en especial, por el sesgo que presentan las universidades del interior del país cuyas estructuras curriculares enfatizan demasiado en las ramas agronómicas, no siempre es factible ubicar al profesional ad-hoc. Más aún, este no sólo es un problema de los PDM, lejos de ello, constituye un vacío de primer orden a nivel de la administración pública nacional, al no existir en el país una preocupación suficiente ni acciones sustantivas con respecto al desarrollo de la carrera pública, con respecto al desarrollo de la función pública como área clave para la formación de cuadros capacitados para la gestión pública.

Como tampoco existe una relación de correspondencia adecuada entre las demandas regionales de cuadros técnico-profesionales y los criterios de definición de las estructuras curriculares del sistema universitario afincado en el interior del país.

Problema aparte pero tributario en algún sentido del anterior es también la inadecuación entre las exigencias técnico-profesionales y los niveles de remuneración. Las res-

tricciones económicas existentes a este respecto y, además de éstas, las que nos remiten al campo de la definición de regímenes laborales, no siempre adecuados a las exigencias técnico-profesionales de organizaciones, como los PDM, dan forma a un complejo rubro en el que se hallan involucrados aspectos de gestión y administración fuera del alcance o control de los PDM.

Una demanda corriente como perspectiva de solución para el reclutamiento de personal con experiencia y calificación ajustadas a las tareas y responsabilidades encomendadas, suele plantearse considerando la necesidad de aplicar el régimen de la Ley 4917 a los programas microregionales. Si bien es verdad que con ello se contaría con la flexibilidad y márgenes apropiados para establecer una política salarial más acorde a las necesidades y urgencias de estos programas, es igualmente cierto, y esto desde el punto de vista de la Corporación, que bajo esta perspectiva se podría dar lugar a la existencia de una suerte de status de privilegio con respecto al régimen vigente para el personal no sólo de la propia Corporación, sino también para el del resto de instituciones públicas con las que coordinan y/o desarrollan actividades conjuntas los PDM.

Una primera vía de solución podría ser aportada con la aplicación de un sistema hasta hoy inexistente de mecanismos equitativos de recompensa. La ausencia en efecto de incentivos y sobre todo de un esquema racional de atribución de los mismos, es sin duda alguna el problema de mayor urgencia. Escalas que bajo criterios que tengan en cuenta entre otros aspectos, además de las responsabilidades funcionales; los que contemplen como factores de asignación extraordinaria el emplazamiento de los PDM fuera del ámbito de la capital departamental; el desempeño de las labores fuera de la sede administrativa del programa; las condiciones de trabajo especialmente adversas en zonas alejadas del medio rural; etc., o que tengan también en consideración brindar facilidades especiales para el establecimiento más adecuado de las familias del personal, pueden constituir no sólo una alternativa más racional en términos de las disponibilidades de recursos, sino que eliminan cualquier interpretación acerca de la existencia de un eventual trato discriminatorio.

Estos y otros reajustes adicionales podrían neutralizar problemas vigentes como pueden ser la reproducción sistemática de pre-conceptos que atribuyen prestigio al trabajo en oficina, que inciden en el incremento de personal asignado a tareas administrativas, que premian en fin a quien permanece en la sede de los programas. Pero a más de ello, permitirían reducir la rotación constante del personal en

la medida en que la carencia de estímulos genera un ambiente propicio al reforzamiento de las expectativas de empleo alternativo.

2.2.4 Evaluación y retroalimentación

Llegados hasta este rubro en el análisis de la dinámica interna de gestión, conviene realizar una corta síntesis sobre los temas tratados previamente.

Ensayando una visión de conjunto podríamos subrayar la interdependencia crítica de algunos factores básicos del proceso de gestión de los PDM. La puerta de entrada para este intento puede ser el planeamiento y programación, en tanto se trata de las actividades rectoras del funcionamiento y búsqueda de resultados.

La tendencia a restringir el alcance de las funciones de planeamiento y programación a los requerimientos programáticos y presupuestales del corto plazo, obedece en gran parte a la acumulación crítica de factores negativos que se vinculan, por un lado, con la permanencia de imprecisiones y ausencia de claridad suficiente en la definición de la tarea; pero, por otro lado, este factor no constituye la razón esencial. La suma de desajustes que plantea la aplicación de normas y procedimientos recargados, los que a su vez condicionan la existencia de flujos poco dinámicos en lo referente a los recursos materiales y financieros y hacen más compleja la administración del recurso humano, constituyen a su vez y de manera especialmente determinante la fuente a partir de la cual se genera la necesidad de "administrar las urgencias, obstáculos y esfuerzos redoblados" que demanda la compleja red de condicionamientos administrativos y el requerimiento final de resultados concretos que sólo pueden ser evaluados en términos físicos y financieros.

El planeamiento y gestión estratégicos tienden pues a perderse de vista en el dédalo administrativo que plantea este cuadro.

Como resultado casi inevitable de ello, tal como se acaba de adelantar, las funciones de evaluación y retroalimentación mantienen un ajuste muy relativo con los objetivos estratégicos de los programas. En la medida en que la norma compele a la evaluación cuantitativa del avance físico de las obras, así como a la determinación de los insumos materiales y financieros involucrados; y en la medida también en que el resultado de tales evaluaciones contiene de manera casi sistemática la presencia de atrasos y la

"denuncia" de una cierta "incapacidad de gasto", la tarea que normalmente queda por delante es necesariamente la de recuperar los pasos no avanzados, reprogramar las metas y reajustar los objetivos inmediatos. Tareas lo suficientemente laboriosas y urgentes como para no dar solución de continuidad a la gestión de las exigencias del corto plazo.

Cerrando esta sección, en el diagrama adjunto presentamos un esquema sintético de los temas tratados y las áreas críticas detectadas.

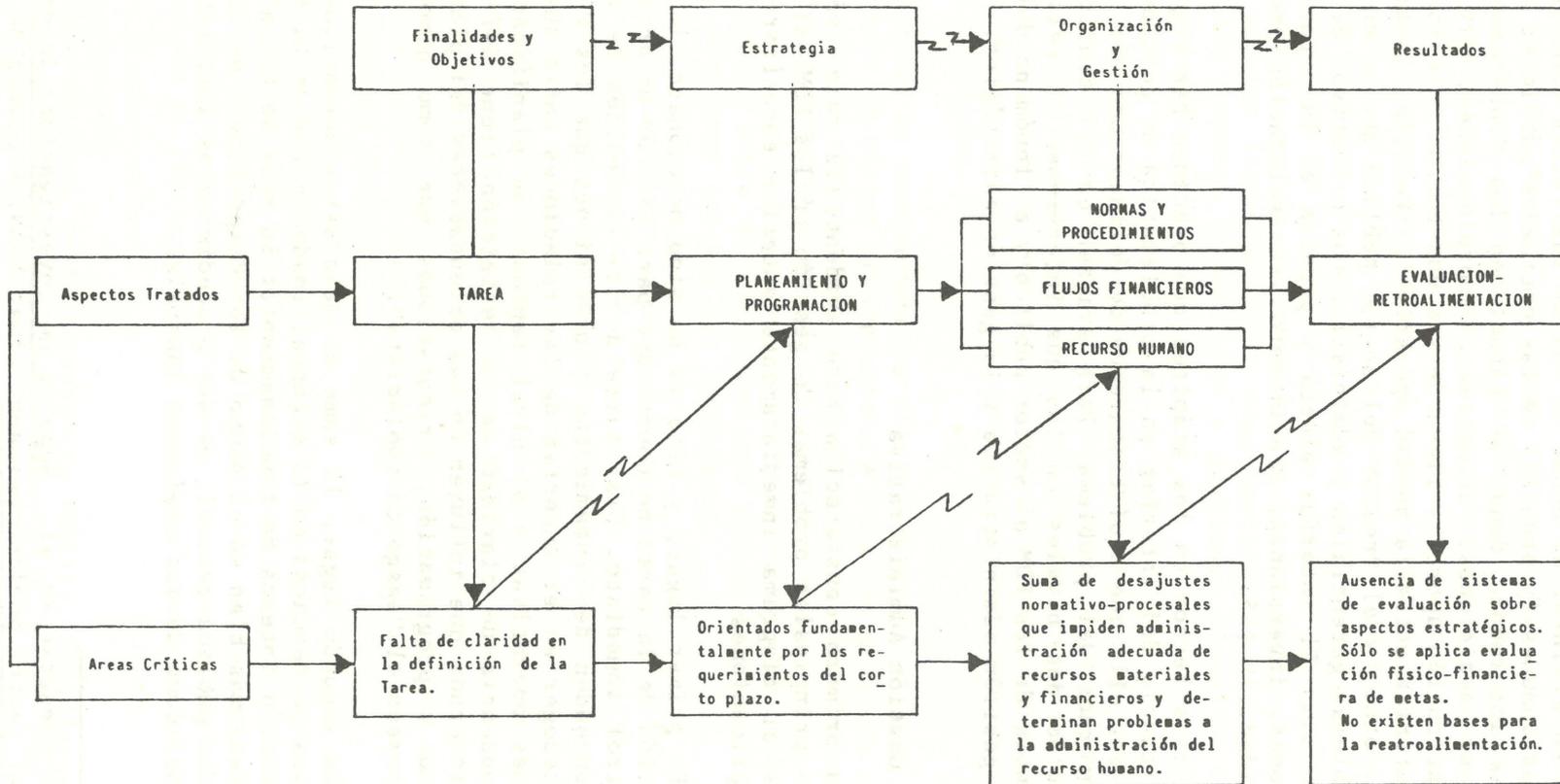
3. Las Relaciones Interinstitucionales

En el acápite 1.2 de este mismo capítulo poníamos como consideración sustantiva para la explicación de las dificultades en la definición de la tarea de los PDM la influencia del factor institucional interno. Sosteníamos de igual manera que la reducción del radio de influencia del sistema de planificación al campo de actividades de CORPUNO y la relativa capacidad de convocatoria de este organismo departamental con respecto al aparato sectorial en su conjunto, eran factores que habían inhibido el proceso de conceptualización del esquema microregional como una actividad coordinada y multisectorial y, aún más, habían impedido al aparato público departamental "internalizar" el esquema microregional.

Ahora bien, si una actividad como es la definición de la tarea, a la que en última instancia bien podríamos denominar "de gabinete", puede resentirse por la incidencia del factor institucional, lógico es concluir que en términos de la gestión y operación de cada PDM ocurra otro tanto, pero esta vez con características y repercusiones de otro orden y naturaleza.

La relación de dependencia que une a cada unidad orgánica del sector con el cuerpo institucional público, es a este respecto un elemento de enfoque que permite entender el porqué de la importancia de "lo institucional" sobre aspectos que bajo otra óptica podrían considerarse privativos de cada unidad operativa. La particular característica del sistema estatal, que impide hablar de autonomías institucionales y que por fuerza obliga a pensar más bien en "grados de autonomía" o en "tipos de autonomía" (política, técnica o administrativa), indica que los problemas de gestión de cualquier entidad perteneciente al sector público, en primer lugar, no nacen exclusivamente de la capacidad interna de manejo, como ocurre normalmente con la empresa privada, y, en segundo lugar, que la relación entre sector público y cada una de sus unidades operativas no se entiende mediante el recurso a la distinción entre lo macro y lo micro, sino reconociendo la existencia de una realidad situada entre ambas dimensiones, el interfaz, que hace la función de gozne entre las mismas.

ORGANIZACION Y GESTION INTERNA EN LOS PDM. ESQUEMA DE AREAS CRITICAS



Es pues en el interfaz donde se hallan las raíces comunes de los problemas comunes (y propios) de las entidades públicas; allí, en esa zona intermedia donde se establecen los "intercambios" de políticas, decisiones, directivas, coordinaciones, etc... que cada institución aporta y lleva de y a sus fueros interiores. "Es en el interfaz entre la unidad operativa (dirección, institución, empresa, etc.) y el "resto" del sector público que se encuentran los problemas gerenciales y administrativos privativos del sector público (...). El interfaz afecta y penetra en la organización, operaciones, inversiones, crecimiento y consolidación propios de una entidad..." (45)

Los análisis hechos en los acápites que preceden han sugerido ya la importancia del interfaz en la problemática de gestión de los PDM. Es por ello que aquí trataremos de delinear con más claridad los contornos del problema. Para avanzar en tal sentido hemos distinguido dos niveles en los que intervienen la relación de pertenencia de los PDM al sector público y el fenómeno del interfaz: la gestión administrativa y la gestión estratégica.

3.1 La Gestión Administrativa

Una primera constatación hace evidente la raíz exógena de los principales problemas de gestión en los PDM: si revisamos el diagrama inmediatamente anterior encontraremos las explicaciones.

- En primer lugar, y esto ya ha sido mencionado, la definición de la tarea no constituye para los PDM un área de control inmediato. Gran parte de los contenidos de la misma dependen de lineamientos y precisiones que los PDM deben recoger en el interfaz de las relaciones entre sus unidades operativas y el nivel regional de planificación. La ausencia de claridad en su definición tiene así efectos internos que influyen en las orientaciones del planeamiento y programación, orientaciones que como hemos visto poseen el "sesgo cortoplacista".
- En segundo lugar, la suma de desajustes normativo-procesales no descansa en la eventual inadecuación de la reglamentación interna de funcionamiento. Su raíz se halla implantada más bien en el campo de los dispositivos de la actividad pública general, de sus procedimientos administrativos, así como de sus regímenes laborales.

(45) Alberto Giesecke et al., Reporte de investigación: la organización del sector público peruano, Lima, ESAN, Proyecto de Gestión Pública, 1985, pp. 22 y 24.

- En tercer lugar, es por lo anterior que la tendencia a la fractura en el continuum que nace en las finalidades y objetivos, pasa por las estrategias, sigue a través de los mecanismos y sistemas de organización y gestión y culmina en los resultados, es un proceso de permanente gravitación y el hecho que escape al control interno hace que concentre y distraiga en una proporción elevada los recursos gerenciales de los PDM. Porque al situarse en el interfaz, esto que constituye la columna vertebral de los programas, genera per se la necesidad de actuar gerencialmente fuera de los linderos de la organización formal, de buscar en ese espacio la solución a problemas clave de la gestión interna.

Sin embargo, esta problemática podría llevar a suponer que su existencia deriva en realidad de la evidente relación de dependencia que mantienen los PDM con respecto a CORPUNO, puesto que ambos son órganos desconcentrados de esta entidad. Es decir, que si los PDM tuvieran autonomía obviarían estas dificultades.

Esto no es necesariamente cierto. CORPUNO, a pesar de constituir un pliego presupuestal, a pesar de gozar de autonomía técnica y administrativa, debe confrontar igualmente los problemas generados en el interfaz que media entre su propia unidad orgánica y el nivel central. Un estudio hecho a nivel nacional sobre el funcionamiento de las corporaciones detecta problemas que nos son familiares.

En efecto, dicho trabajo afirma lo siguiente: "El primer y más importante factor (negativo) es de naturaleza económica y se refiere a la insuficiencia de las asignaciones presupuestales otorgadas a las corporaciones (...) Internamente vinculado con este factor, está el hecho de que todas estas corporaciones manifiestan que el Tesoro Público no ha aprobado oportunamente las solicitudes de giro remitidas por éstas (...) esta morosidad del Tesoro Público ha generado paralización de obras con el consiguiente incumplimiento del cronograma de metas..." (46).

Así, la pertenencia al sector público genera por extensión un fenómeno de interdependencia institucional. Resulta evidente, entonces, que cuanto mayor sea el volumen del interfaz mayores serán los problemas internos de gestión generados por el factor institucional. En el caso de los PDM, esto

(46) Instituto Nacional de Administración Pública, Diagnóstico de las corporaciones departamentales de desarrollo, Lima, INAP, Setiembre de 1983, p. 36.

es verificable por el doble juego de trámites administrativos: en el interfaz entre cada PDM y la CORPORACION y entre esta última y el nivel central.

Sin embargo, en tanto no es posible hablar de autonomías absolutas, incluso en el caso extremo de empresas estatales de derecho privado, la reducción del "número de transacciones" en el interfaz puede constituir un objetivo inmediato si se reconoce que "los problemas gerenciales del sector público están vinculados al interfaz" (47). Esto, por ejemplo, ha sido obtenido por el PRODERJU en lo que respecta a los desembolsos de la fuente financiera internacional, mediante la aplicación del sistema de fondo rotatorio (roll over) en el que intervienen además el Banco Central de Reserva y el Banco de la Nación.

No obstante ello, los procesos administrativos constituyen un campo crucial para las decisiones, operación y logros de los PDM. El exceso de trámites y negociaciones en la zona del interfaz crea graves cuellos de botella, puesto que es de estas operaciones que depende gran parte de los inputs de los programas. Resolver estos problemas es resolver también los problemas de la CORPORACION y la sola vía de lograrlo no depende tanto, en última instancia, de la reducción del número de transacciones que, como acabamos de decir, puede ser un objetivo inmediato. Una respuesta de mayor trascendencia puede estar dada más bien por la modificación en la calidad más que en la cantidad de intercambios. Es decir, que las transacciones en el interfaz se hayan desarrollado más bien "intercambios equitativos".

Tras de esta argumentación lo que está en cuestión en el patrón centralista en la definición de políticas, decisiones y acciones relativas a los procesos administrativos. El exceso de dependencia del nivel central al recaer en primera instancia sobre la CORPUNO, multiplica sus efectos negativos en el nivel de los programas microregionales. La alternativa de creación de gobiernos regionales que la actual coyuntura plantea, abre así la posibilidad de dar forma a un interfaz regional en el que, al margen del número de transacciones, las nuevas relaciones de reciprocidad institucional puedan permitir consolidar objetivos para el desarrollo regional y en donde la cuestión de las autonomías institucionales pierda su significación o la adquiera sólo cuando se trate de determinados operativos que por su especialización requieren de márgenes mayores.

(47) Alberto Giesecke et al., Op. cit., p. 23.

3.2 La Gestión Estratégica

En este nivel el interfaz juega también un rol primordial para los PDM.

En el Capítulo III de este trabajo cuando analizábamos lo referente a la concepción de los PDM (acápites 1.2) decíamos que por sus contenidos estos programas poseen, de una parte, un carácter integral por el tratamiento multidimensional de la problemática de su ámbito de acción, y, de otra, un enfoque multisectorial por la naturaleza integral de las acciones desplegadas. Es decir, lo fundamental de la estrategia microregional reposa en las relaciones interinstitucionales.

Los principales problemas encontrados para la gestión de esta estrategia radican en el divorcio relativamente importante entre los postulados microregionales y la realidad de la organización departamental de la administración pública.

En efecto, tal como ya ha sido mencionado en acápites previos, el cuadro que presenta la administración pública departamental es el siguiente:

- a. A pesar de ser la institución encargada de la administración departamental del desarrollo, CORPUNO es un organismo completamente ajeno técnica, orgánica y administrativa al resto de instituciones del gobierno central afincadas en el departamento. Por esta misma vía, los PDM en tanto órganos desconcentrados del ente departamental se hallan sometidos a tal restricción.
- b. Las instituciones sectoriales (ministerios) tampoco poseen entre sí mayores vinculaciones que la Corporación respecto a ellas mismas. Su dependencia técnica, administrativa y financiera del nivel central les otorga un margen mínimo de acción para la aplicación de iniciativas surgidas como respuesta a las exigencias de la realidad departamental. En cualquier caso, tales iniciativas, cuando se producen, deben ser aprobadas por el nivel central. Es decir, las relaciones interinstitucionales entre los sectores se reducen a la formalidad de las coordinaciones.
- c. Los organismos descentralizados de las instituciones sectoriales gozan a su vez de "autonomía" con respecto a sus respectivos sectores y mantienen al mismo tiempo las mismas relaciones de dependencia con el nivel central.
- d. Los gobiernos locales, a pesar de gozar de autonomía para la definición y aplicación de los planes de desarrollo para sus circunscripciones, dependen igualmente de las decisiones políticas del nivel central en lo que respecta

a la transferencia de recursos. Por su reducida capacidad operativa, las relaciones interinstitucionales que desarrollan, en especial con la Corporación, son más para realizar obras puntuales que para coordinar el desarrollo local.

Así, el proceso mediante el cual se ha tejido en los últimos años la estructura pública departamental, ha tenido como correlato la configuración de un complejo archipiélado institucional. Por estas razones, cada institución -y cada organismo descentralizado de las mismas- tiene sus propias políticas, su propia concepción del desarrollo, sus propias prioridades frente al medio; sus propios patrones de administración territorial de los servicios (48); en fin, sus propias carencias, limitaciones, deficiencias operativas y, lo que es más, su fuerte dependencia del nivel central.

Los efectos de esta situación sobre la estrategia de los PDM son por lo tanto importantes. En el interfaz correspondiente, las áreas clave donde se procesan los principales problemas que afectan la gestión estratégica son las siguientes:

- a. En primer lugar, la concertación multisectorial requerida para concretar la concepción integral de los programas microregionales, se halla basada mucho más en coordinaciones y acuerdos informales que en la adopción de operativos comunes trazados bajo la estrategia microregional. Es el caso, por ejemplo del PRODERJU, que tiene asignados por encargo varios componentes a distintos sectores (investigación, capacitación, irrigaciones, forestal, educación y salud, y agua potable) pero a pesar de ello y luego del cambio de ORDEPUNO por CORPUNO, no se han establecido todos los convenios requeridos.
- b. En segundo lugar, dentro las políticas y prioridades establecidas en el nivel central con respecto al funcionamiento de las instituciones sectoriales, la estrategia microregional permanece ignorada. Por esta razón, el nivel departamental se ve impedido de acordar una importancia prioritaria a la concertación interinstitucional con los PDM. Nuevamente en el caso del PRODERJU, cabe destacar como ejemplo de esta situación la reincorporación a su

(48) En un trabajo sumamente ilustrativo J. Bejarano y A. Barreda dan a conocer el heterogéneo como incompatible trazado de los ámbitos territoriales de los sectores e instituciones públicas del departamento de Puno. Véase: J. Bejarano y A. Barreda, Administración pública regional: proposiciones para el análisis, Curso Taller, CORPUNO-ESAN, Puno, Enero de 1985.

dirección ejecutiva del componente Transportes y Comunicaciones que, luego de haber estado encargado al sector y por la mínima acción desarrollada por el mismo, fue menester reasumirlo.

- c. En tercer lugar, a pesar del funcionamiento de los PDM, en los ámbitos en que éstos actúan se realizan paralelamente múltiples acciones y obras sectoriales no coordinadas entre ellas, así como tampoco con los propios programas microregionales. La existencia de patrones heterogéneos de administración territorial de los servicios, todos ellos diferentes a su vez de la delimitación microregional, hace que coincidan en dicho ámbito formas variadas de prestación de servicios y sujetas a niveles de decisión, asignación de recursos, grado de desconcentración, igualmente disímiles. Frente a ello, la gestión estratégica de los PDM debe hacer esfuerzos considerables para mantener la coherencia de sus objetivos. En gran parte de casos y en la medida en que los PDM no cubren necesariamente todo el ámbito microregional, existe de facto una subdivisión de espacios: los que corresponden a las acciones no coordinadas y los de acción conjunta con los sectores. De cualquier manera, desde el punto de vista estratégico, estas soluciones no garantizan necesariamente la vigencia de la planificación del desarrollo en el nivel microregional, ni el logro de la organización y acondicionamiento del territorio propugnados por los marcos orientadores de la estrategia microregional departamental.
- d. En cuarto lugar, los gobiernos locales, a pesar de la importancia que tienen para el desarrollo microregional, no participan en la planificación y programación de los PDM. En el caso del PRODERJU no existe una línea de coordinación definida. En cuanto al PROMIR-MELGAR, cuyo programa global manifiesta sí un interés al respecto, las acciones emprendidas hacen de los gobiernos locales de la microregión mucho más un estrato beneficiario que verdaderamente una entidad co-ejecutora. Adicionalmente, suelen presentarse "triangulaciones" irracionales. Así, "la CORPUNO en su programación de inversiones consideró para los gobiernos locales asignaciones presupuestales (...) La ejecución de dichas inversiones debió coordinarse con el PROMIR-MELGAR, sin embargo, sucede que se establecieron relaciones directas con el Concejo Provincial (...) Así mismo, no sólo no se coordinan las programaciones de ambas entidades (PROMIR-MELGAR-Gobiernos Locales) sino que se desconoce la inversión que ejecutan otros sectores que también realizan obras en el ámbito como Cooperación Popular, Transportes, etc". (49).

- e. Finalmente, el ente departamental de Planificación, al que corresponde proponer los lineamientos y orientaciones para la planificación regional y microregional, padece también de serios inconvenientes en sus respectivas interfases. Con respecto al nivel central, recaen sobre este organismo los efectos de la pérdida creciente de importancia del rol de la planificación que la actual coyuntura plantea. Con respecto al nivel departamental y en razón a lo anterior, su capacidad de convocatoria es mínima, reduciendo su influencia relativa, como ya ha sido mencionado, al ámbito de manejo de la Corporación. Esta circunstancia y por el hecho de tratarse en este caso del ejercicio de una función técnico-normativa, las orientaciones del ente de planificación, si bien pueden lograr la introducción de reajustes al interior de cada PDM, ello no alcanza sin embargo, a aquello que podría establecerse como pautas para el comportamiento institucional de los sectores. Adicionalmente, a la hora actual comienza a hacerse cada vez más evidente, luego de algunos años de experiencia práctica con ambos PDM, la necesidad de aplicar algunos reajustes a la propuesta microregional basados fundamentalmente en las restricciones y posibilidades reales que ofrece la actual organización del aparato público departamental.

Cabría agregar en último término las contradicciones que genera la presencia de una capacidad nacional y regional para la producción de modelos alternativos de programas de desarrollo, como se expresa en el caso de los PDM, frente a los modelos propuestos por la cooperación técnica internacional. Este es un campo en donde también aparecen ciertas incompatibilidades y frente a las cuales el recurso a multifuentes para el financiamiento de futuros PDM, tal como lo propone la Oficina Departamental de Planificación, parece ser una vía interesante. Las dificultades experimentadas por el PROMIR-MELGAR para la captación de recursos de cooperación luego de más de dos años de instalada su dirección ejecutiva, sugiere pues la necesidad de desarrollar mayores esfuerzos que permitan obtener una capacidad de negociación adecuada.

Considerando así la importancia que para la gestión estratégica tiene la red de nexos interinstitucionales, tal como hoy ocurre, resulta claro una vez más, al igual que en el caso de los aspectos administrativos, que es poco lo que podría generarse si las alternativas fuesen atribuir mayor grado de autonomía a los PDM, eliminar los inconvenientes del interfaz y racionalizar y hacer más eficiente la gestión interna.

Resulta más que evidente, por el contrario, que aun cuando

se aplicaran las técnicas y modelos más acabados de la tecnología administrativa para mejorar la gestión interna de los PDM, muy poco se lograría con respecto al desarrollo integral de la tarea y al logro de sus objetivos a través de la estrategia existente. Es igualmente evidente que eliminar el interfaz supondría simplemente convertir a los PDM en sociedades anónimas o en proyectos de desarrollo puntuales, tal como existen en numerosa cantidad en el Departamento de Puno.

Lo apropiado sería situarse en el ámbito del interfaz, enfoque que nos lleva a plantearnos desde una perspectiva de mayor alcance y consistencia la necesidad de abordar el problema de la gestión del sistema estatal departamental. Y aquí, reiterando lo ya expuesto, aquello que tiene que ponerse en cuestión es el centralismo, el sectorialismo y la ausencia de una estructura regional organizada en función del desarrollo regional y de la planificación del mismo en sus distintas escalas espaciales.

4. Relaciones con la Población Beneficiaria

¿Cómo puede entonces expresarse todo lo anterior en el trabajo directo con la población? En este caso conviene hacer las distinciones necesarias entre, de una parte, el enfoque asumido por los PDM para hacer frente a la problemática de su ámbito y lo efectivamente puesto en práctica y, de otra, los efectos resentidos en la práctica por influencia del interfaz.

4.1 Enfoque y Práctica

Un aspecto central del enfoque de los PDM ligado a la práctica es el referido a la integralidad. Por ésta debe entenderse a la acción simultánea y articulada sobre las distintas dimensiones que contiene la problemática del ámbito microregional. Sin embargo, estas distintas dimensiones no se manifiestan de modo arbitrario, diríamos más bien que están ordenadas en arreglo a las funciones sociales y económicas que contiene el ciclo de reproducción de las condiciones materiales de existencia de la población.

Desde nuestra perspectiva, dicho ciclo engloba tres esferas básicas: producción, comercialización y reproducción social.

La esfera de la producción corresponde a las actividades vinculadas a los procesos productivos. Desde el punto de vista de la acción de un programa de desarrollo, esta esfera es atendida con línea de trabajo o componentes que en términos globales consideran los aspectos de infraestructura producti

va; de extensión agropecuaria; transferencia tecnológica y, en general, los aspectos tecnológicos ligados a la producción; asistencia técnica; capacitación y crédito.

La esfera de la comercialización, como su denominación lo indica, comprende el conjunto de actividades económicas y sociales que la población despliega en el proceso de intercambio de bienes producidos por ella misma o adquiridos en el mercado para su uso y consumo. Las líneas de trabajo de los programas de desarrollo en esta esfera se orientan al apoyo en las áreas de servicios a la comercialización; infraestructura; tecnología; asistencia técnica; capacitación y crédito.

La esfera de la reproducción social contempla el conjunto de actividades y servicios que la comunidad desarrolla o se sirve de ellos para la restitución y mejora de la calidad de vida y de sus expresiones socio-culturales. Los programas de desarrollo contemplan en este caso acciones relativas a la salud, la sanidad ambiental, nutrición, servicios educativos, vivienda, comunicaciones, artesanías, actividades recreativas, desarrollo social, etc.

En la medida en que cada una de estas tres esferas se hallan articuladas de manera dinámica y en la medida también en que no siempre resulta clara la frontera existente entre una y otra, la aplicación de un enfoque integral supone atacar de modo ordenado y coherente el ciclo que engloba las tres esferas.

Ahora bien, antes de la aplicación del enfoque integral ¿cómo reconocer la existencia de dicho ciclo en el espacio, es decir, cómo identificar aquella porción de la dinámica socio-económica que adquiere una determinada unidad de conjunto por su particular organización tanto en lo social como en lo económico productivo, y por su manera de apropiarse del espacio y explotar los recursos y medios que este ofrece? Este es sin duda un paso clave y previo al diseño específico de un programa integral que se cumple con dos condiciones: encontrar el espacio en cuestión y analizar luego las particularidades de su dinámica interna.

En el caso de los PDM, estas dos condiciones fueron llenadas en momentos y condiciones distintas. La primera se consiguió como parte de las actividades de planificación que luego de algunas aproximaciones tentativas llevaron a la delimitación de diez espacios microregionales para el departamento, tal como ya lo expusiéramos en el capítulo precedente. Como saldo de este proceso quedó pendiente la definición más rigurosa de la microregión Juliaca, que por tener en funcionamiento al PRODERJU debió decidirse no modificar el espacio pre

viamente identificado por este programa.

El análisis de la dinámica interna se hizo en cada PDM en base a la ejecución de diagnósticos. Aquí los resultados parecen no haber sido totalmente adecuados.

De acuerdo al análisis hecho a este respecto por Alicia Sebastiani, los diagnósticos de ambos programas presentan sesgos de diversa índole e intensidad. Los más recurrentes se refieren a los problemas en el uso de la información. Así, aspectos tales como el proceso de recopilación, el grado de actualidad de la información, los recursos técnicos para la construcción de indicadores y, en general, la coherencia global de la información, ofrece vacíos e inconsistencias que debilitan la eficacia de los diagnósticos, pues "... se presenta información que luego no es utilizada en los planes (ni en la interpretación, ni en la programación)" (50).

En suma, la función de los diagnósticos ha tendido a tener un carácter más formal que propiamente instrumental y es por ello que no incluyen, como concluye Sebastiani, "una síntesis que integre la información presentada y ofrezca conclusiones y recomendaciones con fines programáticos" (51).

Es entonces con estas restricciones que se dio paso al diseño específico de los programas (52). En base a ello y regresando al problema de la integralidad y su vinculación al ciclo socio-económico, los PDM han respondido en la práctica con un enfoque donde lo integral ha tendido a ceder lugar a lo sectorial.

En efecto, si revisamos los diagramas "Sistema de relaciones con la población beneficiaria" presentados en el Capítulo I de este trabajo, comprobaremos lo siguiente:

- el mayor énfasis puesto en la esfera de la producción;
- la casi total ausencia de componentes en la esfera de la comercialización;

(50) Alicia Sebastiani, Op. cit., p. 37.

(51) Loc. cit.

(52) No está demás agregar que este no es un problema exclusivo de los PDM. Analizando algunos proyectos de desarrollo rural promovidos por las instituciones públicas, destacábamos acerca de los diagnósticos que, "sin llegar a ser totalmente un ritual o formalidad a cumplir, estos se hallan muy próximos a tal condición por la relativa "funcionalidad" de sus resultados".

Véase: Alberto Paniagua, Op. cit., p. 93.

- la menor importancia de la esfera de los servicios sociales.

Como resultado de ello, las relaciones establecidas por los PDM con la población beneficiaria se manejan sobre bases conceptuales cuyos efectos en el nivel operativo generan zonas de sombra en áreas tan importantes como son los métodos de trabajo empleados, el manejo de las variables socio-culturales y la participación. Veamos más de cerca estos temas.

4.1.1 Métodos de trabajo

Sin que medien diferencias sustanciales entre las características de la población ubicada en los respectivos ámbitos microregionales, que además son colindantes, los métodos de trabajo seleccionados por cada PDM responden a dos enfoques claramente distintos.

Se trata en un caso del método de capacitación-visita basado en la modalidad de aproximación a la población mediante el establecimiento de parcelas demostrativas. Este método, aplicado a nivel nacional por el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA), ha sido ensayado con diversa suerte en América Latina y otros continentes como Asia y Africa. Sin embargo, pesan sobre el modelo inconsistencias fundamentales en tanto se halla adaptado a:

- "una agricultura de monocultivo y/o monocrianza, que no es precisamente la realidad de nuestro ámbito...;
- una población económica y socialmente homogénea, siendo la población beneficiaria del proyecto heterogénea y es tratificada en grupos con diferencias socio-económicas significativas;
- cultivos o crianzas con alto poder de negociación y producción para el mercado, como sabemos la racionalidad de las unidades productivas del ámbito microregional es de autoconsumo y autosubsistencia..." (53).

El abierto disloque del modelo frente a la realidad social del altiplano, donde resultaría por cierto exótico encontrar como forma preponderante la vía "farmer", expresa con

(53) Véase: O. Velasco, L. Pérez, J. Bravo y J. Alvarez, Participación de la población rural en la ejecución del programa de extensión agropecuaria, Curso-Taller, CORPUNO-ESAN, Trabajo de Campo, Puno, Noviembre de 1984, p. 5.

claridad las incongruencias que nacen de la poca eficacia de los diagnósticos.

El otro caso es el del método de promoción comunal basado en el sistema de investigación-acción. Aquí se trata sí de un enfoque de aproximación que descansa en el reconocimiento de las formas de organización comunal como sustento de las acciones de desarrollo. Esta alternativa considera la necesidad de desarrollar una actividad de diagnóstico comunal en fases que prevén un acercamiento gradual y acumulativo en el conocimiento de las características y problemática comunales. Y en base a ello se prevé por otra parte un proceso de planificación participativa de base, mediante el cual es la comunidad la que va definiendo el programa de obras y acciones. Sin embargo, por las contingencias seguidas en el proceso de implementación del programa, el área de promoción campesina tiene una significación menor con respecto a las líneas de infraestructura y técnico-productivas.

4.1.2 Las variables socio-culturales

A excepción de la labor de promoción campesina que acabamos de reseñar, labor que se restringe por lo demás al área de un componente menor dentro de un PDM, el manejo de las variables socio-culturales en las relaciones con la población beneficiaria es de escasa vigencia en los programas. Las tendencias a limitar a la dimensión técnico-productiva el nexo de vinculación con los beneficiarios produce inconsistencias frecuentes como la señalada en el caso del método de capacitación-visita.

Así, el conocimiento de aspectos como pueden ser la tradición cultural, costumbres y creencias, las formas tradicionales de organización de la producción y la vida social y las percepciones de la comunidad sobre su propia problemática y las alternativas para enfrentarla, son tan sólo empíricamente conocidos y pocas veces tenidos en cuenta, incluso para la aplicación de esquemas técnico-productivos.

No obstante, la "disfuncionalidad" de los diagnósticos no lo explica todo. La ausencia durante la etapa de ejecución de trabajos de investigación social aplicada, es un vacío generalizado y comúnmente despreciado. Y es por este mismo vacío que resulta difícil a los programas aplicar evaluaciones sociales de impacto.

4.1.3 Participación

Este es con toda probabilidad uno de los postulados más reiterados en el enunciado de los propósitos y finalidades de todos los proyectos y programas de desarrollo. Y en esto no son precisamente excepción los PDM.

El problema de fondo es que parece existir una sobrevaloración con respecto a la capacidad real de dar cabida a la población o en todo caso una confusión al respecto a qué es lo que significa que la población participe.

Si a la hora actual las opiniones, observaciones y sugerencias de la población no se integran a la dinámica de gestión, es porque probablemente se entienda que para que haya una "participación efectiva" es necesario que representantes de la población se sienten al costado del director ejecutivo, del jefe de la oficina de planeamiento o de los responsables de las diferentes líneas de trabajo. Dentro de lo absurdo que esto pueda parecer, entre la expectativa subjetiva de una presencia regular de la población en los centros internos de decisión y la constatación objetiva de la imposibilidad que este hecho se produzca, se opta pues por relegar el problema o por considerar que "hay participación" cuando la comunidad asume la ejecución de determinadas obras recurriendo a la tradición de las faenas comunales.

En realidad, cuando se trata de operativos tan complejos como los PDM, sustentados en andamiajes organizacionales relativamente grandes y con una diversidad importante de funciones, resulta difícil encontrar canales adecuados para tal tipo de participación. Lo más realista podría consistir en comenzar algunas experiencias dando lugar a la co-ejecución de los PDM con los gobiernos locales pertenecientes al ámbito microregional.

Las constataciones sistemáticas de cuanta evaluación se hace sobre la ausencia de participación de la población en el diseño, gestión y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo, debiera servir a estas alturas, ya no para seguir demostrando lo constantemente demostrado, sino para repensar el problema y convenir efectivamente en que este es un campo que exige mayor estudio para proponer alternativas que, aunque pudieran no ser tan ambiciosas, permitan algún día modificar un tanto las conclusiones que actualmente llevan todas las evaluaciones.

Digamos para acabar el acápite que la relación entre enfoque y práctica, cuyos principales problemas acabamos de revisar, se ubica en un contexto de manejo directo de los

PDM. No podríamos afirmar que los reajustes y reformulaciones que puedan introducirse en este campo dependan tan sensiblemente de las determinaciones del interfaz, como sí es el caso en el punto que a continuación trataremos.

4.2 Práctica e Interfaz

Así como en el punto anterior enfatizábamos la integralidad como factor que permitía hacer el contraste entre enfoque y práctica, en el presente caso es necesario remitirnos a la multisectorialidad como elemento de síntesis en esta nueva relación.

En efecto, la puesta de práctica de las obras y acciones de los programas microregionales no se hace bajo la forma de operativos institucionales aislados, sino mediante la acción coordinada con otros sectores. Para obtener una idea aproximada acerca de la importancia que en la práctica cobra la multisectorialidad, señalemos que el PRODERJU efectúa el conjunto de sus acciones coordinando con por lo menos doce entidades públicas, sean sectores, organismos descentralizados o gobiernos locales, en tanto que el PROMIR-MELGAR lo hace con diez.

Sin embargo, como ya fue dicho, el peso muy relativo atribuido al trabajo coordinado y el poco movimiento que el aparato sectorial posee sobre la estrategia microregional, permite y alienta la conformación y vigencia del archipiélago institucional en cada espacio del departamento.

Ahora bien, los ejes a partir de los cuales se verifica el mayor número de problemas para los PDM corresponden a tres áreas: la coordinación técnica y administrativa; los sistemas de promoción y la administración espacial.

4.2.1 La coordinación Técnico-administrativa

Una de las mayores preocupaciones de los PDM para el logro de la convergencia multisectorial es arribar a la concertación de las acciones siguiendo pautas que permitan implementar una estrategia común para el ámbito microregional. Pero por la poca consistencia que ya hemos visto tienen las relaciones intersectoriales, al interior de las cuales la Corporación figura en los hechos como un sector más, el intercambio de propuestas técnicas para la acción común es sumamente débil, razón por la que resulta difícil dar forma, coherencia y homogeneidad al trabajo interinstitucional en las microregiones, espacios éstos donde los propios PDM aparecen como una institución más entre las muchas abo

cadass a la prestaci3n de servicios a la poblaci3n.

El problema de fondo no reside en 3ltima instancia ni en el mayor o menor conocimiento de la estrategia microregional, ni en la voluntad de los sectores para dar flexibilidad a sus propias perspectivas de manejo. Es la ausencia de unidad de mando en el nivel departamental y por consecuencia la parcelaci3n del trabajo institucional -seg3n las pautas venidas del nivel central- la base objetiva a partir de la cual tienden a pulverizarse los intentos de unificaci3n de criterios t3cnicos y administrativos.

El logro de la coordinaci3n t3cnica se obtiene as3 por la v3a de convenios m3nimos en los que el mayor esfuerzo en recursos humanos, materiales y financieros tiende a ser puesto por los PDM. En la medida en que la programaci3n presupuestal sectorial no prioriza, ni necesariamente contempla, la ejecuci3n de obras y acciones desde la perspectiva microregional y en concertaci3n con los PDM, resulta forzoso reducir a la firma de convenios muy puntuales y de escasa proyecci3n o a la coordinaci3n informal, la mayor parte de acciones en com3n. No hay que olvidar que los sectores poseen muy poco margen o ninguno para desconcentrar recursos y asignarlos a eventuales convenios de cooperaci3n interinstitucional de cierta envergadura, como podr3an ser los necesarios para la implementaci3n de los postulados integrales de los PDM.

4.2.2 Sistemas de promoci3n

De lo anterior es f3cil deducir la existencia de m3ltiples sistemas de aproximaci3n y trabajo con la poblaci3n beneficiaria. Un recuento somero puede ser el siguiente:

- * **Capacitaci3n-visita**, aplicado especialmente por el INIPA a trav3s del Centro de Investigaci3n y Promoci3n Agropecuaria de Puno (CIPA XV) y sobre el cual ya hemos hecho referencia.
- * **Parcelas demostrativas**, con las cuales se busca "efectos de irradiaci3n" a partir de los logros obtenidos con agricultores seleccionados. Este sistema es consustancial al de capacitaci3n-visita, aunque es aplicado tambi3n por otras instituciones y bajo otros enfoques de extensi3n y promoci3n agropecuaria.
- * **Inversi3n-Trabajo**, con el que se retribuye mediante raciones alimentarias los trabajos de autoconstrucci3n que efect3a la poblaci3n. La entidad promotora provee los materiales y eventualmente equipos para estas obras.

Este sistema es aplicado a nivel nacional por la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA).

- * **Investigación-acción**, que como ya se explicó es aplicado por el componente promoción campesina del PROMIR-MELGAR.
- * **Desarrollo comunal**, orientado fundamentalmente a la prestación de servicios sociales básicos y en menor intensidad servicios y obras productivas. Este sistema es aplicado a nivel departamental por la Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO.
- * **Fondos rotatorios**, sistema subvencionado de crédito a campesinos que en general no poseen el status de sujeto de crédito de la banca de fomento. Se trata de fondos usualmente colocados en especies y recuperados de la misma forma. Este sistema de promoción es aplicado por la mayor parte de instituciones públicas (y no públicas).

Gran parte de las iniciativas institucionales desarrollan sus programas teniendo como eje alguno de estos sistemas. Conviene decir que no todos ellos son complementarios y en más de un caso resultan mas bien contradictorios por la distinta raíz conceptual que los anima. Así, por ejemplo, capacitación-visita e investigación-acción o inversión-trabajo y desarrollo comunal, son sistemas cuyos enfoques difieren en aspectos sustantivos. En el primer caso la diferencia se establece por la concepción que se tiene de la población rural: para un sistema el poblador rural es un agricultor individual, mientras que para el otro el poblador rural individual no existe en tanto su referente para la vida productiva y social es la organización comunal. Esto marca pues diferencias fundamentales acerca de las características específicas del trabajo de promoción y de los objetivos perseguidos. Igualmente, mientras inversión-trabajo "paga" en raciones alimentarias las faenas comunales, desarrollo comunal se esfuerza por preservar la tradición y lazos culturales de reciprocidad del campesino.

Las prácticas desarticuladas de las instituciones públicas en el medio rural han venido produciendo no sólo fenómenos de mutua contaminación entre sistemas poco complementarios, sino que han sembrado confusión y en algunos casos comportamientos erráticos en la población por la oferta casi compulsiva y paralela de distintos tipos de apoyo.

Un ejemplo de estos problemas es experimentado por los PDM. No pudiendo orientar el trabajo coordinado de las instituciones, estos programas al aplicar su propio sistema de promoción deben "competir" en el mismo ámbito y frente a la misma población con distintas instituciones que llevan

a cabo sus propios programas. Revisando los diagramas "Relaciones con la población beneficiaria" del primer capítulo de este trabajo, se podrá constatar cómo cada programa microregional tiene presentes en su ámbito todos los sistemas de promoción descritos.

4.2.3 Administración espacial

Corolario o punto de partida, como quiera que prefiera verse, la disímil demarcación territorial para la administración y prestación de los servicios sectoriales constituye un eslabón adicional en la cadena de problemas que plantea el interfaz a las posibilidades de dar forma a la estrategia microregional.

En el trabajo de Barreda y Bejarano (54) puede leerse lo siguiente: sobre un total de 14 instituciones,

- Una institución abarca los departamentos de Puno, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua y Tacna;
- 11 oficinas cubren el ámbito departamental;
- 6 oficinas tienen delimitaciones que comprenden:
 - . 2 oficinas zonales y una departamental (Educación);
 - . 6 oficinas agrarias;
 - . 2 de promoción agropecuaria y 10 agencias de extensión;
 - . 5 áreas hospitalarias;
 - . 6 residencias (Transportes);
 - . 1 Dirección departamental y 1 oficina zonal (Industrias);
 - . 2 oficinas zonales (Trabajo);
 - . 1 dirección regional y 1 zonal (Vivienda).

Cualquier intento de sobreposición de planos teniendo por base los ámbitos microregionales, no sólo sería vano por ininteligible sino fundamentalmente ocioso por improductivo, a menos que ello se hiciera para ir hacia una nueva delimitación sectorial, puesto que, como afirman estos mismos sectores, "desde el punto de vista de una administración del desarrollo como unidad orgánica, sería difícil implementar programas de desarrollo coherentes, integrales o integrados que tengan como elemento importante la acción del sector público departamental".

Una vez más pues el contraste entre los postulados de los PDM y las determinaciones del interfaz ponen sobre el tapete el problema central que constituye la actual forma de

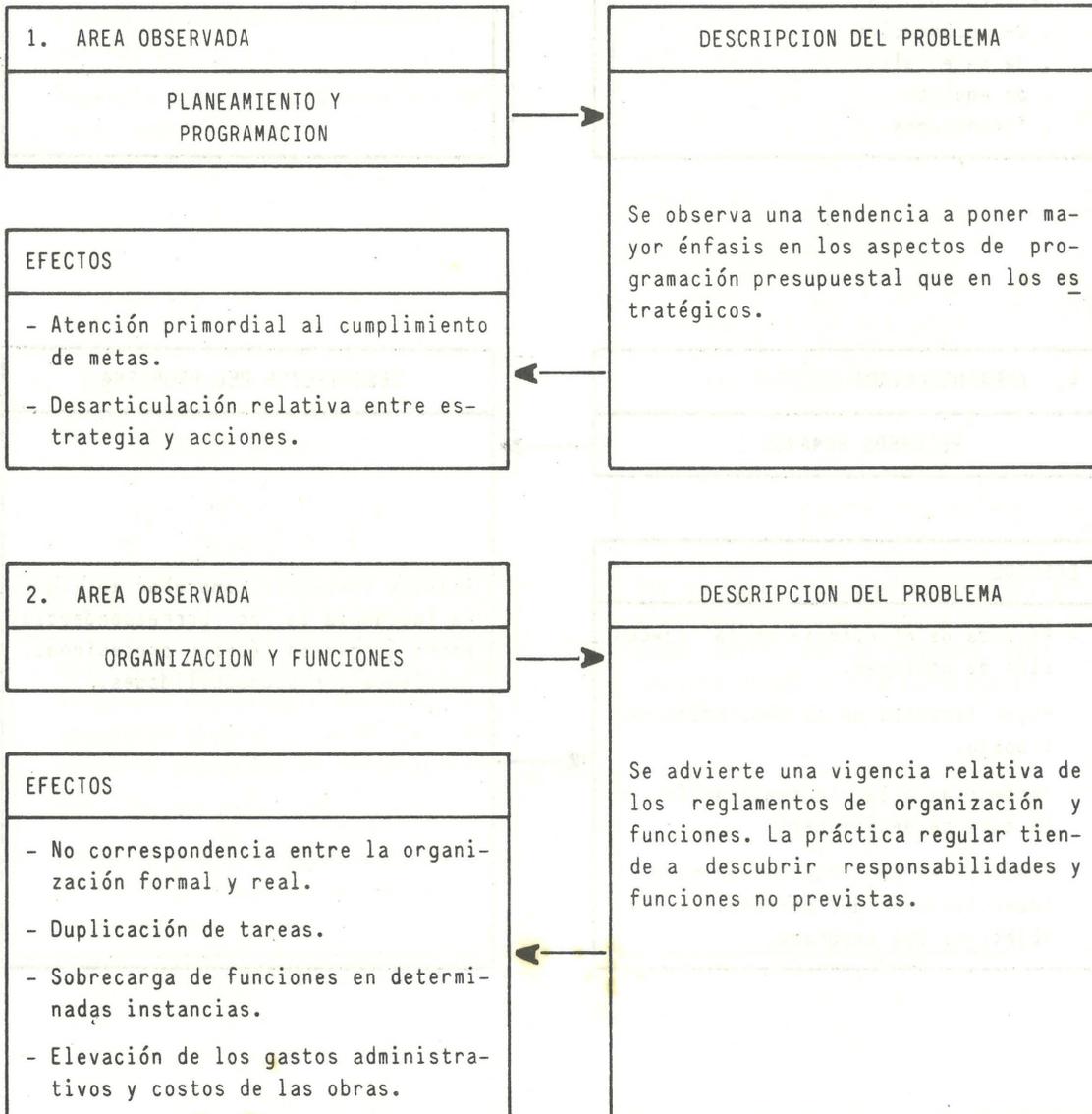
(54) J. Bejarano y A. Barreda, Op. cit.

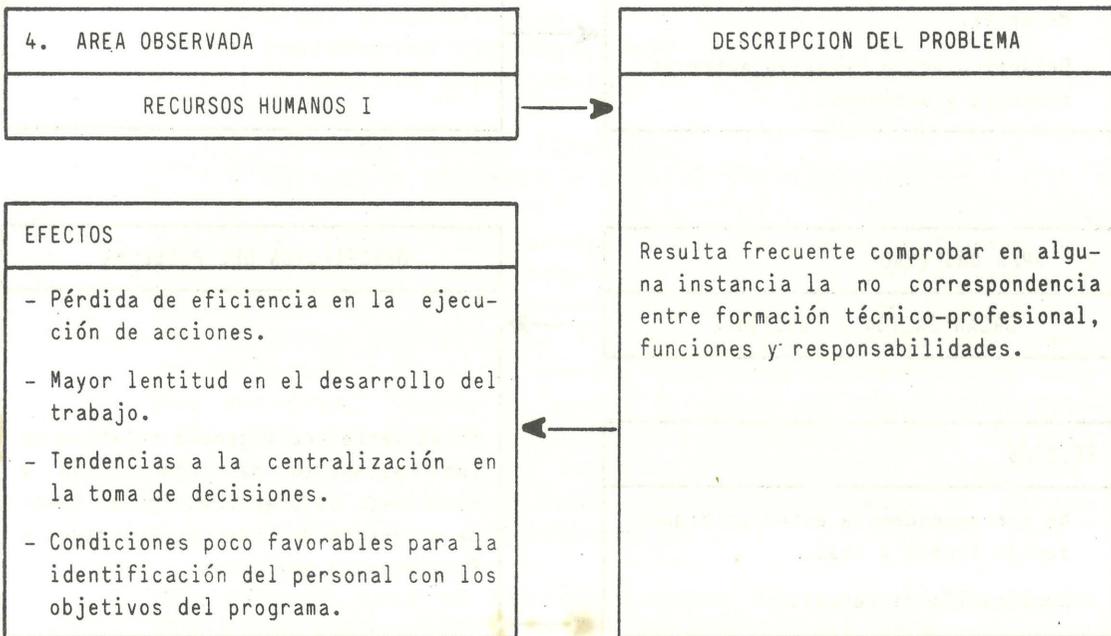
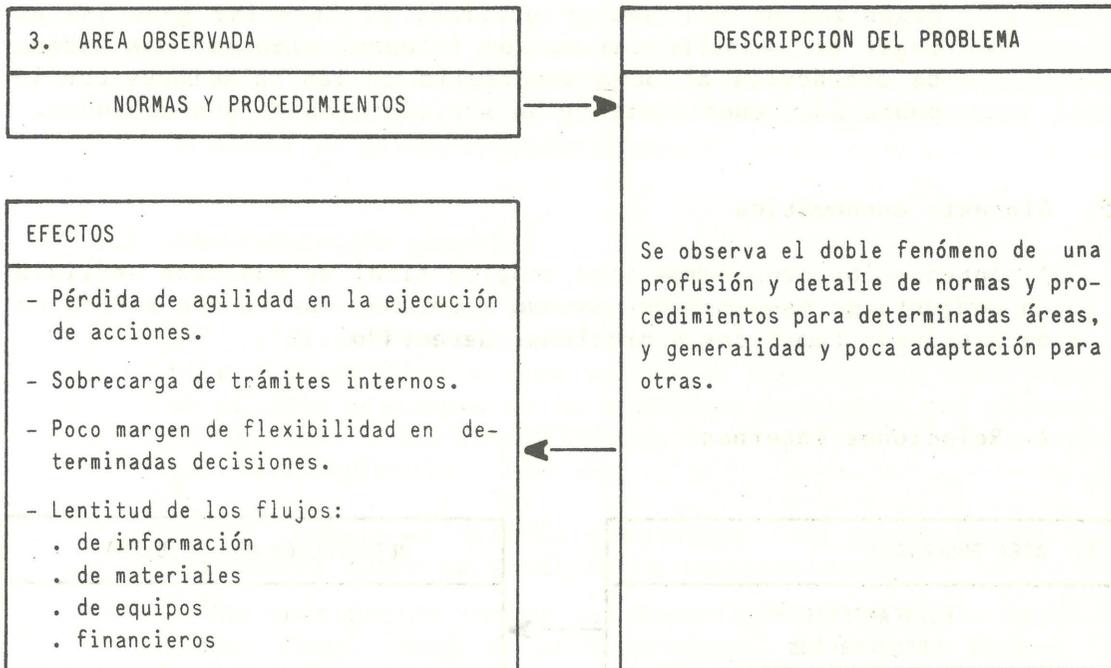
organización del sector público. El interfaz generado en lugar de permitir una acción integral plantea una cadena de obstáculos al buen desarrollo de las relaciones con la población beneficiaria y la satisfacción de sus demandas.

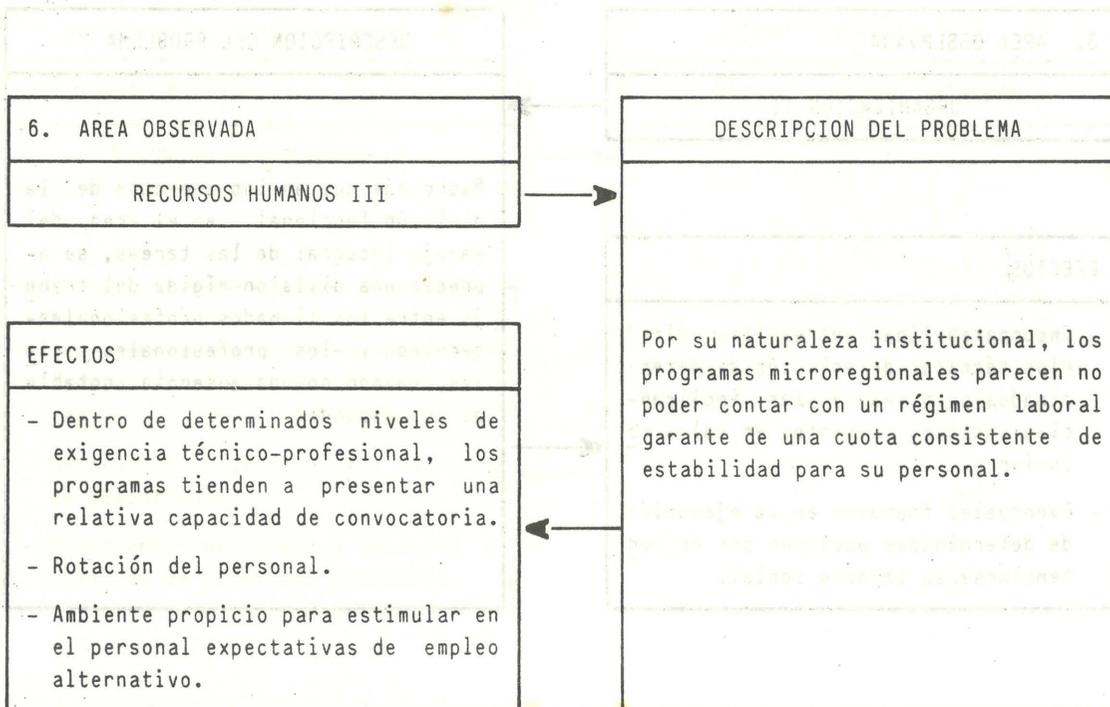
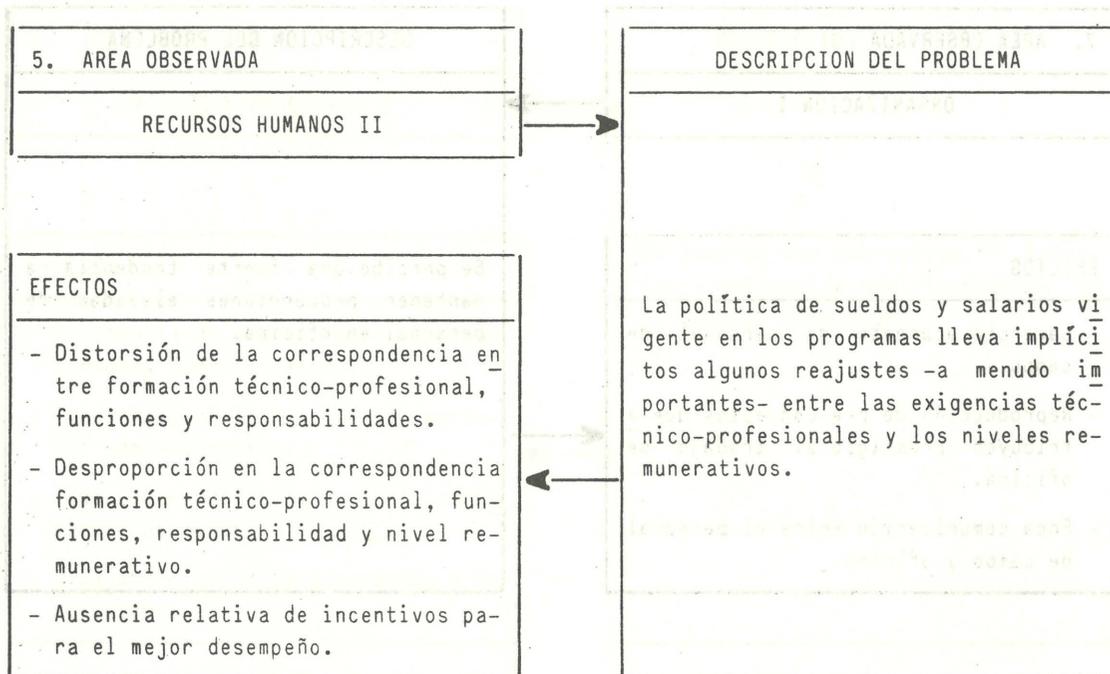
5. Síntesis esquemática

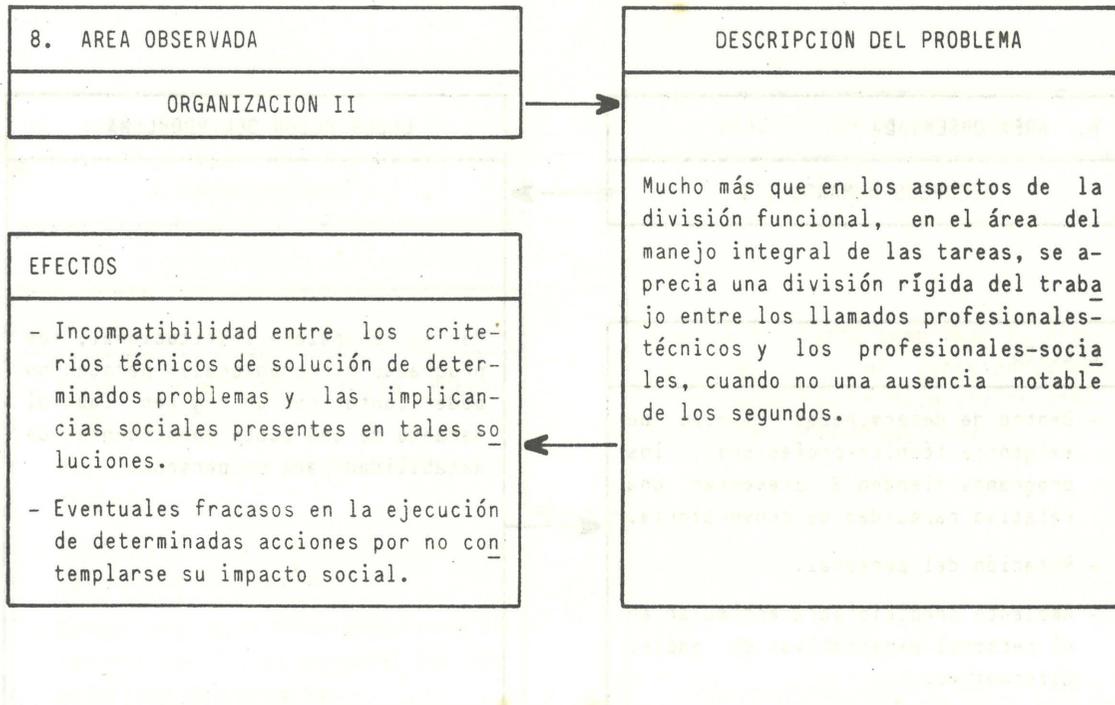
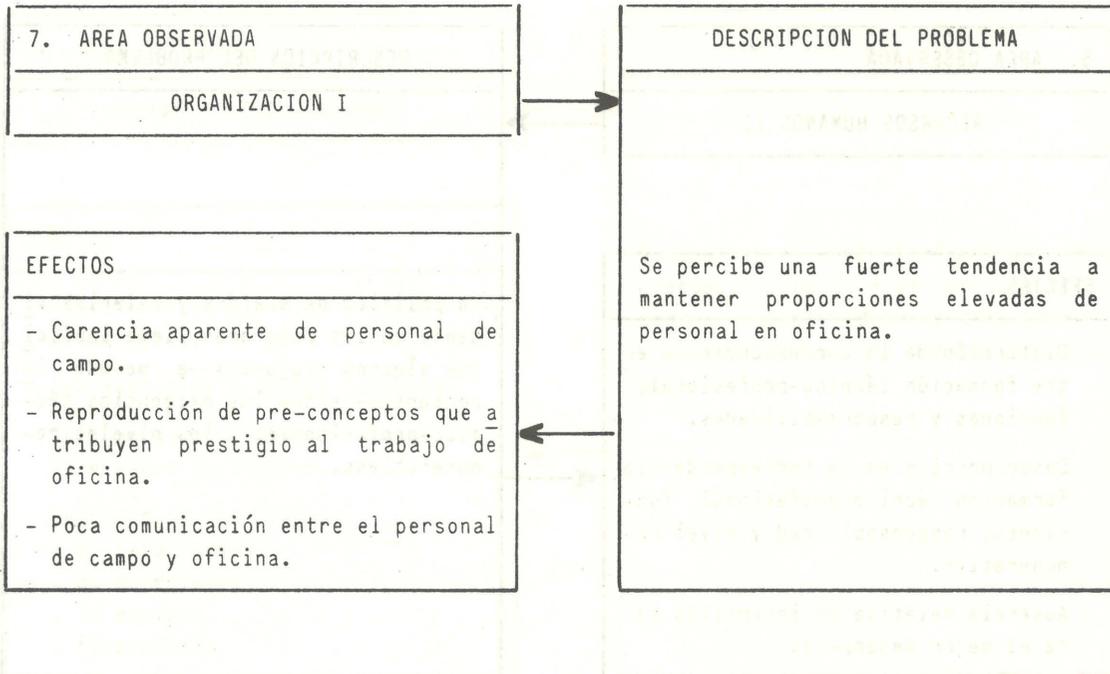
A continuación proponemos como acápite final de nuestros análisis un conjunto de esquemas que ayudan a obtener una visión sintética de las áreas temáticas y problemas detectados.

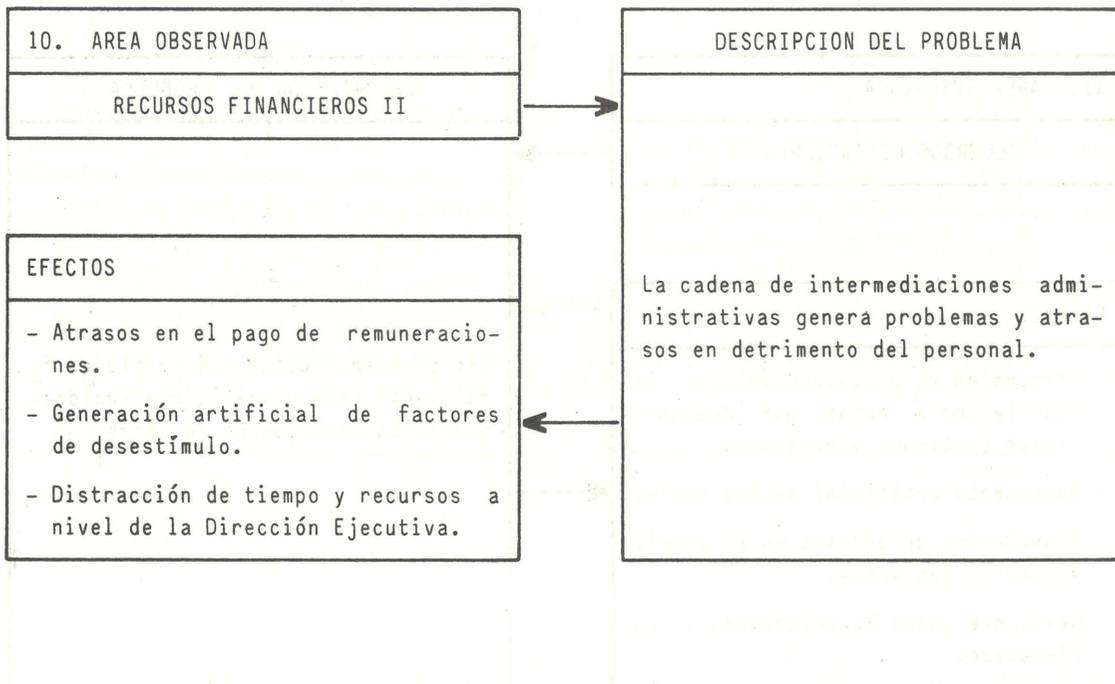
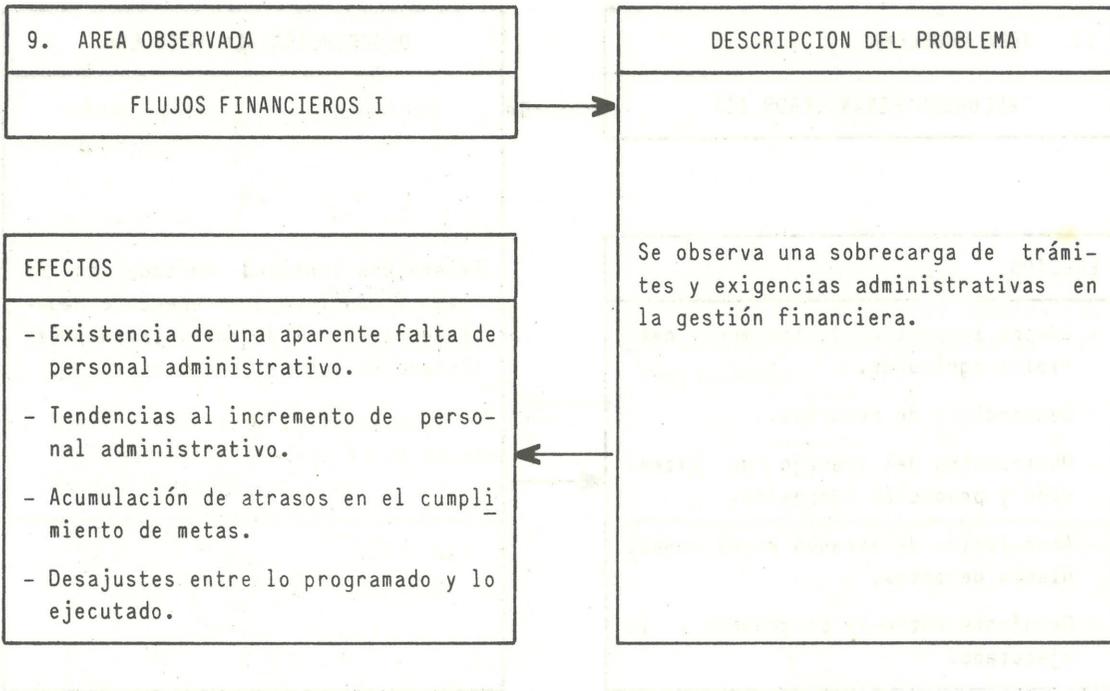
A. Relaciones Internas

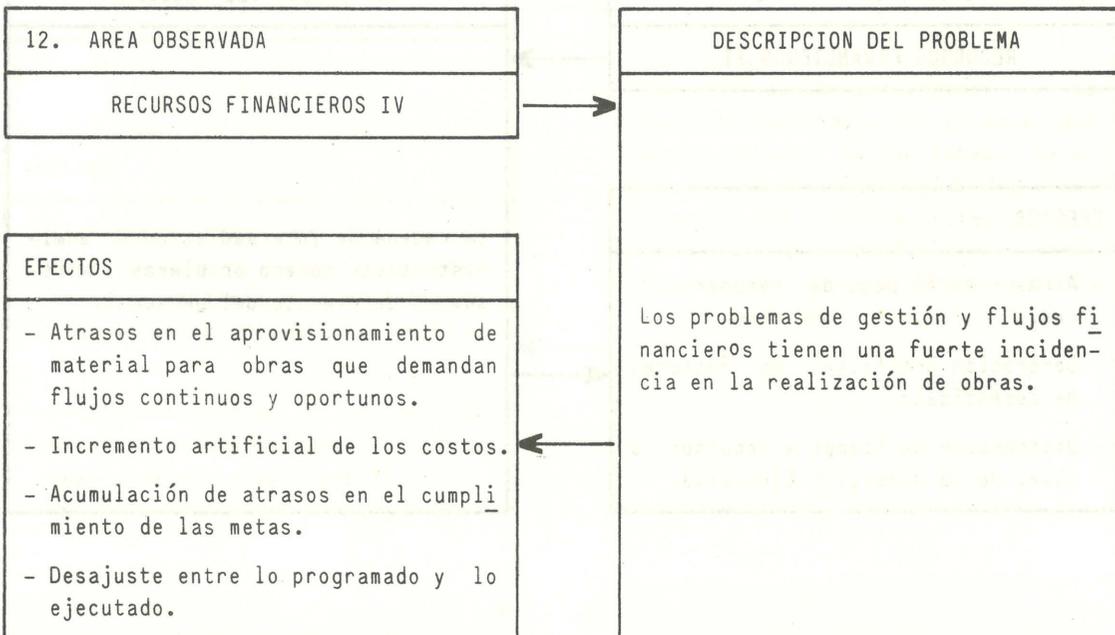
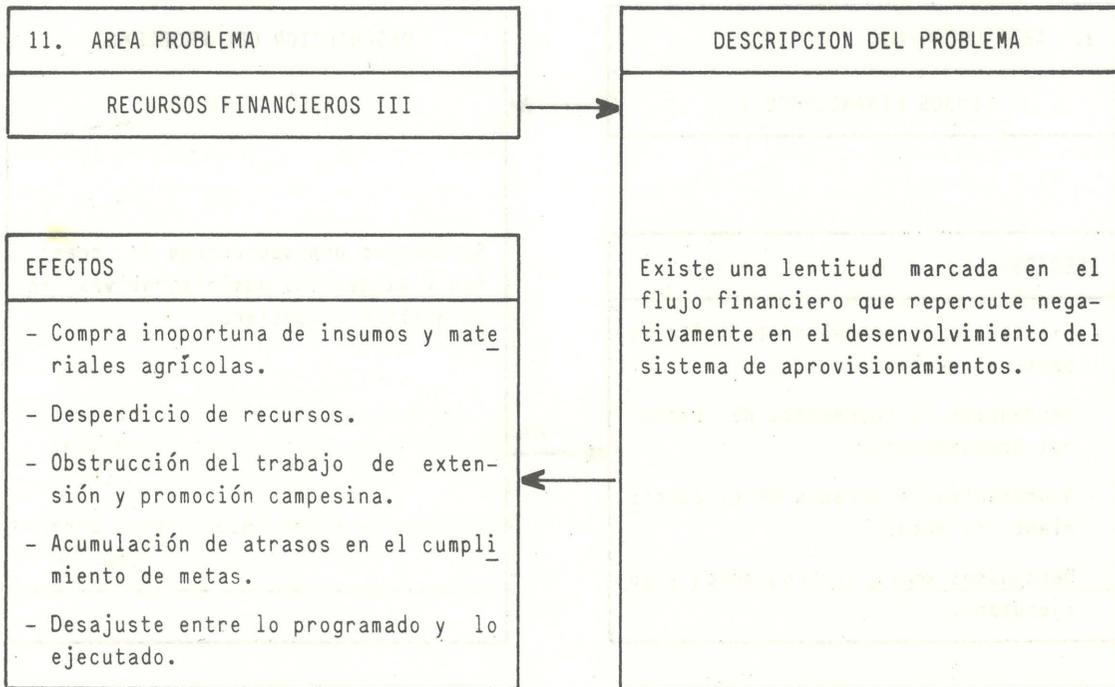


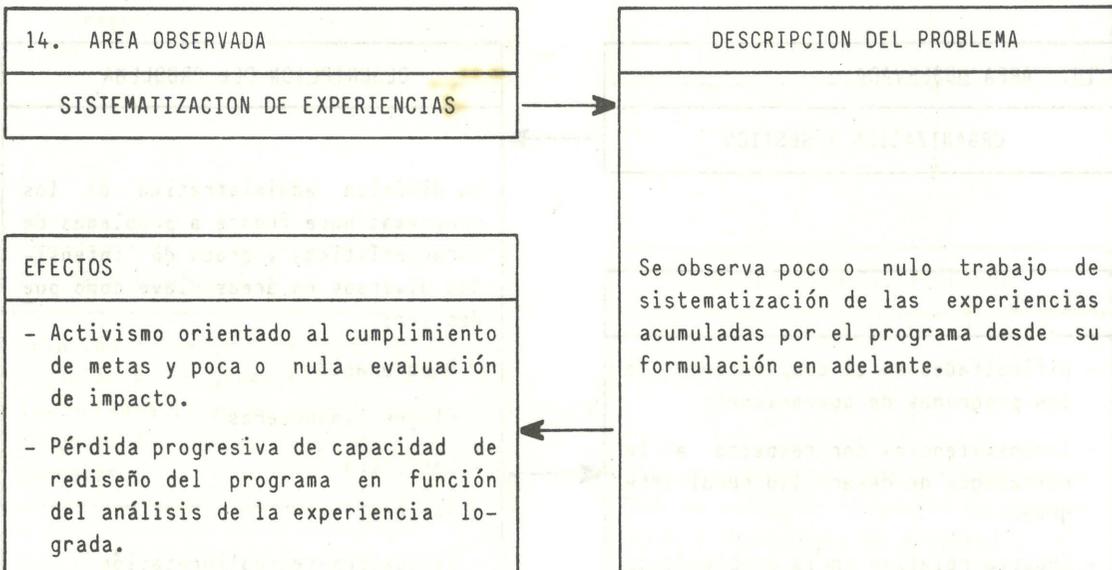
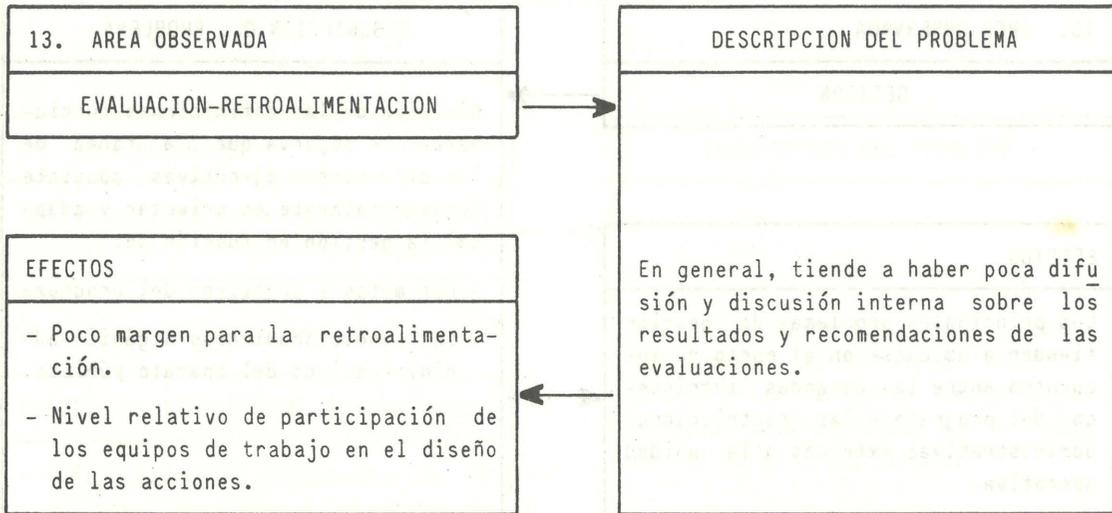


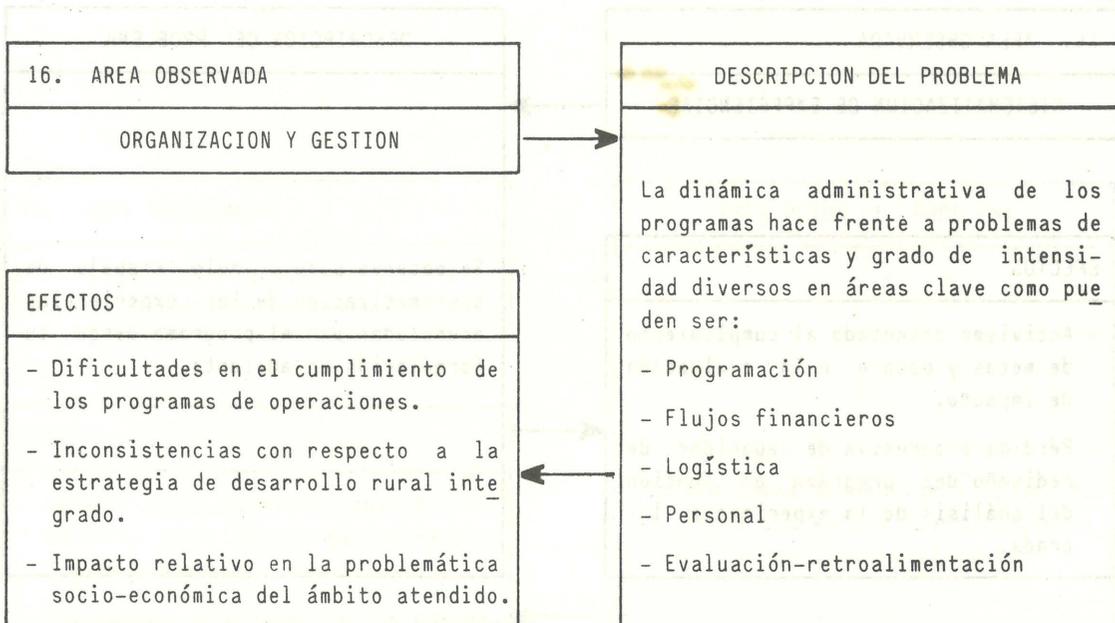
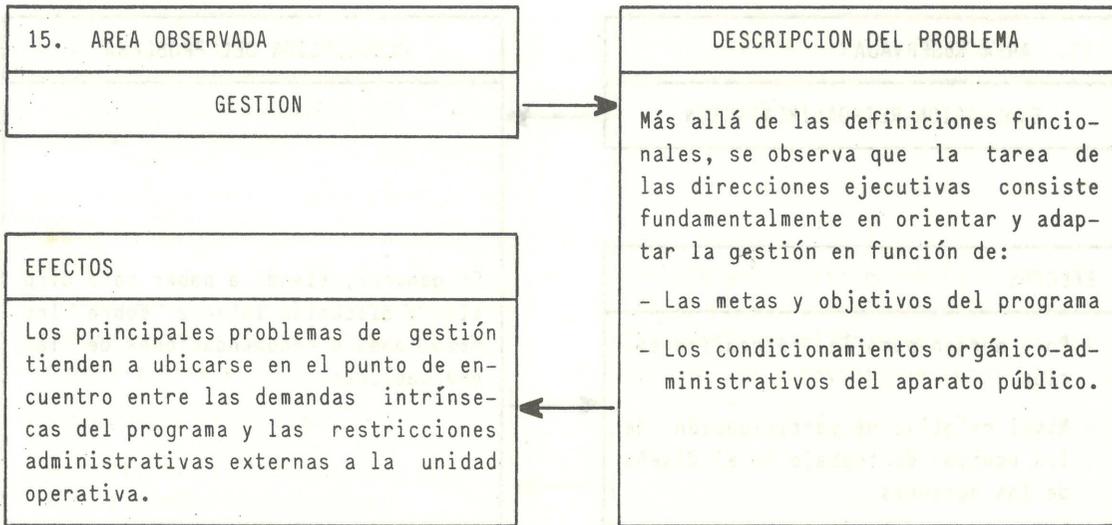




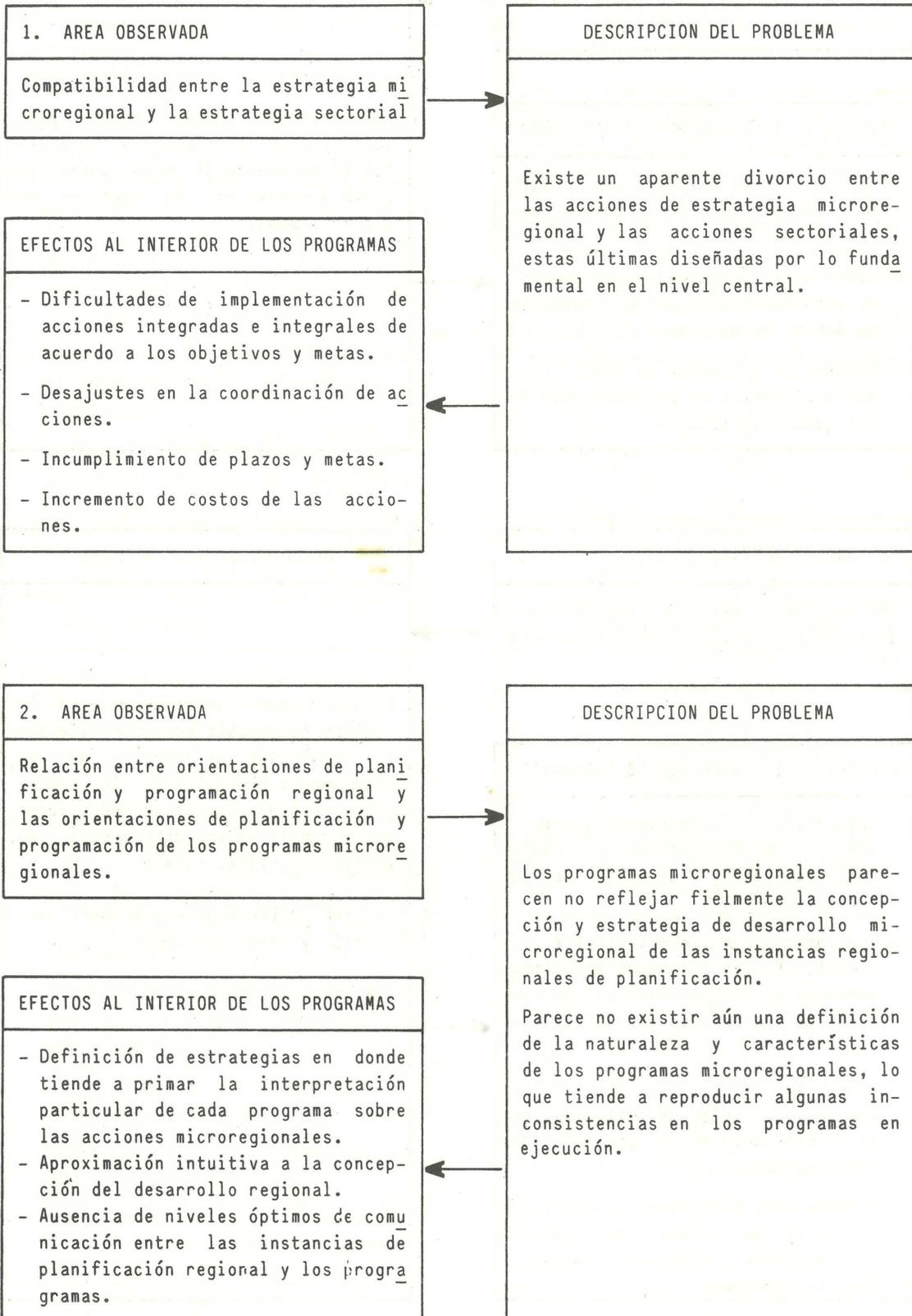


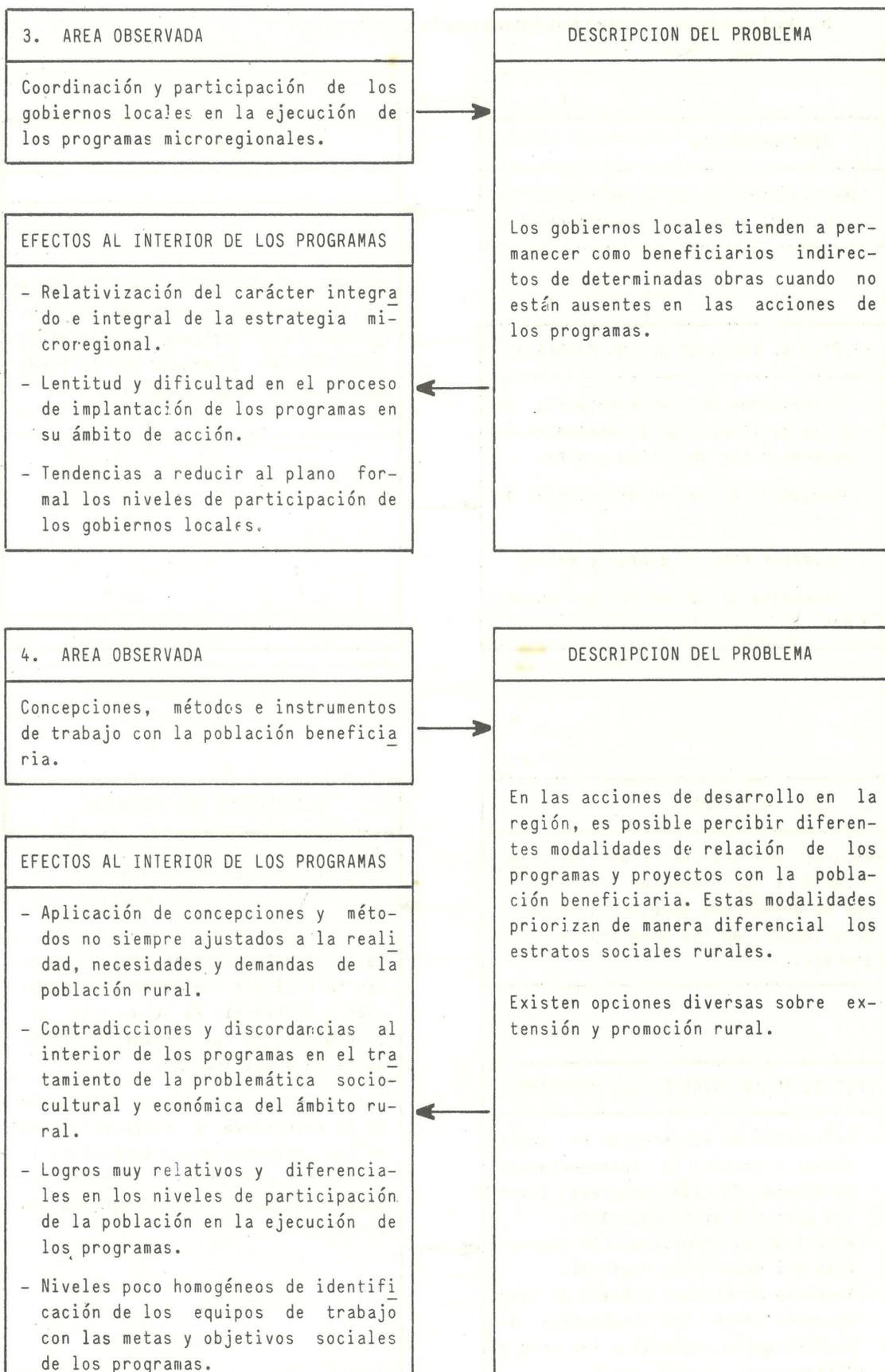


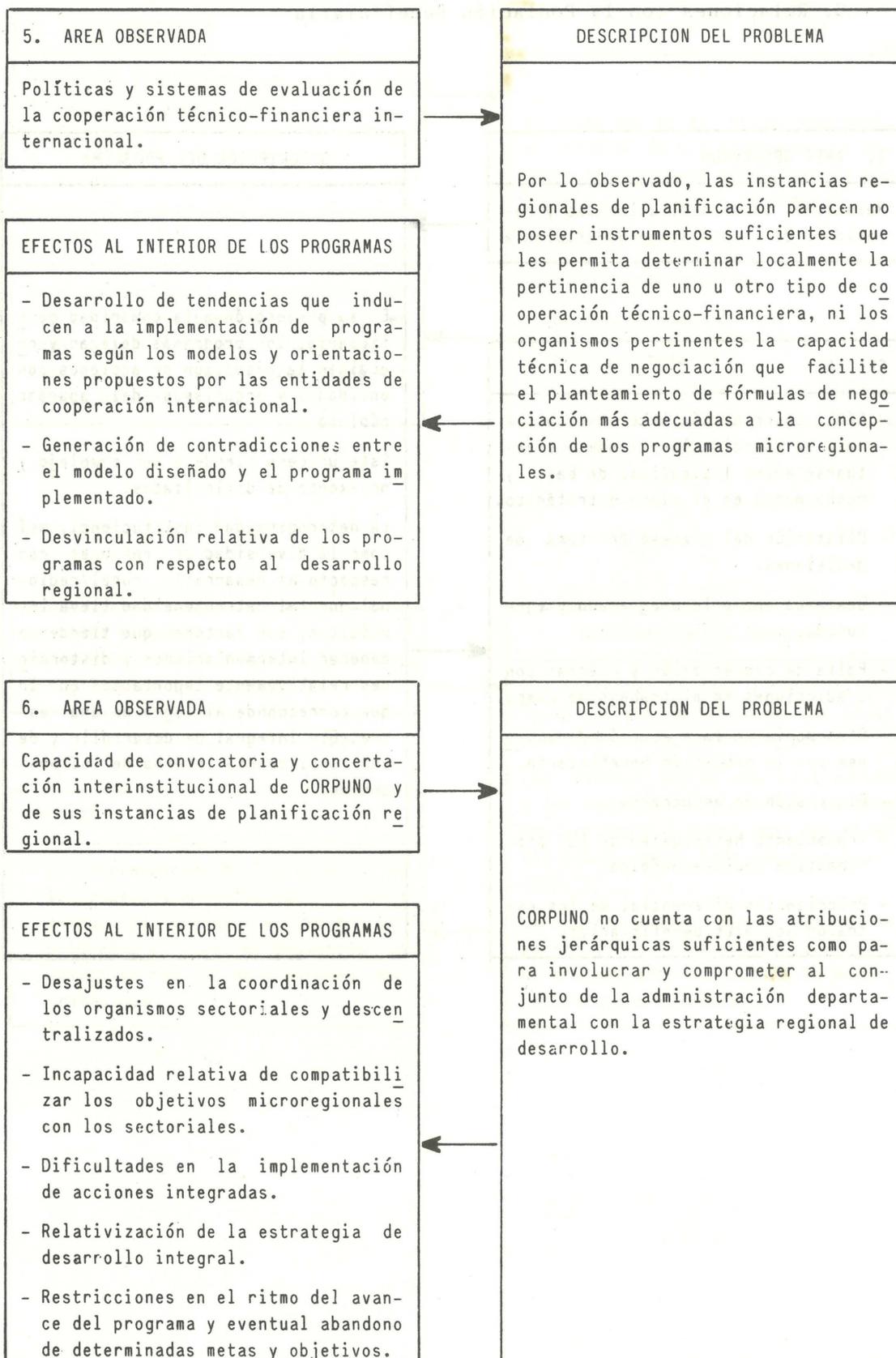




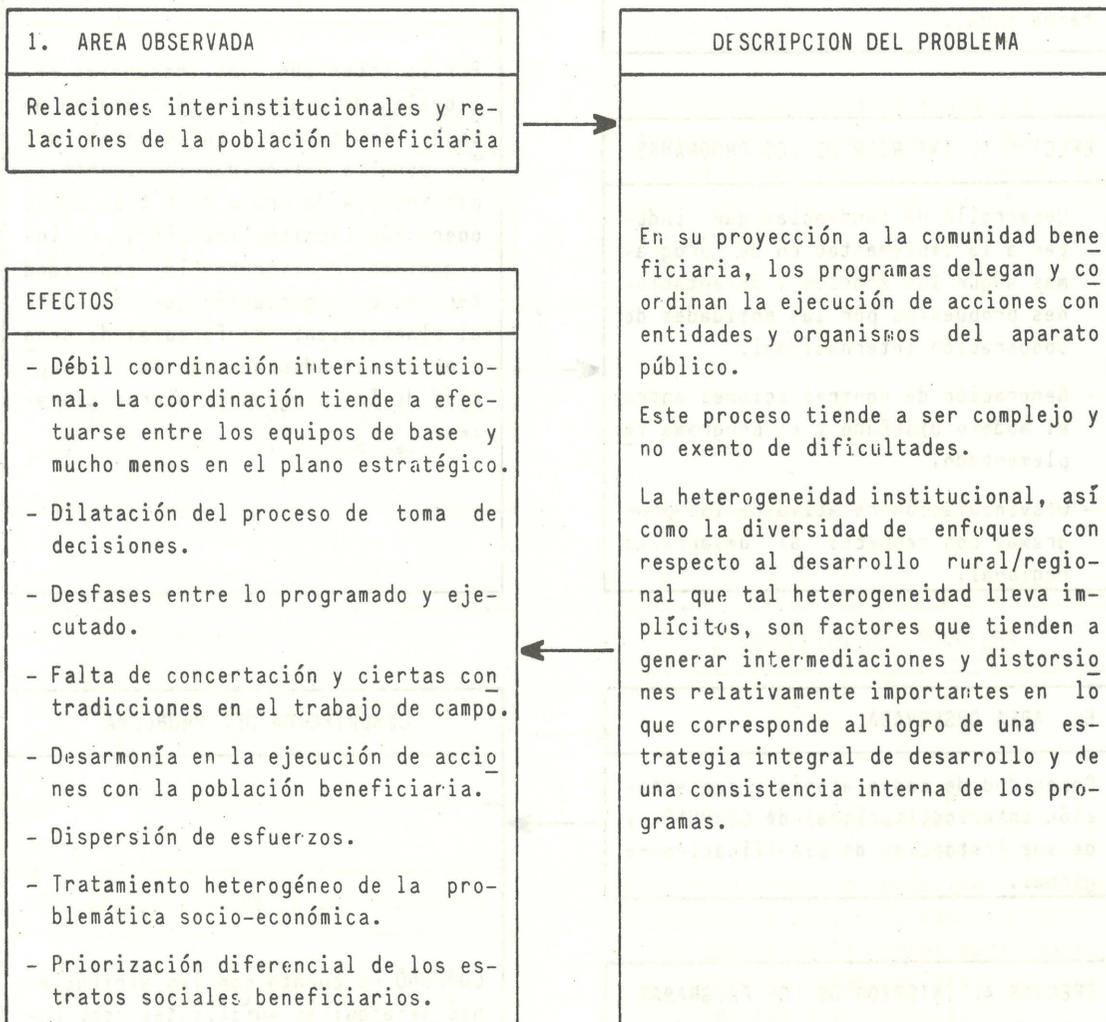
B. Relaciones Interinstitucionales

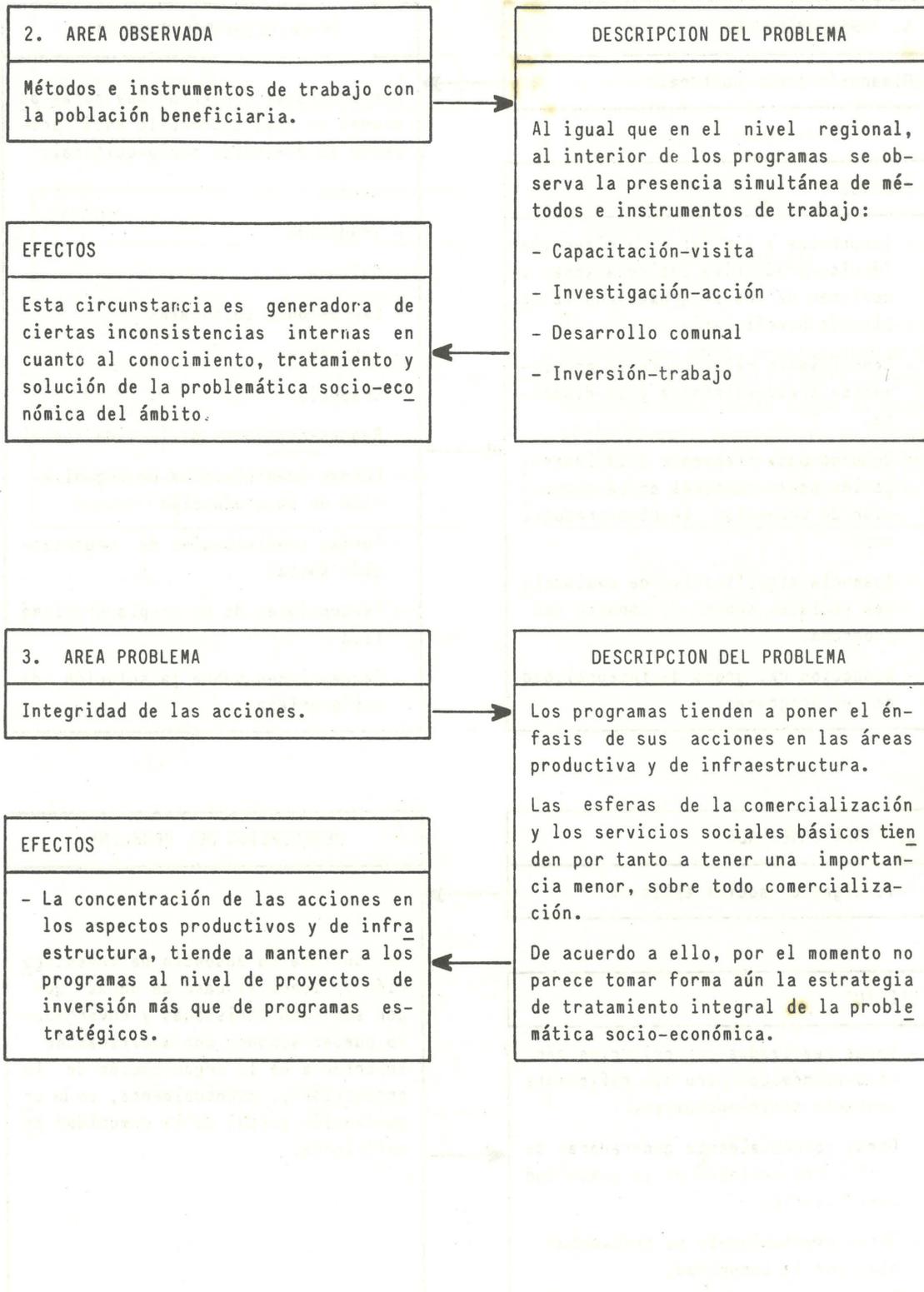


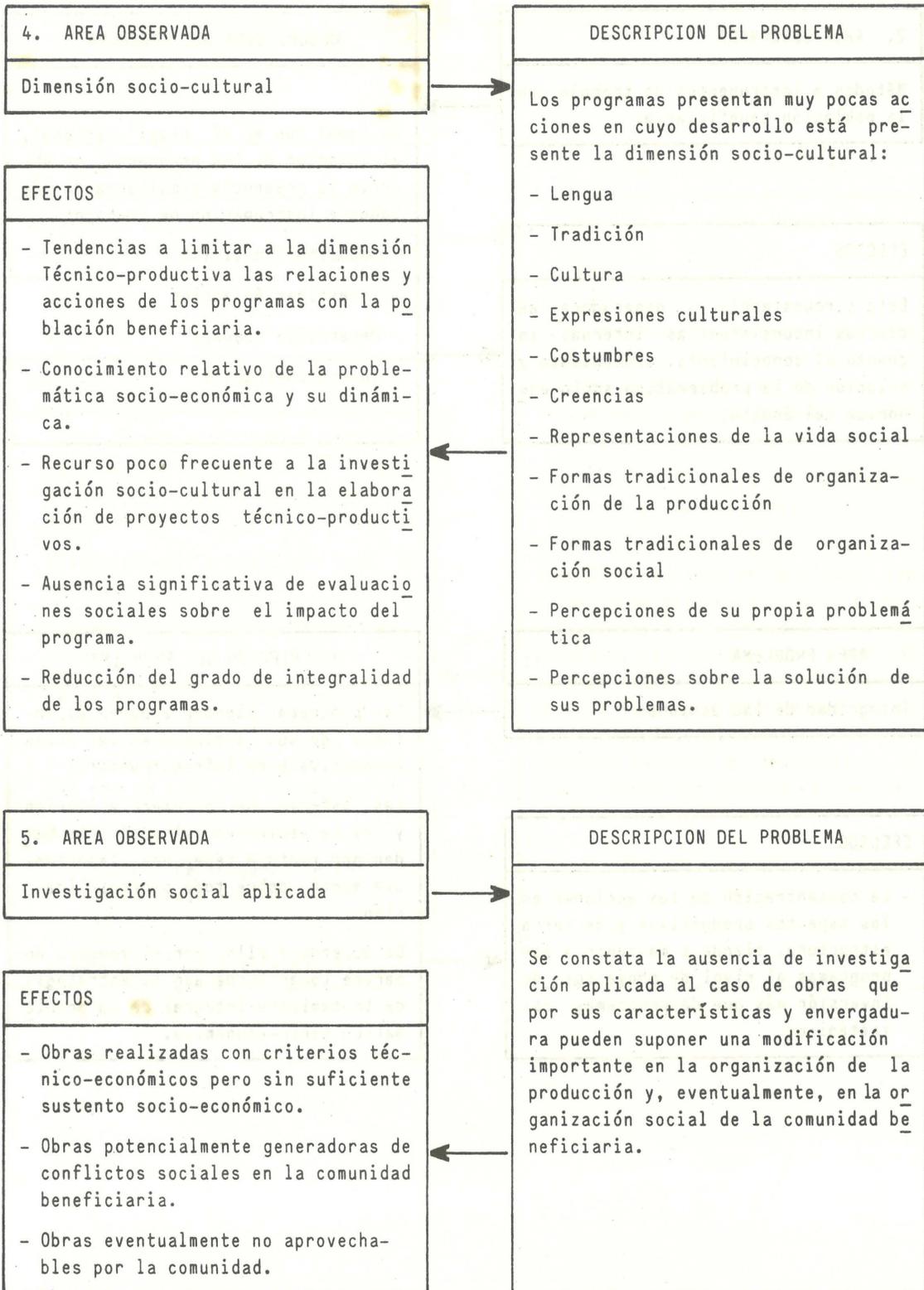


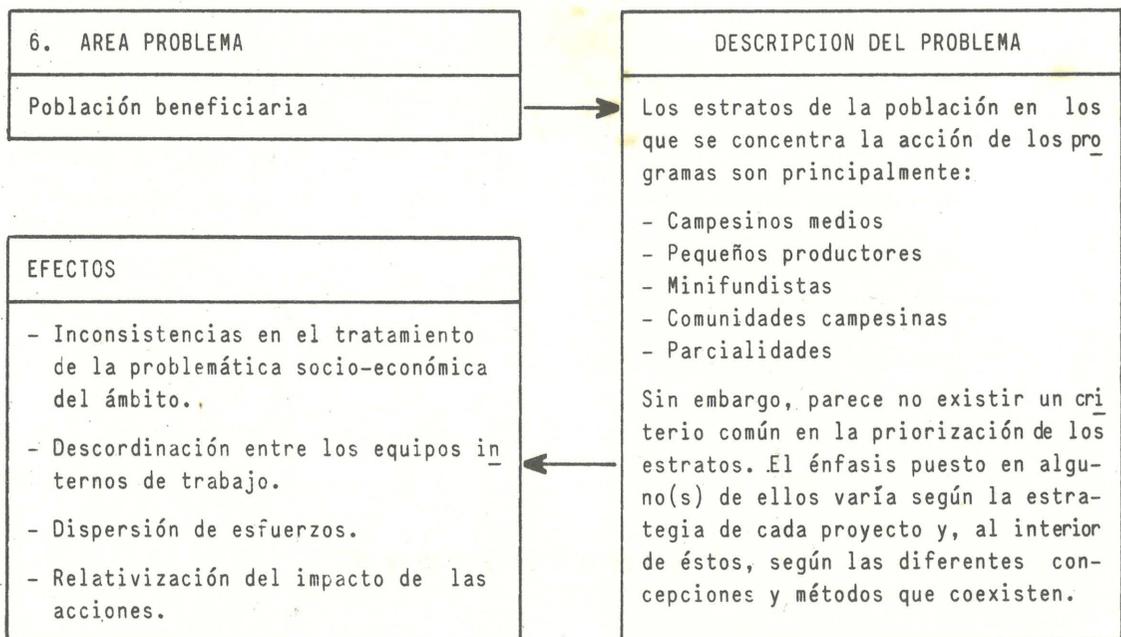


C. Relaciones con la Población Beneficiaria









CONCLUSIONES

1. La acción del Estado en el medio rural se ha caracterizado a partir de la década del 40 por el recurso a un patrón de intervención basado en la ejecución de proyectos de desarrollo. Bajo esta opción ha buscado dar complemento a la acción sectorial intentando mejorar la calidad de los servicios y hacerlos más accesibles mediante el empleo adicional de estrategias de promoción del desarrollo. Para ello ha contado con el apoyo técnico-financiero drenado a partir de los primeros años de la posguerra.
2. Los proyectos de desarrollo no han presentado sin embargo, un comportamiento uniforme a lo largo del período. Se hace más bien perceptible una evolución hacia el tratamiento cada vez más integral de las acciones de promoción.
3. La evolución experimentada tiene tres etapas diferenciadas:
 - a. La que cubre los años 1940-1969, en la que es predominante como línea de trabajo el desarrollo comunal y como estrategia la integración de la población aborigen.
 - b. La etapa que cubre los años 1969-1977, en la que se afirma la tendencia a la multisectorialidad y aparecen como preocupación la variable espacial y la estrategia integral. Los mayores esfuerzos de esta etapa se concentran en la conformación de proyectos basados en las actividades empresariales del medio rural (PIAR-PID). El interés por la comunidad campesina se desplaza hacia las actividades productivas empresariales.
 - c. La etapa correspondiente al período 1977-1985, en la que se consolida la perspectiva multisectorial y adquieren carácter estratégico: la integralidad de acciones, el manejo espacial y la planificación regional. El ámbito de cobertura social

incluye tanto a comunidades como a empresas campesinas y se diseñan esquemas de integración urbano rural. Es la etapa de implementación de los programas microregionales de desarrollo.

4. La línea demarcatoria que separa estas tres etapas está trazada por la reforma agraria de 1969. La desaparición del gran propietario terrateniente constituyó a este respecto un cambio primordial. Su descarte como actor clave en la definición de las relaciones sociales en el medio rural y la abolición de la dominación política y económica que ejercía sobre el aspecto físico y social hicieron factible el planteamiento de la planificación espacial/regional y, sobre todo, el tratamiento de espacios menores para la planificación y programación del desarrollo integral.
5. Los postulados del diseño microregional encuentran en el archipiélago institucional del aparato público una traba fundamental para: la concertación interinstitucional, el manejo integral de las acciones, el acondicionamiento del territorio y la planificación y programación descentralizada de las políticas de desarrollo regional que exige su concepción.
6. Por las exigencias de la organización interna y por su dependencia administrativa de las Corporaciones, estos programas deben hacer frente a un complejo sistema de normas y procedimientos que impide una gestión administrativa dinámica y sobre todo ejecutiva. De ello se deducen la falta de incentivos adecuados para el personal y las trabas e inoportunidad en los flujos de los recursos técnicos, financieros, materiales y otros.
7. Uno de los soportes fundamentales de los PDM se basa en la coordinación multisectorial para la ejecución de las acciones y obras. Sin embargo, la participación de los sectores es fundamentalmente formal y escasamente identificada con los objetivos de estos programas. Es decir, se mantienen vigentes los problemas de coordinación interinstitucional ya conocidos en las experiencias de las etapas previas.
8. Estos problemas están vinculados a la ausencia de una administración propiamente regional. El manejo de los PDM se ha circunscrito dentro de los patrones clásicos de funcionamiento de la administración pública departamental.
9. Esto se explica por la existencia de un asfixiante centralismo en las decisiones políticas, económicas y financieras. La CORPUNO, que debiera operar conduciendo las políticas y acciones de desarrollo, se halla desvinculada orgánica, administrativa y técnicamente del resto del aparato público. Este último responde a su vez a las directivas emanadas del nivel central. En la práctica, la Corporación viene funcionando como administradora de recursos, en condiciones de dependencia de las decisiones centrales, mas no

así como administradora del desarrollo.

10. Por el mayor grado de complejidad que presenta su diseño, los programas microregionales se sitúan en la línea de llegada de los diferentes intentos aplicados bajo la forma de proyectos de desarrollo. No obstante, el conjunto de dificultades que han enfrentado, se derivan éstas del plano de las decisiones políticas o tengan por causa la desarticulación del aparato público, todas ellas sugieren que la eventual implementación de la estrategia integral en su forma más acabada requiere de un escenario político-institucional harto diferente del actual. En tal sentido, estos programas podrían lograr su mayor coherencia en el marco del gobierno regional de Puno.

Entre tanto, la actual situación no niega la existencia de márgenes para las iniciativas de cambio. En consideración a las posibilidades y restricciones presentes, los programas microregionales debieran beneficiarse de modificaciones que, en el plano interno, los lleve a mejorar los elementos de la gestión estratégica vinculados a los métodos y sistemas de trabajo, los mecanismos de participación de la población beneficiaria y el manejo de las variables socio-culturales. En el plano de las relaciones interinstitucionales, algunos cambios que permitan, por un lado, la flexibilización de las normas y procedimientos administrativos para un manejo más eficiente de los recursos y, por otro, la atribución a CORPUNO de unidad de mando en el nivel departamental, que pueda dar lugar, entre otros objetivos, a la armonización de los ámbitos de administración territorial de los servicios sectoriales, tendrían un efecto altamente beneficioso tanto para los PDM como para el desarrollo de la región. Con esto se podría lograr los reajustes necesarios en los nuevos PDM, se modo que en adelante el modelo original deje de ser una entelequia para los encargados de implementarlo o un hijo bastardo para quienes lo diseñaron.

Sin embargo, no es deseo de este trabajo encaminarse hacia mayores recomendaciones. En honor al enfoque aplicado en el Curso Taller realizado en Puno, es de nuestro mayor interés remitir al lector a la propuesta elaborada por los participantes al mismo (55), pues el objetivo perseguido fue precisamente que las alternativas de cambio nacieran de sus propios protagonistas.

(55) "Cambio organizacional en la Administración Pública regional: propuesta para Puno", Lima, ESAN, PGP, 1985.

Este libro se terminó de imprimir el día 26 de diciembre de 1985
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Teléfono: 35-1760
Lima - Perú

**PUBLICACIONES
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA**

- 1 El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta.
- 2 Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano. Gallegos - Lozano - Pacheco.
- 3 Agricultura, Política Agraria y Administración Pública. Raúl Hopkins.
- 4 Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU. Luis Ponce.
- 5 Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982. Ana Rosa Adaniya.
- 6 Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano. Hurtado - Robles.
- 7 El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.
- 8 Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudio de Caso. Arturo Alba.
- 9 Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano. Giesecke - Robles - Hurtado - Vallenas - Bolaños - Rospigliosi - Acosta - Calvo - Masana - Alvarado - Villavicencio - Ampuero.
- 10 Estudiando el Cambio Organizacional. Cáceres - Gonzáles - Mendoza.
- 11 Problemática de Organización y Gestión en Atención Primaria de Salud. De Arregui-Monzón - Aguilar.
- 12 El Rol y la Gestión Empresarial del Estado. Foro.
- 13 Programas Experienciales de Perfeccionamiento Profesional: Curso Taller de Puno. Guillermo Dávila Rosazza
- 14 Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional; Propuesta para Puno.
- 15 Organización y Gestión de Programas Micro-regionales: La experiencia de Puno. Alberto Paniagua - Ricardo Chuquín.



Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Lima, 100
Teléfono: 351760 - 364007