esan
proyecto de gestión pública

13

PROGRAMAS EXPERIENCIALES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL:

curso taller de Puno

Guillermo Dávila Rosazza

esan

proyecto de gestión pública

13

PROGRAMAS EXPERIENCIALES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL:

curso taller de Puno

Guillermo Dávila Rosazza

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 - Monterrico – Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Primera Edición 1985
1ra. Reimpresión, diciembre 1986

I N D I C E

PRESENTACION

INTRODUCCION

I. NECESIDADES DE NUEVOS METODOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE GERENTES Y DIRECTIVOS 9

1. Planteamientos Nuevos 9
2. La Adaptación de la Metodología de Aprendizaje-Acción de la General Electric Company "GEC" 10
3. Encuentro de Intereses: ESAN - CORPUNO 14

II. EL DISEÑO DEL CURSO-TALLER Y LA SELECCION DE PARTICIPANTES 19

1. El Diseño del Curso-Taller 19
   1.1 El Método como Referente 19
   1.2 El Problema Base 21
   1.3 Marco de Referencia para el Diseño 21
   1.4 Diseño y Estructura del Curso 24
   1.5 El Proceso de Elaboración 28
2. El Proceso de Selección 31
   2.1 La Elaboración de Criterios 31
   2.2 Las Entrevistas 34
   2.3 La Selección 36

III. EL PRIMER PERIODO ACADEMICO 41

1. Los Objetivos 41
2. El Análisis y el Debate de los Participantes 43
   2.1 Los Problemas de Formulación de los PDM 44
   2.2 Los Problemas de Ejecución de los PDM 47
3. La Preparación y Conducción del Trabajo de Campo No. 1 52
   3.1 La Preparación 52
   3.2 La Conducción 55
   3.3 Balance de los Planes de Trabajo de Campo No. 1 57
4. Apreciación del Trabajo de Campo No. 1 60

IV. EL SEGUNDO PERIODO ACADEMICO 73

1. Los Objetivos 73
2. Mejoras en la Preparación 74

3. Los Temas y el Debate 76
3.1 Los Problemas Detectados en la Organización y Gestión de las Entidades Públicas de Puno 77
3.2 Desarrollo Rural y Problemática Socio-Cultural en Puno 78
3.3 Cómo ha venido Operando la Administración Pública en Puno: 1950-1984 82
3.4 Las Experiencias de Gestión de PDM en el País: Cuzco, Huancavelica, La Libertad y Puno 85
3.5 Los Ejes de Interés en el Debate 96
4. El Trabajo de Campo No. 2 99
4.1 La Preparación del Trabajo de Campo 99
4.2 El Balance 102

V. EL TERCER PERIODO ACADEMICO 121

1. Los Objetivos 121
2. Los Temas y el Debate 123
2.1 Síntesis de la Problemática de Organización y Gestión detectada en el 2do. Trabajo de Campo 124
2.2 Características organizacionales de la Administración Pública Regional y Nacional: la Capacidad de Gestión Regional 135
2.3 Identificación de los Problemas Centrales de Puno y sus Posibilidades de Desarrollo 144
2.4 Identificación de las Areas de Negociación entre el Nivel Regional y el Nacional 153
2.5 Formulación de Hipótesis sobre la Organización y Gestión de Desarrollo en Puno 157
2.6 Preparación del Trabajo de Campo 159

VI. EL CUARTO PERIODO ACADEMICO 169

1. La Preparación de Propuestas de Cambio Organizacional 170
1.1 Organización del Trabajo de Campo 170
1.2 La Asesoría del Trabajo de Campo 173
2. Análisis y Debate de las Propuestas Parciales de Cambio Organizacional y Formulación de Ajustes 175
3. La Propuesta de Cambio Organizacional para Puno 179
3.1 La Síntesis de la Propuesta 180
3.2 Metodología Utilizada 182
3.3 Propuesta para la Descentralización y Gobierno Regional de Puno 182
3.4 Propuesta de Organización y Gestión de Programas y Proyectos en CORPUNO 184
3.5 Propuestas para Proyectos Estratégicos en Ejecución y en Cartera 194

CONCLUSIONES 197

ANEXOS

1. Relación de participantes por cargo según nivel de decisión 201
2. Resúmenes de las ponencias del Primer Período Académico 203
3. Datos Básicos y Características de los 14 Programas y Proyectos estudiados en el 2do. Período Académico 211
4. Circular No. 5 227
5. Circular No. 6 231
6. Relación de insumos publicados del Curso-Taller 235
7. Relación de productos del Curso-Taller 240

PRESENTACION

El 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, ha propuesto una nueva modalidad de perfeccionamiento: el programa experiencial.

Este tipo de programa combina la experiencia adquirida con la investigación, siendo los mismos participantes quienes analizan la problemática de organización y gestión de sus entidades, proponen soluciones y se comprometen al cambio.

El Curso-Taller: "Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional", constituye el primer caso en que se pone en práctica esta innovación.

El presente documento da cuenta no sólo del proceso seguido, en todos sus detalles, sino también del trabajo que significó el diseño del curso, la adaptación de la metodología utilizada y los constantes replanteamientos inherentes a toda búsqueda.

Diciembre, 1985

Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública

INTRODUCCION

La actividad cotidiana de un gerente o directivo del sector público lo lleva a participar en frecuentes reuniones de trabajo, comisiones organizadoras o reorganizadoras. En estas reuniones deberá negociar, dialogar, para lo cual partirá de los objetivos y condiciones reales de organización de la unidad o entidad en la que trabaja; tendrá que frecuentemente hacer referencia a la estrategia de desarrollo y a la ubicación de su unidad o entidad en ella; tendrán que tener una idea clara del impacto de la actividad institucional de los agentes económicos y sociales. Es decir, deberá saber escuchar, observar, intercambiar experiencias, analizar, comparar, preparar alternativas y proponer cambios cuando sean necesarios. .

Para algunos, estas cualidades son atributos personales en los cuales el sistema educativo no juega un rol importante. Para otros, el sistema educativo debe contribuir a lograr conocimientos, habilidades y actitudes que desarrollen las cualidades señaladas.

Si además consideramos los problemas que confrontan la economía y sociedad peruanas y el rol de la administración pública peruana debemos examinar el aporte actual y futuro del sistema educativo, en una proyección hacia la sociedad. Una sociedad que cuenta con una administración pública en proceso de consolidación.

Jorge Basadre consideraba el empirismo y la poca rigurosidad como rasgos de la administración pública republicana. Fritz Wils (1) cali

(1) Fritz Wils, Los Industriales, la Industrialización y el Estado Nación en el Perú, Lima, PUC, 1979.

fica a la sociedad peruana del período comprendido entre 1820-1920 como, una sociedad "sin techo" por la privatización del poder político de un lado y por el peso de la dependencia externa, por otro.

Esta demanda de mejor calificación de los cuadros directivos se presenta pues, como parte de una tarea de relevancia nacional. Debemos considerar que en los últimos 20 años se han producido cambios importantes en la administración pública. Recordemos que hasta 1965 entidades privadas recaudaban el Tesoro Público y que ahora la actividad empresarial del Estado tiene un perfil distinto. También debemos considerar que la nueva Constitución plantea nuevas instituciones y niveles de gobierno. Todo ello exigirá no sólo mejores estrategias y objetivos sino también personas que las concreten.

Es en este contexto que surge el trabajo de búsqueda de nuevos métodos para el perfeccionamiento profesional al interior del Proyecto de Gestión Pública de ESAN. La meta del proyecto fue generar una propuesta de perfeccionamiento profesional para el sector público (2) sustentada en la investigación de sus problemas de organización y gestión. La propuesta considera tanto la adaptación de los cursos y programas regulares de ESAN, como la innovación en materia de modalidades de capacitación. Esta última forma ha sido denominada: programa experiencial de perfeccionamiento profesional.

El Curso Taller: Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional constituye el primer caso que ha permitido llevar a efecto esta innovación. El Curso, llevado a cabo entre el 3 de octubre de 1984 y el 10 de abril de 1985 fue posible por el Convenio que ESAN suscribió con la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno, CORPUNO con la colaboración de la Universidad Nacional del Altiplano.

El curso se organizó en cuatro períodos académicos; los tres primeros contaron con una fase denominada taller (cinco días de internado) y otra de trabajo de campo. En los talleres se proporcionó a los participantes los resultados de los trabajos de investigaciones previas como material didáctico, informes, ponencias, documentos de trabajo, experiencias de otros gestores. En estos talleres los participantes se organizaban en grupos para analizar, evaluar, reinterpretar y hacer síntesis sobre los principales problemas de gestión como también para considerar, cada vez con mayor intensidad, las alternativas de cambio.

En la fase de trabajo de campo se conformaron grupos de trabajo que analizaron los principales problemas gerenciales de la administración pública de Puno con la perspectiva de las alternativas de cambio.

---

(2) El Perfeccionamiento Profesional en el Sector Público Peruano: Diagnóstico y Propuesta, Lima, ESAN, PGP, 1985.

El cuarto y último período consistió sólo en trabajo de taller, puesto que se trataba de elaborar las propuestas definitivas de cambio organizacional (3) que se habían venido preparando a lo largo del curso.

Para adaptar y probar el método de aprendizaje-acción fueron importantes, la disposición de la CORPUNO en el sentido de articular la actividad docente a objetivos de cambio organizacional, y la perspectiva definida en el Proyecto de Gestión Pública de ESAN para ensayar un nuevo tipo de participación en el perfeccionamiento profesional, basado en el diseño de programas que usen la EXPERIENCIA del gestor público, como elemento básico, y definiendo para sí un rol de catalizador en el proceso de aprendizaje.

Esta coincidencia de intereses permitió una asociación fecunda de ambas instituciones apoyada por la Universidad Nacional del Altiplano.

El presente informe busca dar cuenta de la necesidad de nuevos métodos para el perfeccionamiento de gerentes y directivos; del propio diseño del Curso Taller; de la selección de participantes; de la ejecución y el balance de sus períodos académicos; y de las principales conclusiones del Curso, así como de sus proyecciones para otros temas en beneficio de nuevas entidades que decidan vincular la actividad académica a sus objetivos de cambio institucional.

Para el logro del Curso Taller se contó con la importante participación del Director del Proyecto de Gestión Pública Alberto Giesecke S.L. quien definió la concepción y diseño básico del curso y participó activamente en la dirección y ejecución del Curso Taller; del autor de este informe que asumió responsabilidades en la dirección de estudios y, en su tramo final, la dirección del Curso; de Alberto Paniagua para la preparación de la investigación de base acerca de los problemas de organización y gestión de los Programas de Desarrollo Microregional (PDM) (4) y en la conducción de los trabajos de campo; de Ricardo Chuquín que participó tanto en la investigación de base como en tareas de apoyo durante la realización del Curso Taller; de María Amelia Palacios en el asesoramiento metodológico en base a su vasta experiencia en educación superior; de Alicia Sebastiani que participó tanto en la investigación de base como en el montaje de la información documental; de la participación de Oscar Chaquilla, profesor de la Universidad Nacional del Altiplano destacado por ésta a ESAN, ejerciendo las funciones de dirección adjunta.

---

(3) Cambio organizacional en la Administración Pública Regional: propuesta para Puno, Lima, ESAN, PGP, 1985.

(4) Alberto Paniagua y Ricardo Chuquín, Organización y Gestión de Programas Microregionales: La Experiencia de Puno, Lima, ESAN, PGP, 1985.

Este equipo fue complementado por un Comité Académico conformado por tres profesores de la Universidad: el Ing. Alberto Barreda Cuentas (ex rector); el Dr. Percy Nuñez del Centro de Desarrollo Rural de la Universidad y el Economista Fernando Paredes, profesor de Economía; por cuatro profesionales con experiencia en el sector público puneño; el Ing. Hugo Rodríguez, el Ing. Jorge Bejarano, el Ing. Jaime Villena y el Ing. José Vilchérrez (este último hasta el 2do. período académico). Ellos cumplieron una doble tarea de asesoramiento en el diseño y reajuste del Curso-Taller, y como tutores de grupos de trabajo, en los talleres o internados y trabajos de campo.

Debemos mencionar también la disposición y apoyo del presidente de la CORPUNO Ing. José Carlos Málaga Arce y del Rector de la Universidad Nacional del Altiplano Dr. Luis Salas Arones.

Guillermo Dávila Rosazza

CAPITULO I

NECESIDADES DE NUEVOS METODOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE GERENTES Y DIRECTIVOS

CAPITULO I

NECESIDADES DE NUEVOS METODOS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE GERENTES Y DIRECTIVOS

1. Planteamientos nuevos

El Curso-Taller: Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional, fue diseñado y llevado a cabo en el contexto del Proyecto de Gestión Pública. Las actividades del proyecto, estructuradas en torno a tres ejes: la investigación, el entrenamiento y el debate, sustentan la Propuesta de Perfeccionamiento presentada por ESAN (1) y que constituyó el objetivo último del proyecto.

La investigación, se orientó a captar los problemas de organización y gestión del sector público y las necesidades de perfeccionamiento de sus cuadros gerenciales. Las actividades de entrenamiento se desarrollaron; por un lado, sobre la base de la adaptación de los programas regulares de ESAN a las necesidades específicas del sector público; y por otro lado a partir de la innovación en el país, de métodos de enseñanza para los cuadros gerenciales, tal como se verá fue la experiencia de Puno. El debate,

---

(1) El Perfeccionamiento Profesional en el Sector Público Peruano: Diagnóstico y Propuesta, Lima, ESAN, PGP, 1985.

se orientó a la discusión de los avances y de las propuestas, tanto en investigación como en las actividades de entrenamiento.

El esfuerzo innovador que consistió en la adaptación de la metodología de aprendizaje-acción, surgió, al interior del proyecto, a partir de la convicción de que el entrenamiento o capacitación -nosotros preferimos llamarlo perfeccionamiento- debe articularse a procesos de cambios organizacionales. Esta opción plantea, implícitamente, una alternativa a las instituciones académicas que usan esquemas convencionales para el entrenamiento de gerentes. En muchos casos tales esquemas desarrollan más el perfil del profesor que el del alumno. En la innovación el perfil del profesor en clase, es aparentemente menor pues debe transmitir conocimientos y estimular el análisis. Para estar en esas condiciones el profesor debe hacer un esfuerzo grande en la preparación de material didáctico basándose en un trabajo de investigación previo.

Otro elemento que debe ser tenido en cuenta, como aporte del Proyecto de Gestión Pública, es el enfoque que se adoptó, el cual sostiene que no es posible enfrentar el conocimiento y el diseño de programas de perfeccionamiento para el Sector Público partiendo de un modelo organizacional establecido, sino que es necesario observar las condiciones concretas de organización y gestión y también, la calidad de la inserción de la entidad objeto de atención en el conjunto del sector público, no sólo para observarla sino para buscar el cambio de la situación existente (2).

La eficiencia significa en este contexto, la expresión positiva del cambio organizacional teniendo como base la investigación, que a su vez sustenta la preparación de material didáctico. De allí la valorización de la metodología de aprendizaje-acción que orienta a la observación y solución, en forma simultánea, de problemas concretos de organización y gestión.

2. La Adaptación de la Metodología de Aprendizaje-Acción de la General Electric Company

Para desarrollar la tesis de acompañar el cambio organizacional, a partir de una actividad de perfeccionamiento profesional, se tuvo en cuenta la sistematización de la metodología de aprendizaje-acción desarrollada en la General Electric Company de Inglaterra (GEC). Sobre la base de esta experiencia se hicieron las adaptaciones pertinentes para el Curso-Taller. En este punto debe señalarse que el aporte de la "GEC" fue la elaboración de un programa de perfeccionamiento para sus cuadros gerenciales, utilizando la EXPERIENCIA como base para el diseño curricular. No se trata por tanto de pensar en las diferencias entre la empresa privada británica y la Administración Pública Peruana, sino en la adaptación

(2) Alberto Giesecke, Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público Peruano: Un Enfoque, ponencia preparada en ESAN para el Seminario: La Gerencia Estratégica en el Sector Público Peruano, ESAN, 9, 10 y 11 de julio de 1984.

y creación de tecnología educativa para nuestro medio, usando un nuevo eje que se complementa con el de transmisión de conocimientos.

Al respecto conviene señalar lo expuesto por los profesores Reg Revans, David Casey y David Pearce en su libro (3).

Reg Revans precisa las diferencias con otros cursos tradicionales de educación gerencial y los objetivos de la metodología de aprendizaje-acción. En cuanto a las diferencias señala que el aprendizaje-acción:

a. Está relacionado tanto con las acciones específicas como con los cursos de acción.

b. Permite que las personas comprometidas logren profundizar no sólo en sus problemas, sino también en sus percepciones individuales y en sus respuestas personales a tales problemas.

c. Permite distribuir el tiempo para diagnosticar en el campo cuál puede ser el problema, y para aplicar las soluciones, poniendo a prueba la validez de tales propuestas.

d. Se pueden plantear preguntas relacionadas a las condiciones de trabajo que generan los problemas: ignorancia, confusión, incertidumbre. Durante la investigación de campo y los exámenes operacionales se exige la confrontación práctica a los responsables de tratar el problema.

Complementariamente, se señala que, aunque han habido diferencias en los diseños de programas, éstos han tenido dos aspectos en común: primero, los gerentes participantes trabajaban en problemas para los cuales nadie tenía una respuesta final pero para los que se podía sugerir varias series de medidas y segundo, estos gerentes se reunían regularmente y en iguales condiciones, para informar y discutir entre ellos sus problemas y sus progresos.

En cuanto a los objetivos, el profesor Reg Revans precisa tres: primero, estimular a los gerentes a orientarse rápidamente en situaciones de confusión y oscuridad cuando no hay acuerdo inicial ni entendimiento de lo que hay que hacer para mejorar. Segundo, ayudar a la gerencia a percibir más realísticamente sus propias potencialidades y debilidades, su dinámica y resistencias internas, de modo que a partir de la situación presente pueda hacer progresos útiles sobre problemas considerados hasta la fecha sin solución. Tercero, presentar al personal de entrenamiento de una

(3) Revans, Casey y Pearce, More than Management Development, Action Learning at General Electric Company, England, Gower Press, 1977.

entidad como aquél que hace posible que la gerencia aprenda de la experiencia cotidiana.

David Pearce presenta la sistematización de los pormenores del diseño del programa y los problemas de GEC.

La GEC contaba en 1973 con 200,000 empleados y con aproximadamente 4,000 gerentes; sus amplias líneas de producción, consideraban desde generadores de turbina hasta semiconductores; desde telecomunicación y equipos espaciales y de defensa hasta productos domésticos, y una gran gama de equipos eléctricos.

La GEC había optado por una política de descentralización con un reducido staff central. La preocupación de la GEC, por el desarrollo de los vínculos con su staff central, la llevó a la búsqueda de nuevas alternativas. En noviembre de 1973 Sir Arnold Wenistock, director gerente de la GEC, vió un programa de TV en el que el profesor Reg Revans explicaba su teoría de aprendizaje-acción. Wenistock y su gerente de personal exploraron la posibilidad de establecer un programa de desarrollo para ejecutivos basado en el aprendizaje-acción. Las reacciones variaron desde la entusiasta aceptación hasta el rechazo escéptico, sin embargo, la mayoría se inclinaba a probarlo.

Realizados los contactos con el profesor Revans se decidió poner a prueba el método, previa adaptación a las necesidades específicas y al estilo de GEC. Se establecieron los contactos entre GEC, Proyectos de Aprendizaje-Acción Internacional (ALP) y la Escuela de Personal Industrial de Dunchurch (DISC), y se definieron las responsabilidades para la ejecución del programa el cual debería iniciarse en octubre de 1974. Se inició con decisiones rápidas y, por ello, con dificultades.

David Casey describe la experiencia de aprendizaje-acción en la General Electric Company (GEC).

La asociación de las tres entidades (GEC, ALP y DISC), permitió el cumplimiento de roles específicos para el desarrollo del Programa de Aprendizaje-Acción. La GEC seleccionó a los participantes, y a un grupo de asesores; además diseñó y ejecutó el programa.

APL apoyó a la GEC en el diseño y ejecución del programa. Fue responsable tanto del trabajo de aula como de proveer asesores externos al proyecto. Ayudó a GEC a aprender.

DISC proporcionó el ambiente y administró los dos cursos. Auspició muchas reuniones y discusiones y proporcionó tutores para insumos especiales.

Para 21 participantes, que trabajaron a tiempo completo durante

8 meses, se comprometieron a cientos de personas. Los participantes dedicaron 3 meses, a tiempo completo, al diagnóstico de un problema de negocios complejo e importante, un día a la semana ellos compartían todo lo que les había sucedido en un grupo llamado "set", compuesto de 4 ó 5 personas en situaciones similares. El set contaba con dos asesores del proyecto para ayudar, uno de GEC y otro de ALP. Después del diagnóstico de 3 meses se dedicaron a poner en práctica la solución elegida. Ambas etapas fueron precedidas de trabajos de aula de un mes, cada uno.

Tiempo (meses)	1	2 3 4	5	6 7 8
Actividades	Curso Residencial	Diagnóstico	Curso Residencial	Acción

En el programa participaron gerentes de GEC, visitantes, expositores invitados y personal de ALP de Suecia.

El diseño del curso recogió la filosofía gerencial de GEC y la filosofía educativa de ALP y se definieron los siguientes supuestos de trabajo:

a. Que la experiencia es -o puede ser- por si misma un instrumento poderoso para capacitar ejecutivos.

b. Que el curso debe ayudarlos a usar su experiencia de gestión de la manera más efectiva.

c. Que la reinterpretación y uso más efectivo de la experiencia pasada, de vez en cuando, asistida por conocimientos frescos o adicionales (obtenidos a través de los libros, exposiciones u otros medios tradicionales), se llevan a cabo mejor intentando definir y tratando un problema real en el tiempo y el mundo real.

d. Que las condiciones bajo las cuales este problema es tratado deberán ser tales que todos, en la situación, sean capaces -aunque en grados variables- de aprender los unos de los otros.

e. Que la función del personal directivo del programa, por consiguiente, no es enseñar a los ejecutivos participantes, sino brindar las condiciones para que los ejecutivos puedan aprender por sí mismos de los proyectos prácticos en los que están comprometidos.

3. Encuentro de Intereses: ESAN y CORPUNO

La necesidad de desarrollar nuevos métodos y técnicas educativas para el perfeccionamiento de gerentes y directivos tuvo acogida en la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno: CORPUNO. Los directivos de ella sostenían que los cambios duraderos en gestión pública debían provenir también de los propios gestores públicos, a quienes con frecuencia se margina o no se toma en cuenta. Les interesó, asimismo, articular el conocimiento generado por las ciencias sociales y administrativas, a la elaboración de mejores alternativas de gestión; y sobre todo, trabajar con programas reales y actuales. En esta línea de acción tanto Alberto Giesecke, desde ESAN, como Hugo Rodríguez, desde PUNO, tuvieron una especial participación. Como producto de esta coincidencia de intereses surgió la solicitud del Presidente de CORPUNO a ESAN, para que se considere la posibilidad de apoyo técnico y financiero para el diseño y realización de un Curso-Taller sobre Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional (PDM).

Los términos de referencia para dicho curso precisaron siete aspectos: antecedentes, objetivos, fecha y lugar de realización, participantes, contenido del curso, metodología, organización y dirección del curso, y los resultados.

En los antecedentes se señalaron cuatro aspectos: a) la corriente que se da, a nivel nacional, para implementar programas de desarrollo, en áreas menores, denominadas microregiones; b) la existencia de cooperación técnico-financiera, que les da a los programas características especiales en su organización y gestión; c) la consideración de los mismos como instrumentos para la organización y acondicionamiento del territorio y d) la prioridad en Puno de articular e integrar la región internamente y a escala nacional, a partir de la ejecución de los PDM.

Los objetivos se precisaron en dos planos, estableciéndose uno de carácter global y cuatro específicos. Se buscó, a nivel global, la generación de una metodología o sistema de organización y gestión de los PDM. A nivel específico se precisó: a) el interés de intercambio de experiencias; b) la revisión de experiencias de PDM en ejecución en Puno; c) el análisis de las perspectivas de nuevos PDM y d) la proposición y definición de un esquema integral de organización y gestión de los PDM con las políticas nacionales y regionales de organización y acondicionamiento del territorio.

El contenido propuesto para el curso previó: a) el análisis de la realidad regional de Puno; b) el análisis de los PDM en ejecución; c) el análisis de los PDM en perspectivas; d) la sistematización de experiencias y el planteamiento de alternativas de or

ganización y gestión de los PDM y e) la formulación de una metodología de organización y gestión de los PDM.

En cuanto a la metodología se precisó que el curso sería desarrollado bajo la modalidad de investigación-acción, destacándose la participación de los integrantes a partir de sus propias experiencias.

Sobre la organización se estableció la participación de ESAN, CORPUNO y la Oficina Regional de Planificación de Puno. Finalmente, se señaló que los resultados debían permitir elaborar dos documentos: el primero sobre conclusiones y recomendaciones generales del curso, enfatizando aspectos críticos identificados a nivel de los proyectos analizados; y el segundo, sobre la metodología de organización y gestión de los PDM.

CAPITULO II

EL DISEÑO DEL CURSO TALLER Y LA SELECCION DE PARTICIPANTES

CAPITULO II

EL DISEÑO DEL CURSO TALLER Y LA SELECCION DE PARTICIPANTES

1. El diseño del Curso Taller

1.1. El método como referente

Este trabajo tuvo, en los principios del METODO DE APRENDIZAJE-ACCION como en sus proposiciones específicas, sus parámetros fundamentales; ya que se trataba de una INNOVACION de cursos o programas de perfeccionamiento de nuevo tipo.

Por ello en el diseño del Curso Taller se tuvo presente: el valor de la EXPERIENCIA como fuente de conocimientos y el uso constante de la misma para reinterpretarla. Así mejoraban las posibilidades de conocer las condiciones de organización y gestión de las funciones que se desempeñan considerando el cambio organizacional.

Para llegar a esta situación, de analizar para proponer alternaticas de cambio, debíamos estimular constantemente la capacidad de OBSERVAR problemas reales y actuales.

Los problemas ACTUALES y REALES, en este caso, estaban vin

culados a la organización y gestión de los Programas de Desarrollo Microregional. La adaptación y prueba de este METODO pudo haberse realizado con otros problemas reales y actuales por ejemplo: la transferencia de un proyecto de inversión a las unidades regulares de la administración pública para su respectiva operación o institucionalización, para resolver los problemas de transferencias de funciones del Gobierno Central a entidades regionales o locales en el marco del proceso de descentralización, para mejorar la perspectiva estratégica de las funciones del sector público: normar, regular, regular o controlar, producir bienes o servicios, promover el desarrollo. También se pudo tomar la problemática de mejorar la perspectiva organizacional de cualquier entidad o de las relaciones que ella establece para el cumplimiento de sus funciones. En cualquier caso el requisito era que se manejaran problemas reales y actuales.

Otro elemento en juego en el diseño del Curso Taller fue crear las condiciones para tratar los problemas de organización y gestión en una perspectiva de intercambio de experiencias para aprender los unos de los otros. El análisis y el debate debían ser elementos constantes. En ese sentido la lectura individual debía apoyar el interés del intercambio. La selección de los participantes debía acompañar este interés de propiciar el intercambio y por lo tanto era un elemento fundamental en el diseño del Curso.

El rol del equipo académico debía por tanto centrarse en catalizar procesos de aprendizaje para que la reinterpretación de la experiencia fuera el eje del programa académico y no la enseñanza, entendida como transmisión de conceptos y técnicas. Se debía introducir a un método.

Para el diseño del curso debíamos considerar la existencia de confusión y oscuridad en el manejo de problemas organizacionales y por lo tanto, aprestar al participante en el manejo de los problemas organizacionales. Con el estímulo de la observación y comparación debían explicitar las restricciones y posibilidades luego de revisar la experiencia cotidiana.

En el diseño del Curso Taller debíamos garantizar los plazos y ritmos para balancear los momentos dedicados al análisis de los problemas con los dedicados al diseño de las soluciones, procurando poner a prueba la validez de las propuestas.

En cuanto a la dinámica personal debíamos lograr que los participantes profundizaran en la comprensión de los pro

blemas identificados y desarrollaran un espíritu de compromiso personal mejorando la objetividad de sus percepciones sobre los problemas del sector público. Para este propósito debíamos establecer medidas para seguir y evaluar el proceso académico de cada participante.

1.2. El Problema Base

El problema base fue definido en función a los problemas de organización y gestión de programas microregionales de desarrollo tanto en ejecución como en cartera, como instrumentos de desarrollo en Puno calificados como estratégicos.

Se tenía conciencia de la potencialidad y de los problemas que se confrontaban en el plano de la organización interna de los programas microregionales en marcha como en CORPUNO y de los problemas de relaciones interinstitucionales y con la población beneficiaria. Preocupaba la inserción de los mismos en la perspectiva regional, macroregional sur y la nacional; todo ello en el marco de un proceso de descentralización parcialmente claro.

1.3. Marco de Referencia para el Diseño

Partir de los problemas reales y actuales en los cuales se reconocía oscuridad y confusión y pasar a cambios organizacionales que afectasen a una gama heterogénea de instituciones, implicaba considerar el tránsito de problemas específicos a generales. La inducción por tanto sería dominante.

Por ello se decidió que en un primer momento, la reflexión debía centrarse en abordar dos elementos de una "caja negra"

MISION ⟷ ORGANIZACION

El primer objetivo sería: aprestar al participante en la capacidad de observar, analizar y describir un problema de organización y gestión pública importante y relevante a partir de su propia experiencia: complementada ésta con un ejercicio práctico a través de un trabajo de campo realizado en grupos conformados por compañeros de una misma institución.

En un segundo momento se trataría de consolidar la capacidad de observación, análisis y descripción de problemas de organización y gestión a través de la comparación con otros programas y proyectos de desarrollo ejecutados en Puno, el país y el extranjero.

Es decir se insistiría en la relación MISION - ORGANIZACION de los propios problemas con el beneficio de la comparación.

Junto a esta consolidación se introduciría el análisis del ENTORNO, en el cual se organizan y gestionan los programas y proyectos en base al análisis de la relación.

ESTRATEGIAS DE PROGRAMAS
Y PROYECTOS DE DESARROLLO

NECESIDADES Y CARACTERISTICAS
DE LOS AGENTES ECONOMICOS Y
SOCIALES DEL DEPARTAMENTO

Esta relación debía ser objeto de una reflexión de grupo apelando también a la comparación con programas y proyectos de desarrollo ejecutados en Puno y en actual ejecución en el país y en el extranjero.

Al concluir esta segunda etapa se habrían realizado también trabajos de aplicación con proyectos en actual ejecución en Puno, en grupos conformados en base a distinta procedencia institucional y en temas ajenos a su experiencia directa. De esta manera se habría cumplido con proporcionar los elementos básicos para sostener el análisis organizacional y de gestión.

En un tercer momento, el más crítico, se trataría de pasar del ANALISIS a la ACCION. Habría por lo tanto que estimular la creatividad y apostar al uso de la capacidad de reinterpretar la experiencia para un salto cualitativo que permitiera mirar el conjunto de las organizaciones y su matriz como a cada una de sus partes, tanto en lo que hacen cuanto en lo que serían capaces de hacer.

Ello exigiría volver al análisis para ensayar una síntesis de los problemas organizacionales y proyectarse al cambio "sin cartas bajo la manga" y examinar la relación:

ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO DE PUNO

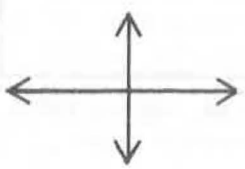
PROBLEMAS Y
POSIBILIDADES DE PUNO

simultáneamente a la reflexión sobre los procesos de descentralización y regionalización y las conclusiones del análisis de la capacidad de gestión vigente.

CAPACIDAD DE GESTION VIGENTE PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION

Ambas relaciones puestas en conjunto

ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO PUNO

CAPACIDAD REAL DE GESTION  PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION

PROBLEMAS Y
POSIBILIDADES
DE PUNO

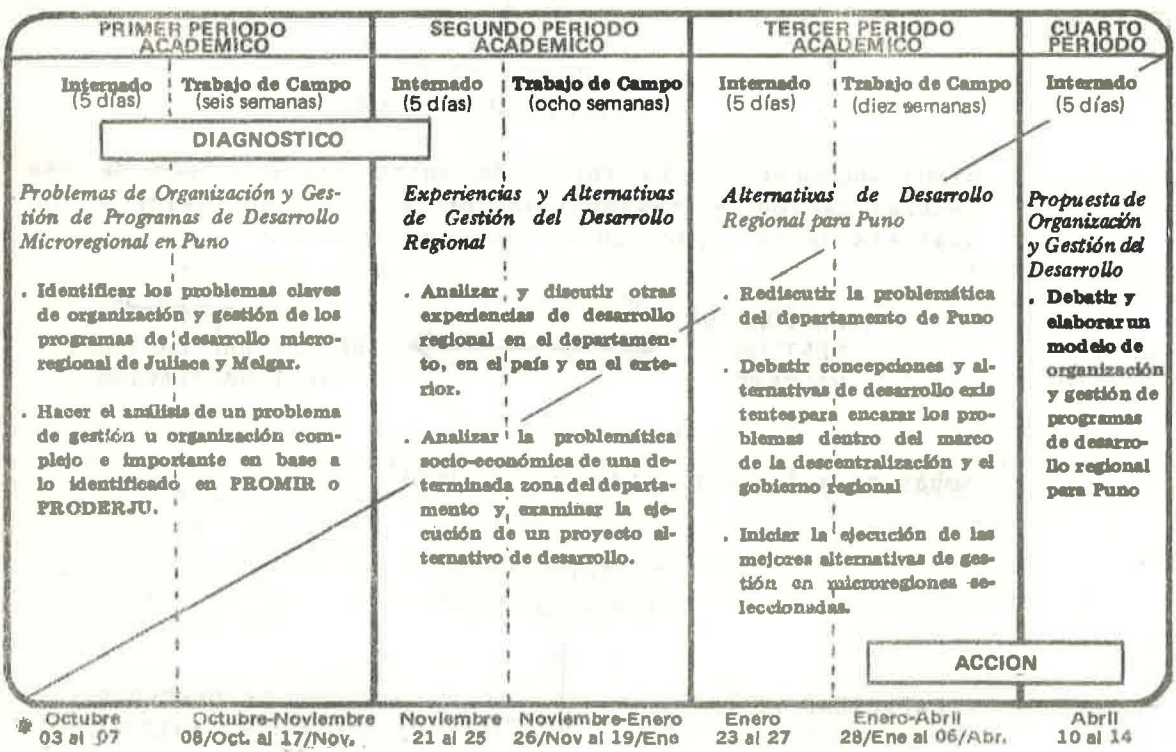
deberían ofrecernos las bases para la formulación de las hipótesis de trabajo para diseñar el cambio necesario y fehacientemente comprobado en la esfera de la organización y gestión.

El planteamiento del cambio organizacional debería surgir de los temas sustantivos.

En un cuarto momento se debatiría y se arribarían a conclusiones para elaborar la propuesta de cambios organizacionales.

1.4. Diseño y Estructura del Curso Taller

ESTRUCTURA DEL CURSO–TALLER



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

El diseño fue desarrollado cuando tuvimos los reportes de las investigaciones de base que daban cuenta de los problemas reales y actuales que se identificaron en los Programas Microregionales de Juliaca y Melgar:

a) Calidad del conocimiento de la realidad y su impacto en la formulación de programas y proyectos a través del uso de las fuentes de información.

b) Problemas de relaciones funcionales o internos.

c) Problemas de relaciones con las instituciones vinculadas a la gestión de los componentes de los programas microregionales.

d) Problemas de relación de los programas microregionales con las población beneficiaria.

En el primer período académico se enfrentó el problema de la calidad del conocimiento que se tenía. Este fue el eje de la preparación de la ponencia de Alicia Sebastiani "Los problemas de formulación de los Programas de Desarrollo Microregional de Juliaca y Melgar". Los problemas de relaciones internas, interinstitucionales y con la población beneficiaria identificados por Alberto Paniagua permitieron la preparación de material didáctico.

Queremos subrayar este hecho ya que los investigadores que dieron cuenta de los problemas reales y actuales usando esa información elaboraron documentos que los expresaban no para interpretarlos sino para registrarlos e iniciar un análisis que permitiera establecer la relación MISION-ORGANIZACION.

Como se trataba de aprestar al participante en el manejo de problemas organizacionales, la discusión de estos problemas fue precedida de la presentación del marco conceptual del análisis de la organización y gestión haciendo énfasis en la calidad del tratamiento de la información y su relación con la organización. Para el tema de misión se preparó una ponencia sobre los PDM como instrumentos para la administración pública regional.

Luego de haber diseñado el núcleo del primer período académico se preparó el trabajo de campo en el cual los participantes ejercitarían la capacidad de observación, análisis y descripción de problemas de organización y gestión.

Para el segundo período académico se tenía previsto consolidar la capacidad de observación y la introducción al análisis del entorno. Para este fin habíamos realizado también una investigación previa: el inventario de proyectos de promoción y desarrollo 1950-1984 que nos llevó a la conclusión, terrible por su impacto, que en los 34 años analizados no habían tendencias estables. Que en el pasado pese a la simplicidad y "debilidad" del sector público existía mayor coherencia entre las estrategias de los programas y proyectos públicos y las necesidades y características de la población beneficiaria. Esto se debía a que en el pasa

do se habían tomado en cuenta, en el diseño y ejecución, la variable socio cultural y por lo tanto los aspectos cualitativos que ahora no eran tenidos en cuenta por considerar que la información está referida fundamentalmente a la estadística.

Este hecho nos llevó a tres líneas de acción: a) preparar material didáctico que diera cuenta de la cosmovisión andina y su relación con los procesos productivos y sociales de la población campesina, así como del impacto de los mismos en los éxitos y fracasos de los programas y proyectos de desarrollo; b) seleccionar a dos gestores públicos representativos de las décadas de 1950-60 y 1970 en Puno que usaron o dejaron de usar la variable sociocultural en el diseño y ejecución de los programas; c) invitar a un antropólogo puneño a presentar elementos para el desarrollo de alternativas frente al problema.

El trabajo de investigación nos mostró que, en los programas de desarrollo de la Iglesia Católica, sí habían tendencias estables, por ello consideramos su participación en el momento de las alternativas (tercer período académico).

Otra fuente para el diseño del segundo período académico provenía de las experiencias de varios gestores públicos en Puno, Cuzco, sierra de La Libertad, y Huancavelica. Para hacer fácil la asimilación de tanta información, definimos cuatro ángulos de análisis: a) problemas derivados del manejo de las variables socioculturales en la ejecución de los proyectos, b) los métodos de extensión usados en las experiencias desarrolladas, c) los problemas de relaciones interinstitucionales, y d) la capacidad local de generación de estrategias y proyectos de desarrollo. En el caso de los gestores públicos con programas en ejecución se definieron siete ángulos de análisis: a) políticas de desarrollo, b) líneas de acción estratégicas, c) relaciones interinstitucionales del programa con la administración pública regional, d) relaciones con la población y consideraciones de la variable sociocultural, e) organización interna y política de personal desde el punto de vista administrativo y estratégico, f) manejo del espacio y g) estrategia de desarrollo y financiamiento.

Este doble acercamiento de pasado y presente tenía como eje los problemas de Puno y nos permitía llegar a la conclusión global de COMO HA VENIDO OPERANDO LA ADMINISTRACION PUBLICA EN PUNO.

El diseño también previó la selección de 14 proyectos en actual ejecución, escogidos de tal manera que sus caracte

rísticas técnicas fueran heterogéneas y su duración también diversa. El eje de este trabajo de campo estaría en la comparación de: a) la estrategia seguida versus las necesidades y características de la población y b) la organización con la estrategia seguida. En base a ellas se identificarían los principales problemas de gestión.

Para el tercer período académico también se realizaron investigaciones previas: las inversiones públicas en Puno entre 1969-1980; las principales actividades de algunos sectores públicos en Puno 1964-1984; y Puno realidad y perspectivas. Estas fueron llevadas a cabo en forma simultánea en Lima y en Puno por dos grupos de trabajo. Estos resultados constituyeron material didáctico para ser usado como insumo en el período académico. Aquí se trataba de apoyar con datos de realidad el planteamiento de alternativas. En este período los ejes fueron: a) rediscutir los problemas de Puno sobre la base del dominio de mejores herramientas analíticas al haber incorporado la variable sociocultural al análisis de la realidad y haber logrado conclusiones sobre la capacidad de gestión, b) debatir las concepciones y alternativas de desarrollo existentes para encarar los problemas dentro del marco de la descentralización y el gobierno regional, se trataba de estimular las relaciones microregión-región-nación, para que las propuestas no tengan un sesgo localista o regionalista sino que también se inscriban en una perspectiva nacional. La ponencia sobre descentralización y regionalización cumpliría el objetivo de puntualizar los temas en debate, c) iniciar el proceso de cambio organizacional a partir de su diseño. En este aspecto se planteó que los participantes asumieran el rol de gerentes públicos para enfrentar tres tipos de casos, a) los problemas de CORPUNO, b) los problemas de organización y gestión de proyectos en ejecución y c) de proyectos en cartera.

En este tercer período lo importante estuvo en el cambio de la perspectiva analítica a la del cambio de problemas reales y actuales.

Para el cuarto período académico se planteó la generación de condiciones de debates para arribar a las propuestas de cambio organizacional.

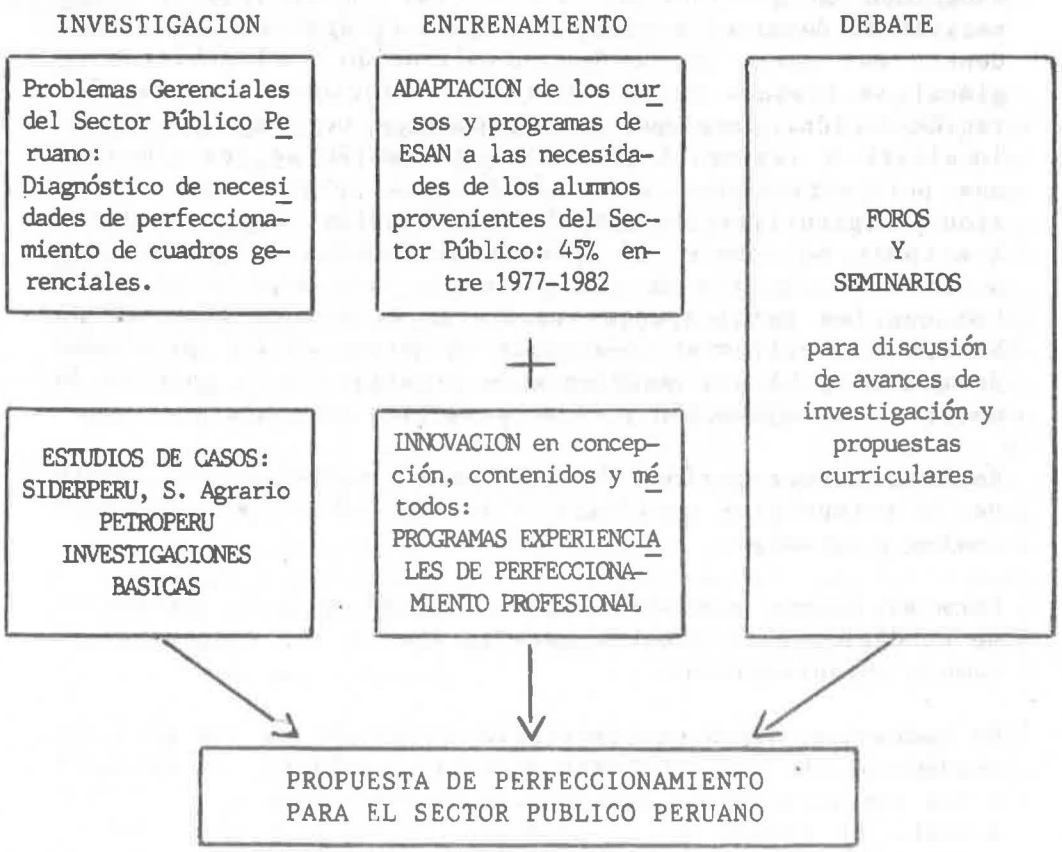
En todos los casos partimos para el diseño de los períodos académicos de los PROBLEMAS ACTUALES Y REALES, estimulamos a los participantes a ubicarse en el MUNDO REAL y el TIEMPO ACTUAL. El examen de un problema oscuro y confuso fue resuelto apelando a la combinación de un trabajo personal, grupal y plenario.

Este diseño concreto por tanto, no es replicable. El método sí.

1.5. El Proceso de Elaboración

En la medida que este Curso Taller era el elemento clave para adoptar y probar la metodología de aprendizaje acción como base del planteamiento de los PROGRAMAS EXPERIENCIALES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL, en el marco del Proyecto de Gestión Pública, es necesario señalar el contexto del trabajo y relatar los vínculos establecidos o generados.

El objetivo de todo el Proyecto de Gestión Pública era lograr un diagnóstico y una propuesta de perfeccionamiento para el Sector Público Peruano. Esta fue elaborada articulando el esfuerzo en cinco campos de acción ordenados en tres ejes:



Siendo este el origen y destino del trabajo, creo importante transmitir los avances parciales en el trabajo de diseño.

A la base, estaba nuestra convicción de que la capacitación o entrenamiento - nosotros preferimos llamar perfeccionamiento - debe articularse a los procesos de cambios organizacionales.

También considerábamos que no era posible enfrentar el diseño de programas de perfeccionamiento partiendo de un modelo organizacional establecido, sino que era necesario OBSERVAR las condiciones concretas de organización y gestión de la entidad y de la calidad de la inserción de las entidades objeto de atención, en el conjunto del sector público.

La observación sistemática debía lograrse mediante estudios de base, y una vez detectados los problemas fundamentales y su origen, se estaría en condiciones de ingresar al diseño.

Otra fuente básica para el diseño fueron los acuerdos básicos entre ESAN y CORPUNO, respecto de los objetivos generales.

A partir de estos elementos empezó el trabajo de reunir criterios y arribar a conclusiones parciales para diseñar el Curso Taller.

En cuanto a la estructura básica, se estableció la combinación de períodos de internamiento y trabajos aplicados, y enlaces entre cada período académico a partir de la discusión de resultados de los trabajos de campo.

Respecto al trabajo de investigación de base, se estableció la importancia de OBSERVAR con rigor usando fuentes documentales y entrevistas y sobre todo, su objetivo de proveer material didáctico para usarse en los debates del curso taller. Se esbozaron también temas de interés en la investigación: ubicación de la línea o política institucional en las teorías o corrientes del desarrollo; impacto de los procesos de reforma agraria, de descentralización y regionalización; opciones para estructurar los componentes de los PDM; relación con la sede central de CORPUNO, calidad de la coordinación con la administración pública puneña; inserción con los agentes económicos y sociales del área de los PDM. Si bien estos temas fueron satisfechos, nuestro punto de partida fue algo no previsto: la calidad del conocimiento de la realidad expresados en los documentos de formulación de los PDM. Es decir fue un hecho encontrado y no supuesto el que nos ayudó a definir la ruta del diseño.

Otro momento importante en la preparación, fue la inser

EJES Y UNIDADES TEMATICAS DEL CURSO-TALLER

EJES / UNIDADES	Problemas de Organización y Gestión del Desarrollo	Experiencias y Alternativas de Gestión del Desarrollo	Alternativas de Desarrollo Regional para Puno	Propuestas de Organización y Gestión del Desarrollo
ORGANIZACION Y GESTION DE P.D.M.	++++	++	++	++
REALIDAD DE PUNO	++++	+++++	+++++	+++++
DESCENTRALIZACION	+	++	+++	++++
DESARROLLO DE PUNO Y GOBIERNO REGIONAL	+	++	+++	++++
ADMINISTRACION PUBLICA REGIONAL	+	++	+++	++++

ción de los profesores de la Universidad Nacional del Altiplano en el trabajo de diseño. Aquí tuvimos problemas iniciales, que fueron superados, por parte de los funcionarios públicos recelosos de una asociación con la universidad local pese a existir antecedentes de colaboraciones positivas y armoniosas.

En cuanto a la revisión de fuentes de información comprobamos la existencia de pocos centros de documentación, ausencia de colecciones y de ficheros. Esta situación nos exigió trabajar en el tema con varios intereses: el fortalecimiento del Centro de Documentación de la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación a través de pasantías en ESAN de su responsable, la identificación de libros y documentos sobre Puno tomando como referencia tesis de graduados de Puno en la Universidad local.

Para la definición de los PDM, materia de comparación, se planteó que fueran de Sierra y guardaran relación con los PDM Juliaca o Melgar y que tuvieran problemas similares de relación con su sede central.

Se consideró que la selección de participantes era parte del diseño y que el criterio sería la vinculación de su institución en el tema y compromiso personal.

Un elemento clave para el diseño del Curso fue la precisión de las áreas temáticas cuyo desarrollo permitió definir la estructura del Curso Taller. Ellos fueron: la organización y gestión de los PDM, la realidad de Puno, la descentralización y el gobierno regional, el desarrollo de Puno, la administración pública regional. En cada una de ellas se fue ubicando el eje y enfoque así como la interrelación deseada.

En diversos momentos y conforme se avanzaba se logró más precisión y se pudo estimar el peso de cada una de ellas a lo largo del Curso Taller.

2. El Proceso de Selección

2.1. La Elaboración de Criterios

Respecto a los participantes se reafirmó que el criterio básico de selección sería el de su vinculación con la gestión de PDMs. Los seleccionados deberían provenir de los siguientes segmentos:

a. La Corporación: directorio, gerentes y funcionarios

b. Los PDM de Juliaca y Melgar

c. Los PDM en cartera y

d. Los sectores de la Administración Pública de Puno.

En cada segmento se debería garantizar la presencia de personas que se situaran en los niveles de decisión y en los niveles operativos de Gobierno distinguiéndose a su vez los niveles de decisión en su interior.

PLANTILLA INSTITUCIONAL PARA LA SELECCION DE PARTICIPANTES

NIVELES DE GOBIERNO / SEGMENTOS	DECISIONALES		OPERATIVOS	
	PRIMER NIVEL (I)	SEGUNDO NIVEL (II)	TECNICO DIRECTIVO (III)	PROFESIONAL (IV)
Sede Central CORPUNO (A)	Directorio Presidente Gerente General	Gerentes Centrales	Directores y Sub-Directores de Línea	Programas Centralizados
PDM en Ejecución (B)			Planificadores Jefes de Componentes PDM	Técnicos de Componentes PDM
PDM en Cartera (C)			Coordinadores	
Gobierno Central Ministerios Institutos Empresas (D)	Directores Regionales	Responsables de Proyectos		Técnicos de Componentes Sectoriales en PDM

Esta plantilla fue desarrollada con la participación del responsable del estudio de base y del Comité Académico, que a criterio nuestro disponían de mejores elementos de juicio. El resultado fue el siguiente:

NIVELES DE GOBIERNO / SEGMENTOS	DECISIONALES		OPERATIVOS	
	PRIMER NIVEL	SEGUNDO NIVEL	TECNICO DIRECTIVO	PROFESIONAL
Sede Central de CORPUNO	Directorio Presidente Gerente General	Gerentes de: . Administración . Planeamiento . Desarrollo Comunal . Financiero . Infraestructura . Planificación	Responsables de: . Administración . Planeamiento . Desarrollo Comunal . Financiero . Infraestructura . Planificación	Programas Centralizados (no se desarrolló)
PDM en Ejecución		Directores Ejecutivos	Juliaca . Planeamiento y Programación . Dirección y Supervisión de Extensión . Jefes de Agencia . Dirección Infraestructura y Proyectos Melgar . Dirección Estudios de Planeamiento y Programación	Juliaca Técnico-Financiera Maquinaria Agrícola Melgar . División Apoyo a la Producción . División Campesina . Fondo Promoción Campesina . Infraestructura Económica y Social
PDM en Cartera			Coordinadores PDM: Azángaro Ilave-Juli	
Gobierno Central Ministerios Instituciones Empresas	Directores Regionales: - Agricultura - Salud - Educación - Industria - Transportes - CIPA - ONAA - Banco Agrario	Responsables de Proyectos Sectoriales (no se desarrolló)		Técnicos de Componentes Sectoriales en PDM (no se desarrolló)

2.2. Las Entrevistas

Durante el reclutamiento para el Curso-Taller se plantearon a los postulantes una serie de proposiciones sobre la concepción, la estructura, el método, y la dinámica deseada a fin de evaluar quiénes se adaptarían mejor a los requerimientos del Curso Taller así como apreciar el interés suscitado en cuanto al método y sobre todo las posibilidades de aporte y participación. Dichas proposiciones pueden ser resumidas de la siguiente manera:

En cuanto a la Concepción

En programas tradicionales de entrenamiento la oferta académica se define fundamentalmente por la transmisión de conocimientos. Se transmiten cuerpos teóricos, escuelas de pensamiento, modelos de interpretación y análisis. El participante tiene un rol pasivo. El supuesto es que el dominio de estos conocimientos transferidos enciclopédicamente resuelve las necesidades de entrenamiento. Por otro lado, existen programas de entrenamiento que, en su oferta académica, incluyen la transmisión de conocimientos de aspectos académicos, seleccionando e interrelacionando aportes de diversas disciplinas y, combinando el esfuerzo de transmisión con la generación de conocimientos mediante la activa participación de los alumnos. El supuesto es que, junto con la transmisión de conocimientos puede generarse un proceso de autoeducación.

La transmisión de teorías tiene un valor intermedio y no final. Se trata de presentar la teoría formalizada académicamente para confrontarla con la teoría formalizada por la experiencia de los participantes. La teoría transmitida forma parte de la información que debe fluir en los diversos momentos del análisis y del debate. La dosificación de la misma, para el flujo eficiente, es un aspecto importante.

Durante el Curso-Taller se pondrá en cuestión o "tela de juicio" la generalización de las teorías formalizadas académicamente y a través de la experiencia.

A diferencia de cursos tradicionales, donde la eficiencia se mide por el dominio de teorías y escuelas de pensamiento, en el Curso-Taller la eficiencia será medida en función de afirmar la capacidad de identificar, tratar y definir alternativas a los problemas de gestión pública.

En cuanto a la Estructura y Método

Se han previsto cuatro ejes académicos, en los cuales hay que entrenarse: la identificación de problemas claves de organización y gestión; la comparación con otras experiencias y el inicio del desarrollo de alternativas; la definición la alternativas y la discusión de una propuesta de organización y gestión del desarrollo.

En los cuatro ejes temáticos se hará un constante ejercicio para la combinación del análisis y de la acción. Para tal fin: se presentará información teórica e información resultante de estudios de base sobre los problemas de formulación y ejecución; se promoverá el análisis en forma individual y grupal; se organizarán debates en grupo y plenarias; se realizarán trabajos de aplicación preparatorios a los períodos de trabajo de campo; se realizarán trabajos de análisis o de alternativas de acción; se discutirán los trabajos de aplicación y, finalmente se convergerá en la elaboración de la propuesta.

La aplicación y adaptación del método de aprendizaje-acción, que valora e incorpora la práctica profesional a la dinámica académica, será motivo de atención preferente.

En cuanto a la Dinámica

La aplicación de la metodología aprendizaje-acción supone la generación de una dinámica que permita utilizar en forma intensiva las sesiones del internamiento y aprovechar, maximizando el tiempo, las sesiones de trabajo grupal durante la fase de trabajo de campo.

En los talleres (internados) los participantes recibirán información, la analizarán y debatirán. La información será dada tanto en plenarios en forma oral como por escrito. Ella será elaborada por los expositores y por los propios participantes. Esta información deberá ser procesada en forma individual mediante su lectura. El personal académico del Curso-Taller estará a disposición de los participantes para resolver las dudas, hacer aclaraciones, y para recibir comentarios u observaciones. El análisis será realizado en forma grupal y sus conclusiones serán transmitidas por escrito y sustentadas en las plenarias. Las plenarias tienen como objetivo identificar áreas de consenso y discrepancia sobre el análisis y alternativas de gestión de los problemas identificados.

En la fase del trabajo de campo, y en forma grupal, se desarrollarán trabajos de aplicación; los grupos se conformarán según su procedencia institucional. Estos trabajos de aplicación se inscribirán en los objetivos de cada período académico.

Se espera de los participantes una posición activa. Se esperan juicios y opiniones sobre la información proporcionada mediante la bibliografía y sobre la generada por los participantes. En el análisis y en el debate se espera la explotación de la experiencia para confrontar los problemas de gestión pública.

2.3. La Selección

Entre el 3 y el 9 de setiembre de 1984, y en base a la plantilla se cursaron cartas (incluyendo prospectos e información adicional) dirigidas a los gerentes y directivos del sector público, responsables del universo probable de participantes, invitándolos además a inscribir al personal a su cargo que no hubiese sido considerado y que a su juicio sería importante que participara en el Curso-Taller. Se adjuntaron una ficha de inscripción y dos cartas compromiso (una personal y otra institucional). Las respuestas fueron recibidas entre el 10 y el 23 de setiembre, los expedientes fueron analizados por el Comité Académico y se realizaron las entrevistas entre el 24 y 27 de setiembre a fin de omitir las recomendaciones acostumbradas, y la dirección del curso dió inicio al proceso de admisión.

En el proceso de selección se definió que las instituciones más relacionadas con los PDM eran las del sector agropecuario y que este elemento debería pesar en el reclutamiento; se planteó, de otro lado, que los componentes más importantes de los PDM estaban vinculados también al sector agrario. Se consideró entonces que sería importante la participación de otros directivos sectoriales de mayor nivel en el Comité Consultivo.

La lista de funcionarios que se consideró llegó a 112, se invitó a 67 a participar en el proceso de selección, y de ellos fueron escogidos 44 (Ver Anexo No. 1).

De acuerdo a la matriz preestablecida, la selección de personal presentó el siguiente perfil:

Nivel de Decisión / Segmentos	I	II	III	IV	Total
Sede Central CORPUNO	3	4	4	3	14
PDM en Ejecución	-	2	6	4	12
PDM en Cartera	-	-	5	-	5
Gobierno Central	3	-	10	-	13
TOTAL	6	6	25	7	44

Entre los participantes del tercer y cuarto nivel es posible hacer una distribución adicional en razón a la naturaleza de su función específica: asesoría o línea.

Nivel / Segmento	3o. Nivel		4o. Nivel	
	Asesoría	Línea	Asesoría	Línea
CORPUNO: Sede Central	3	1	2	1
PDM en Ejecución	2	5	1	3
PDM en Cartera	5	-	-	-
Gobierno Central	4	5	-	-
Sub Totales	14	11	3	4
TOTAL	25		7	

CAPITULO III

EL PRIMER PERIODO ACADEMICO

CAPITULO III

EL PRIMER PERIODO ACADEMICO

En esta parte del informe presentaremos, de manera sistemática, la dinámica del Curso-Taller a través de los objetivos y contenidos específicos de cada período académico, buscando establecer los vínculos a través de los procesos académicos de aprendizaje.

Presentaremos también tanto los logros como las dificultades en el proceso de adaptación del método de aprendizaje-acción.

1. Los Objetivos Generales

Los objetivos académicos previstos para el primer período académico fueron:

a. Aprestar al participante en la capacidad de observar, analizar y describir un problema relevante de organización y gestión a partir de su propia experiencia.

b. Ejercitar la capacidad de observación, análisis y descripción de problemas de organización y gestión en programas y proyectos donde hubiera trabajado.

Para el logro de estos objetivos generales se precisaba el cumplimiento de objetivos específicos durante el primer internado.

a. Manejar conceptos y criterios básicos para analizar la organización y gestión pública.

b. Manejar instrumentos para el análisis de problemas de organización y gestión, identificados en el Programa Microregional Melgar (PROMIR-Melgar) y en el Programa de Desarrollo Rural Juliaca (PROFERJU).

c. Identificar un problema de organización y gestión en la entidad pública en la que laboraba y formular un plan de trabajo para su estudio en la fase de trabajo de campo.

Para el logro de estos objetivos generales y específicos se preparó material didáctico y exposiciones que se ordenaron en los siguientes temas:

a. Marco conceptual del análisis de la organización y gestión.

b. Problemas gerenciales en la administración pública peruana.

c. Presentación de los PDM como instrumentos para la administración pública regional.

d. Problemas de formulación de los PDM Juliaca y Melgar.

e. Problemas de ejecución de los PDM Juliaca y Melgar: relaciones internas, interinstitucionales y con la población beneficiaria.

f. Plan de trabajo de campo para el estudio de un problema relevante de organización y gestión en la entidad en la que trabajaba el participante.

Los ítem d y e se constituyeron en los ejes sobre los cuales se organizó el internado, los ítem a, b y c cumplieron un rol de provisión de información de base. El ítem f sirvió de puente con la fase de trabajo de campo. El dominio de la información de los ítem a, b, c, d y e debía conducir a un trabajo de análisis que se concretó en dos formas: el trabajo individual y grupal, que a su vez prepararían el debate.

En la fase de análisis se buscó que el participante se ejercitase en la identificación y priorización de problemas relevantes y que tuviese un dominio de los factores y elementos que están presentes en la organización y gestión de los PDM. En el debate se buscó el intercambio de experiencias.

En la aplicación de esta dinámica se presentó un problema. Algunos participantes manifestando conocer ya los problemas buscaron pasar al diseño de soluciones, dando muestras evidentes de una resistencia al análisis y de un interés en "quemar etapas". Esta posición pudo afectar el debate, pero fue debilitándose tanto por una acción sistemática del equipo académico como por una creciente asimilación del método por la mayoría de participantes.

En esta fase del período académico los insumos básicos: marco conceptual, enfoques para el estudio de los problemas gerenciales y los PDM como instrumentos de la administración pública regional, fueron trabajados en sesiones de presentación de propuestas de análisis y con lectura individual. El eje o núcleo de esta fase, problemas de formulación y ejecución de dos PDM Juliaca y Melgar, fue trabajado con más instrumentos: presentación de la información, lectura individual, análisis grupal y debate en grupos y sesiones plenarias.

El producto de esta dinámica de presentación de ponencias, y el material escrito correspondiente, el análisis en grupo y el debate en plenarias, estuvo en función de la preparación de un plan de trabajo de campo para el estudio y descripción de un problema relevante de organización y gestión en la entidad donde el participante trabajaba.

Para el logro de este producto se hizo un planteamiento que contenía cuatro aspectos:

a. Selección y definición del tema y problema
b. Determinación de dimensiones y variables
c. Determinación de fuentes de información
d. Métodos de obtención de la información.

Para apreciar mejor el proceso de aprendizaje podemos revisar los contenidos presentados en el primer período académico en el anexo 2.

2. El Análisis y Debate de los Participantes

Esta presentación de las ponencias permitió apoyar la dinámica para el análisis y el debate; en efecto, las ponencias no sólo transmitieron los contenidos resultantes de la investigación de base sino también el método para llegar a la identificación de problemas.

2.1. Los Problemas de Formulación de los PDM

El análisis de la ponencia "La formulación de los PDM: los casos de Juliaca y Melgar" fue realizada por siete grupos, que contaron con el apoyo de un tutor y moderador reclutados del Comité Académico y del equipo de ESAN respectivamente. El rol del tutor fue responder a las preguntas de los participantes sobre contenido y forma, y la del moderador garantizar que se analizara el tema y evitar que no se perdiera el núcleo de la discusión.

En los tres momentos en los que se establecieron grupos de trabajo, éstos cumplieron el rol de analizar los problemas o causas organizacionales subyacentes a algún problema específico detectado en el estudio base. En los tres momentos los grupos fueron los mismos, situación que fue variada en los siguientes períodos académicos.

Los grupos se conformaron teniendo en cuenta que hubiera presencia de la mayoría de instituciones participantes para estimular el intercambio de experiencias diversas en función de un problema actual y real que compartían. La instrucción dada fue seleccionar un problema que considerasen relevante, y analizar los problemas organizacionales subyacentes.

Al revisar las conclusiones de los grupos se tuvo el siguiente panorama: la mayoría se preocupó por las condiciones en las que se organizó y ejecutó el diagnóstico, uno por las condiciones de manejo de la información (grupo 7) y otro por la elaboración y el uso recibido (grupo 1). En el primer caso se presentó preocupación sobre el método y la coordinación (grupos 1, 3 y 5), la calidad de la participación sectorial (grupos 4 y 6) y las limitaciones derivadas de la escasa participación institucional y de población de base (grupo 2).

A fin de ilustrar sobre las preocupaciones concretas transcribimos algunas conclusiones agrupadas por algunos temas: información, enfoque, coordinación, ejecución, método y participación.

Información

"Falta un sistema de organización para la administración y utilización de la información".

"La información no es adecuada porque las unidades estadís

ticas elaboran información global sin contar con recursos, el personal que capta la información no es el conveniente y el encuestado no da la información correcta por la sobre carga que siente de las instituciones".

"La tarea de actualización de la información no es considerada necesaria o importante ya que no se fija una meta en relación a la misma. Consecuentemente dentro de la estructura de la organización no se toma en cuenta la división del trabajo que permita la sistematización de la actualización de la información. Al no estar definida como tarea no se fija la frecuencia de la actualización ni se cree necesario tener un banco de datos... Las organizaciones no cuentan con el personal necesario, menos se preocupan de su reclutamiento y entrenamiento respectivo. La tarea de actualización de la información implica costos que las organizaciones consideran no justificadas por desconocer su verdadero valor".

Enfoque sectorialista

"La elaboración de los diagnósticos con carácter sectorialista no permite una adecuada integración".

"Celo institucional".

"Tradicional idiosincracia sectorial en la administración pública".

Método

"Falta de integralidad"

"Falta de estructura"

"Desestimación del conocimiento campesino"

"Falta de experiencia en formulación de PDM"

"Carencia de sistematización".

"Valoración diferente según la ubicación social, la política y la formación académica, además de la falta de unidad respecto a los lineamientos de política manejados por las diferentes unidades operativas".

Coordinación

"Ausencia de un ente orientador y coordinador para la elaboración de esta tarea (el diagnóstico)".

"Ausencia de una metodología trabajada y validada a nivel multisectorial, y enmarcada en los objetivos de desarrollo regional y microregional".

"No hay precisión de lo que es coordinación, no se la concibe desde el principio hasta el fin de la tarea, es circunstancial, está más en función de los medios y no de las tareas, tal vez por razones presupuestales, por celo institucional, intereses personales, presión de los usuarios, y de elementos orgánico superior; el modelo es excesivamente centralizado, sin definición explícita de las tareas".

Condiciones de Elaboración

"Falta de recursos humanos".

"Carencia y/o desigual conformación de cuadros técnicos adecuados al interior de la estructura sectorial". (Ministerios o entidades del Gobierno Central).

"Falta de un organismo integrador con capacidad resolutiva"

"El equipo de trabajo para elaborar el diagnóstico tuvo un carácter coyuntural con representantes de diferentes sectores, en la cual la tarea del diagnóstico era un encargo adicional a las acciones que se venía laborando en su trabajo".

"Ambitos de acción institucional diferentes".

"Celo institucional".

"Plazos supuestamente perentorios".

Participación

"Falta de motivación, identificación y capacitación del tecnócrata para la elaboración de un diagnóstico con participación de la población".

"Falta de coordinación interinstitucional impide otorgar participación homogénea a la población".

"El personal encargado del diagnóstico no es el más idóneo por su falta de contacto que limita la capacidad de conocimiento de la realidad e identificación con la tarea".

"Falta de integralidad que condiciona la ejecución articulada del proyecto, y la no participación de la población impide la respuesta positiva de ella que supuestamente es la clientela del proyecto, no se identifica ni con la organización ni con las acciones que efectúa".

La dinámica de trabajo durante la plenaria puso énfasis en los temas de calidad de la información y en las limitaciones de la coordinación interinstitucional.

2.2. Los Problemas de Ejecución de los PDM

Esta sección del trabajo se sustentó en base a dos informes: "Ejecución de los PDM en Puno: Relaciones internas e interinstitucionales" y "Ejecución de los PDM en Puno: Relaciones con la población beneficiaria".

En cuanto a los informes de grupo sobre la ponencia "Ejecución de los PDM en Puno: Relaciones Internas e Interinstitucionales", debemos señalar que éstos mostraron también algunas coincidencias de enfoque. Los grupos 1, 2 y 4 centraron su interés en el problema de desfase entre planeamiento y programación y la mayor preeminencia de los procesos de presupuesto frente al manejo de aspectos estratégicos. El grupo 3 planteó recomendaciones para enfrentar el conflicto de la presencia simultánea de métodos y modelos de extensión, saliéndose de lo pedido. El grupo 5 enunció el tema del conflicto entre tareas que exigen creatividad y mayor flexibilidad frente al conjunto de normas que regulan rígidamente a la administración pública, agrupándose en dos ejemplos: la gestión financiera y la política de personal. Los grupos 6 y 7 centraron su interés en las condiciones de la gestión financiera.

Para dar cuenta del tratamiento de estos temas, hemos seleccionado algunas conclusiones.

Desfase entre Ejecución-Control-Evaluación

"La ejecución de un plan requiere de una flexibilidad que permita involucrar aspectos manejables o adaptables a la realidad, y no recluirse en la elaboración de documentos

rígidos y normativos, lo que implica una constante revisión de estrategias de trabajo".

"Dentro de la organización y administración del PDM se da una división rígida entre el trabajo técnico y el social, con criterios de evaluación en función a los aspectos técnicos, afectando el desarrollo y esencia de la tarea".

"No existe una compatibilidad entre las normas que se establecen con fines de evaluación y los métodos e instrumentos de trabajo, que son distintos en cada uno de los PDM: investigación-acción, capacitación-visita, etc."

Desfase entre Planeamiento y Programación

"Existe un divorcio entre los niveles estratégicos de decisión y los niveles operativos, lo que se manifiesta en una deficiencia gerencial".

"No se toma en consideración la satisfacción o insatisfacción del usuario, importa más hacer una programación presupuestal y no una planificación".

"Falta de identificación con la concepción y estrategias de desarrollo microregional".

"Enfasis en programación presupuestal en detrimento de las estrategias debido a la normatividad pre-existente y a la limitación de recursos humanos".

Exceso de Trámites y Normas

"Existen una serie de leyes y normas con una serie de exigencias de parte de los órganos superiores, para la elaboración de presupuestos que distraen a la mayor parte del personal".

"Distracción de la labor de los planificadores en otras tareas que no son de su competencia".

"Un PDM implica un desenvolvimiento continuo, de rápidas decisiones y eminentemente ejecutivo, se encuentra limitado por cuanto se encuentra en gran medida supeditado y condicionado al sistema normativo existente para el conjunto de la administración pública".

Capacidad de Personal Técnico

"Falta de comprensión de una persona del rol al interior de la institución".

"Que el capacitador o extensionista conozca y tenga experiencia en el dominio de los diferentes modelos y métodos".

"Los técnicos responsables de las obras no planifican en forma oportuna el requerimiento de los materiales, lo que trae como consecuencia un desfase entre la programación y la ejecución de la obra".

"El personal que trabaja en los sistemas administrativos no tienen experiencia ni formación, ni ha recibido capacita para su mejor desempeño en la organización".

Condiciones de Gestión Financiera

"El flujo financiero llega recortado, descontinuamente y en tiempo inoportuno, lo que afecta el empleo del recurso tiempo, la ejecución y el cumplimiento de metas".

"Falta de capacidad de negociación y gestión del aporte administrativo regional para concertar créditos adecuados y oportunos".

"La política financiera nacional no guarda relación con las necesidades de desarrollo microregional-regional".

"El sistema financiero regional funciona aislado de las necesidades de financiamiento microregional y con poca o ninguna capacidad de decisión".

"Presencia de una reducida asignación presupuestaria a la región".

El análisis sobre el tema "La Ejecución de los PDM en Puno: Las relaciones con la Población Beneficiaria" permitió acumular el trabajo de análisis y debate sobre los dos temas precedentes. Hasta ese momento los centros de interés estuvieron puestos en el tratamiento de la información, en el enfoque sectorialista para elaborar los diagnósticos de los PDM, en el método, en las condiciones de elaboración, en la participación de la población en la elaboración del diagnóstico, todo ello en función de la formulación de los PDM. En cuanto a la ejecución el interés se centró en: el

desfase entre ejecución-control-evaluación, el desfase entre planeamiento y programación, el exceso de normas y trámites y la capacidad del personal técnico. Estos puntos de interés volvieron a aparecer pero desde una perspectiva más global y asociada a la noción de misión y organización, y ambas asòciadas con el medio o realidad regional.

Los grupos enfatizaron, sin embargo, algunos temas en esta labor de síntesis. El grupo 1 se preocupó más por el manejo de la realidad usando como prueba el grado y nivel de comprensión de las necesidades de la población en la formulación y ejecución de los PDM. Las aspiraciones de la población llevaron a una primera consideración del concepto de estrategia. Los grupos 2, 4, 5 y 6 se preocuparon por el análisis de las condiciones de participación de la población en la ejecución de los PDM. Los grupos 3 y 7 destacaron el tema del impacto de la organización de los PDM en las relaciones con la población beneficiaria, desde la concepción hasta la evaluación de los PDM.

Para una mejor apreciación del análisis veamos algunas de las conclusiones logradas:

Manejo de Realidad

"La relación de los PDM con la población beneficiaria se establece a partir del conocimiento de la realidad y de la determinación de sus necesidades, para desembocar en la programación de acciones, encontrándose serios problemas en el conocimiento de la realidad y determinación de necesidades, por las características particulares de la población".

"Las diferentes concepciones de formulación de los PDM condicionan o sesgan el conocimiento de la realidad y de la determinación de necesidades de la población".

"Los objetivos planteados por los PDM, en algunos casos, no son compatibles con las aspiraciones de la población por la aplicación de métodos inadecuados, que no responden a las características propias de la población beneficiaria".

"La complejidad y amplitud del conocimiento requerido, para posibilitar el cumplimiento de la tarea, arroja un alto grado de incertidumbre acerca de su logro".

"Los PDM, para cumplir con sus objetivos, se dirigen a los niveles representativos superiores y captan sus intereses.. sin considerar que existen diferentes estratos o categorías

sociales... lo que lleva a una irracional asignación de recursos, acentuando más los desequilibrios existentes".

Condiciones de Participación

"La participación de la población se hace más completa y crítica en la medida en que el programa se desarrolla, debido en gran parte a que no existen metodologías adecuadas de trabajo con la población. Asimismo, se observa que la participación de la población está en relación directa con la solución de sus problemas vitales".

"La diversidad de concepciones acerca de la participación de la población, el desconocimiento de los actuales niveles alcanzados por la misma participación, la heterogeneidad de los estratos poblacionales y de la identificación de sus intereses y niveles organizativos, los grupos de poder, la diversidad de la tenencia y la falta de mecanismos adecuados que instrumenten la participación, tornan difícil la tarea institucional".

"La poca identificación de los técnicos con la necesidad de la participación de la población, los limitados recursos humanos dedicados a ella, la falta de coordinación interinstitucional en el tratamiento del problema y la inexistencia de una operacionalización de la estrategia correspondiente, para identificar los niveles de participación requeridos para el desarrollo microregional, denotan un problema de coordinación y gerencia de la participación".

La Organización del Proyecto para la Participación

"La participación poblacional debe ser comprendida como una necesidad desde la concepción de la tarea hasta la evaluación".

"El grado y nivel de participación y la aplicabilidad de los métodos está en función de los objetivos del proyecto, es así que son diferentes si se trata de un proyecto de inversión o de uno estratégico y del estrato poblacional".

"Los proyectos o actividades entregadas por encargo a los sectores dificulta la participación en tanto no hay identidad con la política del programa".

"La estructura organizativa regional no es adecuada, porque no posee atribuciones para integrar a los sectores de la

actividad económica y poder cumplir con las tareas en forma tal que permita armonizar objetivos y métodos de trabajo; ésta es una de las razones por la que se da la duplicidad de acciones en un mismo ámbito. Organización similar presentan los PDM como reflejo de la administración pública regional, debido a que no cuentan con mecanismos que tengan capacidad de concertar acciones, canalizar aportes de cooperación técnica internacional, delimitar funciones y ordenar la aplicación de la tarea en el ámbito rural".

"En la estructura orgánica de los PDM no existen unidades o áreas de investigación social para la aplicación de proyectos de desarrollo social ni unidades de seguimiento y evaluación, que verifiquen la adecuación de los métodos de trabajo a los estratos de la población beneficiaria, tampoco se da valor al idioma nativo y el personal de campo no recibe estímulos ni recompensas que le permitan trabajar con satisfacción".

Como se puede apreciar, el interés de aprestamiento o introducción de análisis organizacional se pudo hacer con fluidez y en algunos casos se llegó a conclusiones de buena calidad en su formulación.

3. La Preparación y Conducción del Trabajo de Campo No. 1

3.1. La Preparación

Dentro del programa de trabajo previsto se pasó a la preparación del trabajo de campo. Como actividad preparatoria de esta etapa se solicitó a los participantes que en forma individual presentasen un esquema de plan de trabajo que contuviese: tema, problema, dimensiones y variables de análisis, y fuentes de información. Este ejercicio se hizo luego de la 2a. jornada y permitió apreciar el grado y nivel de asimilación de los participantes; y hacer los ajustes necesarios.

Se organizó a los grupos bajo el criterio de la experiencia común; por ello el criterio de la institución en la que laboraban fue el primero y el segundo, si es que el primero no se aplicaba, fue un campo común de actividad profesional.

Conformados los grupos se les asignó un tutor. La tarea encomendada era:

a. Definir el problema a ser estudiado en base a la propia experiencia en su organización.

b. Precisar las dimensiones y variables que serían estudiadas, consultando las ponencias del internado.

C. Identificar la información necesaria.

d. Señalar el método y las fuentes de información.

e. Realizar el análisis y preparar el informe.

Estas instrucciones enfatizaron en los aspectos de cómo diseñar el plan de trabajo, pues los relativos a los objetivos y contenidos fueron objeto de sesiones de trabajo de toda una jornada.

Esta fase, resultaba importantísima pues se ponía por primera vez en práctica el planteamiento de que la experiencia es una fuente de conocimiento y que el Curso-Taller estimularía la reinterpretación de la experiencia. En esta fase se enfatizó una identificación de problemas. Se quería que el participante, al final de este período, estuviese en capacidad de observar, analizar y descubrir un problema relevante de organización y gestión a partir de su propia experiencia.

La capacidad de observación se volvió un aspecto central. Para apoyar esta capacidad se distribuyó una guía de observación, como instrumento auxiliar para el trabajo de campo. Esta guía se estructuró para señalar preguntas claves sobre un conjunto de temas: política y planificación; organización, coordinación y comunicación; dirección; personal y recursos humanos; relación con la población; control; logística; componentes y su gestión; recursos financieros del proyecto; información, evaluación y producción; investigación. Su uso en otras experiencias estaba probada (1) y en este caso se hicieron las adaptaciones correspondientes.

Hasta este momento los participantes habían realizado un ejercicio colectivo de sistematización de su experiencia. En adelante el ejercicio sería también colectivo pero en un número que variaría entre 2 y 7 personas. Los participantes deberían, luego de presentar su plan de trabajo, tener un mínimo de sesiones de trabajo para: especificar el plan de trabajo, discutir el avance y la recolección o sistemati

(1) Ver Giesecke, Cáceres y Wooton, La Administración de los Servicios de Atención Materno Infantil y Población en Lima Metropolitana, Lima, ESAN, Departamento de Investigación, 1982.

zación de la información, y finalmente para la redacción. Para uniformizar el uso del tiempo y precisar fechas de las asesorías del trabajo de campo se precisó un calendario.

Luego del trabajo de preparación se definieron los siguientes temas:

TEMAS DEL TRABAJO DE CAMPO

Grupo	Tema
1 y 2	Influencia de la organización y gestión del PRODERJU en los resultados físico-financieros del Proyecto.
3	Participación de la población en la formulación de PDM.
4	La organización y gestión de los PDM y la programación de inversiones.
5	Procedimientos y mecanismos de organización y gestión en la ejecución y cumplimiento de las estrategias de planes y programas.
6	La información en la formulación de los PDM.
7	Los programas de crédito dentro de los programas de desarrollo rural.
8	Mensuramiento del impacto o efectos al interior del PDM Juliaca, en sus aspectos organizacionales y de gestión, como consecuencia de las conclusiones obtenidas en las evaluaciones periódicas llevadas a cabo durante la vida útil del Proyecto.
9	Organización de la extensión en el PRODERJU.
10 y 11	Los PDM y los gobiernos locales.
12	Relaciones de coordinación del sector público agrario regional.
13	Relaciones interinstitucionales entre CIPA XV y otras organizaciones estatales.
14	Coordinación interinstitucional ONAA-Salud, para el logro de objetivos comunes a partir del proyecto PAT-PAMI.
15	Organización y relaciones internas de la Dirección Departamental de Educación: Supervisión y Centros Educativos.

3.2. La Conducción

Los trabajos de campo afinados y con el cronograma de trabajo, fueron recepcionados en Lima en la segunda quincena de octubre de 1984, lo cual permitió a Alberto Paniagua preparar el trabajo de asesoría y supervisión del trabajo de campo 1 mediante un plan de acción en el que se precisaba: las características de los informes, el nivel de análisis, los resultados específicos, la estrategia para la organización del trabajo, la estrategia para el logro de resultados y la presentación de resultados.

De este documento deben destacarse las previsiones sobre lo que se debe inducir, alentar, corregir y evitar, pues ellas sintetizan el interés por garantizar un proceso de aprendizaje a partir de la propia experiencia. Este documento sirvió también para supervisar el trabajo de tutoría y definir metas académicas y didácticas con los participantes.

Este plan de acción destacó que, dado que se busca un ejercicio de observación, la descripción tiene un valor en cuanto permite conocer la lógica y características de funcionamiento de la organización, identificar la tarea en estudio, apreciar cómo se organizan los equipos y definen sus funciones, ver qué mecanismos se establecen para las interrelaciones funcionales, y establecer con qué otras entidades trabajan, cómo se relacionan y cuál es la clientela de la organización.

Esta línea descriptiva debería dar cuenta del funcionamiento real de la organización. Se trató de evitar una comparación entre el manual de organización y funciones y "la práctica", o una descripción de las normas o de lo formal en la organización para ir luego a lo real y a lo actual. El análisis, debería partir de la descripción de problemas de organización y gestión y de establecer relaciones causales y los efectos en la organización y gestión.

Por considerar de interés transcribimos las previsiones para garantizar los resultados deseados:

Lo que se debe Inducir

- El trabajo descriptivo sobre el funcionamiento real de la organización.

- El uso adecuado de dimensiones y variables organizaciona-

les.

- La definición de problemas dentro del campo de las variables de organización y gestión.

- La correcta distinción entre lo general y lo particular.

- La asignación apropiada de pesos a los aspectos fundamentales y a los secundarios.

Lo que se debe Alentar

- El intercambio horizontal de criterios, tratando de obviar las jerarquías funcionales de los miembros de cada grupo.

- La disposición para el trabajo y el interés para efectuarlo.

- La máxima aplicación de la experiencia de los participantes.

- El recurso a los casos, o ejemplos, que nacen de la práctica cotidiana.

Lo que se debe Corregir

- Las descripciones en extremo detalladas.

- El uso incorrecto de conceptos y categorías organizacionales.

- El uso de variables o indicadores irrelevantes o carentes de contenido analítico.

- Las afirmaciones subjetivas.

- La derivación en temas no pertinentes.

- La distribución desproporcional del trabajo entre los miembros del grupo.

- El uso de la jerarquía como mecanismo o recurso de presión en la distribución interna del trabajo.

Lo que se debe Evitar

- La profusión de datos y estadísticas. Estos pueden ir en anexos o referencias si se considera pertinente.

- La transcripción exagerada de textos relativos a reglamentos, normas, manuales, etc.

- La identificación de áreas problema en personas y no en términos de funciones o interrelaciones funcionales.

- Las conclusiones que lleven al planteamiento de soluciones o los análisis hechos en base a supuestas soluciones.

- La extensión de los trabajos más allá de 15 páginas.

3.3. Balance de los Planes de Trabajo de Campo No. 1

El primer trabajo de campo tuvo problemas en su ejecución. No es fácil crear un clima de seguridad entre personal profesional cuyo oficio no sólo no es investigar sino que tiene también cierta desconfianza con el investigador. Normalmente prevalece la idea del marco teórico, las hipótesis, las variables, indicadores, operacionalización de unidades de análisis, pues con frecuencia se recurre a manuales de métodos y técnicas de investigación social.

Esta dificultad fue enfrentada restando la supuesta majestuosidad de la investigación social y estableciendo la distinción entre investigación académica e investigación profesional. Se subrayó que de la descripción surgirían la identificación de problemas de organización y gestión y a partir de ello el análisis específico.

De acuerdo a las instrucciones dadas a los grupos de trabajo de campo, el plan correspondiente debía precisar: la definición del problema, las dimensiones y variables de análisis, la precisión de la información necesaria, los métodos de obtención de la información, el análisis o tratamiento de la información y el cronograma.

En las primeras etapas, salvo el grupo 7 que presentó limitaciones en la definición del problema y la precisión de métodos de obtención de la información, no se presentaron problemas. Donde si hubo dificultad fue en la precisión del tratamiento o análisis de la información, sólo 4 de 13 grupos pudieron precisarla.

Esto indicaba limitaciones que no podían ser superadas al inicio del trabajo y una alerta sobre el proceso de aprendizaje en base a la propia experiencia.

Los centros de interés de los distintos grupos de trabajo fueron:

Grupo 1 y 2. Tema: Influencia de la Organización y Gestión del PRODERJU y los resultados Físico-Financieros. Planteaban la necesidad de identificar en qué medida los factores de organización y gestión habían gravitado en el cumplimiento de metas físicas. La formulación fue genérica y no permitió identificar la dirección del análisis.

Grupo 3. Tema: Participación de la Población en la Formulación de los PDM. Centró su interés en la insuficiencia de los recursos humanos y financieros, en la coordinación interna así como en los plazos, como limitantes para la participación de la población.

Grupo 4: Tema: La Organización y Gestión de los PDM y la Programación de Inversiones. El grupo planteó la contradicción entre la concepción y la estrategia de desarrollo regional y la asignación de recursos al programa de inversiones, la misma que se expresó en una declaración de la importancia de los PDM a nivel de estrategia pero no en el financiamiento del programa de inversiones frente a los proyectos sectoriales que tienen mayor asignación en el programa sin contar con un respaldo de la estrategia de desarrollo. Se señaló también la incidencia de los cambios en la organización, administración sectorial, ORDEPUNO, CORPUNO.

Grupo 5. Tema: Procedimiento y mecanismo de organización y gestión en la ejecución y cumplimiento de planes y programas. Se planteó el problema de inutilidad de planes y programas de desarrollo porque no estaban identificadas las estrategias, métodos y procedimientos a nivel organizativo que hicieron posible su ejecución y cumplimiento; no se orientó la inversión ni las gestiones con las fuentes de financiamiento.

Grupo 6. Tema: La Información en la Formulación de los PDM. El grupo centró su interés en la información como instrumento de gestión. Se preocuparon de analizar las fuentes, uso y análisis de la información sectorial y la escasa fiscalización de la misma en el proceso de formulación de los PDM.

Grupo 7. Tema: El Programa de Crédito Agropecuario en el PRODERJU. Aún cuando no se definió el problema se advirtió

un interés por describir la operación del programa de crédito para ir identificando problemas en todas las dimensiones posibles.

Grupo 8. Tema: El Funcionamiento del Area de Administración del PRODERJU y sus Efectos al Interior del Mismo en los Aspectos Organizacionales y de Gestión. Se preocuparon del impacto de área de administración en el Proyecto ya que diversas evaluaciones la habían calificado como "área crítica". El grupo se propuso analizar esta situación.

Grupo 9. Tema: Participación de la Población Rural en los Programas de Extensión Agropecuaria. El grupo se interesó por identificar las condiciones de participación de la población en los programas de extensión, considerando que ella era importante y estaba consignada en la estrategia de desarrollo regional. El grupo señaló con claridad sus áreas de observación: el tratamiento de la población en el diagnóstico, la organización de la población, los métodos de trabajo y la transferencia de tecnología.

Los grupos 10 y 11, abordaron el tema de La Coordinación interinstitucional entre el PDM Melgar y el Consejo Provincial de Ayaviri para examinar su estado de situación.

El grupo 12. Tema: Relaciones de Coordinación del Sector Público Agrario Regional. Centraron su interés en las consecuencias para los usuarios de una inadecuada coordinación insterinstitucional.

El grupo 13, con el tema Relaciones Insterinstitucionales del CIPA XV con otras organizaciones, centró su interés en el problema de la interferencia de otras organizaciones para el cumplimiento de sus fines, particularizando la problemática de superposición y duplicación con las acciones de Corporación a través de su Gerencia de Desarrollo Comunal, la misma que concurre con otros fines y métodos.

El grupo 14, abordó el tema de La Coordinación Interinstitucional de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario y el Ministerio de Salud en la Ejecución del Proyecto de Apoyo Técnico al Programa Alimentario Materno Infantil (PAT-PAMI) a nivel de la política, decisiones, recursos humanos y financieros, mecanismos de coordinación.

El grupo 15, con el tema: Organización y Relaciones Internas de la Dirección Departamental de Puno, centró su interés en la desarticulación interna que no permitía fluidez a las relaciones administrativas y técnico-pedagógicas.

Una evaluación de los planes de trabajo de campo atendiendo a su precisión y coherencia en cada una de sus etapas, se aprecia en el Cuadro siguiente.

Entre la definición de los planes de trabajo de campo y su ejecución se enviaron dos circulares. La primera, fechada el 26 de octubre de 1984, reafirmaba los objetivos del 1er. período académico; daba información sobre procedencia y función de los participantes, sobre los intereses presentes en los planes de trabajo de campo, opiniones de los participantes sobre el primer internado y sugerencias para el segundo. Se informó igualmente sobre los criterios y momentos de las calificaciones. Finalmente se señalaban recomendaciones para la preparación del segundo período académico y la fecha de la misma. La segunda circular, fechada el 12 de noviembre de 1984, recordaba la fecha de entrega, lugar y número de ejemplares.

4. Apreciación del Trabajo de Campo No. 1

Con el objetivo de presentar los problemas de asimilación del método se da cuenta del primer trabajo de campo.

El trabajo de los grupos 1 y 2, no llegó a su cometido pues no resolvió con claridad su objeto de estudio. La perspectiva "macro" en el análisis parece más una evasión que un enfoque. La descripción, en algunos casos detallada no logró precisar o identificar áreas de problemas que permitiesen un análisis en profundidad. Se evidenció una sobreestimación de la propia capacidad de análisis y una subestimación de los métodos y técnicas simples para acercarse a la realidad. Se aplicaron estándares generales para "medir" avance físico o financiero, útiles para momentos de agregación pero no para el análisis. Se evidenció la no correspondencia del análisis y las conclusiones. En estos últimos aparecieron las variables organizacionales de mayor relevancia.

El grupo No. 3, cambió de eje de análisis, pasó del tema originalmente propuesto: la participación de la población en la formulación de los PDM a otro: los conflictos internos de la Corporación para actuar en una misma área: Juli-Ilave. El trabajo analizó los roles de las unidades de la corporación encargadas de la formulación y de la ejecución de acciones con participación de la población en la misma zona. El trabajo no precisaba bien al inicio si era más importante la normatividad, la calificación de recursos humanos o la coordinación interna. El desarrollo de la coordinación como tema se definió más claramente al final del trabajo y es en este campo donde fue eficiente al señalar proble

CALIFICACIONES DE LOS PLANES DE TRABAJO DE CAMPO No. 1

Etapas \ Grupos	1 y 2	3	4	5	6	7	8	9	10 y 11	12	13	14	15
Definición del Problema	C	A	A	A	A	s/d	A	B	B	B	A	A	A
Identificación de Dimensiones y Variables	C	A	B	A	B	C	A	C	C	B	C	A	B
Información Necesaria	C	A	A	B	A	C	A	C	B	B	C	B	B
Métodos de Obtención de la Información	C	A	A	C	A	C	A	B	B	B	C	A	B
Análisis de la Información	C	s/d	s/d	B	s/d	s/d	A	C	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Planes de Trabajo de Campo No. 1, elaborado por el autor.

mas de organización y gestión. Parecería que finalmente prevaleció un sub-tema y tiñó el conjunto del trabajo y que el razonamiento fue: "para lograr la participación de la población debe haber coherencia entre las unidades de CORPUNO" y se dedicó más tiempo al examen de la falta de coordinación y crisis de dirección que al tema de las relaciones con la población.

El grupo 4, también desplazó su eje de análisis respecto del plan de trabajo de campo en el que se destacaba con mayor nitidez el examen de la contradicción de programación de inversiones con la concepción de desarrollo. El trabajo giró en torno a la incidencia de los cambios organizacionales en la política de programación de inversiones, su ejecución y evaluación. El trabajo fue eficiente al precisar los problemas respecto de las prioridades, las limitaciones provenientes de las directivas del MEFC que favorecen una estrategia de dispersión de inversiones y por lo tanto dan más peso a los proyectos sectoriales. Se señala la presión que ejercen los sectores para financiar gastos generales con recursos de programas de inversiones. En cuanto a éste se señaló la excesiva tramitación que limitaba la capacidad de ejecución en el primer trimestre del año fiscal y el poco margen para aplicar las autorizaciones de giro.

El grupo 5, desarrolló el tema bajo una perspectiva de autocrítica institucional en la actividad planificadora, a la que caracterizaron por su alto grado de incertidumbre, pues su organización no fue capaz de permitirle oportunidad, variabilidad y flexibilidad. Para identificar la multiplicidad de problemas que explican este problema trabajaron con una matriz que presentamos en el Cuadro sgte. la misma que en una primera parte registró más la consideración del ... "debe ser"... y en una segunda parte el problema concreto o real.

Areas Problema / Etapas	Política y Planificación		Red o Sistema Regional de Planificación					
	1	2	3	4	5	6	7	8
Formulación								
Ejecución								
Evaluación								

1 = Concepción, 2 = Metodología, 3 = Estructura Orgánica, 4 = Asignación de Responsabilidades, 5 = Cronograma de Actividades, 6 = Normatividad, 7 = Personal, 8 = Recursos Financieros.

El uso en doble momento de esta matriz fue interesante. Sin embargo, el análisis de las diferencias no se hizo. Pusieron especial atención en la administración del tiempo contrastando el cronograma previsto en la formulación, ejecución y evaluación de los planes con lo que efectivamente ocurrió. Las conclusiones fueron sobre los ítem seleccionados: concepción y metodología, etc. pero sin sustento del porqué. En este caso puede decirse que faltó remate para un documento óptimo y que hubo un gran esfuerzo por observar, en forma sistemática, los problemas de organización y gestión.

El grupo 6, desarrolló su trabajo observando cómo se usaba la información, y los problemas de organización y gestión en este campo de actividad en los estudios de cuatro PDM: Puno, Frontera Sur, Sandia y San Gabán. Para el informe se ejemplificó con el PDM Frontera Sur. El estudio describió la organización y funciones de la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación (ODPP) contrastando la estructura formal y real; las características del personal: selección, calificación y experiencia, promoción y remuneraciones; y los recursos humanos y financieros disponibles. El tratamiento del tema de gestión se hizo en tres planos: relaciones funcionales (internas) en el tratamiento de la información, relaciones interinstitucionales, relaciones con la población y énfasis en la descripción más que en el análisis; la descripción fue sumamente rica por la cantidad de problemas relevantes que identificaron y que consignamos sintéticamente a continuación.

Las áreas problemas identificadas fueron: 1. En el plano de las relaciones funcionales, "existen problemas derivados de la calidad de la ubicación de los equipos que estudian y formulan los PDM en la ODPP pues ni su tarea ni sus funciones están claramente definidas. La captación, procesamiento y uso de la información presentan niveles críticos por problemas en la dirección, dotación de recursos, calificación de los recursos humanos y la política de personal, y por la ausencia de sistematización de experiencias y uso de retroalimentación de evaluaciones realizadas". 2. En el plano de las relaciones interinstitucionales, la precisión de problemas se centra en razón a la orientación de las entidades productoras y a la vez usuarias de la información sectoriales, regionales o multisectoriales; se advierte rigidez en esta parte a diferencia de la anterior. 3. En el plano de relaciones con la población, los problemas descritos están alrededor de: las condiciones de captación de la información y el tipo de relaciones con los informantes en caso de recogerse directamente la información, en los cuales se presentan problemas de naturaleza cultural y de definición de roles".

El grupo 7, produjo más un informe de funcionamiento del programa

de crédito agropecuario en el PDM Juliaca, que una identificación de problemas de organización y gestión. El informe es bueno y de él se desprenden o se pueden implicar problemas en: los trámites, condiciones de oferta del crédito, discriminación del Banco Agrario entre usuarios del Banco y los del PDM Juliaca; y sobre todo en la eficacia del programa que sólo cubría el 20% de sus metas a lo largo del proyecto. En general el trabajo señaló solamente pistas de análisis para identificar problemas.

El grupo 8, estudió el funcionamiento del área administrativa del proyecto y sus efectos al interior del mismo en los aspectos organizacionales y de gestión. Para ello partieron del hecho de la complejidad y condicionantes existentes en el área administrativa; la misma que absorbía de modo cada vez más creciente el tiempo dedicado por los directivos del proyecto en desmedro de los aspectos técnicos. Analizaron para ello la normatividad vigente y los informes de evaluaciones efectuados. También aplicaron una encuesta y realizaron entrevistas. Las conclusiones fueron: en primer lugar, el área administrativa había sido estudiada en razón a su funcionamiento pero no se habían analizado las condicionantes que limitaban el funcionamiento administrativo. En segundo lugar, concluyeron sobre las actitudes del trabajador, la concepción y satisfacción laboral, el flujo de recursos, y los recursos humanos del proyecto. Al respecto se puede señalar que había un alto grado de satisfacción por el trabajo, a pesar de que las remuneraciones no eran altas y las condiciones de trabajo no eran adecuadas. De otro lado se identificaron los condicionantes externos que limitaban la performance de la gestión financiera y que escapaban al control del proyecto. Este trabajo resultó el más importante de todos pues desarrolló instrumentos de análisis para identificar problemas de gestión y demostró que sus autores realizaron una observación sistemática de las condiciones de gestión administrativa.

El grupo 9, estudió la participación de la población rural en la ejecución del programa de extensión agropecuaria del PDM Juliaca. Partieron de la hipótesis de que la organización del proyecto no convoca ni permite la participación. El estudio se centra en las condiciones de formulación del programa de extensión, la metodología de relación con la población aplicada en el programa y las condiciones socio-económicas de la población. En cuanto a la formulación se concluyó que el campesino (2) demanda como tal una relación con el Sector Público y se le responde sólo en cuanto ganadero pequeño, también se destacó la descoordinación

(2) La noción del campesinado como productor con una cartera de actividades diversificada no es entendida en el Sector Público y con frecuencia se establecen programas de desarrollo para una sola actividad de su portafolio.

con los componentes de investigación y capacitación del proyecto. En cuanto a la metodología se criticó el sistema de extensión de capacitación-visita por no adaptarse a las necesidades y condiciones del productor; el modelo privilegiaba el cultivo o crianza único, aplicable a problemas homogéneos socio-económicamente y para productos de buena colocación en el mercado; en el plano organizativo se critica la rigidez de las organizaciones, situación que no se adecúa a la realidad o los problemas que se presentan en la extensión donde se requiere de organizaciones muy flexibles. Se destacó que los esfuerzos de adaptación se hicieron orgánicamente. En cuanto a las condiciones socio-económicas se analizó la estratificación social, concluyéndose que los medianos productores son los que mejor responden al Programa de Extensión mientras que los pequeños y medianos se ausentaron y retiraron pues no encontraron respuesta a sus problemas; ellos fueron agrupados en grupos de 20 a 30 personas. Complementariamente se destaca las dificultades de captar la participación en el altiplano por las limitaciones del productor de correr riesgos cuando su estrategia, más que incrementar su producción, es subsistir.

Los grupos 10 y 11, estudiaron las relaciones del PDM Melgar y el Gobierno Local. El estudio se hizo dando cuenta del contraste entre la organización formalmente definida y la que realmente funcionaba. Sus conclusiones más importantes fueron: inoperancia de la coordinación interinstitucional, ausencia de concertación; limitaciones en el personal del PDM Melgar que no se identificaba con el proyecto; ejecución de proyectos encargados por otras unidades de la CORPUNO, en cuya definición no participaron ni el Gobierno Local ni el PDM Melgar; ausencia de criterios para priorización de proyectos, muchos de los cuales venían impuestos, dificultades en la gestión financiera y limitaciones presupuestales. En el trabajo hubo más descripción que análisis pero se ubicaron problemas relevantes.

El grupo 12, abordó el tema de las relaciones de coordinación del sector público agrario regional en la conducción del desarrollo. El estudio ubicó las áreas de competencia del sector agrario: aguas y suelos, Reforma Agraria, actividad agropecuaria, agroindustria, forestal y fauna. Se señalaron también las áreas de promoción, producción, productividad, ampliación de frontera agrícola, transferencia de tecnología, investigación, extensión y fomento, regulación de tenencia y propiedad de la tierra, desarrollo agroindustrial, comercialización, uso y conservación de recursos. Señalaron las entidades del sector: Región Agraria, CIPA, CENFOR, ENCI, ECASA, ENACO, las entidades vinculadas como el Banco Agrario, Proyectos Especiales y las organizaciones gremiales. Luego describieron la organización del sector en función a: a) la estructura organizativa, b) los ámbitos, c) la capacidad de decisión y nivel de delegación de funciones, y se señalaron

los mecanismos de coordinación agraria: Consejo Regional de Coordinación Agraria, Comité Regional y Local de Coordinación, Comité Consultivo Agrario Departamental. Hasta aquí el peso mayor recayó en la descripción. La identificación de problemas consignó el área administrativa de observación, la descripción del problema y los efectos. El centro de interés estuvo en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos; reorganizaciones del sector, frondosidad de dispositivos legales que hacían rígida la gestión, limitaciones en la capacidad de decisión de funcionarios locales del sector y concentración del nivel de decisión a nivel regional, formalidad de la coordinación interinstitucional; limitaciones en la participación de entidades agrarias representativas. El trabajo, a pesar de llegar a la identificación de problemas no entrelazaba con las partes anteriores.

El grupo 13, desarrolló el tema relaciones interorganizacionales del CIPA XV con otras organizaciones a través del problema de la interferencia y superposición de acciones de desarrollo rural (extensión y promoción agropecuaria) entre el CIPA XV, la Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO y la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario en el departamento de Puno. El trabajo a pesar de que presenta grandes limitaciones presenta un sub-producto interesante: presenta el punto de vista de una de las partes del conflicto en el cual puede apreciarse el subjetivismo para enfrentar el "análisis" o más propiamente la "defensa" de los fueros institucionales del CIPA frente a otras instituciones. Este trabajo, que fue sustentado luego, durante el segundo período académico, mereció la crítica unánime de los participantes quienes plantearon muchas observaciones que evidenciaban un alto grado de asimilación de los métodos y técnicas de análisis organizacional. Para los integrantes del grupo primó el interés de "probar" la interferencia antes que analizarla.

El grupo 14 realizó el estudio en el campo de la coordinación interinstitucional, Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y Min. de Salud en la ejecución del Proyecto de Apoyo Técnico de Programa Alimentario Materno Infantil" PAT-PAMI. El estudio abordó el tema presentando el origen y características del proyecto y precisando el interés de identificar los factores negativos de las relaciones insterinstitucionales entre ambas. Para este efecto estudiaron las condiciones en las que se formulaban las políticas; las relaciones entre directivos responsables de la operación; el manejo de recursos humanos y financieros del proyecto, la supervisión, y la participación poblacional. Las conclusiones más importantes están alrededor de la crisis de dirección, desde el nivel nacional como a nivel departamental. Se subraya el hecho de que las instancias técnicas reemplazaron parcialmente estas carencias ya que privilegiaron los aspectos de gestión financiera antes que los estratégicos. El trabajo identificó problemas pero sin lograr un manejo adecuado de las variables organiza

cionales.

El grupo 15, realizó el estudio en el campo de la coordinación interna, y se centró en el análisis de la organización y relaciones internas de la Dirección Departamental de Educación a través de la supervisión. El trabajo fue más descriptivo que analítico. No identificó con suficiente precisión los problemas, los mismos que estaban en el campo de la dirección, identificación con la tarea y la institución, coordinación y normas y procedimientos de trabajo.

El centro de mayor interés para los participantes estuvo en la etapa de la ejecución y en las relaciones interinstitucionales. Esta mayor preferencia nos indica la importancia de la coordinación pero también nos refleja la importancia otorgada a los factores extrainstitucionales para la identificación de los principales problemas de gestión. Esta situación no fue inducida sino más bien refleja el centro de interés de los debates del primer internado: el tema de la coordinación interinstitucional, en las recompensas y la participación, en ese orden de prioridad.

Para culminar esta fase y articularla al segundo período académico se organizó la presentación de resultados de cuatro trabajos:

- un grupo sobre relaciones internas, el grupo 8
- dos estudios sobre relaciones interinstitucionales, los grupos 5 y 13
- un estudio sobre relaciones con la población beneficiaria.

En la circular 3, de fecha 21 de noviembre de 1984, se presentan las razones e instrucciones del caso. Se solicitó que la exposición se centrase en: precisar cuál fue el objeto de estudio, cómo lo estudiaron y qué problemas de organización y gestión encontraron.

Para tener en cuenta la progresión de los problemas recurrentes de la administración pública identificados a partir del primer trabajo de campo ensayaremos una síntesis en función de sus áreas y contenidos.

Areas

a. Problemas Generales

Contradicción entre la estrategia de desarrollo y proceso de asignación de recursos.

Crisis en el manejo de la información pues su uso no es sistemático ni sujeto a una fiscalización de su calidad. Dificulta

des para obtener información oportuna y real de parte de los sectores por su falta de vinculación con la población y de la población por su escaso grado de inserción en sus problemas.

b. Problemas de coordinación interna

Al interior de una entidad en una misma área de gestión entre unidades que cumplen funciones complementarias.

Al interior de una unidad para el proceso de planificación y programación.

c. Problemas de Coordinación Interinstitucional en un mismo sector de actividad.

d. Problemas de coordinación interinstitucional

Entre entidades del gobierno central que operan en la región.

Entre entidades regionales y entidades de gobierno central que operan en la región.

Entre entidades regionales y gobierno local.

e. Problemas de coordinación con la población

En entidades regionales.

En entidades del gobierno central que operan conjuntamente con la región.

En entidades del gobierno central que operan en la región con entidades regionales.

Contenidos

a. Conflicto en la definición de las tareas entre: entidades sectoriales del nivel nacional y sectoriales de nivel regional, entre entidades nacionales sectoriales y regionales, entre entidades regionales y locales.

b. Cambios frecuentes y bruscos de las estructuras orgánicas que se implementan a medias.

c. Problemas derivados de imposiciones del nivel central y/o parlamentarias que se expresan a través de dispositivos legales, leyes, resoluciones supremas, resoluciones directoriales.

d. Crisis en el sistema de captación y manejo de la información y su efecto en el conocimiento riguroso de los problemas reales de los agentes económicos, sociales del departamento y sus instituciones.

e. Crisis del sistema nacional y regional de planificación e inoperancia de procesos de análisis, formulación de planes, programas, evaluación; en su mayoría inoportunos que no pueden orientar al sector público ni convocar a sus instituciones en un proyecto regional.

f. Conflictos entre instituciones (gobierno central, regional y local) para la ejecución de acciones por disponer de estrategias, criterios, normas y jurisdicciones y jerarquías distintas, crisis en la articulación de los tres niveles de gobierno.

g. Conflictos entre instituciones por diferente capacidad operativa, acervo institucional y equipo.

h. Conflictos interinstitucionales por incapacidad de entender la naturaleza de las tareas definidas a las entidades y las condiciones de operación de las mismas.

i. Coordinación interna difícil por falta de precisión de las tareas, interpretación de las estrategias y ausencia del concepto de complementariedad. En general la tendencia a la disociación de las organizaciones es alta.

j. Falta de una estrategia que opere con un paquete tecnológico adecuado a las necesidades de los agentes económicos y sociales y que por lo tanto, plantee mecanismos viables para captar la participación de los agentes.

CAPITULO IV

EL SEGUNDO PERIODO ACADEMICO

CAPITULO IV

EL SEGUNDO PERIODO ACADEMICO

1. Los Objetivos

Para el segundo período académico los objetivos fueron:

a. Consolidar la capacidad de observación, análisis y descripción de problemas de organización a partir de la comparación con casos de Puno, el país y el extranjero.

b. Introducir el análisis del entorno a partir de los programas y proyectos de desarrollo en ejecución en Puno.

c. Ejercitar la capacidad de análisis de problemas de organización y gestión y el tratamiento del entorno, mediante trabajos aplicados a partir de proyectos ajenos a su experiencia directa pero cercanos a su medio de trabajo, para analizar los problemas de una zona y examinar la ejecución de un proyecto alternativo de desarrollo.

Para el logro de estos objetivos se precisaron los siguientes objetivos específicos para el Taller No. 2.

a. Discutir y sistematizar los trabajos de campo realizados so

bre problemas de organización y gestión en entidades de la administración pública regional, y afianzar el manejo concep tual asociado con esta problemática.

b. Analizar las experiencias del Programa Puno Tambopata, del Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen y de los Servicios de Investigación y Promoción Agropecuaria en Puno, para identificar sus problemas de organización y ges tión.

c. Identificar las líneas de acción y las zonas que han merecido actividades de desarrollo en Puno, a partir del análisis de los programas y proyectos de desarrollo ejecutados en el de partamento, entre 1950 y 1984.

d. Analizar, desde el ángulo de la organización y gestión, las experiencias de PDM en Cuzco, Sánchez Carrión, Huancavelica, Puno y Brasil.

e. Caracterizar la operación de la administración pública en Puno.

f. Preparar el trabajo de campo del segundo período académico.

La distribución del tiempo fue la siguiente: un día para analizar y sintetizar la problemática de organización y gestión detectada a partir de los trabajos de campo; dos días y medio para la carac terización de como venía operando la administración pública en Puno y un día para la preparación de los planes de trabajo de campo.

Durante el segundo período académico se continuó trabajando con tres modalidades: trabajo individual, trabajo grupal y plenarios. Los insumos fueron también ponencias y materiales escritos sobre otras experiencias. Se introdujo el control de lectura.

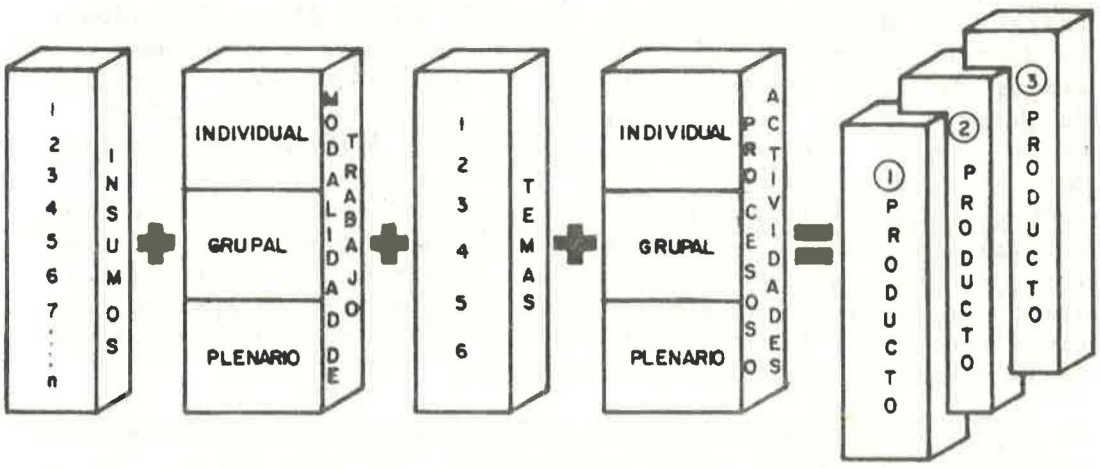
2. Mejoras en la Preparación

Un elemento nuevo estuvo presente en la organización y desarrollo del segundo período académico: un programa semi-estructurado que nos permitió preparar mejor los escenarios deseados y sobre todo conducir mejor la dinámica de análisis y síntesis que se quería estimular al poner a consideración de los participantes un conjun to complejo de información. La ausencia de este programa durante el primer período académico exigió al personal docente continuas reuniones de ajuste limitando la comunicación con los participan tes.

El programa descriptivo, que fue diseñado semi-estructuradamente, permitió comunicar más claramente las reglas de juego, hacer cambios mayores en la conformación de los grupos y lograr mayor precisión de los roles de los participantes: en el trabajo individual, en los trabajos de grupo y en los plenarios; permitió también que los ponentes ejercieran su rol dentro de marcos más precisos.

Junto a este progreso en el planeamiento educativo, el mejor conocimiento de los participantes, derivado de la observación de los mismos y de la evaluación de su rendimiento y manejo del método, nos puso en mejor situación que en el primer período académico.

La concepción que permitió organizar la dinámica del segundo taller fue la de la combinación de diversos insumos, modalidades, temas y procesos o actividades para tres productos: la síntesis de la problemática de organización y gestión, detectada en el primer trabajo de campo; la caracterización de cómo ha venido operando la administración pública en Puno; y el plan del segundo trabajo de campo.



Entre los diversos insumos tenemos: los informes de los 13 trabajos de campo, las exposiciones de los cuatro trabajos de campo seleccionados, las ponencias escritas sobre programas de desarrollo en Puno, las exposiciones de los protagonistas de programas de desarrollo en Puno, en el país y en el extranjero; los materiales de análisis sobre los programas y proyectos en Puno, las hojas de instrucción, los resultados de trabajos de grupos, y la guía de observación para el trabajo de campo 2.

Inicialmente las modalidades de trabajo fundamentales siempre fueron el trabajo individual y la lectura; seguidas luego por el trabajo de grupo para el análisis, y por el debate y la plenaria que permitía el intercambio de puntos de vista.

Los insumos y modalidades de trabajo fueron ordenados a través de los temas que permitían articular los nuevos insumos del segundo internado y también articular, retroalimentando, los del primero. Por ello, los temas fueron el centro de la atención en la preparación del 2do. período académico.

Para apreciar mejor la combinación de los temas y los procesos quizá puedan ser comparados a una secuencia continua de análisis y síntesis en función del segundo producto. El desarrollo de un tema, por ejemplo el No. 2, habilita la comprensión más profunda, del tema No. 3. Ambos, el No. 2 y el No. 3 permiten recibir mejor las comparaciones que se presentan, fruto de las experiencias en Puno, en el país y en el extranjero (Tema No. 4), y luego volver al eje de Puno (Tema No. 5), después de haber hecho un balance provisional del tema a partir de la experiencia reciente.

Todos estos temas (del 2 al 5) permitieron procesos en el plano individual, grupal y plenario. Veámoslo en el plano individual: la lectura, permitió identificar planteamientos y problemas centrales de organización y gestión en los programas o proyectos de desarrollo. En el plano grupal, permitió centrar la atención en un aspecto relevante de las experiencias presentadas, analizando y formulando una conclusión y a la vez una interrogante a los protagonistas de la experiencia; y analizar material escrito con información sobre el entorno en el cual se organizan y gestionan los programas de desarrollo. En los plenarios, se posibilitó el armado de conclusiones sobre las características de gestión, distinguiendo mejor las constantes y las variantes o singularidades de la organización y gestión de los PDM.

Este proceso continuo de análisis-síntesis en diferentes momentos, y planos estimuló la reinterpretación de la experiencia. En rigor, lo nuevo es el punto de vista o una relación para dar cuenta de dos diversos puntos de vista estimulados, a través de las hojas de instrucción empleadas.

3. Los Temas y el Debate

Para el logro de estos tres productos se organizó el desarrollo de seis temas y una actividad. Los temas fueron:

a. Problemas detectados en la organización y gestión de entida

des públicas de Puno.

b. Desarrollo rural y problemática socio-cultural en Puno.

c. Programas y proyectos de desarrollo ejecutados en Puno entre 1950 y 1984.

d. Experiencias de PDM en Cuzco, Sánchez Carrión, Puno y Huancavelica.

e. Cómo ha venido operando la administración pública en Puno.

f. Preparación de los planes de trabajo de campo.

Los contenidos desarrollados de estos temas fueron los siguientes:

3.1. Problemas Detectados en la Organización y Gestión de las Entidades Públicas de Puno

El objeto fue identificar la variedad y recurrencias de los problemas de organización y gestión detectados en el primer trabajo de campo. Para este fin se organizó a los participantes en grupos, de tal forma que estuviesen presentes representantes de trabajos diferentes. El criterio de conformación fue, por tanto, la heterogeneidad. La mecánica de trabajo fue como sigue. Cada integrante informó al interior de un grupo: qué estudió en el trabajo de campo, cómo lo hizo, y qué problemas identificó, luego del intercambio determinaron colectivamente los problemas singulares y los recurrentes, que fueron presentados luego a la plenaria en un informe escrito.

Para este propósito se contó con los siguientes insumos: la relación de temas del primer trabajo de campo, los comentarios y observaciones de Alberto Paniagua sobre los trabajos, y las exposiciones de los representantes de los trabajos de campo seleccionados 5, 8, 13 y 9.

Durante esta jornada de trabajo los expositores de los grupos seleccionados absolvieron preguntas de los participantes y en un caso recibieron duras críticas por el método usado y el poco rigor analítico, lo cual permitió apreciar una base firme en el manejo de variables organizacionales por los participantes.

El balance de problemas identificados muestra una gran coincidencia por parte de los grupos, alrededor de: la organiza

ción de la administración pública y sus continuos cambios como una razón fundamental que afecta el cumplimiento de tareas, la crisis del proceso de planificación y su desfase de los procesos administrativos, la heterogeneidad de jerarquías y ámbitos; las limitaciones de la capacidad de convocatoria para articular al sector público y garantizar una coordinación interinstitucional, los problemas de política de personal, la discrepancia entre formulación de estrategias y asignación, los problemas de flujo financiero; la falta de participación de la población y la presencia de distintas estrategias y métodos para dirigirse a la población.

3.2. Desarrollo Rural y la Problemática Socio Cultural de Puno

Este tema debía cumplir varios objetivos, en primer lugar, apoyar la síntesis de la problemática de organización y gestión y al mismo tiempo ofrecer los nuevos instrumentos de análisis; en segundo lugar, debatir el rol de los profesionales formados en ciencias sociales y las actividades de promoción y desarrollo; en tercer lugar, definir las condiciones organizacionales capaces de usar los recursos provenientes de las ciencias sociales en los programas de promoción y desarrollo.

Los insumos básicos para el desarrollo del tema fueron la lectura individual del documento "Pacha Kuti o El Mundo que Regresa" preparado en base a varios artículos de Luis Gallegos, profesor y periodista puneño, la separata y la exposición correspondiente de Félix Palacios, antropólogo puneño, además de la experiencia de los participantes en el manejo de los problemas derivados de incluir o no la variable socio-cultural en los programas de desarrollo. Todo ello fue estimulado por las ponencias de Raúl Galdo y Hernán Torres La Jara.

Debemos recordar que Alicia Sebastiani había encontrado en la revisión de la documentación de análisis de la realidad de Puno, que sustentaba la formulación de la PDM, una ausencia de manejo de información cualitativa frente a un predominio de la estadística y, en general, una marcada tendencia a no considerar las restricciones que ofrece el medio para actuar. Con esta ponencia se buscaba ofrecer elementos que permitiesen ligar estos "problemas de sociólogos y antropólogos" a la dinámica de la administración pública en el departamento.

La tabla de contenido del documento "Pacha Kuti" o "El Mun

do que Regresa", y los términos de referencia para la ponencia y exposición de Félix Palacios nos ofrece oportunidad de explicitar nuestros intereses.

En el primer caso, partíamos de un conjunto de artículos, que en muchos casos repetían información. Para usarlos se reorganizó el material en dos grandes partes: La Visión del Mundo del Campesino Puneño y el Estado y la Sociedad Puneña. En la primera parte, interesó asociar los mitos a las organizaciones campesinas para el establecimiento de relaciones sociales de producción. En la segunda, luego de ilustrar sobre los exponentes del indigenismo puneño, se presentaron los conflictos derivados de los esfuerzos de innovación cultural entre el promotor y el campesino.

En el caso de la ponencia de Félix Palacios, "Factores Socio-Culturales en la definición de las políticas de desarrollo" el pedido se orientó a tratar, en el marco de la comunicación persuasiva, tres temas: la consideración del campesinado por los funcionarios del sector público; las herramientas analíticas para comprenderlo; y los principales factores a tener en cuenta para manejar la variable socio cultural en programas de desarrollo y las posibilidades o márgenes de acción. Se trataba de entender la lógica de racionalidades distintas en permanente interacción.

La lectura de los trabajos de Gallegos y Palacios buscaba presentar elementos de la realidad de Puno como referencias para el análisis de los problemas de organización y gestión. Esta línea de trabajo era importante para la ejecución de los trabajos de campo en el segundo período académico, pues la introducción del concepto estrategia debía hacerse manejando elementos reales y actuales del medio ambiente. La asimilación de estos temas fue lenta al comienzo pero más adelante fue usada constantemente.

Completando esta jornada de trabajo tuvimos la oportunidad de leer y escuchar las ponencias de Raúl Galdo ex-funcionario de los Programas de Desarrollo e Integración de la Población Aborigen y del Proyecto Puno-Tambopata gestionados entre 1955 y 1969 y la de Hernán Torres La Jara, jefe del CIPA y Región Agraria en Puno. El primero analizó los proyectos de desarrollo rural que consideraron la variable socio-cultural y el segundo examinó los servicios de investigación y promoción agropecuaria que justamente omitieron la consideración de la variable socio-cultural en su diseño y ejecución.

Raúl Galdo estructuró su trabajo en dos partes. En la prime

ra presentó información sobre la realidad socio-económica y cultural de la época y sobre los dos proyectos citados anteriormente. En la segunda parte, analizó retrospectivamente ambos proyectos y los presentó como procesos que se iniciaron en esa época en la cual comenzó la ampliación de la presencia del sector público en Puno. A través de esta ponencia se podían encontrar algunas raíces de los problemas recurrentes analizados en la primera jornada. Sobre este punto se prestó especial atención al enfoque o estrategia adoptada por los proyectos y a la calidad de la inserción del especialista social en el manejo de las relaciones con la población y en la definición de las acciones estratégicas.

Raúl Galdo señaló las condiciones en las cuales opera la estratificación social y las diferencias al interior de los estratos según el acceso a los recursos de producción, tierra o ganado, con el objeto de llamar la atención sobre el uso de una categoría genérica "población beneficiaria" que encierra un supuesto de homogeneidad que no opera ni entre los "indios" ni entre los "cholos". Galdo, también explicó los costos que representaron para la organización y gestión de los programas de desarrollo el cambio de conceptualización de indio a campesino. Al haber ocurrido este cambio, sin discusión e impuesto por el poder político, se produjo un vuelco en las instituciones estatales, ligadas al indígena. Las agencias nacionales, que venían estudiando los problemas socio-culturales de la población indígena, se encontraron con que por ley ya no existían indios sino campesino a los que debía mirarse como iguales (es decir considerar que operaban supuestamente con la misma racionalidad) y a los que había que promover con instituciones económicas, cuyo centro de interés estaba en los aspectos productivos, desconociendo las diferencias socio-económicas y culturales.

Luego de explicar los cambios por la pérdida de poder de los mistis y la emergencia de la cholada en el ordenamiento social de Puno, Galdo precisó los objetivos y describió la organización de los proyectos Puno Tambopata y del Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena.

La ponencia destacó las condiciones de organización a nivel nacional y en las zonas de acción conjunta. Las condiciones de inserción de los profesionales de ciencias sociales fue analizada a través de casos que se manejaron con el siguiente esquema:

Area observada

descripción del problema
efectos en la organización
resultados de la investigación o aporte del técnico social.

La ponencia de Hernán Torres La Jara se organizó en función de los siguientes ejes: la promoción a nivel nacional a través de las distintas organizaciones del sector agrario en los últimos 40 años, la problemática de la investigación y promoción a partir de los cambios tecnológicos, y el origen de los servicios en Puno, destacando las deficiencias en el diseño y ejecución así como en la operación de la red interinstitucional.

Ambas ponencias debían ser recibidas bajo cuatro puntos de vista o ángulos de análisis:

Problemas derivados del manejo de las variables socio-culturales en la ejecución de los proyectos.
Los métodos de extensión usados en las experiencias presentadas.
Las relaciones interinstitucionales.
La capacidad local de generación de estrategias y proyectos de desarrollo.

Para los tres primeros ángulos de análisis se designaron dos grupos por tema, uno de ellos conformado por la especialidad en el tema y otro definido por la heterogeneidad, con ello buscábamos replicar las condiciones con las cuales opera un grupo de especialistas y profesionales de diversas formaciones universitarias.

Luego de haber escuchado las experiencias en Puno de dos gestores públicos, los informes de los grupos fueron confrontados empleando los ángulos de análisis señalados. Revisemos los puntos de interés de los participantes:

Respecto a los problemas derivados del manejo de las variables socio-culturales en la ejecución de los proyectos, los participantes centraron su interés en la identificación de la población con los objetivos del proyecto advirtiendo su fragilidad cuando éstos rompían los patrones socio-culturales, y cuando la participación no tenía condiciones reales de operación. También se señaló la falta de interés, demostrado en los programas y proyectos, para rescatar y valorar las formas de expresión cultural y el comportamiento o conducta de la población beneficiaria para apoyar sus objetivos.

Las preguntas se orientaron a conocer las razones de la falta de continuidad en el manejo de la variable socio-cultural, cómo identificaron las variables socio-culturales y cómo las operacionalizaron en la ejecución de los programas.

En el ángulo de análisis de los métodos de extensión usados, las conclusiones fueron formuladas multifacéticamente pues fueron enjuiciadas en función de su aporte al desarrollo regional y criticadas por haberse trasplantado de realidades distintas al altiplano, a su concepción economicista y discriminatoria de los aspectos sociales; se advirtió también acerca de la heterogeneidad de métodos y estrategias de las diversas instituciones; y sobre las limitaciones de métodos no participativos.

Las preguntas fueron dirigidas a conocer los métodos exitosos y la razón de su discontinuidad y las posibilidades de redifinir prioridades en la extensión agropecuaria a nivel de grupos o estratos sociales.

En el ángulo de análisis de las relaciones interinstitucionales, las conclusiones fueron que la crisis de coordinación interinstitucional del momento presentaba raíces tan antiguas que la hizo crónica o permanente, que el valor de las relaciones informales en la coordinación interinstitucional, es muy alto y que las experiencias exitosas obedecieron a que hubieron objetivos claros.

Las preguntas estuvieron dirigidas a conocer las razones de éxito o fracaso de las relaciones interinstitucionales y a explorar las condiciones que permitirían una adecuada coordinación interinstitucional.

En el ángulo de análisis de la capacidad local de generación de estrategia y proyectos de desarrollo, la conclusión fue dirigida a la limitación que ofrece la organización vertical del Estado, para adoptar y adecuar estrategias por parte de agentes locales. La pregunta se dirigió a explorar las dificultades para estructurar estrategias y cuales serían los mecanismos que permitirían aumentar la capacidad local.

3.3. Cómo Ha Venido Operando la Administración Pública en Puno entre 1950 y 1984

Para esta actividad se preparó material especial, un esquema sinóptico de programas de desarrollo en Puno, un esquema

sobre el manejo espacial en los principales proyectos de Puno y unos cuadros síntesis de las principales líneas de acción en los Proyectos de Desarrollo en Puno. Todos ellos elaborados por los señores Juan Palao e Ignacio Garaycochea.

Con estos y otros insumos, los participantes, organizados en grupos heterogéneos, debían realizar un análisis integral de los programas y proyectos ejecutados en Puno, para arribar a conclusiones sobre las principales tendencias, en un informe escrito. Para este efecto se sugirió la consideración de temas de reflexión y preguntas exploratorias en función de los cuales se organizó la plenaria:

¿Cuáles son las líneas de acción predominantes?
¿Cómo llegan (los proyectos) a la población?
¿Qué conclusiones se obtienen del análisis de las fuentes de financiamiento y cooperación técnica?
¿Qué aspectos resaltan en las políticas de desarrollo?
¿A qué grupos sociales se dirigen los proyectos?
¿Cómo se plantean los proyectos para la organización de la población?
¿Cuál es el espacio que se ha privilegiado en el tiempo?
¿De qué manera está presente en los proyectos la variable espacial?
¿Cómo se organizó el proyecto?

Con respecto a las líneas de acción, objetivos, y tareas, se determinaron las tendencias por frecuencia de tipo de proyectos: agropecuario, educación popular, salud, etc. Se advirtió que casi todos los proyectos son de corte rural pese a que las ciudades han crecido con mucha población marginal; que los proyectos tienen un origen asistencial y no de desarrollo en el caso de los programas estatales; que en programas dirigidos por religiosos priman los programas de educación, mientras que en los programas estatales se advierten cambios según los procesos políticos, cerrándose unos y creándose otros. En general se advierte una tendencia a diseñar proyectos de desarrollo comunal para pasar a rurales y luego a rurales integrales y ahora a considerar programas microregionales.

En cuanto a las relaciones con la población, se destacó el regalo como forma más difundida, seguido de la venta promocional y en último lugar del crédito. Se obsequiaban semillas, herramientas y alimentos. En el campo de las relaciones con la cooperación técnica y financiera se señaló que la mayoría de los proyectos proceden de Alemania Federal, Estados Unidos, las Naciones Unidas y Francia, y están dirigidos a salud, educación y al agro; se advirtió que los proyectos vienen inducidos por la cooperación técnica, donde las instituciones nacionales definen poco o nada a tal punto que en la mayo

ría de casos se presentan problemas porque no hay inversión complementaria ni se asume la continuidad de los mismos; asimismo, se observó que las instituciones nacionales tienen dificultades para proporcionar recursos financieros.

En cuanto a la política de desarrollo, se advirtió la existencia de una variedad de enfoques en los 34 años: capacitación, desarrollo de infraestructura en comunidades y micro-planificación. Se advirtió, además, que entre 1980 y 1984 se volvió a la concepción del desarrollo comunal. En general no se aprecia una tendencia prevaleciente sobre la falta de continuidad y el enfoque sectorialista salvo en los programas de la Iglesia. Esta situación fue advertida también por nosotros al momento de la preparación del curso, situación que nos llevó a distinguir los proyectos que habían considerado la variable socio-cultural y los que no como único elemento de distinción.

En relación a los aspectos socio-económicos y culturales, se llegaron a las siguientes conclusiones: los programas y proyectos se han dirigido a la población más pauperizada de comunidades y parcialidades buscando su participación para el logro de formas de organización de manera parcial a través de obras de infraestructura. En estas acciones ha primado la concepción del "misti funcionario" antes que las necesidades de la propia población.

Cuando se abordaron los aspectos espaciales, un sector lo hizo tratando la localización y concentración de acciones más que el espacio mismo, se destaca que la mayoría estuvo en la zona circunlacustre, concentrada en algunos lugares que permitiesen un efecto de irradiación o efecto demostrativo. Otro grupo advirtió la ausencia del criterio en la mayoría de las acciones.

En cuanto a la organización, se la definió más en razón a las circunstancias que a un planteamiento orgánico. Se reconoció que hay una ausencia de diagnósticos y que el análisis regional es débil, que predomina la visión sectorial de los problemas, la misma que busca modelos administrativos burocráticos para tareas que requieren organizaciones más flexibles y que estos problemas están en la base de las dificultades de coordinación interinstitucional e interna. Se señaló la falta de identificación del personal con la tarea institucional. Esta organización en base a las circunstancias, se expresa por la gran sensibilidad del aparato público a los cambios

políticos nacionales y sectoriales, y explica también la mayor iniciativa de la cooperación técnica internacional frente a la administración pública pues ésta se define más por las circunstancias que por una línea pre-definida. Las dificultades financieras fueron también identificadas por los participantes.

Reflexión especial merece un planteamiento del grupo No. 1, ellos, sostuvieron que funcionarios de origen extradepartamental, que no conocen la realidad de la región, tienen responsabilidad en los problemas de organización y gestión. Esta expresión recibió una gran aceptación, mostrando no sólo un localismo fuerte sino también, una tendencia a dar mayor empuje a elementos subjetivos, pues se manifestó, además, que el problema del conocimiento era un problema de método, rigor y enfoque.

De todos los materiales presentados los documentos elaborados por Juan Palao e Ignacio Garaycochea merecieron la mayor atención e interés para el trabajo, pues permitían explotar más la reinterpretación de la experiencia. Permitían el análisis, no lo remplazaban.

3.4. Las Experiencias de Gestión de PDM en el país: Cuzco, Huancavelica, La Libertad y Puno

El objetivo de esta actividad fue analizar, desde el punto de vista de la organización y gestión, experiencias de desarrollo microregional en Puno y otras regiones. Debe señalarse que de 18 programas microregionales en ejecución cinco lo están en la sierra. Dos de ellos se constituyeron en nuestro centro de estudio: PDM Juliaca y PDM Melgar y tres en nuestra base de comparación: Sánchez Carrión, Huancavelica y Cuzco.

Para centrar el trabajo, se constituyeron nuevamente grupos de escuchas y se definieron ángulos de análisis. Los grupos fueron los mismos que se conformaron para el segundo tema, definidos por la especialización profesional y los ángulos de análisis fueron: políticas de desarrollo, líneas de acción estratégicas, relaciones interinstitucionales del programa o proyecto con la administración pública regional, relaciones con la población y consideraciones de la variable socio-cultural, organización interna y política de personal desde el punto de vista administrativo y estratégico, manejo del espacio, la estrategia de desarrollo y el financiamiento. Para fijar elementos de comparación, José Vilchérrez preparó una ponencia que sistematizaba la experiencia

de gestión de los PDM, tanto en ejecución como en cartera, en Puno.

Para tener información básica entre los cinco programas o proyectos y seguir la dinámica del Curso-Taller presentamos notas de clase elaboradas, en función a variables comunales expuestas tanto en la ponencia escrita como en la sustentación realizada. Las variables son: tarea, línea de acción, organización interna, relaciones interinstitucionales, métodos de vinculación con la población y manejo del espacio.

i. La Tarea

En el Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones, Cuzco (PRODERM) la tarea se define en función a considerar el proceso de reforma agraria para complementar las acciones de CENCIRA, inicialmente se orientó a comunidades y empresas, para concentrarse en pequeños y medianos propietarios. En el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Sánchez Carrión (PDRI-SC) la tarea se define en función del desarrollo integral, articulando esfuerzos multisectoriales a través de servicios integrados en áreas seleccionadas. Se propuso inicialmente trabajar con grupos campesinos, pequeños propietarios y empresas asociativas, en la ejecución se está trabajando sólo con pequeños propietarios. En el Programa de Desarrollo Microregional Melgar (PROMIR-MELGAR) se busca mejorar la producción y el nivel de vida a través de la planificación participativa de base en comunidades campesinas, el apoyo técnico de Proyecto de Desarrollo Rural de Chuquibambilla y apoyo a las actividades productivas con infraestructura y servicios básicos. En el Proyecto de Desarrollo Rural Puno-Microregión Juliaca (PRODERJU) el proyecto busca incremento de producción y productividad, elevar ingresos y elevar el nivel de vida. En el Proyecto de Desarrollo Rural en Huancavelica (PRODESHUA) la tarea es desarrollar comunidades seleccionadas mediante acciones de apoyo a la producción, transformación, comercialización y el mejoramiento de servicios sociales e infraestructura.

ii. Las Prioridades y las Líneas de Acción

En PRODERM las prioridades están en la elaboración del diagnóstico, obras: de agua potable, escuelas y casas comunales, y crédito a través del fondo rotato

rio y la asistencia técnica y promoción. En el PDRI-SC, la prioridad está en el diagnóstico y 2 estudios de base, obras diversas solicitadas y la operación de los servicios integrados: transferencia tecnológica, crédito y comunicación. En el PROMIR la prioridad estuvo en la elaboración de diagnósticos con la participación de la población y la ejecución de acciones de promoción, extensión y capacitación agropecuaria en áreas seleccionadas. En PRODERJU la prioridad estuvo en el primer momento en la organización del proyecto, donde tuvieron tremendas dificultades. Resuelto esto, la prioridad estuvo en la extensión. En PRODESHUA, la prioridad inicial estuvo en el diagnóstico, la ejecución de obras de riego y de extensión-capacitación agropecuaria.

Las líneas de acción tienen en general una gran coincidencia: estudios, promoción agrícola, promoción pecuaria, servicios de maquinaria, insumos; la adaptación de tecnología y la artesanía en cambio son líneas singulares. Veamos el perfil de cada proyecto a través de sus principales actividades:

- Estudios

PRODERM. El diagnóstico sirvió para identificar las áreas de acción del proyecto y para formular los planes por microregiones. Se analizó bien a la comunidad y a la familia campesina pero fue limitado en los aspectos de producción, organización del espacio y de las condiciones de la administración pública. Los análisis de catastro y clasificación de tierras por capacidad de uso potencial y actual, sirvieron para diseñar proyectos de riego y actividades de extensión. Los estudios de ingeniería desarrollaron esquemas convencionales y no emplearon ni tecnología, ni materiales de la zona. Los estudios de pre-inversión se dirigieron al fortalecimiento de empresas agropecuarias, textiles y de construcción y para fundamentar financiamiento adicional. Se desarrollaron estudios de gestión pública alrededor de los recursos humanos del proyecto.

PDRI-SC. El diagnóstico fue un esfuerzo grande; se desarrollaron 24 temas de áreas específicas y uno general. Permitió definir la estrategia. Los estudios de base se centraron en el catastro y en el uso potencial y actual de las tierras. Los estudios de pre-inversión llegaron a nivel de perfil (73),

llevándose a pre-factibilidad la planta de transformación de la papa, el centro de capacitación y transformación.

PROMIR-MELGAR. Los diagnósticos con participación de la población de base, comunidades y parcialidades se hicieron en 3 años. Los estudios básicos sirvieron para la programación de inversiones y para sustentar una solicitud de financiamiento al BID. A nivel de estudios básicos se cubrió la línea de cartografía, catastro y topografía para canales y recursos hídricos. Los estudios de pre-inversión estuvieron en función de los componentes del proyecto: irrigaciones, agropecuario, promoción campesina e infraestructura económica.

PRODERJU. El diagnóstico se trabajó en base a informes sectoriales, no se han hecho esfuerzos de actualización. Los estudios de base cubrieron dos líneas: riego para la fase actual y recursos naturales para la segunda. Los estudios de ingeniería se hicieron por consultoría.

PRODESHUA. El diagnóstico se hizo para proponer un esquema de desarrollo microregional y el proyecto piloto de comunidades campesinas. La investigación de base se realizó con participación de los comuneros y funcionarios a través de un taller de desarrollo rural en el caso de funcionarios.

- Promoción y Desarrollo

En el Cuadro sgte. se puede apreciar las diferencias en la definición de las líneas estratégicas de los proyectos y la relación que existe en la orientación de los estudios; mientras que en PRODERJU el diagnóstico se hizo sumando información sectorial; en PROMIR se hizo en contacto con la población, en el primer caso se tuvo una línea de acción convencional y tratando al campesino básicamente como agricultor, mientras que en el segundo se definieron líneas no convencionales. Se puede ver el caso de PDRI-SC, que realizó 24 estudios de base, identificó 73 perfiles y está llevando a cabo 3 estudios de pre-inversión. En el caso de PRODESHUA debe destacarse que sus estudios consideran el portafolio de actividades productivas del campesino huancavelicano y el uso de la información del propio productor campesino para su elaboración. Ellos maximizan tiempo y recur

LINEAS DE ACCION DE LOS PROYECTOS MICROREGIONALES

EN SIERRA EN EJECUCION A 1984

Proyecto / Líneas de Acción	PRODERJU (Juliaca)	PROMIR (Melgar)	PRODERM (Cuzco)	PDR-SC (Sánchez Carrión)	PRODESHUA (Huancavelica)
Promoción Agrícola	Papa, maíz, quinua, cañihua, avena.	Papa, quinua.	Papa, maíz, cebada.	Papa, maíz, hortalizas.	Papa, maíz, habas, cebada, arveja.
Promoción Ganadera	Semillas para pastos, forraje, sanidad, manejo.	Semillas para pastos.	Pastos, sanidad animal.	Pastos.	Sanidad y manejo de hatos.
Servicios de Maquinaria	Para empresas y medianos productores.		Para medianos productores: Anta, Andahuaylas.		
Insumos	Fertilizantes.		Fertilizantes.	Fertilizantes orgánicos.	
Adaptación de Tecnologías		Molinos de viento, bombas de agua manuales, cocinas, hornos, abono orgánico.	Cultivos andinos.	Fertilizantes orgánicos, herramientas.	Construcciones rurales: silos, acequias.
Artesanía					Taller y comercialización.

sos usando la observación en el campo complementándo la con el trabajo de gabinete.

iii. Las Relaciones Interinstitucionales

Para apreciar la calidad de la coordinación interinsti tucional veamos como se dio la vinculación interinsti tucional para los estudios, la ejecución de programas de promoción y las obras. En este campo existen más recurrencias que diferencias. En el campo de los estu dios la relación fue fluida para obtener datos, no para el enfoque y análisis. Si se quiere lograr la partici pación de los "sectores" debe ser con recursos extras. En la ejecución de acciones de promoción se observa el hecho de que los "sectores" reducen sus acciones por la presencia del proyecto lo cual limita la parti cipación, que es algo mayor sólo si hay recursos adi cionales. Aunque con frecuencia los "sectores" usan los recursos adicionales en otros fines existiendo dificultades de seguimiento y control. En cuanto a las transferencias de obras concluidas, en general, se observa desatención en el mantenimiento (básicamente riego e infraestructura).

iv. Las Relaciones con la Población y Consideración de la Variable Socio-Cultural

Esta parte la veremos a partir de los métodos usados para la vinculación. En general se aprecia un uso al ternativo de la capacitación-visita o el método grupal. En el primer caso, tenemos a PRODERM, PRDI-SC y PRODER JU y en el segundo a PROMIR y PRODESHUA. El PRDI-SC y PRODERJU usan la radiodifusión.

El PRDI-SC usa complementariamente los días de campo y giras agronómicos, los centros de animación, promoto res voluntarios, centros pilotos demostrativos y tam bién se hacen esfuerzos de adaptación del método de capacitación visita. Debe destacarse el éxito de los promotores voluntarios. En el caso de PRODERM, se usa adicionalmente los días de campo, parcelas demostrati vas, audiovisuales y se combina el método de capacita ción visita con los métodos grupales.

En general se observan dificultades por la ausencia de evaluaciones sistemáticas del impacto de la promo ción; es necesario un mejor conocimiento de las actitu des y conducta de los campesinos y de su racionalidad, se observan también problemas de incentivos para los

promotores, y de claridad de las estrategias de desarrollo rural. Se podría decir que faltan métodos claros y que éstos se resuelven a condición de desarrollar esquemas participatorios y de intercambio de experiencias, caso de PRODESHUA con el taller de desarrollo rural.

v. La Organización Interna

Será vista a través de tres ejes: las unidades de línea, la calidad de la inserción en la corporación u organismo regional, y los problemas de personal.

En PRODERM, predomina una organización en base a líneas sectoriales combinadas con unidades desconcentradas, disponen de un equipo técnico central, el comité de coordinación de Anta, Sicuani; áreas de comercialización, promoción agrícola, pecuaria, financiera, planificación; equipos técnicos para Anta, Acomayo, Paruro y Canas-Canchis. En PRDI-SC, tienen actividades económicas productivas, promoción social e ingeniería e infraestructura. En PROMIR, disponen de una dirección de estudios y promoción campesina y otra de información de apoyo alimentaria. En PRODERJU, cuentan con una dirección de infraestructura y proyectos y la dirección de extensión con 4 divisiones: planes y capacitación, técnica financiera, maquinaria agrícola y desarrollo de áreas de riego, complementan ésta con tres agencias desconcentradas en Juliaca, Lampa y Santa Lucía. En PRODESHUA, la organización es simple: un equipo para la quebrada o valle y otro para la puna. Como se puede apreciar la organización está asociada no sólo a los recursos sino también a diferentes maneras de encarar la tarea.

La organización de los proyectos y las diversas orientaciones que sostuvieron sus ejecutantes han presentado problemas específicos. En PRODERM, la organización limitó la participación de campesinos en la dirección del proyecto, se dio un esquema descentralizado que limitó la gestión unitaria aumentando el número de "coordinaciones" entre jefes de líneas, jefes de micro regiones, equipos técnicos y dirección ejecutiva; se planteó también el problema de control efectivo por la cantidad de trámites. La relación con la Corporación fue formal, por la incapacidad de la CORDE Cuzco para la conducción real del proyecto. En el PRDI-SC, se consideró un problema la pérdida de autonomía del proyecto respecto de su sede central, señalándose que

perdían status, liderazgo y capacidad de concertación. También se observaron problemas a nivel de la dirección del proyecto en la coordinación intersectorial, en la orientación del proyecto y en el acceso a la participación de los campesinos; se señaló también como problema la falta de experiencia en el manejo de programas integrales y cierta mezcla de práctica sectorial. En este contexto el liderazgo lo asumió la asesoría del PNUD que tiene mayor continuidad y experiencia. La relación con la CORDE Libertad se da más por los aspectos financieros presupuestales que por los estratégicos. La CORDE les encarga la ejecución de su línea regular en la zona (obras). En el PROMIR, la organización del proyecto no logra institucionalizarse pues se dan dos líneas paralelas a nivel comunal, una con métodos participativos y, otra a nivel de proyecto sectorial, en base a riego. La organización está concebida para atender la primera línea y no la segunda. En general la coordinación interna es leve y priman las decisiones verticales. En PRODERJU, se tuvo un largo período dedicado a la organización del proyecto por falta de experiencia y por la alta movilidad del personal directivo. Tanto en PROMIR como en PRODERJU la articulación con la Corporación guarda el mismo patrón: faltan definiciones respecto a la delegación de funciones y a la coordinación con otras entidades de la corporación, especialmente con la gerencia de desarrollo comunal. La relación es alta sólo en los casos de la formulación del presupuesto. La vinculación con las instancias de planificación (en Puno hay dos) es superficial y se da más en aspectos presupuestales que en los estratégicos.

En los aspectos de personal la coincidencia de problemas es mayor, tanto en el reclutamiento como en el manejo. En el primer caso los problemas aparecen asociados al tamaño del mercado laboral en el cual se ubica el proyecto a las remuneraciones, y en el segundo a la existencia de una política. En el reclutamiento el PRODERJU no tiene problemas pues cuenta con profesionales en Cuzco y puede pagar encima del promedio departamental, garantiza estabilidad, y forma una reserva de futuros profesionales brindando oportunidad a estudiantes universitarios de últimos años, mediante prácticas profesionales. El PDRI-SC tiene problemas y sólo puede captar en la zona el personal administrativo y no el técnico; las remuneraciones son las mismas en Trujillo y en Huamachuco y eso desalienta al personal técnico. En PROMIR, Ayaviri no es un centro

atractivo para los profesionales y no hay una política de personal. En PRODERJU el problema se presenta, aunque en menor proporción que en Ayaviri, por la proximidad a Puno y a Juliaca, centro urbano con servicios. Se atenúa el problema con programas de capacitación y convenios con personal estable de la administración pública de Puno y Juliaca. En PRODESHUA se tiene problema por el pequeño tamaño del mercado y por la falta de una política de personal en CORDE Huancavelica.

vi. Manejo del Espacio

Esta variable no ocupa un centro de especial interés en el desarrollo del proyecto, su manejo es más bien indirecto y su consideración explícita, sólo aparece en la etapa de formulación. En general, la preocupación se centra en definir espacios menores al interior. La debilidad de las relaciones con las unidades de planificación de los proyectos de un lado, y la falta de un tratamiento riguroso por las unidades de planificación de las CORDES por otro, limita su tratamiento y desarrollo. El origen de estos proyectos, como parte de una estrategia de organización del espacio regional, no está claro ni en los directivos de las CORDES, ni en los directivos de los proyectos y ello explica el porqué el espacio no es una categoría relevante pese a que a todos se les considera como proyectos microregionales o en vías de serlo. En general, el origen de todos los proyectos de desarrollo rural no explica la ausencia de algunas categorías como el rol de los centros poblados, o las funciones y roles que estas áreas deben cumplir en una estrategia de desarrollo. Más interés tiene el tema de la participación y la planificación de base que el tema del espacio. A pesar de que hay una queja constante por el centralismo y la "nociva" acción sectorialista, no hay una respuesta para fortalecer la estrategia de desarrollo regional a partir de una consideración explícita de la variable espacial. En general, se apunta más a lo multisectorial y a mejorar las relaciones de coordinación, que a mejorar la capacidad de manejo del espacio. En la mayoría de casos la relación mercado nacional, mercado regional y mercado local no aparece como una preocupación importante.

vii. La Estrategia de Desarrollo y el Financiamiento

En el caso de PRODERM (Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones) aparece un elemento nuevo en el es

quema de dirección: campesinos en el nivel directivo, elemento por el cual la participación resulta central, otro elemento presente es la continuidad de los esfuerzos del Estado y de la cooperación técnica para apoyar el proceso de reforma agraria a través de los CENCICAPS que desarrollan tareas de capacitación e investigación, promoviendo la participación campesina. Se trata entonces, de articular la experiencia de investigación y capacitación a la extensión y promoción agropecuaria adicionando programas de crédito. En el Plan de Operaciones el objetivo central se define como "contribuir y complementar el esfuerzo del gobierno peruano en el desarrollo rural integrado especialmente en las zonas deprimidas a través de la cooperación técnica y financiera en el contexto de la planificación microregional. Las líneas centrales: desarrollo agrícola, desarrollo pecuario, infraestructura, comercialización y transformación y servicios, y forestación son enfrentadas simultáneamente con: crédito promocional, inversión en proyectos, fondo rotatorio, fomento y extensión, estudios e investigación y organización y capacitación.

En el caso de PDRI-SC (Proyecto de Desarrollo Rural Integrado-Sánchez Carrión); el INP, sede central, solicita asistencia técnica al PNUD para impulsar un proceso de desarrollo rural a escala microregional.

El centro de interés del proyecto está en la creación de nuevos instrumentos, capaces de volcar la capacidad promotora del Estado a la población organizada como: el centro de gestión y planificación microregional, como canal de participación y concertación; el centro de investigación y transferencia tecnológica para la generación, adaptación, rescate y transferencia tecnológica; el fondo rotatorio con crédito y asistencia técnica para dinamizar la economía agraria; el servicio de contabilidad y gestión para apoyo administrativo financiero de unidades y empresas campesinas; la empresa de comercialización y transporte para retener más excedentes; el complejo agroindustrial, para lograr mayor valor agregado local.

En PRODESHUA se trabaja con una estrategia más modesta pero que subraya la calidad con contacto con el campesino para la programación de acciones. La escala es sólo de desarrollo comunal no pretendiendo más pero en la práctica similar a las otras experiencias.

En el trabajo plenario luego de la presentación de las experiencias se discutieron los siguientes problemas con mayor interés concluyéndose: que un elemento que aparece recurrentemente es el que subraya más las capacidades del sector público para responder a una problemática de desarrollo aparentemente clara, organizándose los proyectos sin flexibilidades para cambiar, salvo los casos de Melgar y Huancavelica en los que la organización se diseña para resolver una búsqueda con la participación de la población. En el caso de PRODERM es nítido este problema, la tarea indica que serán las comunidades y empresas los referentes para la organización de sus servicios, pero la que se plasma, las capacita más para atender a medianos propietarios. De esta manera sin cambiar explícitamente la tarea, la manera de organizarse implícitamente los empuja al cambio de su población objeto.

Respecto al ángulo de análisis, relaciones con la población, los participantes se preocupan del conflicto de racionalidades en la promoción de cambios tecnológicos entre el promotor y campesino. Los problemas de organización interna son vistos en función de las organizaciones formales destacando su rigidez, dependencia de niveles jerárquicos extradepartamentales y poca coordinación interna. En cuanto a política de personal concluyen que hay opciones distintas y que en los casos expuestos no se resuelven, la pregunta se orienta a explorar alternativas en manejo de personal.

En el ángulo de análisis, líneas de acción estratégicas, concluyen en la preminencia de las líneas de producción y el poco peso de las sociales y financieras, estando ausente la de organización de los productores. La pregunta va justamente a explorar las condiciones que han limitado las líneas de acción dirigidas a la organización. En el ángulo de análisis sobre manejo espacial, la preocupación del grupo se centra en la inexistencia de una administración a escala regional capaz de identificar y priorizar el ámbito de los proyectos, criticando la reducción del manejo del espacio a la existencia y disponibilidad de recursos, y su ausencia como elemento de gestión del proyecto, la pregunta se orienta a evaluar el impacto del manejo de la variable espacial en la estrategia de ejecución del proyecto.

En el ángulo de análisis, política de desarrollo, el grupo concluye que existe mayor presencia de las políticas sectoriales frente a la imprecisión de las políticas espaciales generándose una incertidumbre elevada en la organización microregional, la pregunta se dirige a evaluar el impacto

de esta incertidumbre en la organización y gestión para el logro de los objetivos y a explorar el aporte de las experiencias en curso. En cuanto al análisis de relaciones interinstitucionales la conclusión del grupo es que éstas son posibles más por la existencia de recursos financieros adicionales que por un perfeccionamiento de la tarea. La cooperación técnica es vista por las entidades locales como financiera, sin embargo, se destacan logros, aunque en un proceso lento. Las preguntas a los panelistas exploraron las condiciones de la coordinación, los resultados: los fracasos y los éxitos y el por qué de los mismos.

En el ángulo de análisis sobre financiamiento y estrategia de desarrollo se concluye que es necesario definir una estrategia clara de financiamiento. Las preguntas se orientan a la explicitación de la estrategia, al origen, institucionalización y transferencia de sub-proyectos y obras a los "sectores".

3.5. Los Ejes de interés en el Debate

Ubiquémonos en la dinámica del Curso-Taller haciendo algunas precisiones: a mitad del segundo internado quedaban claramente definidos algunos puntos centrales de debate. Veamos: en primer lugar, para un sector de participantes el centro de atención estaba en la disputa proyecto microregional vs. proyecto sectorial; para otros el tema era, cómo el sector público como conjunto mejoraba sus relaciones; para otros cómo el sector público -como conjunto- definía una estrategia de desarrollo y para otro grupo interesaba no sólo cómo definir una estrategia, sino también cómo llevarla a la práctica con participación de la población rural. Había pues, una gama de intereses distintos, los mismos que se manifestaban no sólo en las intervenciones en los grupos de análisis y plenarias, sino también en las bromas y sátiras que se producían en los momentos de esparcimiento y durante refrigerios y comidas.

Los debates y comentarios acerca de ellos fue encontrando casi siempre un mismo punto general. ¿Cómo se definen las estrategias? y en base a él preguntas subsidiarias: ¿en función al interés de los funcionarios? ¿en función a concepciones de desarrollo? ¿De dónde surgen? ¿Quiénes los promueven?

Si tomamos en cuenta los cinco PDM estudiados en el Curso-Taller podemos concluir que un elemento común a todos ellos es que parten de la priorización de ámbitos rurales serra

nos, tomando como eje la actividad del sector agropecuario. A partir de aquí pueden establecerse las diferencias. En algunos casos la consolidación del proceso reforma agraria es el punto de inicio, casos de PRODERM y PRODESHUA en los cuales los equipos del Centro de Investigación y Capacitación de Reforma Agraria (CENCIRA) aparecen como entidades promotoras. La cooperación Suiza y Holandesa ligada a CENCIRA tienen un rol importante. Hasta aquí tenemos una tendencia que quiere enfrentar el problema productivo en áreas de economía campesina y con alto grado de participación de la población. PRODERM en su ejecución cambia su eje y se desplaza hacia pequeños y medianos y PRODESHUA lo mantiene y desarrolla un método.

Otra tendencia la encontramos en algunos sectores del INP del nivel central y regional, que a partir de tareas de ordenamiento de la cooperación técnica internacional buscan nuevos modelos a través de reforzamiento de la capacidad instalada del sector público para el desarrollo rural sin distinciones más precisas (beneficiario o no de la reforma agraria, con o sin participación), aunque tomándolas en cuenta en su diseño. Lo importante es que se parte de la capacidad del sector público y busca la integralidad a partir de la complementariedad intersectorial. El más fiel representante de esta línea es el Programa de Desarrollo de Cajamarca (PRODESCA), cuya finalidad es lograr eficiencia del sector público en áreas concentradas para promover el desarrollo de microregiones con participación de la población."

Entre 1972 y 1977 en el INP se desarrolla la tarea de identificar áreas suceptibles de concentrar acciones sectoriales. A esas áreas menores se les denomina micro-regiones. Se parte de la idea de fortalecer el proceso de Reforma Agraria, por ello en este período se van precisando los conceptos de desarrollo económico, desarrollo económico y social, desarrollo integral, desarrollo rural, desarrollo rural integrado, desarrollo de base agropecuaria, desarrollo microregional, desarrollo urbano-rural.

Otros en la administración pública consideran que la conceptualización debe venir de la práctica y se comienza a auspiciar la sistematización de la experiencia y el análisis comparado. A partir de ello surgen algunos deslindes más en función de la población objeto que del concepto de desarrollo que sustenta la estrategia.

Esta distinción de la población objeto y sujeto del desarrollo se elabora en las oficinas regionales de planificación

del INP preocupada por los desequilibrios socio-económicos que se presentan en las regiones y departamentos en el área rural. Esta reflexión tiene un antecedente en dos experiencias estatales anteriores. Cooperación Popular y luego SINAMOS que privilegian la planificación de base en la cual la participación es no sólo importante sino fundamental. Las áreas priorizadas se definen luego de la identificación de unidades de planificación de base, en las cuales predomina la economía campesina y en general están excluidas de los beneficios de la reforma agraria.

Desde el Ministerio de Agricultura surge otra tendencia a partir de la Reforma Agraria: los proyectos integrales de asentamiento rural (PIAR) y la articulación de los PIAR a Programas Integrales de Desarrollo (PID). Estas tendencias confluyen en la definición de proyectos de desarrollo rural integral y se habla luego de proyectos de desarrollo rural en microregiones y luego indistintamente de programas de desarrollo rural o programas de desarrollo microregional, por la "consagración" del segundo en los planes nacionales de desarrollo de 1977 a la fecha.

Como se puede apreciar, hay todavía una situación de vacío que repercute en la claridad de la definición de la tarea y luego en la organización que se adopta. En conclusión se puede observar una "coexistencia" de enfoques y expectaticas que se resuelven "pragmáticamente" en las relaciones interinstitucionales cuando llegan recursos de cooperación técnica internacional, que son siempre "adicionales" a los recursos que maneja el conjunto del sector público.

La preminencia momentánea del enfoque microregional se explica por el mayor peso de los organismos regionales de desarrollo (ORDES) y su estancamiento por su desaparición y el surgimiento de las corporaciones de desarrollo (CORDES). Las mismas que vuelven a tener esperanzas de mayor viabilidad a partir del esperado proceso de descentralización y regionalización.

Es en este contexto y clima que se da la discusión y comentarios de los participantes en el curso-taller. Esta discusión se dio en forma puntual y muchas veces desordenada y no están registradas en los materiales del curso-taller pero sí pertenecen al acervo oral del mismo pues se manifestó tanto en la preparación del curso-taller, con el comité académico, como en los debates de los grupos y que creo importante explicitar pues otorgan contexto a esta experiencia que buscamos sistematizar.

Este sustrato está en la base de la definición de componentes no convencionales con la práctica sectorial, que es promovido por funcionarios que empiezan a definirse primero por lo multisectorial y luego por lo microregional: proyectos integrales de educación y atención materno infantil, servicios integrados de agricultura, salud, nutrición, educación que recibe el auspicio de UNICEF o la Unión Internacional de Apoyo a la Infancia (UIPI) en el plano social o los métodos de investigación-acción para la extensión a partir de CENCIRA y recibe el apoyo de la cooperación técnica Suiza, Belga, Holandesa y de otras organizaciones no gubernamentales y de iglesias cristianas hacia entidades privadas de promoción incluyendo a las diócesis católicas.

Todavía está pendiente un estudio más detenido de esta temática ligada a la definición de la tarea, involucrando a otros sectores. Hasta el presente este debate en el sector público es de minorías, sólo ha concitado un interés de núcleos que operan en el Sistema Nacional de Planificación vinculados a la planificación social y a la planificación regional. Todavía, en este nivel, se resaltan las diferencias, los primeros prefieren hablar de proyectos de desarrollo rural y los segundos de planificación microregional.

Otros sectores minoritarios (donde se discute el tema con profundidad) se encuentran en el INIPA y en las organizaciones privadas de desarrollo, en ambos casos con la influencia basada en la experiencia de CENCIRA.

Los actores ausentes de este debate son las Direcciones Generales de Producción de los Ministerios vinculados a los aspectos sociales y económicos y las altas direcciones de institutos y empresas públicas que empiezan a preocuparse, bajo la perspectiva del llamado sector informal urbano o rural, pero sin apremio y con mucha pausa, por la posibilidad del proceso de descentralización que los obligaría a ceder responsabilidades a una administración regional más fuerte.

4. El Trabajo de Campo No. 2

4.1. La Preparación del Trabajo de Campo

Antes de precisar los ejes del trabajo de campo debemos señalar los aspectos centrales de un debate en la etapa de diseño del 2do. período académico. De acuerdo al diseño

del curso en esta fase debimos disponer de una lista de proyectos sectoriales o multisectoriales en actual ejecución. La opinión discrepante que sostenía que no existían proyectos relevantes capaces de ser comparados con las experiencias de desarrollo microregional llevó a considerarse una alternativa distinta. Se proponía un esquema de trabajo sobre desarrollo regional de Puno que permitiese analizar el tratamiento de ocho áreas temáticas: 1. caracterización y tendencias de los principales problemas regionales y tendencias que afectan el desarrollo regional, 2. tratamiento de las condiciones naturales, recursos y tecnología, 3. la organización espacial que analice la localización de la población, el sistema de relaciones urbano-rural y la accesibilidad a las zonas del departamento, 4. la organización de la producción agraria, minera, industrial, 5. los niveles de vida a través del empleo e ingreso, y la satisfacción de necesidades, 6. la política económica nacional y el sistema financiero, con énfasis en la captación y asignación de recursos y política financiera regional, 7. el proceso de acumulación estudiando la formación y apropiación de excedentes, el mercado de productos y mercado de trabajo, y 8. los problemas de distribución a través de mercado y precios, estructura de los mercados y acceso a bienes.

Al examinar ambas propuestas se llegó a la conclusión de que sí existían problemas, que permitirían aprender de la experiencia de gestión de los proyectos sectoriales, aunque éstos parecieran "insulsos"; que en esta etapa dominaba todavía la perspectiva analítica y no la de acción; que la herramienta de la observación era muy importante y que era necesario pasar de la observación de la propia experiencia, ejercitada en el primer período académico, la misma que debía ser consolidada.

Otro elemento que estuvo presente en la discusión fue que el Curso-Taller se había diseñado para mejorar las condiciones de organización y gestión de los programas microregionales y que la incorporación de proyectos sectoriales lo desviaba de su objetivo. El problema que se planteaba era en realidad doble: por un lado, los ejes reales del curso y por otro la controversia todavía vigente de proyectos microregionales vs. proyectos sectoriales y el clima de fricciones en el que se desarrollan las relaciones interinstitucionales. La respuesta común al problema se resolvió recordando que en el diseño del curso-taller se había concluido como conveniente hacer la entrada por los PDM y salir por la administración regional.

Para la preparación del trabajo de campo se contó con pautas pre-establecidas y articuladas a la dinámica del internado. Los objetivos fueron: 1. afianzar y ampliar el conocimiento y sistematización de la problemática de organización y gestión en programas y proyectos de desarrollo, 2. analizar los objetivos y estrategias contenidos en los programas y proyectos de desarrollo, respecto a la organización y gestión de los mismos, 3. observar el manejo de la dimensión socio cultural y de las variables espaciales en la formulación y ejecución de los programas y proyectos, 4. detectar los problemas de organización y gestión en determinados espacios económicos y sociales del departamento.

Para ello se analizaría un programa y proyecto de desarrollo en actual ejecución y los grupos se conformarían teniendo en cuenta que sus miembros fuesen ajenos a la institución y a su ámbito geográfico de acción.

Con estas conclusiones estábamos reafirmando los supuestos del método: trabajar con problemas reales y actuales y trascender a la propia institución para ampliar y reforzar el conocimiento surgido de la experiencia o de la reinterpretación de la misma.

El trabajo de campo debía considerar los siguientes aspectos: los objetivos y sus acciones, modelo organizacional, problemática del ámbito y su estrategia de desarrollo, las características de la organización del proyecto, las relaciones con la administración pública y con la población beneficiaria.

El resultado del análisis sobre todo debía presentar la problemática de organización y gestión del programa o proyecto en función del manejo de la problemática social de un espacio determinado. Se sugirieron como fuentes de información la documentación del proyecto, las evaluaciones e informes externos, entrevistas a personal del programa o proyecto: directivos, técnicos y personal de campo y los beneficiarios del programa o proyecto.

Nuevamente se insistió en la observación, como principal instrumento de campo, sobre todo la directa para apreciar como considera y maneja el programa o proyecto la variable cultural. Finalmente se recomendó incorporar las conclusiones del primer período académico y de lo avanzado en el segundo.

Los proyectos en ejecución fueron escogidos del programa de inversiones de la CORPUNO, siendo seleccionados 14, y

conformados de la siguiente forma:

Grupo No. 1 Proyecto Reserva Nacional de Lago Titicaca.
Grupo No. 2 Proyecto de Educación Bilingüe.
Grupo No. 3 Programa Departamental de Infraestructura Educativa.
Grupo No. 4 Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo.
Grupo No. 5 Proyecto Cambio Tecnológico.
Grupo No. 6 Proyecto Mejoramiento y Rehabilitación de Infaestructura de Riego Existente. Irrigación Chahualla-Rinconada.
Grupo No. 7 Proyecto Calza-Cereales.
Grupo No. 8 Proyecto de Apoyo Técnico al Programa Alimentario, Materno Infantil.
Grupo No. 9 Canalización de Aguas Pluviales en la ciudad de Puno.
Grupo No. 10 Proyecto Reforestación de Laderas.
Grupo No. 11 Programa de Servicios Integrados Región Puno-PROSIRP
Grupo No. 12 Proyecto Criadero Lagunillas
Grupo No. 13 Programa de Producción y Capacitación Artesanal.
Grupo No. 14 Proyecto Especial Plan de Emergencia.

4.2. El Balance

En este segundo trabajo de campo el estudio de cada proyecto fue más fluido, superándose la rigidez habida en el primer trabajo de campo. Los participantes tuvieron mayor claridad en cuanto a las metas y método de análisis. El mito del estudio o investigación había caído para los no habituados y el convencimiento de la utilidad de la observación fue más fuerte. De otro lado, la composición de los grupos de naturaleza heterogénea y la necesidad de explorar un campo de organización y gestión ajeno al propio presentó un elemento nuevo de interés. Los trabajos analíticos de las experiencias de otros proyectos entre 1950-1984 los ponían en una perspectiva de manejar los aspectos globales y específicos.

Había también un interés en observar cómo resolvían otros colegas suyos, los problemas de organización y gestión en otros campos de actividad. Las instrucciones complementarias sobre el abordaje del trabajo de campo pusieron énfasis en tres puntos: problemática socio-cultural, estrategia seguida por el proyecto y características de la organización y gestión.

En base al análisis de estos tres puntos se sugirió que se contraste la estrategia del proyecto con las caracterís ticas y necesidades de la población y la organización del proyecto con la estrategia para lograr luego conclusiones sobre los problemas organizacionales de los programas o proyectos estudiados.

Veamos el balance de los mismos:

El Grupo No. 1, Proyecto Reserva Nacional del Lago Titica ca, abordó el trabajo con meticulosidad y rigor. Definieron con claridad el ámbito del proyecto y los sectores de opera ción del mismo, precisaron los puntos de acceso a la Reser va por vía lacustre, manejaron la base legal del proyecto y la naturaleza de la tarea. Ejecutaron con limpieza la descripción de los objetivos y líneas de acción; el análi sis de los mismos fue directo. La apreciación de las necesi dades de la población fue hecha incorporando la importancia del lago en la agricultura, ganadería, pesca y centro de mercado para la producción artesanal. Analizaron bien el conflicto de la regulación y normatividad en el manejo de la totora y los problemas que se presentan entre el técnico y el poblador. El trabajo analiza la estrategia seguida y la priorización de acciones por limitaciones financieras o de relación con otras entidades públicas. Aún cuando no hay un tratamiento explícito de las características de organización y gestión se puede concluir que el trabajo logra una apreciación del tema, al señalar que la falta de recursos permite un funcionamiento parcial de la organi zación y al precisar las condiciones de precariedad de las relaciones interinstitucionales y de "soledad" del proyecto en el conjunto de la administración pública.

Las conclusiones más importantes sobre la estrategia versus necesidades de la población son: si bien el proyecto nació a partir de metas nacionales tiene en cuenta las necesida des de la población en su desarrollo; el proyecto estimula un flujo regular de turistas y con ello se abre un mercado para la producción de sus artesanías resolviendo un proble ma de comercialización para sus productores. Respecto a la relación organización del proyecto y estrategia se con cluyó que hay desajustes entre el Plan Maestro y la dota ción de recursos, siendo necesario no sólo hacer gestiones para ampliarlos sino también para redimensionar el plan maestro y aperturar menos líneas de acción guardando cohe rencia en el conjunto. Respecto a los problemas organizacio nales señalaron que: el proyecto no sólo no es conocido sino considerado "exótico". Que las limitaciones del proyec to se derivan de la incapacidad de establecer relaciones

interinstitucionales estables y duraderas. Que la CORPUNO, entidad responsable se preocupa del proyecto en sus aspectos de gestión financiera y que la entidad de enlace de la CORPUNO, la gerencia de Desarrollo Comunal, no le presta atención a sus problemas estratégicos y teóricos ni ejerce supervisión. Además señalaron que el proyecto tiene problemas tanto en aspectos financieros como de personal.

El Grupo No. 2, con el Proyecto de Educación Bilingüe presentó un perfil bajo, que evidenció la real dificultad de abordar un tema "social" por el personal alejado de estas disciplinas. El estudio si bien precisó la naturaleza de la tarea del proyecto no llegó a comprenderla ni a ubicarla en la problemática general de desarrollo y de gestión en el departamento. La apreciación de las necesidades de la población fue parcial y sesgada pues concluyeron sin análisis explícito que había rechazo al proyecto de educación bilingüe por parte de los padres de familia. El centro de análisis estuvo en el cumplimiento de las líneas de acción, importando más la precisión de cantidad de eventos que la calidad de los mismos. Tampoco el estudio logró apreciar con claridad la estrategia seguida por el proyecto. En cuanto a las variables organizacionales, describieron la red institucional precisando algunos problemas pero sin fuerza analítica.

El Grupo No. 3, con el Programa Departamental de Infraestructura Educativa, realizó un interesante estudio al hacer un seguimiento de varios expedientes y visitar once centros educativos. La revisión de expedientes llegó a la verificación de los pedidos de comprobantes de salida, usados en el sistema de abastecimiento para verificar la ejecución efectiva del presupuesto, tanto a la salida del almacén como a nivel de obra usando los registros de los patronatos o asociaciones de padres de familia. En las entrevistas se llegó a diversos niveles directivos y técnicos de los proyectos, a profesores y directores de centros educativos y a padres de familia. El trabajo ubicó también a otras entidades públicas que realizaron la misma función: UNICEF y Cooperación Popular. El análisis de las necesidades de la población fue abordado a través de la calidad del diseño de locales y mobiliario, como también a través del examen de prioridades para construcción y equipamiento. La estrategia seguida por el proyecto se estudió a través de los hechos y no por declaraciones.

Las principales conclusiones sobre las necesidades de la población versus estrategia son que ésta no se tiene en cuenta, pues no existe prioridad establecida entre ámbito urbano o rural; no existe además tratamiento definido para

identificar, localizar y priorizar. No se usa la información disponible que proporciona la supervisión a los centros educativos ni la que disponen las oficinas zonales. Respecto a la estrategia versus la organización se concluye que ésta se anula por la intervención de parlamentarios o decisiones a nivel de la Dirección Regional que cambian las programaciones sin criterio de prioridad definido, asimismo se explica la naturaleza del encargo de CORPUNO a la Dirección Regional de Educación por una gran capacidad instalada ociosa. Respecto a los principales problemas organizacionales éstos se ubican en un amplio espectro: la naturaleza de la tarea no está clara, pues no hay acción de saneamiento legal de los terrenos ni se priorizan las acciones, no se coordina con otras entidades, tampoco se supervisa ni controla la entrega de materiales, la organización de la población no está concebida, a ella sólo se la "atiende" y no se promueve su organización, se cubre básicamente al medio urbano. No hay delegación de responsabilidades hacia las oficinas zonales, la ejecución se centraliza y no existe seguimiento ni control del proyecto.

El Grupo No. 4, con el Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo desarrolló un acertado acercamiento a la historia y situación actual del proyecto precisando, para cada una de sus etapas, no sólo los objetivos y líneas de acción sino también la red interinstitucional y los problemas organizacionales. Se puede apreciar, por lo tanto, la evolución del proyecto en el contexto del conjunto del sector público. El estudio permite apreciar con nitidez la relación entre unidad operativa y la red interinstitucional, para entender el problema de la eficacia. El estudio también lleva a apreciar las interrelaciones existentes entre formulación y ejecución, entre estrategia y organización, entre estrategia y necesidades de la población pudiendo realizar también apreciaciones de conjunto. El grupo llegó al análisis con visitas de campo, revisión de los expedientes del proyecto en sus diversas etapas, entrevistas a directivos, técnicos de oficina y campo, y a la población beneficiaria.

El análisis sobre la correspondencia entre necesidades de la población y estrategias del proyecto indica que es alto, habiéndose no sólo frenado el flujo migratorio sino también recuperado población. Las familias beneficiadas llegan a 1,920 en 5,300 Has. El análisis se hizo teniendo en cuenta la diferenciación campesina a través de tenencia de tierras, capital pecuario, productividad, calidad de la relación con instituciones de crédito y posición relativa en el mercado. El grupo no analizó pero sugirió el examen del impacto del proyecto en función de la retención de los excedentes generados.

El grupo estudió con profundidad la calidad de la presencia del sector público analizando las diferencias en la concepción de la tarea, y sus implicancias tanto en las líneas de acción como en la calidad de las relaciones interinstitucionales. También se estudió la incorporación de entidades estatales y su beneficio para las metas del proyecto e intereses de la población, y los conflictos entre entidades y población.

El análisis de la concepción, objetivos y estrategia según períodos permite concluir que entre 1955 y 1967, a pesar de haber planteamientos socio-económicos, sólo se cubrió la etapa de estudios y construcción de infraestructura. En el período 1969-1982 se definieron estrategias respecto a la organización de la estructura agraria, piso-agrícola, piso-pecuario y piso de transformación. El desarrollo fue desigual, sólo se lograron éxitos en el piso agrícola y en el pecuario. Las metas de transformación no se lograron no sólo por fallas en las metas de organización, sino también por una crisis en el rol del promotor que debió asumir el Estado. En el período 83-84 el proyecto fue concebido como de extensión y asistencia técnica, dejándose de lado la línea de organización empresarial y transformación por "corresponder esta función al CIPA".

Las conclusiones globales: los continuos cambios en la organización y gestión de las diferentes entidades encargadas afectan la concepción, objetivos y estrategias globales del proyecto. Los cambios institucionales desarticulan la organización establecida para vincularse a la población, afectando las metas del proyecto y los intereses de la población. La ejecución del proyecto sólo tuvo viabilidad cuando se logró la participación de la población en 1969.

El Grupo No. 5, con el proyecto cambio tecnológico, abordó el estudio, precisando el significado del proyecto para el altiplano y formulando hipótesis sobre la continuidad de los proyectos, diseños organizacionales y relación de los proyectos a las necesidades de la población. Precisaron con nitidez el objeto del estudio sobre la base de identificar los problemas organizacionales que surgieron del entrelazamiento de la concepción, formulación y ejecución del proyecto. Para el estudio recopilaron y revisaron los expedientes del proyecto, seleccionando las áreas de observación, definiendo los instrumentos de observación y organizando las visitas de campo.

La caracterización del proyecto se hizo: ubicando los orígenes en 1976, en la zona Agraria XII donde los criterios

de priorización y la calidad del proyecto estuvieron centrados en la promoción para mejorar el manejo de agua, suelos y ganado. En los aspectos organizacionales se preocuparon de la relación Proyecto-Unidad empresarial destacando los problemas y perspectivas tanto del sector público como de la empresa. El análisis de gestión tuvo el mismo patrón: al ente promotor (ente ejecutor) y a las empresas (entes beneficiarios) en forma conjunta. Se apreciaron las condiciones socio culturales de la población en relación a los objetivos del proyecto.

Las conclusiones del estudio fueron: El proyecto surgió porque existían efectos probados y eran favorables las coordinaciones entre ORDEPUNO y el Ministerio de Agricultura y las de ambas con la Cooperación Técnica Internacional. Sin embargo, las coordinaciones eran difíciles con el poblador rural, quien tenía resistencia al cambio por falta de evidencias respecto al éxito. 2. El Proyecto se articuló bien con las empresas beneficiarias y contó con el apoyo de la Dirección Regional de Agricultura. 3. El proyecto reconsideró su horizonte luego de 7 años, inicialmente se le concibió para la implantación de pastos exóticos en empresas, ahora se orienta hacia comunidades, particulares y empresas y también para la implantación de cultivos de panllevar. 4. La política de recursos humanos del proyecto ha tenido también en cuenta las mayores responsabilidades asumidas por la empresa y ha podido rotar personal. 5. Los beneficios del proyecto, al interior de la empresa, son todavía pequeños comparados al potencial de las empresas, y son diferentes para el conductor de huacchos (Huacchillero). 6. La implantación de tecnologías no ha sido fácil pues se ha enfrentado a prácticas campesinas que valoran el agua como "salina" y a observaciones de enfermedades con pastos cultivados, producto del desconocimiento de su manejo y alimentación del ganado; también existen limitaciones por el tipo de tierra, el agua y los recursos económicos. 7. Las condiciones para la introducción de cambios duran por lo menos de 3 a 4 campañas, debiendo concurrir el máximo de instituciones competentes presentes en el departamento.

El grupo No. 6, abordó el estudio del proyecto mejoramiento de infraestructura de riego existente irrigación Cahaualla-Rinconada en Mañazo ubicando el programa en general y el proyecto de irrigación, para luego presentar el análisis, sus conclusiones y recomendaciones. El estudio anexa información sobre la población cédula de cultivos, ubicación del proyecto y planos del sistema de captación.

En el análisis del programa se precisa, que en el Departamento de Puno de 220,000 Has. susceptibles de irrigación sólo se irrigan 11,000 Has. de las cuales sólo se usan 4,000 Has. por lo cual se opera con un horizonte de mejorar o rehabilitar 7,000 Has. a través del programa y mediante acciones de ordenamiento, protección y conservación de cuencas. El proyecto materia de estudio, busca consolidar el sistema de riego de 33 Has., 25 Has. en Cahaualla y 18 Has. en Rinconada y ampliarlas a 75 y 32 Has. respectivamente. La población beneficiada alcanza a 180 familias, 120 en Cahualla y 60 en Rinconada, organizados en comités de regantes con tradición en la organización comunal.

De la revisión de los expedientes se concluye: 1. Que en el caso de Cahualla y Rinconada no se cuenta con antecedentes ni se tiene planos topográficos. No se puede concluir sobre el impacto del proyecto en las zonas seleccionadas, asimismo la caracterización de la población beneficiaria es limitada y no se puede caracterizar a las familias ni al comité de regantes. Es decir, el proyecto se realiza sin estudios solventes. 2. Los planes de trabajo elaborados por la dirección de aguas y suelos de la región agraria (por encargo de CORPUNO) contienen lineamientos generales y han sido elaborados sin la participación del grupo responsable de la ejecución del proyecto, que a su vez elabora un plan de ejecución de características técnicas (ingeniería de riego) sin preocuparse por la metodología, políticas y estrategias del Plan de Trabajo. 3. El resultado de esta desinteligencia ha llevado al replanteamiento del proyecto desplazándose del mejoramiento y rehabilitación a la construcción, elevándose los costos sin ampliaciones, por lo cual se dilata la acción. 4. Este replanteamiento está agrupado por un grupo de influencia en el comité de regantes y no necesariamente al conjunto de la comunidad y población. En los expedientes este factor no se considera. 5. El peso de la organización del proyecto recae en el grupo responsable y en el comité de regantes. La presencia del sector público se da sólo a través del sectorista del CIPA XV en forma permanente, y de del resto en forma circunstancial, generalmente duplicando esfuerzos y generando confusión. 6. No hay criterios que sustenten la selección del ámbito. 7. El avance del proyecto se sustenta más en la organización de la población que en la calidad organizativa del sector público. 8. La coordinación entre el personal del proyecto la Dirección de Aguas y Suelos y CORPUNO es débil; tampoco está presente la acción de otras entidades agrarias como: CIPA, CENFOR, y ONAA que ha podido dar mayor integralidad al proyecto.

El informe precisa que en 1984 existían otros proyectos de riego a cargo de distintas entidades: Asillo, a cargo del CIPA XV, Cottos y Collini a cargo de la Región Agraria XXI, Programa de Irrigaciones y Electrificación por CORPUNO, INAF con recursos del Proyecto Especial para el Sector Agrario (PEPSA) y del Programa Especial del Plan de Emergencia.

El Grupo No. 7, estudió el proyecto Colza-cereales a cargo del equipo del Convenio Perú-Canadá. El grupo definió que el origen del proyecto fue extra-departamental e influenciado por la cooperación técnica canadiense, centrando en ese hecho la fuente muchos problemas organizacionales, pues su prioridad "nacional" no se correspondió a los problemas y prioridades regionales. El proyecto falló al ser promovido mediante programas de extensión, sin haberse realizado trabajos de investigación de la colza ni de los cultivos andinos que se asociarían. El proyecto se desenvolvió también al margen de la población y de las instancias regionales públicas, pues en su operación el financiamiento y dirección técnica fueron autónomos, situación que le permitió manejarse fuera de las normas y restricciones de gestión presupuestal. La red interinstitucional del proyecto se planteó sólo formalmente.

El Grupo No. 8 estudió el proyecto de apoyo técnico al Programa de Alimentación Infantil. Identificó primero las características de la población para luego presentar el planteamiento estratégico y la organización del proyecto. En base a ambos aspectos desarrollaron el cuerpo central del trabajo; analizando el funcionamiento de la organización a través de dos ejes: las relaciones funcionales o interinstitucionales y las relaciones con la población. Sobre las características de la población se concluyó que ésta no aparece en la definición de la estrategia del proyecto. La población desconoce la concepción origen, objetivos y resultados del proyecto. El estudio demuestra que en muchos casos el intermediario entre promotor de salud y el niño es el padre y no la madre, pues el menor nivel educativo promedio de ellas limita no sólo su vinculación en el Programa sino también la del niño. Los técnicos del programa no advierten este hecho para reformular su estrategia.

La canasta básica de consumo de la población no es tenida en cuenta, se reparten alimentos ajenos a su dieta y costumbres. No se puede decir que el proyecto no enfrente una necesidad, sino que en su ejecución se aleja de otras necesidades de la población. Sobre la estrategia seguida por el proyecto el grupo concluye que a pesar de que la estrate-

gia de ejecución se da por la coordinación multisectorial, el proyecto se oferta desde el nivel jerárquico nacional como regional pero en estos niveles no se determinan funciones y responsabilidades de sus integrantes, quienes concurren con sus propias concepciones, objetivos y métodos de promoción. A nivel de la CORPUNO se presenta también el problema de metodologías de promoción competitivas, agrandándose el problema en el nivel zonal y local pues las entidades multisectoriales no reciben información, dirección, control o evaluación suficiente. Sobre las características de organización, se puede concluir que ésta presenta características graves de disociación pues el proyecto opera a pesar de la falta de dirección. Las conclusiones respecto a la confrontación estrategia versus características y necesidades de la población son: la presencia del Estado y del proyecto se da sin tomar en consideración los problemas reales de la población, presentando limitaciones serias para abordar tareas de desarrollo integral. En cuanto a la relación Proyecto versus estrategia, se concluyó que la generalidad de la segunda limita la concreción de la tarea del proyecto. Sobre los problemas organizacionales se conclyó: 1. Que existe un divorcio entre el planteamiento de estrategias sectoriales para la escala comunal y el proyecto regional y su organización multisectorial. 2. Las decisiones de la jerarquía regional están concentradas, no se delegan responsabilidades y sus orientaciones generales. 3. El proyecto no pone énfasis en las tareas de organización de la población siendo la convocatoria y el mantenimiento aspectos claves.

El Grupo No. 9, realizó el estudio del proyecto canalización de aguas pluviales en la ciudad de Puno. Presentó las características de la población de Puno y el patrón de asentamiento de la población y el crecimiento de la ciudad, localizando las áreas problemáticas; destacó también las condiciones y material de construcción de las viviendas y el perfil de las organizaciones de barrios. El análisis del proyecto fue hecho revisando no sólo los expedientes técnicos sino también definiendo las fórmulas organizacionales establecidas desde 1974 por las distintas entidades a cargo del proyecto en los 10 años. Sobre las características de la población se señala que ésta no actúa organizadamente siendo los únicos reclamantes los vecinos afectados. No se valora ni vincula la inundación y escarrentía desordenada a los problemas de saneamiento. En cuanto a la estrategia del proyecto se señala que el proyecto no está concebido en forma integral a otras acciones de sanemaiento ambiental como agua y desagüe. La acción se concentra sólo en canales principales sin considerar las complementarias.

Tampoco se han actualizado los estudios pese al gran crecimiento de la ciudad. Respecto a las características de la organización se señaló que ésta siempre se ha realizado por administración y sin coordinación con el Concejo Provincial, la dotación de recursos de personal y financieros ha sido siempre escasa.

Las principales conclusiones respecto a la contrastación de la Estrategia del Proyecto y Necesidades de la población fueron: que la población no sabe quien es el responsable del proyecto: la CORPUNO, el Concejo Provincial, Ministerio de Vivienda o SENAPA y esto dificulta la vinculación y posible participación. Respecto de la organización del proyecto y estrategia se concluye que al no haber organización específicamente definida para la tarea no se puede implementar ninguna estrategia. Respecto a los problemas organizacionales, que expresa el proyecto, podemos concluir que la coordinación intersectorial se produce anualmente cuando se presenta el problema de la inundación para constatar que los organismos responsables CORPUNO, Ministerio de Vivienda, Concejo Provincial y SENAPA tienen, planteamientos contradictorios por haberse seccionado la solución de un problema la canalización de aguas pluviales a la de agua y desagüe, protección de cuencas y en general al manejo medio ambiental. Se concluyó también que la falta de estudios y la consideración del problema como una obra más limita la resolución del problema.

El Grupo No. 10, estudió el proyecto reforestación de laderas en el altiplano peruano centrando su origen en un intento de detener la degradación de suelos de aptitud forestal que tienen uso pecuario. Sin embargo, el grupo no logró trascender la perspectiva sectorial y analizó el proyecto al margen del problema de sustitución de actividad productiva siguiendo el patrón del mismo proyecto. Aún con estas restricciones el grupo logró interesantes conclusiones. Sobre la problemática de la población concluyeron que el proyecto opera al margen de la población a pesar de que en algunos sectores como en Huancané hay expectativas favorables. Respecto de la estrategia del proyecto se definen los criterios de priorización de ámbitos y se actúa con la política de "perforar y plantar" con o sin respaldo de la población y con el objeto de cumplir metas. Se destaca la aparición del proyecto de reforestación con el convenio FAO/Holanda.

Respecto a las características de la organización se concluyó que existe un alto grado de concentración de poder y responsabilidades en la Dirección Ejecutiva del proyecto y

que predomina el verticalismo. El análisis entre la organización formal, y la real muestra las limitaciones y condiciones reales de operación pues en la práctica se opera con el ingeniero residente y técnicos de viveros y plantaciones. Al respecto se observa más personal de oficina que de campo. Respecto a la relación con los beneficiarios el estudio hace una apreciación general. La conclusión del trabajo respecto a la confrontación estratégica y necesidades de la población, es que no hay correspondencia respecto a la organización del proyecto frente a la estrategia, que la organización es rígida y vertical y contraria a una necesidad de fluidez y dinamismo. Y por último que la organización crea sus propias necesidades y no atiende lo sustancial del proyecto.

El Grupo No. 11, estudió el Programa de Servicios Integrados Región Puno (PROSIRP), uno de los proyectos estrellas de la CORPUNO que evidenc av es en materia de coordinación interinstitucional. El estudio se centró en el distrito de Pilcuyo en razón a que allí se concentraron las acciones. El estudio informa sobre las características de la población de Pilcuyo pero no precisa el nivel de necesidades d la población en función a la oferta de servicios. Se presenta también los antecedentes del programa en 1973 la UNICEF auspició proyectos piloto en: educación, inicial no escolarizado, desarrollo y extensión de servicios de salud, programas no escolarizados de educación básica regular y proyectos de extensión agroalimentaria y nutricional, pero no se aprecia la evaluación de las acciones entre 1974 y 1979. El análisis de las condiciones de coordinación en la era ORDEPUNO se presenta como más fluída y deteriorada durante la etapa de CORPUNO por sus limitaciones en la capacidad de convocatoria y coordinación. Este análisis se repite respecto a las unidades ejecutivos: en la era ORDEPUNO existía una Dirección Ejecutiva ad-hoc y en la era CORPUNO ésta se ejecuta a través de la Gerencia de Desarrollo Comunal. En ambos casos la coordinación multisectorial no se logra a plenitud subsistiendo las líneas sectoriales y la suplencia del organismo multisectorial ORDEPUNO y CORPUNO situación que se superó recién hacia 1983. La estrategia de acción conjunta tuvo su talón de Aquiles en la coherencia, a nivel de trabajo de campo, y en la articulación con los representantes de la población pues ellos -los representantes de la multicomunal- tomaron decisiones sin participación efectiva de las comunidades socias. Los aspectos de organización se resienten muchas veces por decisiones de la gerencia de desarrollo comunal que rompe la programación establecida, lo que dificulta la consolidación de la coordinación interinstitucional. La coordinación efectiva se da

en los niveles inferiores. En el diseño de las acciones no siempre se toman en cuenta las variables socio culturales: idioma, hábitos de consumo y medicina tradicional.

Las conclusiones más importantes son: las acciones del programa no se dirigen al estrato más deprimido del ámbito. La falta de seguimiento y evaluación ha generado desconcierto y rechazo pues no se han atendido los aspectos específicos de las comunidades y se ha procedido con un tratamiento homogéneo cuando hay fuertes diferencias.

Si bien los problemas enfrentados son reales las formas débiles de participación limitan la capacidad de respuesta pues no se trabaja priorizando ámbitos y problemas. La organización formal y real guarda mucha distancia, especialmente en los niveles jerárquicos más altos. Luego de 7 años de funcionamiento se siguen confrontando problemas de operación por descoordinaciones y falta de sistematización de sus experiencias.

El Grupo No. 12, estudió el proyecto criadero Lagunillas, considerado estratégico para el departamento de Puno. El estudio precisa que en 1973, se ubican los antecedentes del proyecto promovido desde Lima a través de la Dirección General de Extracción del Ministerio de Pesquería, iniciándose las obras en 1974, la misma que fue asumida por la Dirección Regional de Pesquería en 1979, a ORDEPUNO en 1982 y a CORPUNO en 1983, regresando luego en 1984 a la Dirección Regional. El informe precisa que en 1981 IMARPE cuestionó la validez técnica del proyecto y la localización del proyecto; en 1983. El ministerio recomendó a CORPUNO no continuar con las obras en 1984. El Ministerio de Pesquería vuelve a oponerse y cuestiona el acuerdo de su Dirección Regional con CORPUNO. ¡Sin embargo, el proyecto continúa!

Las conclusiones del proyecto son contundentes. Hay crisis, tanto en la formulación y ejecución del proyecto derivado de su inviabilidad técnico-financiera, como en el avance de las obras. El grupo hizo el análisis exhaustivo de lo recomendado, también pudo hacer una indagación sobre las razones por la cual un proyecto muerto sigue con respiración artificial, pues es realmente un caso excepcional.

El Grupo No. 13 realizó el estudio del programa de producción y capacitación artesanal. Partió de la división de un abundante material que comprende: disposiciones legales, manuales de organización y funciones, planes de desarrollo, diagnósticos y estudios de artesanía en el departamento.

Complementaron el estudio básico con entrevistas a directivos y técnicos del proyecto, a representantes de instituciones artesanales y a artesanos individuales. El estudio concluye, respecto a las relaciones con la población artesanal que no existe una adecuada coordinación entre el programa y las organizaciones artesanales, siendo más grave fuera de Juliaca, Puno y Chucuito donde operan centros de capacitación artesanal. Se advirtió también sobre estrategias distintas de instituciones asociadas a CORPUNO que generan problemas en la relación con los artesanos, en las actividades de capacitación. En las encuestas a los artesanos se constató el poco conocimiento del programa y que entre sus dirigentes ninguno de ellos ha participado en la formulación de la política y estrategia ni menos en el diseño, coordinación y gestión del programa. La relación que establece el artesano con el programa es la de solicitar apoyo en la construcción de infraestructura y apoyo alimentario. Los programas de capacitación no usan el idioma nativo ni se toma en cuenta la tradición y costumbres en el diseño de las artesanías, primando el interés del comprador por lo que se advierte una tendencia a la producción "en serie". Respecto a la estrategia, se define una tendencia a consolidar empresas antes que promover nuevas muy cercana a la actividad filantrópica y con perfil paternalista. La estrategia tiene limitaciones en su ejecución por falta de personal calificado, incumplimiento de acciones y por la preferencia a la línea de textilería, siendo el artesano plural en sus líneas, la coordinación interinstitucional no tiene bases ni normas claras de concertación haciéndose evidente la falta de un plan de acción a nivel departamental. Las coordinaciones fallidas cubren a casi todas las instituciones del departamento: Banco Industrial, Ministerio de Industria, Turismo e Integración; aún con la GEDECO, dentro de CORPUNO no se ha tenido éxito. Las acciones de supervisión de los programas, en convenio con Artesanías del Perú para los Centros de Apoyo al Desarrollo Artesanal Rural no es continua y el asesoramiento a empresas es limitado.

La única relación estable de coordinación ha sido establecida con Artesanías del Perú S.A. para la línea textil, en aspectos de capacitación y de producción y comercialización.

Se advierte que hay otras instituciones incluyendo acciones de la CORPUNO, a través del plan de emergencia, que no son coordinadas. En situación similar está el Centro de Servicios de Pedagogía Audiovisual para la capacitación CESPAR, que tiene filmados cursos básicos para artesanos y Artesanías Puno Empresa de Propiedad Social, Plan Cotesco, Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), Proyecto GEAR de

Cooperación Popular, en el sector público. Tampoco se pretende coordinar con instituciones privadas de desarrollo que actúan en este campo.

El Grupo No. 14, estudió un programa complejo, responsable de un volumen de inversión considerable 150,000 millones de soles para el período 1983-1985: el Proyecto Especial del Plan de Emergencia. El estudio centra su interés en el análisis de los objetivos y estrategias del proyecto respecto de su organización y gestión, el manejo de las variables espaciales y socio-culturales en la formulación y ejecución del proyecto para apreciar los problemas más importantes de organización y gestión. El estudio centra primero su interés en determinar el impacto de la sequía e inundación de Puno en 1982-83 caracterizando las áreas afectadas en función a su gravedad. El análisis se hizo en una zona fuertemente afectada, tanto por la sequía como por la inundación, la zona de Zepita en la provincia de Chucuito, y en otra zona afectada sólo por la sequía, en Mañazo, provincia de Puno. El estudio se hizo revisando la documentación del proyecto para advertir sus ejes centrales, y confrontando luego en el terreno, tanto en el ámbito urbano como en el rural. En el campo se realizaron encuestas a líderes y autoridades, y entrevistas a los responsables del proyecto.

El análisis de los problemas de la población permite determinar que el Proyecto llegó a la comunidad afectada a través de los memoriales recibidos y a través de las unidades ejecutoras (CORPUNO o Sectores), a partir de las prioridades establecidas por ellos solicitando sólo a la población su aceptación y participación con mano de obra retribuidos con ayuda alimentaria. En el caso del sector salud se dieron mecanismos participatorios, por tratarse de servicios. En estas condiciones la población no tiene más remedio que aceptar estos programas para así conseguir alimentos a excepción del Concejo Provincial que paga salarios y no con alimentos. Respecto de la naturaleza del Plan y su estrategia se concluye que se buscó la implementación de proyectos de corto período de maduración que ocupasen mucha mano de obra de infraestructura, de producción y de servicios básicos y acciones inmediatas para la protección de cultivos afectados, créditos favorables, y ocupación con apoyo alimentario. Respecto a los problemas de organización y gestión se concluyó que sí se pasa de una estrategia de dotación de personal vía destaque de los sectores a la de contratación de personal. En 1984 se opera con 384 personas con un costo de planilla de 2,300 millones de soles anuales 13% del presupuesto, de las cuales 187 cumplen labores en

el nivel central, en su mayoría en puestos administrativos. Esta cantidad de personas se explica por la modalidad del encargo a otros sectores, lo cual "exige" más trabajo administrativo. La práctica de los convenios se extiende incluso a las propias unidades de CORPUNO presentándose incluso el caso de que CORPUNO se "encarga" a sí misma. En la ejecución, no se respetaron las prioridades para las zonas o tipo de obras, quedando ello bajo responsabilidad de la unidad ejecutora.

Las principales conclusiones generales son: La capacidad de respuesta de CORPUNO, ante una emergencia, queda limitada por carecer de una organización adecuada y de capacidad de gestión ágil. Los objetivos iniciales se han distorsionado durante la ejecución junto al encargo de acciones, han surgido enfoques distintos y hasta contradictorios manifestándose nuevamente las dificultades reales para una acción concertada en el sector público. Los proyectos se han conducido sin considerar a la población beneficiaria, ganando la consigna de cumplir metas. La influencia política de parlamentarios y políticos ha distorsionado la programación y ejecución. El impacto del proyecto no se corresponde con el gran volumen financiero manejado. Para un gran sector de la población, los beneficiarios del proyecto han sido los sectores ejecutantes y al proyecto se le ha considerado el proveedor de alimentos.

Como se puede apreciar la mayoría de los trabajos son más analíticos que en el primer trabajo de campo, y que el logro de estas conclusiones permitió cumplir con los objetivos del segundo período académico, determinar los rasgos recurrentes en la capacidad de gestión de programas y proyectos. Hasta ese momento los participantes habían examinado 56 proyectos del sector público y 19 privados ejecutados entre 1950 y 1984, habían realizado 13 estudios basados en su propia experiencia y continuaban observando los problemas de organización y gestión a través de 14 estudios de proyectos en ejecución. Con este activo se pasó al tercer período académico.

La calidad de los trabajos podemos apreciarla globalmente a través de los siguientes puntos: 1. Las necesidades de la población y manejo de la variable socio cultural. 2. Identificación de la estrategia seguida por el proyecto. 3. Identificación de las características de la organización y gestión. 4. Contrastación de las necesidades de la población frente a la estrategia seguida. 5. Organización del proyecto frente a la estrategia seguida. 6. Precisión de principales problemas de organización y gestión.

APRECIACION DE LOS TRABAJOS DE CAMPO No. 2

Item \ Grupos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Necesidades de la población y manejo de la variable sociocultural	B	C	B	B	B	A	C	B	B	B	B	B	B	B
Identificación de la estrategia seguida	B	C	B	A	A	B	B	B	A	A	A	B	B	B
Identificación de las características de organización y gestión	C	C	B	B	B	B	C	A	B	A	A	B	B	B
Contrastación de necesidades de la población y la estrategia seguida	C	C	B	B	A	A	C	B	A	B	B	B	B	B
Contrastación de la organización con la estrategia seguida	C	C	B	B	A	A	C	A	B	A	A	B	B	A
Identificación de principales problemas de organización y gestión	C	C	B	B	A	A	C	A	A	A	B	B	A	B
Calidad de manejo de fuentes de información	C	C	A	B	A	B	C	B	B	B	B	B	B	B

CAPITULO V

EL TERCER PERIODO ACADEMICO

CAPITULO V

EL TERCER PERIODO ACADEMICO

En este período se buscaba pasar a la acción. Para ello se debía poner en valor los logros de los dos períodos académicos, centrados en el análisis, y desarrollar el manejo de alternativas. Las propuestas debían de resultar del trabajo anterior para dar no sólo continuidad al trabajo sino también para evitar "cartas bajo la manga". Se trataba de lograr conclusiones respecto al análisis, más que apertura nuevas líneas, para sustentar las alternativas de acción.

1. Los Objetivos

Los objetivos generales del tercer período académico fueron:

a. Rediscutir la problemática de Puno.

b. Debatir concepciones y alternativas de desarrollo existentes para encarar los problemas dentro del marco de la descentralización y regionalización de Puno.

c. Iniciar la elaboración de alternativas de organización y gestión para proyectos de desarrollo.

Para el logro de estos objetivos generales se precisaron los siguientes objetivos específicos:

a. Analizar y sistematizar la problemática de gestión identificada en proyectos sectoriales en ejecución en Puno.

b. Estudiar las características organizacionales de la administración pública regional y analizar la capacidad de gestión pública regional, manejando sus restricciones y posibilidades.

c. Identificar los problemas centrales de Puno, sus principales restricciones y prioridades del desarrollo.

d. Identificar las áreas de negociación de funciones y atribuciones entre el nivel nacional y regional como resultado de proceso de descentralización.

e. Formular hipótesis sobre las características que debería tener la organización y gestión de los programas de desarrollo teniendo en cuenta las restricciones y posibilidades del departamento y de la administración pública regional.

f. Elaborar el plan del tercer trabajo de campo y discutir las características del cuarto internado.

Para el logro de estos objetivos se buscó una dinámica en la que el trabajo grupal sería el eje, sustentado en un esfuerzo personal. Durante la primera jornada habría que desarrollar dos actividades: el análisis de los trabajos de campo No. 2 para comprender la problemática de gestión y establecer luego un balance que nos lleve a identificar los rasgos que caracterizan a la administración pública regional, manejando sus restricciones y posibilidades. En ambos casos la palabra clave fue capacidad de gestión.

Quisiéramos sacar conclusiones respecto a la capacidad de gestión advirtiendo las posibilidades que se ofrecían. Se trataba de lograr cambios pequeños y duraderos pero de gran impacto y para ello había que ser fino y hasta sutil.

Durante la segunda jornada el tema sería Puno: realidad y perspectivas, en la cual cada integrante de un grupo de trabajo presentaría, en base al documento "Puno Realidad y Perspectivas de Desarrollo" y la bibliografía puesta a su disposición, la priorización de tres problemas fundamentados. Luego, en grupo, intercambiarían opiniones y definirían tres problemas, los cuales serían trabajados para establecer objetivos de desarrollo, que permitan superar los problemas considerados por el grupo en forma integral, debiendo precisar los programas o proyectos en ejecución o en cartera que podrían contribuir a resolverlos. Debiendo precisar

las restricciones y posibilidades del programa y proyecto.

En la tercera jornada desarrollamos tres actividades: 1. La identificación de áreas de negociación entre el nivel nacional y regional, 2. La formulación de hipótesis de trabajo sobre las características de la organización y gestión de programas y proyectos de desarrollo en Puno, y 3. La consideración de otras experiencias de desarrollo de entidades privadas.

En la cuarta jornada se discutieron las hipótesis de trabajo y se preparó el plan de trabajo de campo, la quinta jornada se discutió y orientó la ejecución del tercer trabajo de campo.

En el conjunto de actividades el trabajo de análisis y reflexión grupal fue un elemento central. Se trataba de pasar fluidamente del análisis a la acción y de crear un comportamiento gerencial para plantear cambios. La etapa de interpretación y reinterpretación de la experiencia debía sustentar el planteamiento de cambios organizacionales. Se advirtió a los participantes que el perfil del equipo docente bajaba y que ellos debían asumir las responsabilidades de moderación y conducción como del comentario. Se anunció que la preparación del cuarto período académico se haría sobre la producción de los participantes y que su responsabilidad, la fase de ejecución, sería aún mayor.

Para apoyar esta dinámica individual, grupal y plenaria la metodología de trabajo, contempló en el trabajo individual, la lectura de documentos preparados especialmente, la consulta bibliográfica, para lo cual se repartió boletines bibliográficos y se puso a disposición bibliografías seleccionadas. Para el trabajo grupal se estimuló el análisis, la elaboración de conclusiones, e hipótesis de trabajo apoyados en el trabajo individual previo. Para el trabajo de plenarias se estimuló el intercambio, la síntesis y la contrastación de conclusiones, ubicando los temas de consenso y discrepancias.

Lo nuevo en cuanto a dinámica fue la aparición de los comentaristas, reclutados entre los participantes y algunos invitados de instituciones privadas de desarrollo, con el fin de plantear puntos de vista nuevos y la confrontación preliminar de conclusiones de trabajo.

2. Los Temas y el Debate

Los contenidos desarrollados estuvieron alrededor de los siguientes temas:

a. Síntesis de la problemática de organización y gestión detectada en el segundo trabajo de campo.

b. Identificación de posibilidades y restricciones de la administración pública regional.

c. Identificación de problemas centrales de Puno y sus posibilidades de desarrollo.

d. Identificación de las áreas de negociación entre el nivel nacional y regional.

e. Formulación de hipótesis sobre la organización y gestión de programas de desarrollo en Puno.

f. Plan del tercer trabajo de campo.

Veamos el desarrollo de los contenidos:

2.1. Síntesis de la Problemática de Organización y Gestión Detectada en el Segundo Trabajo de Campo

El objetivo era identificar la problemática de gestión de los proyectos estudiados. Con el fin de ordenar el debate de la plenaria se conformaron siete grupos de trabajo para examinar los 14 trabajos de campo de tal manera que dos trabajos sean examinados por cada grupo. Para tal fin, además de las fichas resumen correspondientes, se puso a disposición los dos trabajos seleccionados y se repartió el documento "Problemas Recurrentes de la Organización y Gestión" detectados en entidades públicas de Puno, fruto del primer trabajo de campo y sistematizados por los participantes durante el segundo período académico. Se recomendó también usar la reflexión personal durante el trabajo de campo No. 2 y compartirlas con los integrantes de su grupo.

El análisis de cada grupo debía conducir a establecer los siguientes aspectos: necesidades de la población y estrategia del proyecto, estrategia del proyecto en cuanto el manejo de la participación y del espacio de la zona; la organización: las relaciones internas, interinstitucionales y con la población beneficiaria. Es decir, se debía volver sobre los ejes del primer y segundo período de campo para procesar una síntesis. Realizado el análisis los participantes debían llegar a una conclusión que, englobando los tres aspectos señalados, plantea la problemática común y la diferencial de los proyectos analizados. La conclusión debía ser materia de un informe de grupo llevado a la plenaria.

Dado que el tercer internado fue postergado una semana la participación de algunos estuvo comprometida los dos primeros días. Ellos debían concurrir a la discusión con funcionarios del Ministerio de Salud sobre los problemas de la puesta en marcha de un proyecto conjunto de apoyo a la nutrición para Puno, Moquegua y Tacna. La solución que se dio fue, dado que el curso taller trabaja con problemas reales y actuales, que los participantes comprometidos en la tarea elaborarían un informe que daría cuenta de los problemas de organización y gestión de un proyecto que ejemplificaba las relaciones interinstitucionales de nivel regional y nacional. Sus integrantes tomarían este tema para el trabajo de campo No. 3 y la propuesta en el cuarto período académico.

Este hecho nos obligó a redefinir los grupos y los proyectos, que se examinarían en esta actividad reduciendo a cinco los grupos de estudio. Los cuatro informes excluidos fueron: Reserva Nacional del Lago Titicaca, Proyecto de Educación Bilingüe, Canalización de Aguas Pluviales y Reforestación de Laderas.

La síntesis de la problemática de organización detectada en el segundo trabajo de campo llevada a cabo por los participantes puede ser entendida mejor leyendo el anexo No. 3 en el que se presentan los datos básicos de los programas y proyectos y la información fundamental sobre los mismos.

Los Problemas recurrentes de gestión. Veamos ahora las constantes o recurrencias en relación a la consideración de las necesidades vs. la estrategia de los proyectos; la organización del proyecto y su dinámica interna; y las relaciones interinstitucionales, para apreciar los problemas de organización y gestión e ir delineando los rasgos de la administración pública regional.

La consideración de las necesidades y características en relación a la estrategia de los proyectos.

En el proyecto Reserva Nacional del Lago Titicaca, se observó que si bien no hay, al inicio del proyecto, una idea clara de las necesidades y características de la población, el proyecto se amolda y desarrolla una capacidad de observación a partir de las metas del proyecto. Se estudia la productividad primaria de la totora y su uso en la vida diaria y en la producción. Se toma en cuenta la capacidad artesanal y se alienta su producción para que la población se beneficie del flujo turístico. Asimismo, se estudia cómo usan los recursos de avifauna, y los ictiológicos. Si bien

pueden mejorar han enfrentado bien la relación necesidades-características de la población vs. estrategia.

En el proyecto de Educación Bilingüe, el estudio consigna que hay una situación de conflicto entre padres de familia y proyecto pero no la fundamenta ni analiza y por lo tanto no permite una cabal apreciación del problema.

En el programa de construcción de infraestructura educativa, no se tiene en consideración las necesidades específicas de la población pues no se sabe la magnitud de la tarea, ni su costo, ni su priorización. Se parte del hecho que es necesario construir pero no se la cuantifica ni califica. Sin embargo, se demanda la participacion de la población en ejecución.

En el proyecto Desarrollo Agrícola Asillo, en 1957 las necesidades de la población derivadas de la sequía llevó a la identificación de la necesidad de la infraestructura. No se consideran aspectos de producción o productividad. Luego en 1973 se consideraron las necesidades integrales que deberían ser atendidas por otras instituciones: promoción, fomento, educacion, salud, vialidad y colabora en la vinculación con las entidades estatales. En el campo de promoció: y fomento el proyecto red fine su est tegia considerando acciones en el piso agrícola, pecuario, de transformación, comercialización, para mejorar el ingreso y calidad de vida pero logrando operar sólo en función del piso agrícola y pecuario. Los aspectos de transformación y comercialización llegaron a nivel de diseño pero no se implementa por la existencia de contradi ones en el modelo organizacional propuesto por el gobierno para las empresas y comunidades vs. las aspiraciones de los socios y comuneros. Existen todavía problemas que el proyecto no resuelve como acceso al crédito y cobro de tarifas y uso de los recursos captados. El proyecto, al no enfrentar el tema de la participación del poblador beneficiario, se ve limi ado pa a resolver la relación necesidades y características de la población vs. estrategia del proyecto.

En el Proyecto Cambio Tecnológico, el beneficiario está perfectamente tipificado: es la Empresa Asociativa, la SAIS para su área de manejo centralizado La empresa responde y el proyecto resuelve los problemas derivados del nuevo perfil laboral que demanda la innovación tecnológica que supone entrar a manejar tierra, agua, pastos. Sin embargo, no se enfrenta una necesidad al interior de la empresa en el área enfeudada en la cual se crían los huacchos. Las necesidades de los "huacchilleros", estrato de los más

bajos ingresos y organización, no está enfrentada. El proyecto es sí permeable a trabajar con pastos en secano para enfrentar otra necesidad de la empresa. Es decir si se consideran las necesidades técnicas de la empresa el proyecto es eficiente y eficaz. Pero si se le enjuicia en función de otras necesidades: distribución del ingreso el proyecto presenta rigideces.

En el Proyecto Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura de Riego Existente: irrigación Chahualla-Rinconada, no se encuentra la justificación para seleccionar el ámbito. El proyecto trata a la población como si ésta fuera uniforme. No distinguen entre comunero, poblador y miembro del comité de regantes. Satisfacen básicamente las demandas de estos últimos. Los comuneros a pesar de tener capacidad de expresar sus demandas para beneficiarse de la obra no pueden sostenerlas ni influir en la estrategia del proyecto.

El proyecto Colza-Cereales, se origina y desarrolla al margen de las necesidades o intereses de la población. El proyecto surge de un convenio preliminar entre el Ministerio de Agricultura y la Cooperación Técnica Canadiense en 1970. Reafirmado y suscrito en 1973 se implementa en 1977. Es de carácter experimental para introducir la colza aceitera, sin tener en cuenta su aceptación entre los campesinos ni la calidad de la misma.

En el proyecto de Apoyo Técnico al Programa Materno Infantil (PAT-PAMI) se trata de responder a una necesidad real: la nutrición y mejoramiento alimentario de la madre y el niño de los grupos más vulnerables. Su estrategia tiene problemas pues las instituciones integrantes trabajan con diferentes conceptos de lo que es promoción comunal, emplean métodos distintos, los mismos que no tienen en cuenta los usos, costumbres y dieta local. No hay por lo tanto, concordancia entre necesidades reales de la población y la estrategia del proyecto.

En el proyecto canalización de aguas pluviales, las necesidades de la población para el proyecto definidas en 1972 ya aparecen subdimensionadas doce años más tarde. La ciudad y los problemas han crecido y el proyecto no se ha redimensionado, tampoco se ha desarrollado una estrategia de relación con otras instituciones que tienen responsabilidades en obras afines para agua, desagüe y saneamiento ambiental. En algunos casos se han detenido obras por conflictos en el trazo de las redes de agua, desagüe y canalización de agua de escorrentia.

En el proyecto reforestación de laderas, los intereses de la población no están presentes en la estrategia del proyecto que opera con una lógica de "perforar y plantar" y cumplir metas.

En el Programa Servicios Integrados Región Puno (PROSIRP), se presentan problemas similares que en el proyecto PAT-PAMI. Se ubica una necesidad importante y se plantea la coordinación multisectorial. Existen conflictos de enfoque no sólo al interior de la CORPUNO sino también entre otras instituciones al operacionalizar el concepto de promoción comunal y se presentan estrategias y métodos distintos de parte de las entidades participantes para un mismo estrato poblacional. En el diseño de acciones no siempre se toman en cuenta las variables socio-culturales tales como uso de medicinas tradicionales, hábitos de consumo, idioma. Debe señalarse, no obstante, los problemas que presenta, que es uno de los pocos proyectos con presencia significativa a nivel de población de base y que existe suficiente experiencia para reorientar y mejorar la relación entre necesidades y características de la población y estrategia.

En el Proyecto Criadero Lagunillas, la relación con la población no está considerada como un aspecto significativo, pues se considera una actividad altamente especializada la producción y crianza de alevinos para el beneficio de la población departamental.

En el programa de producción y capacitación artesanal, que es un proyecto antiguo (24 años), a pesar de que las necesidades desbordan y sobrepasan largamente las acciones del proyecto, éste no se redefine, primando el interés de las instituciones cooperantes antes que el de los artesanos.

En el caso del Proyecto Plan de Emergencia, la priorización de obras y acciones ha sido hecha en gabinete y en condiciones tales que no puede conocerse los criterios. Se puede decir que las necesidades son varias y se ha tratado de diversificar las líneas de acción para atenderlas.

Visto los programas y proyectos identificaremos los fenómenos de mayor recurrencia. Al respecto encontramos un patrón en el cual tienen cabida cuatro variantes: cinco proyectos en los cuales las necesidades de la población del lugar no se tenían en cuenta para definir el perfil del proyecto (Proyectos 3, 6, 7, 10 y 12). Dos proyectos en el cual se tienen en cuenta necesidades generales de la población pero no las específicas (Proyectos 8 y 11). Seis proyectos en los cuales se precisa las necesidades de la población pero

BALANCE DE LA RELACION ESTRATEGIA Y NECESIDADES Y CARACTERISTICAS DE LA POBLACION EN LOS ESTUDIOS DE CAMPO No. 2

Problemas Recurrentes \ Proyectos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
No se toma en cuenta las necesidades de la población del lugar del proyecto para definir su diseño.			X			X	X			X		X		
Se llega a tomar contacto con la población pero no se consideran sus necesidades específicas.								X			X			
Se identifican necesidades con claridad pero se descubren nuevas que no se pueden atender.		X		X	X				X				X	X
Personal hace esfuerzo: Se enfrentan necesidades urgentes y reales pero no se resuelven por falta de manejo de las características de la población y restricciones administrativas.				X		X		X			X		X	X
Se definen metas precisas e incorporan la variable socio-cultural poblacional adaptando la organización a la tarea.	X	X												

en el desarrollo del proyecto se advierten posibilidades nuevas que no son atendidas (Proyectos 2, 4, 5, 9. 13 y 14). Seis proyectos en los cuales se enfrentan necesidades urgentes y reales pero que no se resuelven con eficacia por falta de manejo de las características de la población (Proyectos 4, 6, 8, 11, 13 y 14). Dos proyectos en los cuales se definen metas con precisión y se incorpora el manejo de la variable poblacional adaptándolas al desarrollo estratégico (Proyectos 1 y 2). En todos los programas o proyectos salvo en los proyectos 3, 7, 10 y 12 se puede encontrar posibilidades de cambios para superar los problemas a condición de flexibilizar la programación de mejorar la vinculación con la población. En general la relación estrategia del proyecto y las necesidades y características de la población puede mejorar a partir de las evaluaciones. Para ello deberá hacerse un esfuerzo por definir estándares de evaluación, teniendo más en cuenta las necesidades de la población antes que la puesta en marcha de una capacidad operativa a partir de metas pre-establecidas.

La organización del proyecto y su dinámica interna

En el Proyecto Reserva Nacional del Lago Titicaca, los principales problemas de organización se derivan de la escasa asignación de recursos, falta de equipo y falta de personal, ya que hay una correspondencia clara entre tarea y programación y prioridades. En el caso del proyecto de Educación Bilingüe, el estudio sólo menciona la existencia del comité directivo pero no se indica cómo se ejerce la dirección, supervisión y control y coordinación interna, por ello no se puede tener una apreciación de los problemas.

En el Programa de Infraestructura Educativa, queda demostrado que no existe claridad en las tareas, no hay seguimiento ni evaluación; las decisiones se centralizan y son influenciadas políticamente. No hay programación y sólo se trabaja en el ámbito urbano.

En el Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo, las acciones se inician por una emergencia y no a consecuencia de un estudio. Los continuos cambios de instituciones que se han responsabilizado del proyecto si bien han impulsado las metas del proyecto en aspectos parciales han afectado su concepción, objetivos y estrategias del proyecto. Las entidades participantes, sus planes de trabajo se han definido a partir de su propia capacidad operativa de la institución que la asuma y no a partir de los objetivos del pro

yecto. La organización del proyecto no consideró la participación de la población entre 1955 y 1969. Entre 1972 y 1978 el proyecto funciona a través de encargos a la Región Agraria y SINAMOS, lo que diluye las responsabilidades y afecta su organicidad, pero a pesar de estos problemas se perfecciona la tarea y se mejora la organización.

En el Proyecto de Cambio Tecnológico, la organización del proyecto se hace maximizando el uso de recursos logrando la conformación de un equipo interdisciplinario y técnicos de mando medio que tiene claramente definida la tarea. El respaldo de la Dirección Regional del proyecto apoya la resolución de problemas financieros que se presentan.

En el caso del proyecto Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura de Riego: irrigación Chahualla-Rinconada, se presenta un caso extremo de crisis organizacional. No existe criterio explícito para la selección del ámbito. La Dirección de Suelos e Irrigaciones no puede orientar al equipo encargado del Proyecto ni ejerce dirección, supervisión y control del equipo operativo del proyecto. La tarea se cambia y el "avance" del proyecto se explica por elementos extrainstitucionales: el comité de regantes.

El caso del Proyecto Colza-Cereales, evidencia una combinación rara, no tienen problemas en la organización interna pero si en la dirección de sus acciones no tiene orientación clara. Su autonomía administrativa o "solvencia económica" hace que las relaciones interinstitucionales no sean "necesarias" para el equipo del proyecto.

En el PAT-PAMI, la organización del proyecto reposa en la coordinación insterinstitucional. Los elementos de alta dirección no ejercen su rol y sólo funciona un equipo técnico que lo suple en el nivel central, pero que no puede transmitir orientaciones precisas a sus subordinados a nivel de campo. No existe manual de organización y funciones ni plan de operaciones. En esas condiciones no puede haber ni seguimiento, supervisión ni evaluación de acciones.

En el Proyecto Canalización de Aguas Pluviales, encontramos que no hay unidad operativa responsable y en esas condiciones las tareas recaen en un maestro de obras. No hay evaluación integral desde 1974.

En el Proyecto Reforestación de Laderas, se observa concentración de responsabilidades y verticalismo. Se opera con recursos precarios pese a existir un frondoso esquema orga

nizacional. El proyecto opera en realidad con apoyo alimenticio pero sin coordinar con otro proyecto afín Proyecto de Reforestación con Apoyo Alimentario (PRAA).

En el Proyecto de Servicios Integrados de Puno (PROSIRP) la operación del programa recae en la Gerencia de Producción Comunal de la CORPUNO y opera mediante convenios con otras entidades cuya capacidad de coordinación se agota en el plano y en los niveles altos. El nivel de dirección intermedia suple pero no puede garantizar continuidad de las acciones y la operación del proyecto. No hay supervisión ni control futuro.

En el Proyecto Criadero Lagunillas, las acciones quedan sin sentido al tenerse la opinión desfavorable del ente nacional normativo. Pese a ello "opera" una organización.

En el Programa de Producción y Capacitación Artesanal, la dirección, supervisión y control entra en crisis pues, los directivos no conocen el proceso técnico y el personal a cargo no reúne condiciones técnicas. El proyecto no se integra a un plan mayor ni usa los estudios existentes en la CORPUNO.

En el Proyecto Plan de Emergencia, la organización ágil y funcional de la primera etapa cede a una más pesada por los requerimientos de la gestión presupuestal. Llega a ocupar 383 personas estables, en su mayoría administrativos. El proyecto pese a su gran volumen financiero no tiene el impacto esperado. Su programación no se respeta, no se mantienen criterios, pesando sobre la dirección muchas presiones políticas del partido de gobierno y parlamentarios.

Como se puede observar, los problemas de organización y gestión tienen grados diversos. Se da el caso en que la unidad ejecutora llega a cambiar la tarea. Se aprecia también la influencia de la cooperación técnica en el diseño de la organización de cinco proyectos.

En cuanto a claridad de la tarea se puede ver siete proyectos en los que ésta no está claramente definida y cinco en los cuales está bien definida. Se observa que tres de ellos tienen también crisis de dirección, seguimiento, evaluación y control por falta de una organización adecuada. En cuatro proyectos existe una correspondencia entre oscuridad en la definición de la tarea y crisis organizacional. En cuanto al manejo de restricciones por parte de los proyectos ésta es casi general.

BALANCE DE LAS CONDICIONES ORGANIZACIONALES EN LOS ESTUDIOS DE CAMPO No. 2

Programas y Proyectos / Problemas Recurrentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Hay claridad en la definición de la tarea	X				X			X			X			X
No hay claridad en la definición de la tarea			X	X		X			X	X		X	X	
Crisis en dirección, seguimiento, evaluación y control			X			X		X			X	X	X	X
Responsabilidad difusa del ente ejecutor			X			X						X		
Autonomía del ente ejecutor del nivel de dirección. Cambia la tarea						X						X		
Proyecto requiere participación de población y no se la prevé			X	X					X				X	X
Información del estudio es insuficiente		X					X							
Falta de manejo de restricciones que la ejecución del proyecto demanda			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Organización del proyecto se adecúa a los objetivos de las fuentes cooperantes		X					X	X						

BALANCE DE LOS PROBLEMAS DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES DE LOS ESTUDIOS DE CAMPO No. 2

Programas y Proyectos / Problemas Recurrentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Se coordina a partir de la ejecución, identificando bien su red interinstitucional	X				X									
Identificación genérica ex-ante y se maneja sólo al alto nivel				X				X			X		X	X
La coordinación no se considera relevante pero afecta la tarea			X				X		X	X		X		
La coordinación se considera importante pero no se hacen esfuerzos para lograrla o mantenerla				X				X					X	
Coordinación por una vez al inicio y no más a nivel directivo							X	X	X		X	X	X	
Se coordina sólo a nivel de base y técnico directivo de nivel medio	X							X	X		X	X	X	
No se tiene suficiente información		X												

Para concluir el balance de los trabajos de campo veamos el tema de la coordinación interinstitucional.

2.2. Características Organizacionales de la Administración Pública Regional y Nacional: la capacidad de Gestión regional

Para esta actividad se contó con los siguientes documentos insumos: "Administración Pública Regional" preparado por Jorge Bejarano y Alberto Barreda; "Estadísticas y gráficos del Sondeo del Sector Público Peruano" preparado por Alberto Giesecke Sara-Lafosse y María Antonia Masana; "La Inversión Pública en Puno" y "Actividades de los Principales Sectores Públicos en Puno 1964-1984" preparados por Juan Palao e Ignacio Garaicochea, "Gestión de Programas y Proyectos de Desarrollo" preparado por Alberto Paniagua y "Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público" preparado por Alberto Giesecke Sara-Lafosse y entregado en el primer período académico.

Este material leído individualmente debía permitir dominar la información contenida en ellos para habilitarlos a participar en una reunión por grupos en los cuales se describiría la organización de la administración pública en Puno, se analizarían las relaciones interinstitucionales a nivel regional y central, y las acciones de la administración pública a partir de las inversiones, programas, y proyectos.

Este análisis debía conducir a un informe que permita identificar los rasgos que caracterizan la organización de la administración pública en Puno y al análisis de las restricciones y posibilidades de acción de la misma. El participante disponía de 90 minutos para la lectura individual y dos horas para el trabajo grupal.

Para estimular la tarea de síntesis y ofrecer referentes de nivel nacional y regional los insumos preparados propocionaron la siguiente información.

Administración Pública Regional, que destaca los siguientes hechos: centralismo y verticalismo en la gestión de programas de desarrollo; presencia de instituciones públicas por tipo de entidad pública (gobierno central, instituciones públicas, regionales) según año de instalación; jerarquía, instancias y capacidad de decisión destacando el grado o nivel de autonomía; ámbitos de influencia y delimitación de ámbitos menores; número de personal, manejo de recursos.

Actividades de los Principales Sectores Públicos en Puno

Actividades de los Principales Sectores Públicos en Puno 1964-1984. Este documento tiene como base la memorias institucionales de las principales entidades del departamento en el período. CORPUNO, Oficina Nacional de Desarrollo Comunal, Ministerio de Agricultura, Banco Agrario, SINAMOS, Ministerio de Economía y Finanzas, ORDEPUNO, Propiedad Social Plan de Emergencia, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda y Construcción, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para identificar sus acciones en los períodos: 1964-1971, 1972-1981 y 1982-1984.

Proyectos de Inversión en el sector público que presenta a soles constantes la inversión nacional y regional presentada por sectores y departamentos y años del período 1969-1980.

Estadísticas Preliminares: Sondeo Sector Público Peruano, presenta cuadros que muestran información sobre: las relaciones interinstitucionales identificando la red nacional y regional para el cumplimiento de la función de inversión, sus dificultades y facilidades así como el origen de ambos, las opiniones de los gestores públicos sobre la distribución sectorial de la inversión y apreciaciones sobre el nivel de inserción de la planificación nacional de desarrollo, opiniones sobre la problemática del centralismo, desequilibrios regionales y estrategias para la descentralización y regionalización. Finalmente, se ofrece información sobre la PEA del sector público comparando los Censos Nacionales de Población de 1972-1981. Esta información permitía comparar las conclusiones logradas en los dos primeros períodos académicos con temas de similar interés explorados en el Proyecto de Gestión Pública.

Gestión de Programas y Proyectos de Desarrollo fue concebido como un material de trabajo que en una primera parte sugiere la consideración de relaciones de análisis a partir de áreas problema de gestión y en una segunda recuerda las dimensiones organizacionales analizadas y debatidas: misión o tarea, relaciones internas, relaciones interinstitucionales, relaciones con la población beneficiaria; para cada una de ellos se recuerda las variables examinadas y las áreas problema de gestión, finalizando con apuntes sobre los problemas de organización y gestión de programas y proyectos: relación con el resto del sector público, roles de inversión y promoción, conciencia de su misión y calidad de la dirección de sus acciones en la trama de relaciones interinstitucionales entre el nivel central y regional.

Características de la Administración Pública de Puno

Una vez vistos los insumos que les presentamos para el trabajo de síntesis y antes de señalar el balance de los participantes ensayemos una apreciación sobre los rasgos que caracterizan la organización de la administración pública regional y analizaremos las restricciones y posibilidades de acción de la misma ubicándonos en algunos ejes importantes (1). Primero presentaré mi balance y luego la apreciación de los participantes.

a. Conocimiento de la realidad y definición de la tarea

Aquí podemos advertir varios planos en los cuales se presentan problemas importantes y que merecen una respuesta bastante común en la administración pública.

En primer lugar, se trabaja generalmente sin hacer un balance de la información disponible. Es frecuente encontrar que no hay un esfuerzo por medir o evaluar el volumen de la información necesaria. Se trabaja básicamente con la información disponible sin que la fiscalización de la calidad sea un punto de especial consideración.

En segundo lugar, no aparecen temas de reflexión sistemática en la administración pública. Se evidencia el conocimiento de los problemas de la realidad de Puno a partir de la experiencia del propio funcionario pero no el interés en articularlo con el conocimiento generado por estudiosos que han analizado la realidad de Puno. En los documentos de formulación de planes y programas encontramos que las fuentes exclusivamente usadas son las estadísticas oficiales. El manejo de fuentes de información de tipo cualitativo y cartográfico es limitado.

En tercer lugar, la división de campos de actividad profesional o de disciplina está rígidamente marcada. En el campo de las ciencias sociales los trabajos de los promotores y asistentes sociales no influyen en la perspectiva analítica de los sociólogos y antropólogos. Las áreas de interés de economistas y sociólogos y antropólogos no tienen puntos de coincidencia. Se observa sí una mayor relación entre agrónomos y veterinarios con los

(1) Elaborado en función de las notas de clase del autor en los debates plenarios.

economistas. En general la división entre el "técnico" y el "social" está fuertemente marcada.

Estos problemas prevalecientes explican el por qué el conocimiento de la realidad como base para definir la tarea no tiene un canal satisfactorio de resolución. En muchos casos se considera a priori que ya se tiene la información necesaria para definir la tarea y las líneas estratégicas que permitan dimensionar acciones, programas y proyectos. Los errores de grado pequeños al inicio se amplían conforme pasan los años, los millones de soles y se maltratan las expectativas de la población.

b. Precisión de la tarea y conocimiento de la realidad

Una vez definida la tarea a través de acciones o proyectos de inversión se considera la realidad por una sola vez a través de los estudios de factibilidad o de base los cuales cumplen con un rol de orientar la programación y asignación de recursos. Con frecuencia se advierte que ellos no son actualizados o reformulados conforme avanza la ejecución. Ello ocurre así porque son generalmente unos quienes estudian y otros quienes ejecutan. Los primeros no quieren "meterse" luego en problemas de ejecución y los segundos se "independizan" de los primeros y manejan sus propias condiciones. Este hecho origina y explica las diferencias entre organizaciones formales y reales. Mientras las conclusiones del expediente técnico de formulación indican una lógica en la relación tarea-organización en la práctica encontramos otra en la que los ejecutores han impuesto sus propios criterios, a veces pata subsanar los problemas que encuentran.

Esta independencia llega a tal punto que en algunos casos se redefine la tarea y en otras las orientaciones estratégicas no se cumplen. Ocurre también que, en estas circunstancias, no se de solución a los ajustes que siempre son necesarios sin romper con la estrategia definida. Tampoco se opta por una programación reajustable que reconoce las limitaciones del conocimiento disponible al inicio para precisar la tarea. Si se asumiese esta óptica los errores de grado al inicio podrían corregirse y se podría ahorrar muchos millones de soles y tiempo por disponer de herramientas con mayor nivel de flexibilidad.

c. Condiciones de elaboración de planes, programas y proyectos

Al respecto se puede apreciar en Puno que la sequía y la hambruna correspondientes han sido en varias épocas los detonantes de los flujos de inversión más importantes del sector público. Se partió de una situación de emergencia. En estas situaciones el balance entre lo urgente e importante tiene un saldo a favor del primero antes que el segundo. Ello explica que en Puno se pueda decir que hay campo para la "Arqueología de Desarrollo", pues muchas obras de irrigación, aulas, postas sanitarias, que no se usan y están abandonadas, pues fueron decididas para dar empleo o gastar las asignaciones y no en una perspectiva mayor. Por ejemplo en el proyecto Asillo primó, para iniciar la obra, la necesidad de dar empleo y resolver el problema de la sequía. No se consideró al usuario ni tampoco lo que debía hacerse luego de acabar la obra.

El aislamiento del sistema de planificación del conjunto del sector público explica en parte las condiciones en las cuales surgen los planes, programas y proyectos. De un lado los planificadores buscan un modelo ideal de funcionamiento del sector público y critican al resto del sector público por su cercanía o lejanía al modelo ideal y de otro lado los gestores de programas y proyectos demandan del sistema de planificación orientaciones precisas para sus decisiones y las relaciones interinstitucionales o de relación con la población. Así este aislamiento se vuelve beligerante. El proceso de asignación de recursos se realiza sin que el sistema de planificación pueda ejercer una orientación. En parte, por el alto peso de inversiones comprometidas como también por el bajo volumen de inversiones. Por eso llama también la atención la poca importancia que merece al sistema de planificación, esferas de acción del sector público que no sean la variable inversión.

La falta de patrones de evaluación y de su práctica indica la unilateralidad de las acciones de un sistema de planificación preocupado más en cuánto se gasta que en la dirección de los programas y proyectos. La calificación de los recursos humanos del sistema de planificación es otro aspecto importante que afectan las tareas de estudio, planificación y programación y sobre todo la coordinación interinstitucional, la misma que en general es fácil iniciar pero difícil mantener. Si se sumasen las "primeras piedras" de reuniones de coordinación

podríamos entender la fragilidad del sistema de planificación.

d. Relación de Gestores Públicos y Agentes Económicos y Sociales

Para el establecimiento de estas relaciones se presentan varias tendencias. En la mayoría de casos se interpreta el interés o intereses de la población. 1.- Para unos la relación entre el sector público y la población se da a través de las grandes obras. Se habla de la Carretera Transamazónica Madre de Dios-Puno-Moquegua-Ilo, del sistema eléctrico departamental, del programa máximo de irrigaciones para 220,000 Has., de la explotación de San Antonio de Poto, de la explotación uranífera como líneas claves. 2.- Para otros la atención está centrada en la población pauperizada del área rural. 3.- Para otros la atención está puesta en los medianos y grandes productores ganaderos. Estas tendencias coexisten y desarrollan alianzas cuando se trata de enfrentar al centralismo.

Para la primera tendencia la lógica es "Puno Construye" y el rol del Estado es generar economías externas que permitan la modernización de Puno. Se debería considerar el desarrollo de una capacidad empresarial de nivel regional para la explotación minera. Si bien la estrategia financiera no está clara se aspira a un redordenamiento territorial a nivel de la macroregión sur que excluya la articulación con Arequipa, aunque éste sea ahora su relación más importante.

Para la segunda tendencia lo más importante es lograr el desarrollo de las áreas deprimidas con la participación activa de la población. Para ellos la planificación de base no sólo es un medio más, sino también un fin. Se conceptúa al Estado como una instancia hipertrofiada que debe ceder al peso de la organización popular. La presencia del Estado debe extinguirse y la operación de los programas y proyectos debe pasar a manos de la población beneficiaria, "los artífices de su propio destino".

Para la tercera tendencia se trata de obtener más y mejor producción, particularmente en el campo a partir del reordenamiento de la propiedad y la tecnificación de los cuadros empresariales: asociativos, familiares, comunales o multicomunales, a través de programas de

cambio tecnológico, desarrollo agrícola, desarrollo ganadero. El rol del Estado se visualiza como promotor o de fomento. La ampliación del crédito del área de riego, del uso de fertilizantes, la mejora de pasturas o el plantel ganadero en cada caso constituyen el centro de su interés.

Una minoría antepone la definición de líneas estratégicas a la observación y atención de las demandas de la población. Se trata, para esta corriente, de afirmar una capacidad de coordinación interna e interinstitucional en el sector público para pasar luego a una etapa de concertación con los agentes económicos y sociales. Esta tendencia supone un rol de Estado en el cual la "mesa de negociaciones" entre el sector público y privado es un elemento importante. Esta tendencia supone pues la homogeneidad del aparato público y la priorización de actividades y proyectos. Se podría decir que más que una corriente consolidada es una tendencia emergente que cuenta con más aspiraciones que logros. Esta opción "parte" del sector público y desgraciadamente se aleja del contacto con los productores.

e. Problemas de organización y gestión

Desfaces en el Planeamiento y la Programación; se observa la prevalencia de aspectos técnicos de programación presupuestal a los estratégicos. El plano de formalidad en la cual se ubica la planificación hace que sea considerada como un "requisito" para obtener recursos financieros. La disputa es más grande si de por medio están los recursos financieros. La discusión tiene menos interés en aspectos de orientación de las acciones financiados con el gasto corriente. Existe un desajuste entre la estrategia y la asignación de recursos y se vive casi exclusivamente en función del presupuesto. En realidad se adapta el plan al presupuesto.

Desfaces en la ejecución, evaluación y control; en general no se advierte una preocupación para definir estándares de evaluación. En algunos casos la rigidez de la organización limita los procesos de adaptación y ajuste; en otros existe limitaciones para adaptación y ajuste derivados de la tarea; en otros existen limitaciones para apreciar, primero, y evaluar después, el trabajo del técnico de otra disciplina. La multiplicidad de enfoques y métodos hace difícil que los funcionarios se pongan de acuerdo sobre parámetros y estándares de evalua

ción.

Exceso de trámites y normas; el mayor volumen de personal de oficina que de campo se explica entre otras cosas por la cantidad de trámites y coordinaciones que establecen entre ellos. En general se tiende a apreciar y valorar más al personal de oficina que al de campo. De otro lado las limitaciones de partidas de viáticos y carburantes afirma en los hechos esta tendencia. El personal que efectivamente está en relación con el productor es generalmente valorado en un segundo plano o nivel.

Desajustes entre capacidad de personal y requerimientos técnicos; generado por una política de remuneraciones que no plantea recompensas adecuadas ni incentivos y por una oferta menor de servicios de los centros poblados en los que se localizan los programas y proyectos como también por dificultades en la convocatoria. Se ofrece un empleo antes que una tarea en el momento de la convocatoria.

Gestión financiera difícil; las restricciones fiscales han aumentado las barreras para una fluida ejecución financiera, y en el nivel regional la dificultad de su manejo hace que los volúmenes de personal administrativo aumente. Aquí se ingresa a un círculo vicioso. El cumplimiento de muchas normas de gestión financiera, abastecimientos y adquisiciones obliga a una mayor proporción de "administrativos".

Organizaciones Paralelas; las discrepancias entre organización formal y real es tan grande que en muchos casos se pueden encontrar la prevalencia de las tendencias que actúan con independencia de la estrategia oficial creando para si "sus" políticas, programas, proyectos y estándares de evaluación. Situación que explica en parte la crisis de las relaciones interinstitucionales.

f. Dificultad entre las instituciones para concurrir a una estrategia común

Derivada de la preminencia de las políticas y metas sectoriales definidas en Lima; concepciones y métodos distintos para enfrentar las tareas de desarrollo, limitaciones en la coordinación por la existencia de jerarquías y ámbitos administrativos distintos; ausencia de la variable espacial como criterio de gestión; mayor preferencia por una coordinación bilateral que multisec

torial, y con la cooperación técnica antes que con instituciones nacionales; preferencia por la coordinación interinstitucional con organismos públicos sin considerar a privados.

g. Prevalencia de una estrategia de sobrevivencia del funcionario público antes que la búsqueda de una estrategia de desarrollo

El establecimiento de circuitos de relación entre funcionarios que bloquean o limitan la participación con la población muestra una administración parapetada en sus oficinas para un gran sector, y con recursos escasos para los que salen al campo a establecer relaciones con los agentes económicos y sociales.

h. Crítica al Centralismo

El elemento de cohesión del sector público puneño es la crítica al centralismo. En general pueden haber muchas tendencias pero, todas coinciden en señalar el peso nocivo del centralismo.

Para los participantes los principales rasgos que caracterizan a la administración pública de Puno están alrededor de: 1. el peso del centralismo, 2. las dificultades de la coordinación intersectorial, 3. falta de recursos, 4. problemas de personal y remuneraciones, 5. falta de plan regional y poca asignación de recursos, 6. problemas de supervisión, evaluación, control.

En el caso del centralismo se plantea no sólo los efectos: mayor peso político, capacidad de imponer puntos de vista, escasa relación con los problemas de la región, falta de delegación, etc., sino, fundamentalmente, el conflicto entre dos perspectivas la sectorial y la regional y la incapacidad de la administración pública para definir tareas de la cual se deriva la organización que la debe llevar a cabo. Se destaca el enorme peso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dentro del nivel central, que limita la acción de otros ministerios y el efecto negativo de los continuos cambios en la organización nacional y regional. Ellos explican en parte la falta de coherencia de la acción del sector público.

En cuanto a las dificultades de coordinación interinsti

tucional, se señala la existencia de ámbitos y jerarquías distintos, la formalidad de las relaciones, la falta de mecanismos, el desnivel en la capacidad operativa (instituciones fantasmas), la duplicación de funciones y la existencia de estrategias y métodos competitivos.

La falta de recursos es otro rasgo importante. Se destaca la limitación de recursos financieros y de equipo y la rigidez para manejar ingresos propios que se generan en la región y que revierten al nivel central.

Se señala que los problemas de supervisión, evaluación y control se derivan de la escasa capacidad operativa del sector público fuera de Juliaca y Puno y en general en el ámbito rural así como por el sobredimensionamiento de los programas y proyectos, la falta de recursos, la falta de estándares y la prevalencia del criterio de eficacia asociada a la velocidad del gasto antes que a la dirección de las acciones.

En cuanto a problemas de personal y remuneraciones, se evidencia una falta de política personal, remuneraciones e incentivos los mismos que generan la falta de correspondencia entre formación y necesidades del cargo y la alta rotación de personal.

La falta de Plan Regional se asocia al problema del centralismo y a falta de definición de tareas del desarrollo. Los mismos que generan una estrategia de inversiones dispersas, problemas en el manejo de la pre-inversión, crisis de enfoques entre sectores y entidades públicas y desorden en la asignación de recursos.

2.3. Identificación de Problemas Centrales de Puno y sus Posibilidades de Desarrollo

El objetivo de esta actividad fue identificar los problemas centrales de Puno, sus principales restricciones y prioridades del desarrollo. Para ello los participantes debían revisar el documento "Puno Realidad y Perspectivas de Desarrollo" preparado por Hugo Rodríguez, Fernando Paredes y Jaime Villena; y revisar los Boletines Bibliográficos preparados por Alicia Sebastiani en base al material disponible para los participantes. Ellos debían cumplir las siguientes tareas: 1. definir tres problemas principales, 2. formular objetivos de desarrollo para el conjunto de problemas dictados, 3. identificar programas o proyectos en ejecución y

cartera que se considere podrían resolver los problemas, 4. calificar el impacto del programa o proyecto en función al objetivo y 5. determinar las restricciones y posibilidades de cada programa o proyecto para responder a los problemas prioritarios de Puno y a los objetivos de desarrollo.

Revisemos ahora la identificación de problemas y el tratamiento otorgado. Agrupemos las proposiciones que ubican los problemas. Una sorpresa es que los participantes incluyen los problemas de la administración pública como problemas de Puno. Esto quizá no debía llamar la atención en otro contexto pero sí en el Curso-Taller pues se trataba de confrontar los problemas que la administración pública debe resolver antes que examinarse a si misma.

Este hecho mereció un examen del problema por los participantes, equipo académico de ESAN y Comité Académico del Curso. Los argumentos señalados en esa oportunidad fueron: "Si ésta es la situación de la Administración Pública no hay nada que hacer"... "No es posible que se sobredimensionen los problemas de la administración pública frente a los problemas de la economía y sociedad puneña"... "Dónde está la preocupación manifiesta en el plenario de que debe corregirse la estrategia de sobrevivencia por otra en función del desarrollo en la administración pública..." "Los problemas del centralismo son los más importantes pues ellos determinan todos los males de la administración pública regional"... "No es que no hay nada que hacer, nos deben dar el poder a través del proceso de descentralización"... "Con el gobierno regional se resuelven las cosas".

Con estos argumentos se entró a un debate muy duro al principio, que permitió luego aclarar los problemas que se presentan al plantear alternativas. Un argumento ayudó a ello "En general las posiciones frente al cambio suelen oscilar entre dos polos, el fatalismo paralizante que subraya las restricciones y el optimismo que sobredimensiona las posibilidades", otro argumento importante fue... "El hecho de haber puesto como problemas los de la administración pública oscurece la precisión de los instrumentos que el administrador público debe encontrar. De esta manera los objetivos se confunden con los instrumentos. Así por ejemplo el plan regional es un instrumento que aparece como objetivo. Primero debe estar el problema del agente económico y social para definir el problema y objetivo correspondiente y luego el instrumento plan programa o proyecto. En la presentación hecha se encuentran como objetivos, instrumentos ..."A ello puede añadirse otras observaciones, por ejemplo no se han señalado objetivos para problemas detectados y de otro lado

aparecen objetivos para problemas no señalados. Asimismo se observa que no hay correspondencia en los informes de los grupos en el tratamiento de problemas, objetivos y programas y proyectos con lo cual el análisis de restricciones y posibilidades pierde base.

Para analizar este problema veamos el Cuadro sgte. en el que se identifican los principales problemas de Puno. En él observamos que cuatro informes de grupo señalan que el principal problema es el centralismo, cinco señalan que debe haber una administración regional organizada pero a nivel de instrumentos sólo un grupo precisa que debe promulgarse la ley de la Regionalización y debe promulgarse la ley de la Región Piloto de Puno. En otro caso un grupo señala que un problema principal es la estructura económica poco diversificada; cuando se definen objetivos tres grupos hacen planteamientos y cuando se proponen programas y proyectos los siete grupos consignan acciones en estas áreas problema.

Para un examen de esta observación veamos los cuadros siguientes que presentan los objetivos identificados y los programas y proyectos identificados respectivamente, y luego a continuación otros cuadros en los cuales se compara la identificación de problemas y objetivos de desarrollo por los grupos y en los que se compara la precisión de objetivos y programas-proyectos por grupos.

En éstos se puede apreciar que grupos que no identificaron el problema señalan objetivos, casos en los cuales las acciones a nivel de programas y proyectos guardan independencia de la precisión de problemas y objetivos. Es decir, se repiten en la práctica académica gran parte de los problemas de organización y gestión y que afectan a la calidad de la definición de la tarea y la organización.

Esta precisión es importante señalarla no con el ánimo del crítico de balcón sino para señalar las dificultades reales que se presentan en la vida diaria de la administración pública y las líneas de solución que deben resolverse encontrando instrumentos de formulación y coherencia en el planeamiento estratégico de las organizaciones. Es difícil pasar del análisis a la acción y la línea académica que quiera apoyar el cambio organizacional debe sentir como propio el problema y actuar en consecuencia. Por ello y no por otra cosa optamos por trabajar con problemas reales y actuales.

En cuanto a la meta del ejercicio, determinar las restric

IDENTIFICACION DE PRINCIPALES PROBLEMAS DE PUNO

Problemas \ Grupos	1	2	3	4	5	6	7
DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA							
1. Centralismo.- Estructura centralista y vertical (1), Ineficaz en la coordinación del desarrollo (2), Limitativo de posibilidades de desarrollo (3), Desorganizado (4).	X	X	X	X			
2. Administración Pública.- Desorganizada (5), Incapacidad (6 y 7)					X	X	X
3. Ausencia de un Proyecto y Planes Regionales.- No se trabaja en mediano y largo plazo (3 y 6), Inexistencia de un proyecto regional que articule a la administración pública (4).			X	X		X	
4. Ausencia de ente rector.- Falta de capacidad de convocatoria (3 y 7).			X				X
5. Insuficiencia de Recursos Financieros de la Economía y la Sociedad.		X				X	
6. Inadecuada Explotación Económica.- No se aprovechan los recursos naturales (2), No se explota base económica (7), Estructura económica poco diversificada y bajos niveles de acumulación (3), Importante rol primario pero baja retención de excedentes (5), Estructura débil (1).	X	X	X		X		X
7. Tenencia de la tierra.- Reforma Agraria incompleta (3 y 5).			X		X		
8. Bajo Nivel de Vida de la Población (1).	X						

Fuente: Relatorias de grupos de trabajo.

Nota : Los números identifican a los grupos informantes.

OBJETIVOS IDENTIFICADOS

Objetivos \ Grupos	1	2	3	4	5	6	7
1. Regionalización.- Definir propuesta de regionalización (5), Región Piloto (1), Gobierno Regional (4), Estructurar Administración Pública Regional (2 y 7).	X	X		X	X		X
2. Descentralizar y Desconcentrar.- (1), Diseñar Administración Pública acorde a necesidades (1 y 2), Articular Administración Pública (4)	X	X		X			
3. Plan Regional.- Permanente y concertado (1 y 6), Establecer Plan Regional (2), Definir margen-objetivo (5).	X	X			X	X	
4. Estructurar Finanzas Regionales.- Capacitación y generación de recursos financieros (1 y 2).	X	X					
5. Aprovechar Recursos Naturales.- (1)	X						
6. Diversificar Producción.- A nivel global (4), Desarrollo Agrario Integral (1 y 4), Propiciar la transformación en sector agrario (5).	X			X	X		
7. Mejorar y Ampliar Infraestructura y Servicios Productivos.- (1).	X						
8. Generar Proyectos.- En áreas definidas y priorizadas (6), Proyectos de envergadura (6).						X	
9. Reestructuración Empresarial Agraria.- (5)					X		
10. Mejorar Niveles de Vida.- Poblador Rural y Urbano Marginal (1 y 2).	X	X					
11. Participación.- En todas las instancias de la planificación (1), General consenso de la población en el poblador, en el desarrollo (4), Participación en proceso de desarrollo (6 y 7).	X			X		X	X
12. Generar Empleo.- (1 y 5).	X				X		

Fuente: Grupos informantes.

Nota : Los números identifican a los grupos informantes.

PROGRAMAS Y PROYECTOS IDENTIFICADOS

Programas y Proyectos Identificados / Grupos	1	2	3	4	5	6	7
1. Ley de Bases de Regionalización				X			
2. Ley de Región Piloto para Puno				X			
3. Apoyo de Desarrollo Provincial Distrital y Local	X						
4. Desarrollo microregional a nivel Departamental	X		X	X	X		X
5. PDM Melgar	X						
6. PDM Juliaca	X	X				X	
7. PDM Puno						X	
8. Plan Integral de Desarrollo				X			
9. Apoyo Financiero para el Desarrollo	X						
10. Crédito Promocional					X		
11. Evaluación de Recursos Naturales				X			
12. Manejo Integral y Conservación de Cuencas			X	X			
13. Manejo y conservación de suelos					X		
14. Andenes y Terrazas					X		
15. Industria y Artesanía					X		
16. Estudio e Instalación de Plantas Concentradoras Mineras			X				
17. Promoción y Explotación de San Antonio de Poto	X						
18. Criadero de peces	X						
19. Piscicultura de Especies Nativas	X						
20. Explotación Pesquera Comunal en Jaulas	X						
21. Cambio Tecnológico	X	X	X		X		
22. Irrigación Lagunillas	X		X				
23. Ampliación Frontera Agrícola			X				
24. Programa Departamental de Irrigaciones							X
25. Reforestación Masiva del Altiplano			X		X		
26. Desarrollo Agrícola Asillo						X	
27. Desarrollo Agropecuario en irrigaciones			X				
28. Pozos y Mini represas					X		
29. Asentamientos Rurales				X			
30. Asent. Rurales en la Selva y Ceja de Selva	X		X		X		

(continúa)...

(continuación Programas y Proyectos Identificados)

Programas y Proyectos Identificados \ Grupos	1	2	3	4	5	6	7
31. Desarrollo Integral de la Alpaca	X		X	X			
32. Regional de Carnes	X	X		X			
33. Complejo Pecuario Industrial			X				
34 Instalación de Frigoríficos					X		
35. Departamental de Agroindustria			X				
36. Carnes y Alimentos Balanceados							X
37. Agroindustria y Comercialización					X		
38. Rehabilitación de Parques Industriales	X		X		X		
39. Hidroenergético Departamental	X		X		X	X	X
40. Hidroeléctrica San Gabán		X		X			
41. Carretera Transoceánica			X				
42. Carretera Penetración San Gabán						X	
43. Reordenamiento Rural			X				
44. Catastro Rural				X			
45. Reestructuración Agraria					X		
46. Estudio Integral de Agua y Alcantarillado	X						
47. Infraestructura y Equipamiento Educativo	X						
48. PAT-PAMI		X					

IDENTIFICACION DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO

Problemas Principales	Objetivos de Desarrollo
Centralismo 1 2 3 4¿	Regionalización 1 2 4 5 7
Desorganización Administrativa Pública . 5 6 7	Descentralización Desconcentración 1 2 4
Ausencia de Plan Regional 3 4 6	Plan Regional de Desarrollo 1 2 5 6
Ausencia de Ente Rector 3 7	
Insuficiencia Recursos Financieros 2 6	Estructuración de Programas Financieros 1 2
Estructura Económica Débil, Desarticulada 1 2 3 5 7	Aprovechamiento de RRNN 1
	Diversificar Producción 1 4 5
	Mejorar y Ampliar Infraestructura y Servicios productivos Generar proyectos 1 5
Tenencia de la tierra 3 5	Reestructuración Empresarial Agraria 5
Bajo Nivel de Vida 1	Mejoramiento Nivel de Vida 1 2
	Participación 1 4 6 7
	Generación de Empleo 1 5

OBJETIVOS DE DESARROLLO Y PROGRAMAS PROYECTOS

Objetivos de Desarrollo	Programas y Proyectos Proposiciones Identificadas por Grupos						
	1	2	3	4	55	6	7
Regionalización 1 2 4 5 7				1, 2			
Descentralización y Desconcentración 1 2 4	3, 4, 5, 6	6	4	4	4	6, 7	4
Plan Regional de Desarrollo 1 2 5 6				8			
Estructuración de Programas Financieros 1 2	9				10		
Aprovechamiento de RR NN 1			12	11, 12	13, 14		
Diversificar Producción 1 4 5	17, 18, 19, 20, 21, 22, 30, 31, 32	21, 32	16, 21, 22, 23, 25, 27, 30, 31, 33, 35	29, 31, 32	15, 21, 25, 28, 30, 34, 37	26	24, 36
Mejoramiento y Ampliación Infraestructura y Servicios Producción 1	38, 39	40	38, 39, 41	40	38, 39	39, 42	39
Generar Proyectos 1 5							
Reestructuración Empresarial Agraria 5			43	44	45		
Mejoramiento Nivel de Vida 1 2	46, 47	48					
Participación 1 4 6 7							
Generación de Empleo 1 5							

ciones y posibilidades de una perspectiva de desarrollo para Puno, ésta fue lograda parcialmente por dos grupos. Debe señalarse que la asignación del tiempo un dia fue poco a lo que debe sumarse el menor trabajo previo en los dos períodos académicos para el manejo de la variable realidad de Puno como conjunto ya que si fue constante la referencia a la realidad a partir de los proyectos. Este problema en el proceso académico obligó al equipo académico a redoblar esfuerzos. De hecho se lograron subsanar algunos problemas. Al respecto véase en el numeral 5, las hipótesis sobre organización y gestión de programas de desarrollo, un mejor manejo de los problemas de la realidad de Puno. Durante el trabajo de campo No. 3 la alerta en el tratamiento de este tema fue permanente.

2.4. Identificación de las Areas de Negociación entre el Nivel Nacional y Regional

El objetivo de este tema fue identificar áreas de negociación de funciones y atribuciones entre el nivel nacional y regional. Para ello se contó con una exposición a cargo de Hugo Rodríguez; la lectura del informe sobre el caso de un proyecto de inversión minera: el proyecto Tintaya, localizado en el Cuzco y que afecta los planes y programas de desarrollo de Puno, preparado por el profesor Luis Carlos Rodríguez; la lectura del Plan Nacional de Regionalización; del Anteproyecto de Ley de Bases de Regionalización. Asi mismo se contó con las conclusiones de trabajos de grupo del 2do. período académico.

Los participantes debían: 1.- establecer la distinción entre funciones a transferir (descentralización) y delegar (desconcentración); 2.- examinar la red de relaciones funcionales del gobierno regional con otras instituciones; 3.- e identificar las áreas de negociación de funciones o atribuciones entre el nivel nacional y regional.

La ponencia de Hugo Rodríguez, "Puno: descentralización y regionalización" se estructura en cinco partes: 1.- el contexto nacional de la descentralización: resumen histórico, 2.- la región, gobierno regional y fuerzas sociales, 3.- el sector público y la regionalización en Puno, 4.- la concepción sobre la organización del Gobierno Regional en Puno, y 5.- consideraciones sobre la regionalización y el gobierno regional.

En la primera parte, sostiene la tesis de la relación entre proceso de centralización y concentración del capital y

población y la concentración del poder político y estructuración del Estado, la misma que se refleja en el patrón de asignaciones públicas. Presenta los planteamientos descentralistas y sus expresiones legales en las constituciones de 1920, 1933 y los procesos políticos 1939-45, 1945-48, 1949-56, 1957-68, 1972-75 y 1975-79. En la segunda parte, destaca las respuestas que en Puno se han dado al Título XII de la Constitución de 1979 y los planteamientos concretos que se elaboraron destacando las áreas de consenso. En la tercera parte, señala las acciones que el sector público regional ha desarrollado sobre la regionalización y los problemas surgidos con el cambio de ORDEPUNO, CORPUNO y las modificaciones en las relaciones interinstitucionales y los problemas por existir discrepancias en el enfoque e interés en el tema. En la cuarta parte, compara las concepciones que sustentan la organización del gobierno regional en Puno de tres propuestas: la del ex-diputado Hugo Carbajal, la del Frente de Defensa de Puno y la CORPUNO analizando las áreas de consenso y discrepancia. En la quinta parte, formula observaciones y reparos al proceso descentralización y regionalización.

El material sobre el Proyecto Tintaya presenta el perfil del proyecto y los avances de la implementación, la memoria anual 1983 presentada por el presidente del directorio de la empresa, la información que recibe la opinión pública a través de los medios de comunicación periodística sobre el inicio de operaciones, relación con el Cuzco y el impacto del proyecto en Cuzco y la región, y las demandas del canon minero, y un estracto literal de la ponencia del Arquitecto Carlos Echegaray A. "Tintaya y el Futuro de la Provincia de Espinar" en la que se analiza el "modelo de enclave".

Luego del trabajo de grupo los participantes ofrecieron los resultados en sus relatorías. Respecto a las áreas a transferir y delegar (descentralizar y desconcentrar) los participantes optaron por varios enfoques (Ver cuadro sgte., podemos revisar las propuestas específicas): planteamientos globales: precisando las áreas de transferencia y delegación con indicación de áreas de negociación en algunos casos (Grupos No. 1 y 6). Otro enfoque destacó las características de la conformación del gobierno regional para luego identificar globalmente los procesos de descentralización y desconcentración del gobierno central, particularizando dentro de él los ámbitos de acción del Ministerio de Economía y Finanzas (asignación de recursos tributarios, crédito), Relaciones Exteriores (intercambio fronterizo, cooperación técnica y financiera), Ministerio del Interior

PLANTEAMIENTOS PARA TRANSFERIR O DELEGAR

Planteamientos para transferir o delegar	1	2	3	4	5	6	7
1. Orientar y concluir el proceso de desarrollo de la región	T						
2. Organizar los servicios públicos de la región	T	D					
3. Ejecutar proyectos y obras públicas	T	T		T	T		
4. Promover participación e incentivar la concertación	T						
5. Ejecutar y evaluar	DN						
6. Normar y Ejecutar	DN						
7. Ejercer derecho de iniciativa legislativa							
8. Proponer...	DN						
9. Promover...							
10. Realizar acciones administrativas	T						
11. Aprobar...	T						
12. Crear...	DN						
13. Concertar...	T						
14. Constituir Empresa...	T						
15. Coordinar...	D						
16. Velar...							
17. Capacitación de Cooperación Técnica y Financiera		D			T		
18. Manejo de fronteras		D					
19. Intercambio fronterizo						D	
20. Planificación					D		DN
21. Captar, generar y asignar recursos						T	
22. Funciones Legislativas		D				T	DN
23. Proyectos Binacionales de Integración						D	DN
24. Seguridad Regional-Nacional						D	
25. Explotación de Recursos							TN
26. Vivienda		T		T			
27. Salubridad		T		T			
28. Vialidad		T		T			

T = Transferir; D = Delegar; N = Negociar

(Continúa...)

(continuación)

Planteamientos para transferir o delegar	1	2	3	4	5	6	7
29. Agua		T		T			
30. Minería		T		T			
31. Industria		T		T			
32. Comercio		T		T			
33. Energía		T		T	T		
34. Provisión Social		T		T			
35. Trabajo		T		T			
36. Educación		T		T			
37. Empresas Públicas		D					
38. Presupuesto		T			TD	TD	TN
39. Crédito Interno					T		
40. Endeudamiento Externo					T	T	
41. Tributación		T					
42. Sistema Bancario Regional Estatal							DN
43. Proyectos Estratégicos					T		
44. Ampliar Frontera Agrícola			DN				
45. Conservar y aprovechar recursos renovables			T				
46. Fomento de Investigación y Extensión			TN				
47. Transformación y comercialización			TN				
48. Regular comercialización de productos agropecuarios			T				
49. Desarrollar pesca industrial y artesanal			T				
50. Investigación y preservación recursos hidrobiológicos							
51. Fomentar coordinación minera			TDN				
52. Otorgar concesiones mineras y abandonos			T				
53. Registro denuncias y autorización de contratos mineros			TN				
54. Otorgar certificados de vigencia mineros			T				
55. Asesorar y apoyar proyectos de pequeña y mediana empresa			TN				

(tránsito de personas), Empresas Públicas y Servicios Públicos: Instituciones y Empresas (Grupo No. 2). Otro grupo considera el proceso de regionalización, las funciones del gobierno central y la necesidad de negociar con los gobiernos regionales no sólo las funciones sino también las instancias (Grupo No. 3). Otro informe combina lo global con la acción del Ministerio de Economía y Finanzas en el campo de asignación de recursos; en el planteamiento global se da especial atención al rol de los sistemas de planificación y presupuesto y presenta también los problemas de ambigüedad en el campo de relaciones entre el nivel nacional y regional para las decisiones importantes y la programación (Grupo No. 5). Otro planteamiento hace una selección de áreas de transferencia y delegación pero precisándolos paralelamente a la identificación de las relaciones funcionales afectadas y los contenidos precisos de negociación, plantea transferir el manejo de presupuesto, sistemas administrativos (personal, contabilidad, abastecimiento y racionalización) y explotación de recursos y a delegar: planificación, legislativas para tributación, sistema bancario regional, educación para la organización del sistema educativo y de relaciones exteriores para proyectos binacionales de integración.

El tema de las relaciones funcionales tiene un menor desarrollo. El Grupo No. 1 destaca que el Gobierno Regional será instancia administrativa para los gobiernos locales de su jurisdicción; el Grupo No. 3 particulariza las relaciones con INAF, INIPA, Ministerio de Industria, Comercio e Integración y Ministerio de Energía y Minas; precisando la función relacionante; el Grupo No. 6 describe la red interinstitucional: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Organismos Autónomos, Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales, Gobierno Regional.

2.5. Formulación de Hipótesis sobre Organización y Gestión de Programas de Desarrollo en Puno

El objetivo de este tema fue definir ideas preliminares sobre el tipo de programas que se necesitan en Puno para dar respuesta a los problemas y restricciones discutidas en jornadas anteriores. Los insumos disponibles fueron: conclusiones sobre la capacidad de gestión (tema 2); el documentos "Gestión de Programas y Proyectos de Desarrollo" elaborado por Alberto Paniagua (usado parcialmente en el tema 2); las conclusiones sobre restricciones y posibilidades de programas y proyectos de desarrollo en relación a la realidad de Puno (tema 5); las conclusiones sobre áreas

de negociación entre el nivel regional y nacional (tema 4); y las apreciaciones sobre el Panel "Otros aspectos y programas para el desarrollo de Puno", llevado a cabo con el concurso de el Sr. Ronald Llerena y el Sr. Lucio Vargas representantes de la Diócesis de Puno y Asesor Campesino de la Multicomunal del Distrito de Pilcuyo respectivamente. Adicionalmente, se recomendó la lectura del Capítulo 9 Administración de Proyectos y Programas del "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983" del Banco Mundial. Este informe nos presenta experiencias sobre las demandas de una mayor capacidad administrativa a programas y proyectos gubernamentales. El informe del Banco Mundial aborda los problemas de administración de proyectos de carácter físico, actividades de desarrollo de orientación social y la administración de programas multiinstitucionales. Complementariamente el informe presenta nueve fichas resúmenes de casos exitosos en la mejora de problemas de gestión en los tres campos analizados.

El resultado de los trabajos se plasmaron en siete informes que expresan la subsanación de errores cometidos durante el desarrollo del tema 3 al no considerar como punto de partida los problemas de los agentes económicos y sociales como punto de referencia para ubicar la respuesta de la administración pública de Puno. Este hecho fue alentador, pues se evidenció la reversión de una tendencia que consideramos limitativa para poder plantear alternativas eficaces y viables. Este hecho se consolidó en la ejecución de los trabajos de campo No. 3 en el cual el manejo de la realidad para identificar restricciones y posibilidades tuvo un perfil alto.

Veamos el resultado de los informes. En primer lugar, debemos señalar que hay un patrón para enfocar la tarea de formulación de hipótesis: ideas preliminares sobre el tipo de programas que se necesitan en Puno para dar respuesta a los problemas y restricciones detectados. La mayoría parte precisando los principales problemas y formulan luego hipótesis generales, precisan el tipo de programas y proyectos en ejecución y cartera sobre los cuales: recomiendan nuevas estrategias, mejoras en el nivel de organización, precisando nuevos componentes o añadiendo algunos para garantizar complementariedad e integralidad, para finalmente, ofrecer conclusiones. En un caso se explica que se siguió el procedimiento anterior pero no se explicita la problemática tratada y en otro se parte de la calificación de los mejores programas y proyectos que enfrentan aspectos productivos, sociales y multiinstitucionales para plantear a partir de ellos sus hipótesis. Es decir se aborda el tra

bajo con bastante rigurosidad.

En segundo lugar, revisemos las principales ideas preliminares sobre el tipo de programas que necesita Puno. Para ello hemos revisado y agrupado las áreas de preocupación de las conclusiones de las hipótesis generales e hipótesis específicas (referidas a la operación de un proyecto o programa particular). Antes veamos los principales problemas que sirvieron de referencia para la formulación de las hipótesis. (Ver Cuadros siguientes).

Como se puede apreciar en esta práctica académica, a diferencia del tema 3, existe una mayor correspondencia entre los problemas detectados y las previsiones para la organización de los programas y proyectos. Se advierte además un nivel de maduración mayor y una gran capacidad de síntesis. Destacan en la precisión de sus aportes los participantes del Grupo No. 7 que de manera singular plantearon aspectos de suma importancia para el desarrollo de la región, tanto en la precisión de problemas como en la consideración de alternativas.

En la medida que las conclusiones repiten en gran parte los contenidos de las hipótesis, destacaremos algunas que no están en esta situación y que otorgan fuerza al trabajo realizado: 1. El proceso de descentralización del nivel nacional al regional y la desconcentración del regional del sub-regional es condición básica del éxito de los programas y proyectos. 2. Debe haber en la organización de programas y proyectos correspondencia entre objetivos metas con las reales posibilidades de la entidad. 3. Debe sistematizarse la experiencia de gestión e introducirse la investigación aplicada en los programas y proyectos. 4. Deben resolverse el conflicto entre estrategias sectoriales y microregionales a través de entes con capacidad de decisión y convocatoria. 5. Deben crearse mecanismos entre el nivel regional y nacional para la obtención de créditos. 6. Las entidades públicas de Puno deben priorizar objetivos, espacios, población beneficiaria, actividades por consenso a fin de asegurar una adecuada coordinación interinstitucional.

2.6. Preparación del Trabajo de Campo

Esta etapa fue crucial para el éxito del conjunto del período académico y del Curso-Taller. El equipo académico obró en consecuencia cuidando de presentar pocas pero precisas instrucciones. Debemos recordar que el internado como con

PROBLEMAS PARA LA FORMULACION DE HIPOTESIS

Problemática Puneña \ Grupos	1	2	3	4	5	6*	7
1. Bajos niveles de ingreso, especialmente del poblador rural.	X			X	X		
2. Falta de fuentes ocupacionales en relación a la oferta de la PEA regional.	X				X		
3. Incipiente nivel de organización de la población de base y poca participación en programas y proyectos.	X		X				X
4. Existencia de un aparato productivo desarticulizado y casi nula capacidad de irradiaciones a la región.				X			X
5. Ambitos al interior de las regiones deprimidas con escasa integración a la economía urbana y con deficiente prestación de servicios básicos.				X	X		X
6. Problemas de tenencia de tierra y gestión empresarial: concentración de tierras en empresas y escasez de comunidades. Mala gerencia.							X
7. Deficiente uso y explotación de recursos naturales.	X			X			X
8. Términos de intercambio desfavorables.							X
9. Dificultad de transferencia del conocimiento a los niños del medio rural.							X
10. Difícil acceso a los recursos financieros: escasez y transferencias.							X
11. Bajo nivel tecnológico para la producción				X			X
12. La organización de algunos programas y proyectos no garantizan su cumplimiento por falta de un plan que ordene las estrategias, acciones y metas o por organización prematura que trabaja sin asegurar financiamiento total.			X	X			

Nota: * No explicitó balance de problemas.

Los grupos en conjunto formularon las siguientes hipótesis:

Hipótesis sobre Organización y Gestión de Programas de Desarrollo	GRUPOS						
	1	2	3	4	5	6	7
RESPECTO A LA NATURALEZA DE LA TAREA							
1. Los programas y proyectos deben orientarse al incremento de la producción y productividad generando mayor ingreso y acumulación interna	X		X	X	X		X
2. Deben desarrollarse incentivos económicos y financieros para el trabajo del desarrollo.			X				
3. Debe enfrentarse problemas no sólo en los aspectos técnico-productivos sino también comercialización, capacitación, extensión, transformación primaria.		X	X				
4. Debe abordarse la solución de problemas de tierra y tenencia de empresas agrarias para beneficiar a comunidades y parcialidades.							X
5. Deben organizarse Programas Microregionales de Desarrollo.	X	X					
RESPECTO A LA ORGANIZACION INTERNA							
6. Deben enfrentarse los aspectos de estrategia antes que los problemas técnico-presupuestales.							X
7. Deben hacerse las adecuaciones para enfrentar la problemática espacial: urbana, rural, rol de los centros productivos de mercado y la participación de la población.		X		X			X
8. Debe resolverse el manejo de la pre-inversión e iniciarse los programas y proyectos que tengan garantizado el financiamiento total.	X	X	X				
9. Debe enfrentarse el problema de la continuidad de programas y proyectos.		X		X			
10. Debe resolverse el problema de centralización y delegación de funciones a los jefes de programas y proyectos así como los criterios de evaluación y tramitación de expedientes y sistema de decisiones.	X		X	X		X	
11. Debe resolverse el problema de reclutamiento y mantenimiento del personal.						X	

(continúa...)

(continuación)

Hipótesis sobre Organización y Gestión de Programas de Desarrollo	GRUPOS						
	1	2	3	4	5	6	7
12. Los programas y proyectos en su diseño y ejecución deben concretar la participación de la población a través de sus organizaciones de base.	X	X	X	X	X	X	X
13. Debe haber un tratamiento integral de la problemática económica, social y cultural de la población en el diseño y ejecución de programas y proyectos.				X		X	
14. Para la ejecución de programas y proyectos debe hacerse investigación social aplicada para los componentes de promoción que impliquen enfrentar otra racionalidad y lograrse un acercamiento paulatino a la población antes del inicio de acciones.				X		X	
15. Los programas y proyectos deben resolver problemas de acceso a los recursos, medios de producción, tecnología apropiada, uso de materiales de la zona y crédito.	X	X		X	X		X
16. La organización de los programas y proyectos debe hacerse teniendo en cuenta la estratificación social para la selección de métodos de promoción.	X	X		X			
17. Debe trabajarse el perfil, diseño y ejecución de los programas y proyectos recogiendo las necesidades reales de la población: alimentación, servicios, créditos, incentivos.		X	X	X	X	X	
RESPECTO A LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES							
18. Deben resolverse problemas de relación derivados de la normatividad sectorial y los encargos que se establecen.	X	X					
19. Debe fortalecerse al ente rector de nivel regional.	X						
20. Debe resolverse el problema de la articulación de los proyectos sectoriales con los Programas Microregionales de Desarrollo.		X	X	X	X	X	
21. Debe priorizarse conjuntamente las áreas de acción concentrada.				X	X	X	
22. Debe articularse la acción de nivel regional con la de los gobiernos locales.							X

junto hasta esta etapa buscaba el tránsito fluído entre el análisis y la acción. Por ello se debía poner en valor las principales conclusiones de los dos períodos académicos y pasar a considerar el manejo de las alternativas. Siempre se trató de que no se hallen "cartas bajo la manga" para sustentar las propuestas y en esta etapa esa conducta debía mantenerse y sobre todo expresarse en los trabajos de campo.

Dadas las características de esta fase se previó la siguiente dinámica: los insumos a utilizarse serían: 1. las pautas para la preparación del trabajo de campo; 2. las conclusiones del tema: administración pública regional, tema 3 Realidad de Puno, tema 4 Proceso de Descentralización; las hipótesis sobre organización y gestión de programas de desarrollo y la ponencia "Problemas de Gerencia en la Administración Pública Peruana" de Alberto Giesecke.

Estos insumos debían ser usados, como en el conjunto de otros temas, en tres planos: individual: a partir de la revisión de las pautas y de las conclusiones de los temas precedentes; grupal: para formular plan de trabajo de campo que diseñaría la organización de un programa o proyecto en ejecución o en cartera; y plenario para hacer los ajustes metodológicos y conceptuales a partir de las observaciones y comentarios de los profesores Alberto Giesecke y Alberto Paniagua. La conjunción de estas tres actividades debían llevar a la preparación del trabajo de campo.

Las pautas se organizaron con cuatro ítem: 1. consideraciones generales, 2. características del trabajo de campo, 3. bases teórico-prácticas, y 4. dinámica del trabajo de campo.

En las consideraciones generales se remarcaba el hecho de que constituye una propuesta de organización y gestión, la misma que sería la base de las discusiones del cuarto período académico. Que ella concretaba el paso del análisis a la acción y que la propuesta requiere para su elaboración la vertebración de datos concretos que la realidad de Puno ofrece con la experiencia, conocimientos y creatividad de los participantes, puesta ya de manifiesto en los pasos anteriores, es decir, que no se trataba de una simulación. El trabajo de campo debía ser considerado por tanto como un laboratorio en el que se hacían propuestas prácticas y viables para la organización y gestión.

En cuanto a las características del trabajo se precisó que el rol del participante era el de un gestor (directivo,

gerente o miembro de un cuerpo gerencial) que contribuiría al diseño de un programa o proyecto de desarrollo en cartera o al replanteamiento de algunos en ejecución. Para el trabajo debían manejar el conocimiento de restricciones y posibilidades que afectan la gestión.

Los grupos fueron conformados para cuatro niveles de trabajo: uno vería la gestión del conjunto de programas y proyectos de CORPUNO y plantearía cambios en la organización y gestión, el segundo tomaría proyectos en ejecución operados a través de encargo y un tercero analizaría la puesta en marcha de un proyecto de iniciativa nacional de corte multisectorial y un cuarto la puesta en marcha de los dos Programas de Desarrollo Microregional.

Todos los grupos asumirían roles de dirección a nivel de corporación y sector a nivel de jefatura de programas y proyectos. En el primer caso debían ubicar sus planteamientos en el sistema de relaciones interinstitucionales de la administración pública (2) como un conjunto y en el segundo en una esfera de acción especializada.

En cuanto a las bases teórico-prácticas se enfatizó la naturaleza del Curso-Taller; es decir que se aplicaría a la experiencia pasada a la experiencia actual y a la reinterpretación de la experiencia estimulada por los materiales insumidos como por los trabajos aplicados producidos por los participantes y en especial por las conclusiones de los trabajos del tercer período académico.

En cuanto a la dinámica del trabajo de campo, se señaló que este era el insumo fundamental para el cuarto período académico, el trabajo se haría con problemas reales y actuales y que era imprescindible el intercambio de experiencias, conocimientos y creatividad. La propuesta resultante debía insumir el conjunto de restricciones y posibilidades que presenta la actual realidad de Puno y su administración pública. Complementariamente usarían el centro de documentación y los boletines bibliográficos especialmente preparados y las colecciones del centro de Documentación de la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación.

---

(2) Ver: Alberto Giesecke, Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: un Enfoque, Lima, ESAN, 1984.

INSTRUCCIONES PARA EL TRABAJO DE CAMPO

Optica / Aspectos	Regional-Sectorial	Programa o Proyecto
1. Realidad	Puno	Características y necesidades de la población del ámbito.
2. Misión y Realidad	Misión vs. Realidad de Puno	Misión vs. Población Beneficiaria.
3. Estrategia necesaria	Articulación demanda de la realidad y misión o tarea.	Articulación necesidades y características de población y misión o tarea.
4. Priorización	De los programas o proyectos	Del proyecto y líneas estratégicas.
5. Organización	Para la gestión de programas y proyectos (interinstitucional).	En función de objetivos y estrategias (interna)
6. Dirección y Toma de Decisiones	A nivel interinstitucional	A nivel interno.
7. Mecanismos	Coordinación interinstitucional	Coordinación interna e interinstitucional.
8. Administración de Recursos Humanos	Criterios	Criterios.
9. Supervisión Control Logística Financiamiento	Criterios	Criterios.
10. Información e Investigación	Criterios	Criterios.
11. Análisis de Restricciones y Posibilidades	En el campo de la negociación interinstitucional	En el campo de la negociación para la viabilidad a la propuesta.

CAPITULO VI

EL CUARTO PERIODO ACADEMICO

CAPITULO VI

EL CUARTO PERIODO ACADEMICO

En la medida que el trabajo de campo No. 3 se constituyó en el insumo fundamental para el cuarto período, presentaremos y analizaremos su desarrollo como parte del cuarto período académico.

Los objetivos del cuarto período académico fueron debatir y elaborar un modelo de organización y gestión de Programas de Desarrollo Regional para Puno.

Para el logro de estos objetivos generales debíamos trabajar en los siguientes objetivos específicos:

a. Preparación de propuestas de cambio organizacional en dos planos: organización y gestión de programas como conjunto y proyectos estratégicos en actual ejecución o en cartera.

b. Análisis y debate de las propuestas parciales de cambio organizacional y formulación de ajustes.

c. Propuesta de organización y gestión de programas y proyectos de desarrollo para Puno en dos planos: con las condiciones y restricciones del momento y la precisión de consideraciones y recomendaciones para el tránsito fluído de la organización regional al

concentrarse el gobierno regional.

d Presentación y sustentación de la propuesta ante la opinión pública del departamento al momento de la clausura.

1. La Preparación de Propuestas de Cambio Organizacional

Los principales insumos para esta actividad fueron:

a. Organización del trabajo de tutoría y asesoría.
b. Elaboración de los planes de trabajo de campo No. 3.
c. Asesoría del trabajo de campo.
d. Conclusiones de trabajo de los tres períodos académicos.

1.1. La Organización del Trabajo de Campo

El trabajo de tutoría y asesoría fue modificado. Se determinó que el esquema de tutoría por grupo sea reemplazado por uno de tutoría colegiada, con el doble propósito de un mejor apoyo para el examen de restricciones y posibilidades y para estar en mejores condiciones de estimular el intercambio de experiencias entre los participantes. Asimismo, se elaboró un programa de asesorías a cargo de Alberto Giesecke, Alberto Paniagua y Guillermo Dávila quienes estarían presentes sucesivamente en la etapa de elaboración de las propuestas.

El Comité Académico recibió los planes de trabajo de campo, hicieron los ajustes en función a los objetivos y metodología establecida. Se estimuló el intercambio de experiencias y el manejo de los problemas reales de Puno, especialmente las características y necesidades de la población; la precisión de la tarea y el manejo coherente de las variables organizacionales.

El trabajo de la asesoría debía resolver las demandas de los participantes sobre el desarrollo del trabajo y establecer observaciones para un adecuado dimensionamiento del trabajo de campo. Asimismo, los informes de la asesoría permitirían hacer los ajustes a la programación preliminar para la organización del cuarto período académico.

En la elaboración de los planes de trabajo de campo el objetivo era disponer de siete documentos de trabajo, a nivel de propuesta preliminar, sobre la organización y gestión:

1. Regional de Programas y Proyectos de CORPUNO
2. Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo
3. Proyecto Reforestación de Laderas
4. Proyecto Asentamientos Rurales en Selva
5. Proyecto de Apoyo Conjunto a la Nutrición de Puno, Moquegua y Tacna (PROCAN).
6. Programa de Desarrollo Microregional Azángaro
7. Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli

En el caso del Grupo No. 1 se debía asumir la posición de gestión del conjunto de programas y proyectos desde CORPUNO. Sus integrantes procedían del 1er. y 2do. nivel de decisión, por lo que la demanda era que asumiesen el cargo.

En el caso de los seis proyectos restantes se deben hacer las siguientes precisiones: la característica común es que todos son proyectos estratégicos y de especial importancia para la realidad de Puno y la estrategia de desarrollo de la administración pública pequeña.

Los grupos 2, 3 y 4 trabajaron con proyectos agrarios en ejecución. El sector agrario es el de mayor presencia e implementación en Puno y todos ellos son ejecutados bajo la modalidad de encargo por parte de CORPUNO, y sus ejecutores representaban a todas las instituciones agrarias del departamento, Región Agraria, CIPA y CENFOR.

El Grupo No. 5 tenía una singularidad, se trataba de un proyecto multidepartamental de iniciativa del nivel central y que afecta a varios sectores de la Administración Pública y en especial al Ministerio de Salud y es apoyado por la Cooperación Técnica Internacional a través de varias agencias. Presentaba complejidad, pues participan una gran cantidad de instituciones de la red nacional, regional y local.

Los grupos 6 y 7 enfrentan el caso de dos programas en cartera de CORPUNO en el que participa gran parte del sector público de Puno de nivel regional y los gobiernos locales.

Para ganar mayor precisión revisemos el enfoque de cada uno de los trabajos para apreciar luego sus resultados.

El Grupo No. 1, Programas y Proyectos Regionales de CORPUNO, se propuso lograr el diseño organizacional del ente regional. Para ello plantea identificar los problemas fundamentales de la región, analizar la organización y gestión de programas y proyectos tal como fueron diseñados, su organización actual, establecer planteamientos alternativos, clasificar los programas y proyectos para definir áreas de

gestión, análisis de la información usada, y organización por adoptarse en función de los recursos disponibles, identificar los recursos administrativos (normas y procedimientos) y análisis de la red interinstitucional comprometida.

El Grupo No. 2, Proyecto Asillo, tuvo como interés revisar y analizar el funcionamiento del proyecto como base para diseñar la propuesta, precisando la estrategia y la organización y gestión del proyecto en el marco institucional y legal vigente. La revisión del proyecto implica analizar 29 años de ejecución y a muchas entidades con marcos institucionales diversos por lo que el trabajo presenta exigencias adicionales.

Grupo No. 3, Proyecto Reforestación de Laderas, centró su interés en la correspondencia del proyecto a las necesidades e intereses de la población, a la relación entre estrategia y organización del proyecto y al trámite de los expedientes.

El Grupo No. 4, Proyecto Asentamientos Humanos en Ceja de Selva, centró su interés en la comparación de las necesidades y características de la población con el proyecto en dos momentos: en la actualidad y con la concepción inicial del proyecto y ésta a su vez con la política de desarrollo regional para el sustento de la propuesta.

El Grupo No. 5, Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición (PROCAN), se interesó por aplicar una matriz lógica para examinar la consistencia de la estrategia y acercarse al examen de las variables organizacionales claves, y estudiar la relación, diseño del proyecto y demandas de la población.

El Grupo No. 6, Programa de Desarrollo Microregional Azángaro, centró su trabajo en función de la resolución de los problemas de coordinación interna de CORPUNO y considera la creación de una unidad especializada para la gestión de programas microregionales, tanto en la pre-inversión como en la ejecución.

El Grupo No. 7, Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli, tuvo como objetivo diseñar la organización necesaria para iniciar acciones en el más breve plazo.

Todos los programas de trabajo se ajustaron a las pautas establecidas y los grupos iniciaron sus actividades con metas claras.

1.2. La Asesoría del Trabajo de Campo

En función de estos trabajos y el resumen efectuado por el Comité Académico, el profesor Alberto Paniagua, responsable del trabajo de campo, formuló la Circular No. 5 en la cual se hacen indicaciones y precisiones de carácter general y recomendaciones específicas elaboradas el 12 de febrero de 1985. Las mismas que pueden revisarse en el Anexo No. 4, pues presentan con precisión tanto nuestras preocupaciones académicas como también el estado de situación de los trabajos en progreso en la etapa inicial. Un mes después, luego de un nuevo esfuerzo de asesoría a cargo de Alberto Giesecke, Alberto Paniagua y Guillermo Dávila se formuló la Circular No. 6 en base a la experiencia de trabajo con cada grupo y de relaciones de trabajo con el grupo No. 1 con los demás. En el Anexo No. 5 se da cuenta de la misma y su lectura permite precisar los problemas encontrados y las orientaciones para corregirlas.

Una vez concluido el trabajo, y en tanto se realizaban los ajustes correspondientes a la programación prevista, se definieron tareas a los participantes que están planteadas en la circular No. 7 antecedida de instrucciones generales para la preparación del 4to. período académico y que presentamos a continuación, pues expresan los criterios usados para la preparación de la última etapa y final del Curso-Taller.

Circular No. 7

Esta circular tiene como objeto señalar las tareas de preparación del cuarto internado a cargo de los participantes. Debe quedar claro que la responsabilidad de la preparación no puede quedar sólo en la sustentación del trabajo de grupo del 3er. trabajo de campo, sino también en el dominio de la producción de los otros grupos así como de las conclusiones de los tres períodos académicos.

I. Sustentación del Trabajo de Grupo

Lectura del propio trabajo de campo calificando el producto en función a los siguientes ítem:

1. Análisis de la situación existente
2. Identificación de los problemas de organización y gestión
3. Determinación de las restricciones y posibilidades de cambio
4. La propuesta global de cambios organizacionales

5. La inserción del programa(s) o proyecto(s) en el sistema estatal
6. La organización para la ejecución del programa(s) o proyecto(s)
7. Limitaciones del nuevo diseño organizacional en el contexto regional
8. Características de la propuesta de organización y gestión en relación al desarrollo regional en Puno.

Una vez absuelta la apreciación o calificación del propio trabajo en cada uno de estos aspectos Ud., deberá lograr una apreciación global de dos aspectos:

1. La incorporación en el trabajo de conceptos, ideas y conclusiones acumuladas en los internados.
2. La consideración de la realidad regional.

El dominio de esta autocalificación permitirá, luego, apreciar la calidad de los otros trabajos.

II. Revisión de Textos y Ponencias

1. Organización y Gestión: Marco Conceptual
   Dr. Bianor Cavalcanti
2. Los programas Microregionales como Instrumento para la Administración Regional
   Ing. Hugo Rodríguez
3. Problemas de Gerencia en la Administración Pública Peruana
   Lic. Alberto Giesecke
4. Factores Socioculturales en la Definición de Políticas de Desarrollo
   Dr. Félix Palacios
5. Fichas Resumen del 2do. Trabajo de Campo
6. Problemas de Organización y Gestión Recurrentes en Entidades del Sector Público Puneño, conclusiones de grupo elaboradas en base a los resultados del primer trabajo de campo.
7. Cómo ha venido operando la Administración Pública en Puno
8. Sistematización de Problemas de Organización y Gestión en Programas de Desarrollo
   Alberto Paniagua y Alberto Giesecke
9. Administración de Proyectos y Programas
   Banco Mundial
10. Analizar los Programas Descriptivos del 2do. y 3er. Período Académico y las Hojas de Instrucción correspondientes
11. Análisis de Resultados del Trabajo de Campo 2, informes de grupo

12. Administración Pública Nacional y Regional, informes de grupo

Recomendamos el siguiente orden de lectura: 10, 1, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 3, 9, 2 y 4.

III. Reuniones de Trabajo con el Grupo 1

Objetivo: Confrontar los puntos de vista de la CORPORACION en función a las demandas planteadas por los grupos en las sesiones de trabajo del 11 y 12 de marzo.

Rol de Reuniones con el Grupo 1

26 de marzo	Grupo 7	4:00 p.m.
	Grupo 6	5:30 p.m.
27 de marzo	Grupo 5	4:00 p.m.
	Grupo 4	5:30 p.m.
28 de marzo	Grupo 3	4:00 p.m.
	Grupo 2	5:30 p.m.

IV. Lectura de los Otros Trabajos

A partir del 27 de marzo ustedes dispondrán del conjunto de trabajos editados, los mismos que les serán entregados a ustedes en sus centros de trabajo.

18.3.85

2. Análisis y Debate de las Propuestas Parciales de Cambio Organizacional y Formulación de Ajustes

Esta actividad se cumplió ya durante el período del 4to. internado entre el 3 y 4 de abril. A diferencia de los dos períodos académicos anteriores el programa descriptivo del cuarto período fue genérico. Dada la naturaleza del trabajo nuestra participación se concretó a la organización general y a las acotaciones de tipo metodológico; por tanto esta vez no podíamos trabajar con un programa semi estructurado sino con uno abierto y con gran capacidad de adaptación a las circunstancias. El trabajo reposaba enteramente en la calidad propuesta de los participantes y el programa descriptivo se orientó a ordenar el debate y sentar las "reglas de juego".

Los insumos principales fueron las propuestas de los participantes y para estimular el debate el documento "Sistematización de los Elementos para el Debate de las Propuestas de Cambio Organiza

cional y para la Elaboración de un Modelo de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Regional para Puno", preparado por Alberto Giesecke y Alberto Paniagua en base a los resultados del trabajo de campo No. 3.

El documento contiene cuatro secciones: 1. El enfoque metodológico. 2. Temas tratados durante el 3er. período académico. 3. Propuestas hacia el cambio de organización y gestión: el diagnóstico, los puntos en debate y las propuestas. 4. Hacia el modelo de cambio en la organización y gestión del desarrollo.

En la sección uno, el enfoque metodológico, se recuerdan los pasos seguidos a lo largo del Curso-Taller para arribar al momento de la propuesta: Análisis de la situación actual; relación entre organización y misión; relación estratégica entre organización y medio ambiente. Las condiciones del cambio organizacional: manejo de realidad, relación misión-organización; relación de la organización con el desarrollo regional, inserción en el conjunto del sector público y población. Los niveles que contemplan los cambios: de la entidad operativa específica, de las relacionadas con el conjunto de entidades públicas: centrales sectoriales, regionales, locales. La calidad de la sustentación de la propuesta basada en el manejo de restricciones y posibilidades así como los procesos de cambio: descentralización, regionalización y gobierno regional.

En la sección dos de los temas tratados durante el tercer período académico, se recuerdan cuatro: 1. En relación al rol de la administración pública regional: brecha entre organización y acciones del sector público, orientación, crecimiento y complejización del sector público, centralismo, empirismo, acción por demandas aisladas antes que por problemas y exigencias centrales, ausencia de investigación aplicada, falta de capacidad de convocatoria, y logros en el manejo de programas técnico-productivo. 2. En relación a la población: no se toma en cuenta sus condiciones de vida, orientación parcial en su relación y aislamiento de organizaciones públicas no gubernamentales. 3. En relación a la organización interna: falta de integración de objetivos y estrategias, crisis en la coordinación, dirección y en la vinculación de misión y organización. 4. Necesidad de plantear cambios en función de problemas regionales prioritarios, recursos, acciones e instancias organizacionales, definición de programas deseables con análisis de sus condiciones organizacionales apoyados en los procesos de descentralización y regionalización.

En la sección tres, propuestas hacia el cambio de organización y gestión: el diagnóstico, los puntos en debate y las propuestas, se ofrece una sistematización de los cuatro ejes temáticos centrales del Curso-Taller: misión, estrategia, organización y pobla

ción y una consideración de los programas de desarrollo microregional para señalar puntos de debate sobre dos ejes: misión y estrategia. En el campo de la misión las conclusiones son: el diagnóstico de la misión se define con tres variantes: como respuesta a un problema inmediato que luego de perpetuarse se modifica continuamente, como resultado de "metas" pero no de una estrategia genéricamente formulada. El tema en debate es: no hay definición adecuada de la misión. Las propuestas de cambio son: desarrollo agrícola integral y programa regional de irrigaciones, actividad forestal como complemento de otras actividades y vinculación de manejo de migraciones y manejo de selva y ceja de selva.

En el campo de la estrategia las conclusiones son: no hay manejo estratégico desde el nivel regional. El tema en debate es: Debilidad y ambigüedad en el planteamiento estratégico. Las propuestas al cambio son: vinculación de los aspectos tecnológicos a los socio-económicos, manejo integral de irrigaciones y cuencas, definición de plan sector de actividades forestales, manejo de selva y ceja de selva, relaciones fronterizas.

En el campo de la organización. Las conclusiones del diagnóstico señalan: poca capacidad de gestión para formular y administrar proyectos, crisis de direccción por falta de capacidad de convocatoria, debilidad de la coordinación, tendencia a la concentración de decisiones, problemas de capacidad personal y de identificación con la función pública, problemas en la gestión financiera, problemas de compatibilización de políticas nacionales y políticas regionales. Los temas de debate son: Cómo relacionar adecuadamente organización y misión, opciones de CORPUNO: 1. Administración de Recursos versus Administración del Desarrollo. 2. Descentralización con Perspectiva Regional versus Perspectiva Nacional. Las propuestas de cambio están alrededor de la creación de Programas Especiales, reforzamiento institucional, ampliar la investigación, extensión, capacitación, coordinación con entes descentralizados, mejorar política de personal.

En el campo de la población el diagnóstico señala que se acerca a la realidad más por estadísticas que por la dinámica socio-económica y los patrones socio-culturales que gobiernan su racionalidad y comportamiento social, por lo que los programas y proyectos son realizados al no asegurar una solución estratégica a los conflictos que enfrenta la población; en cuanto a la problemática se señala que dado el pobre conocimiento las respuestas son puntuales y parciales y al margen de las aspiraciones de la población; en cuanto a la participación se señala que ésta es formal y no real. Los temas en debate son: Población Sujeto o Población Objeto y Participación Política en el Gobierno Regional. Las propuestas de cambio son: transferencia a las organizaciones de bene

ficiarios, motivación y organización, diseño de mecanismos de participación.

En el tema de los Programas de Desarrollo Microregional se abordan dos ejes: misión o tarea y estrategia, respecto a la misión se señala que ésta tiende a definirse más por las singularidades de cada uno de ellos que por lo planteado en el modelo teórico que lo sustenta. Respecto a la estratégica se precisa: 1. que en el diseño aparecen tareas no necesariamente compatibles con el modelo ideal; 2. que la negociación del financiamiento tiene alta incertidumbre; 3. se oscila entre una opción de programa espacial la organización formal que no reconoce su entidad como Programa de Desarrollo Microregional, 4. necesario pensar en una organización flexible que avance a una estable y adecuada, 5. se busca en algunos casos la autonomía y en otros el manejo de restricciones y posibilidades vigentes.

Los puntos de debate son:

1. ¿Cómo implementar Proyectos de Desarrollo Microregional sujetos a una estrategia coherente?

2. ¿Cómo vertebrar programas y proyectos de diverso origen al manejo espacial y desarrollo integral de los Proyectos de Desarrollo Microregional?

3. El concepto de integralidad y complementariedad: ¿suma de esfuerzos multisectoriales y de inversión?

4. Decisión de la estrategia de CORPUNO ¿Es una administración del Desarrollo o Administradora de Recursos?

5. Modelo organizacional de los Proyectos de Desarrollo Microregional en las circunstancias actuales y en el proceso de descentralización y gobierno regional.

En relación hacia el modelo de cambio en la organización y gestión del desarrollo se destaca el rol de una metodología para la elaboración del modelo de cambio organizacional, se precisa en qué consiste los elementos a tenerse en cuenta, los peligros de su manejo y los aportes a la administración si las propuestas de cambio son capaces de distinguir: la variable temporal y en ella el tránsito del escenario actual al deseable y la consideración de la interrelación entre la unidad operativa y el conjunto del sector público, finalmente se destaca la calidad de los trabajos materia de sistematización en el trabajo que comentamos y que el tema está planteado y como tal requiere de un trabajo adicional, debate y promoción de la propuesta.

Como elemento adicional se entregó una separata sobre la perspectiva estratégica y la perspectiva organizacional elaborada por Leland Wooton y tomada de "La Organización Disociada en América Latina".

La presentación de propuestas para el análisis y debate se organizó mediante un conjunto de actividades:

i. Trabajo previo entre el 18 de marzo y 2 de abril de 1985 incluyendo un control de lectura de trabajos seleccionados y definidos en la circular 7.

ii. Orientaciones para el trabajo de los grupos.

iii. Presentación de la propuesta de cambio organizacional para la gestión de programas y proyectos en CORPUNO.

iv. Presentación de las propuestas de cambio organizacional para programas y proyectos en áreas específicas
   - Programas Microregionales
   - Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición (PROCAN)
   - Proyectos Agrarios (por encargo)

3. La Propuesta de Cambio Organizacional para Puno

Luego de los cambios y ajustes de las propuestas preliminares como fruto del análisis y el debate se llegó a los siguientes productos:

1. Síntesis de la propuesta de cambio organizacional para la administración del desarrollo del departamento de Puno.

2. Metodología utilizada en el curso-taller Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional.

3. Propuesta para la descentralización y Gobierno Regional de Puno.

4. Propuesta de Organización a nivel regional para la gestión de Programas y Proyectos en CORPUNO.

5. Propuestas de cambio organizacional del Programa de Irrigaciones de la Región Puno.

6. Propuesta de cambio organizacional del Proyecto Reforestación de Laderas.

7. Propuesta de cambio organizacional del Programa Asentamientos Rurales en Selva y Ceja de Selva.

8. Propuesta organizacional del Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición en Puno, Moquegua y Tacna.

9. Propuesta organizacional del Programa de Desarrollo Microregional Azángaro.

10. Propuesta organizacional del Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli.

3.1. La Síntesis de la Propuesta

Está estructurada en función a los siete últimos puntos de la relación anterior (4 al 10).

Para el Proyecto Reforestación de Laderas se propone: ubicar las acciones de reforestación como complementaria de otros programas, y proyectos definiendo siempre un componente de forestación, dejando así un enfoque sectorialista para lo cual debe enmarcarse el nuevo componente en un plan rector de la actividad forestal, y realizando acciones de reforzamiento institucional de CENFOR X Puno, a fin de que la investigación, extensión, capacitación, coordinación y supervisión puedan ser eficientes el financiamiento de dicha línea o componente se hará con cargo a los programas y proyectos del sector público en ejecución y en cartera.

Para las irrigaciones se propone operar en dos líneas: 1. Consolidar el Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo, con participación de los beneficiarios, para otorgarle integralidad teniendo en cuenta su posterior transferencia y la creación de un Centro de Capacitación de riego sobre la base del proyecto; 2. Creación de un Programa de Irrigaciones de la Región que opere en tres planos temporales: corto plazo, para el inicio de acciones a cargo de especialistas; a mediano plazo, para la formulación de un plan regional de aprovechamiento de Recursos Hidráulicos y la integración de proyectos; y a largo plazo, con la creación de un programa de manejo de cuencas en el marco del Gobierno Regional.

Para el programa de asentamientos rurales en Selva y Ceja de Selva, el objetivo será la ocupación racional de la Selva de Puno manejando las políticas de ocupación del territorio y manejo de la población en forma armónica. En una primera etapa, se ampliaría la capacidad operativa en base a recursos del sector agricultura; la integración de los

equipos que a nivel de preinversión estudian las microregiones Macusani-San Gabán, Sandia y Crucero, extensión de acciones al módulo 2 San Fermín-Tambopata a partir de 1986 y mayores provisiones presupuestales a partir de 1986. En una segunda etapa, se crearía un proyecto especial Desarrollo en Selva en el marco de Gobierno Regional en armonía con los planteamientos de desarrollo del altiplano.

En el caso del Programa Conjunto de Apoyo a la Nutrición para Puno, Moquegua y Tacna (PROCAN), se plantea su puesta en marcha bajo una óptica de desarrollo departamental; articular las actividades previstas; desconcentrar acciones a nivel departamental desde el nivel central concertando acciones a nivel del sector público y con la población beneficiada; y articular las acciones en el componente promoción de desarrollo comunal a nivel de los futuros programas de desarrollo microregional.

En el caso del PDM Azángaro, se propone consolidar y afianzar el nivel de estudios de prevención actuando en dos niveles: que la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación conduzca los estudios y a partir de 1986 se resuelva la coordinación de acciones en ejecución y las previstas por CORPUNO y los sectores públicos paralelamente al desarrollo de los estudios.

Para el PDM Juli-Ilave se propone la definición previa de una estrategia de implementación de PDM a nivel departamental y la paralela acción de generación de condiciones para su constitución, coordinando la participación tanto del sector público como de la población.

A nivel de CORPUNO se proponen cambios en tres ámbitos:
1. Acciones inmediatas al interior de CORPUNO; 2. modificaciones de organización y gestión en el manejo de programas y proyectos ejecutados y encargados por CORPUNO, y 3. Cambios con proyección al conjunto del sector público, para desarrollar el tránsito organizacional derivado de la legislación vigente hacia el gobierno regional. Para el primer caso se propone la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento y control de programas y proyectos y la precisión de orientaciones estratégicas de desarrollo regional. En el segundo caso, posibilitar el funcionamiento de la Dirección Departamental de Servicios Públicos al interior de CORPUNO y tender a la puesta en marcha de PDM habiendo priorizado ámbitos y confrontado necesidades y recursos disponibles. En el tercer caso, proponer la instauración de una región piloto para Puno y la puesta en marcha de un sistema que evalúe los efectos o impacto de las inversio

nes que han configurado la realidad existente. En los tres casos se demanda un tratamiento integral y la incorporación de la población en la cual CORPUNO como ente rector regional debía precisar su perspectiva estratégica.

3.2. La Metodología utilizada

La metodología utilizada buscó dar cuenta de: a. Las herramientas conceptuales y las técnicas usadas tanto en el análisis como en la elaboración de las propuestas de cambio organizacional. Se destaca el manejo de categorías básicas del análisis organizacional tarea o misión, organización, dominio, estrategia, restricciones, posibilidades, gestión, medio ambiente, viabilidad, margen de acción y a las interrelaciones claves: tarea versus población, tarea versus estrategia, estrategia versus organización. b. Los elementos de la metodología empleada: problemas actuales y reales y experiencia como fuente de conocimientos y base para la reinterpretación de la misma, los mismos que han permitido el desarrollo de la capacidad de ver e identificar problemas de organización y gestión como base para plantear alternativas reales y concretas. c. La particularidad de la metodología de aprendizaje-acción sustentada en la reinterpretación de la experiencia y la confrontación entre participantes y con otros sectores públicos, y d. Los pasos seguidos para el análisis y desarrollo de las propuestas de cambio organizacional.

Complementariamente se presentan dos gráficos para identificar los temas, insumos, trabajo producto y técnica empleada tanto en la identificación y estudio de problemas claves de organización y gestión en proyectos y programas de desarrollo microregional, como en el planteamiento y desarrollo de alternativas de cambio. Ellos se presentan en forma sintética en el Cuadro siguiente.

3.3. Propuesta para la Descentralización y Gobierno Regional de Puno

El planteamiento de cambio organizacional se organiza en tres partes. En la primera, se presenta la problemática del centralismo; en la segunda, el marco referencial en cuanto a la descentralización; en la tercera, la propuesta, la misma que contiene dos alternativas: de implementación de la Dirección Departamental de Servicios Públicos y la creación de la región piloto de Puno; en ambos casos se presenta: el objetivo, el marco normativo y los argumentos,

METODOLOGIA DE APRENDIZAJE-ACCION DEL CURSO TALLER ORGANIZACION Y GESTION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO MICROREGIONAL

(Síntesis)

Procesos / Elementos	Identificación y Estudio de los Problemas Claves de Organización y Gestión en Programas y Proyectos de Desarrollo Microregional		Planeamiento y Desarrollo de Alternativas de Cambio	
	Ver	Comparar	Alternativas	Cambio
Temática	- Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público. - Relación Misión y Organización.	- Problemas de Organización y Gestión de otros lugares. - Capacidad local de generar estrategias. - Relación Estrategia-Población Misión.	Análisis de capacidad de gestión y rol de la organización y gestión.	Modelo de Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Regional para Puno.
Insumos	- Población de Organización y Gestión PRODERJU-PROMIR. - Experiencia. - Funcionamiento de Instituciones	- Experiencia Puno 50-84. - Experiencia país y extranjero. Problemas detectados de organización y gestión. - Experiencia reinterpretada.	Estudio de instituciones de Puno: experiencia, conocimiento, realidad, creatividad, conclusiones de temas anteriores.	Propuestas preliminares. Conocimiento acumulado curso-taller y reinterpretación de propia experiencia.
Trabajo	- Desarrollo de Marco Conceptual y Planteamiento de los PDM. - Prediseño de trabajo de campo. - Trabajo de Campo.	- Análisis y Síntesis de Población de Organización y Gestión en Puno. Manejo de variable socio-cultural. - Análisis de la experiencia de gestión en el país y extranjero con variables seleccionadas.	Análisis y Perspectivas de Problemas de gestión, administración pública regional y nacional. Realidad de Puno y perspectivas. Proceso de descentralización y gobierno regional.	Sistematización de propuestas, análisis, debate, ajustes. Definición del modelo y elaboración de metodología. Acto académico de clausura: presentación de propuestas.
Producto	- Marco Conceptual - Plan de Trabajo de Campo - Problemas Organización y Gestión Pública en Puno.	- Sistematización de Problemas de Organización y Gestión en Puno (1) y comparación con otras experiencias.	Sistematización de problemas de organización y gestión Puno (2) identificación problemas claves de Puno y áreas de negociación regional-nacional.	Propuestas de cambio viables para la situación actual y en el proceso de descentralización.
Técnicas	- Estudio de Base - Exposición, diálogo, trabajo de grupo, plenaria. - Sistematización, observación, entrevistas.	- Trabajo de campo, exposiciones, grupo de escuchas, panel, lecturas, comparación, control de	Trabajo de campo, trabajo de grupo, plenaria, exposición, lecturas, controles de lectura.	Trabajo de grupos, plenaria, exposiciones, debate con invitados de instituciones representativas.

(1) Décadas de 1950 y 1960.
(2) Décadas de 1970 y 1980.

las limitaciones o restricciones, la organización, y la estrategia de implementación.

En la problemática del centralismo se señalan los efectos y problemas en Puno: "no permite la planificación integral y limita el uso de la capacidad administrativa",... "dificultades en el flujo financiero";... "requerimientos de desarrollo de zona estacionada que requiere respuesta específica considerando aspectos de identidad y solvencia nacional y la movilización de sus recursos".

En el marco referencial se precisan las condiciones del proceso de descentralización y regionalización que la Constitución Política de 1979 plantea para la creación de regiones y la correspondencia de tales exigencias y la realidad regional.

En la propuesta se trabaja en una perspectiva de proceso planteándose trabajos en dos planos: la primera a nivel del proceso de desconcentración como opción preferente para desarrollar el concepto de transitoriedad que supone la fórmula organizacional de la corporación con la finalidad de asegurar la coordinación interinstitucional en la planificación, programación y ejecución de acciones de nivel regional y la segunda a nivel de proceso de descentralización desarrollando aun más el concepto de transición al gobierno regional en el marco del proceso de descentralización.

3.4. Propuesta de Organización y Gestión de Programas y Proyectos en CORPUNO

Si tomamos en cuenta la separata de Leland Wooton "La Organización Disociada en América Latina", en la cual se sustenta las nociones de perspectiva estratégica y perspectiva administrativa podemos agrupar las propuestas de cambio organizacional en ambos sentidos.

En el primer caso tendremos: el reforzamiento de la capacidad de convocatoria y concertación de CORPUNO, mejorar las condiciones de priorización de acciones, ámbitos de asignación de recursos; mejorar las condiciones de gestión de los programas de desarrollo microregional. El manejo de recursos hidráulicos, la reorientación y perfeccionamiento de proyectos estratégicos: desarrollo agrícola Asillo, reforestación de laderas, manejo de áreas de selva y relaciones con el nivel central para proyectos de desarrollo social; y la constitución del gobierno regional piloto.

PROPUESTAS DE ORGANIZACION A NIVEL REGIONAL

Elementos / Presupuestal	Dirección Departamental de Servicios Públicos	Región Piloto
Objetivos	- Desconcentración para asegurar efectiva coordinación interinstitucional en planificación, programación y ejecución.	- Integración multisectorial de impulso y administración del desarrollo regional con unidad y coherencia con objetivos regionales.
Marco Normativo y	- Artículo 37 Ley de Corporaciones. - Experiencia pasada: Zona de acción conjunta 1960, CORPUNO 1963. - Actual Sistema Departamental de Planificación (SIDEPLAN) y Comité de Coordinación Multisectorial CODECOM.	- Disposición transitoria de Constitución - Plazos para constitución de regiones - Capacidad de iniciativa de CORPORACION y Concejos Provinciales. - Consenso sobre Puno como región y ausencia de conflictos.
Limitaciones o restricciones	- Dependencia del nivel central a nivel funcional - Asignación sectorial del presupuesto - Gestión lenta	- Sujeción del nivel central. - Problemas de adecuación con Ley de Bases de Regionalización.
Organización	- En base a CORPUNO y Sectores de Administración Pública Regional. - Presidente de CORPUNO, Secretaría Técnica y Comité Departamental de Coordinación ejes de organización.	- En base a integración de repeticiones públicas centrales y transferencia de presupuesto e integración paulatina de empresas. - Asamblea, Secretaría Técnica, Organo de Control Consejo Consultivo, Secretarías Regionales: producción, servicios, infraestructura y económico-financiera; órgadesconcentrados y descentralizados.
Estrategia de Implementación	- Reglamentar Artículo 37 Ley Corporaciones. - Adecuar Estatuto CORPUNO. - Generar consenso entre directivos parlamentarios y población.	- Proyecto de Ley Región Piloto. - Apoyo político de parlamento y ejecutivo. - Consenso y apoyo de población.

En el segundo caso tenemos tres líneas de acción definidas: 1. Reforzamiento de la capacidad de dirección: manejo del flujo de información y seguimiento de proyectos, gestión financiera y evaluación del impacto de acciones e inversiones, reforzamiento de la coordinación interna. 2. Mejorar en la capacidad de supervisión relación con programas de desarrollo microregional en ejecución; mejoramiento de normas de los procesos administrativos: personal, abastecimientos, planificación, racionalización, evaluación. 3. Control: supervisión de obras de ingeniería; mejora en sistemas de seguimiento y control; mejoramiento del control interno.

Para tener una idea de la dirección de estos cambios, veámos sintéticamente qué problema quiere superarse y en base a qué se le busca superar.

I. EN LA PERSPECTIVA ESTRATEGICA:

A. REFORZAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE CONVOCATORIA Y CONCERTACION DE CORPUNO

Problema

Normas y disposiciones vigentes limitan el fortalecimiento de CORPUNO y el resto del sector público y por lo tanto, la capacidad virtual de la administración pública regional.

Propuesta

1. Asumir las funciones y responsabilidades de la Dirección Departamental de Servicios Públicos bajo responsabilidad del Presidente y Directorio de CORPUNO. Para ello debe reglamentarse el Art. 37 de la Ley de Corporaciones.

B. MEJORAR LAS CONDICIONES DE PRIORIZACION DE ACCIONES, AMBITOS MICROREGIONALES Y ASIGNACION DE RECURSOS

Problema

Los Programas de Desarrollo Microregional son instrumentos de desarrollo que si bien están valorados como tal no tienen todavía presencia real en la priorización de acciones y asignación de recursos.

Propuestas

2. El Plan, Programa y Propuesta de CORPUNO, debe

asumir el manejo espacial como categoría básica de trabajo. La planificación regional debe priorizar los ámbitos microregionales.

3. Debe normarse y complementarse el proceso de formulación presupuestaria para incorporar la presupuestación por áreas microregionales.

C. PERFECCIONAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE GESTION DE LOS PROGRAMAS MICROREGIONALES DE DESARROLLO (PDM)

Priorización de ámbitos

Problema

El costo de un PDM es alto y es necesario resolver el financiamiento para hacer frente a expectativas y necesidades de determinado ámbito.

Propuestas

4. Priorizar ámbitos e intensificar tareas de formulación.

5. Definir criterios para la priorización que permitan la puesta en marcha de los PDM.

Reasignación de responsabilidades al interior de CORPUNO

Problema

Duplicidad de funciones de órganos de línea de CORPUNO con PDM.

Propuesta

6. Transferir acciones de las gerencias de Desarrollo Comunal e Infraestructura a las unidades ejecutoras de los Programas y Proyectos Microregionales junto con los recursos presupuestales correspondientes.

D. MANEJO DE RECURSOS HIDRICOS

Problema

Falta de planificación y criterios para el ordenamiento del uso de los recursos y ausencia de un ente pú

blico responsable.

Propuestas

7. CORPUNO asume la tarea de delinear la política y la estrategia para el manejo y uso del recurso hídrico de la región que permita diseñar un plan director del recurso hídrico.

8. Tratamiento homogéneo a los proyectos en estudio y ejecución en cuanto a: política, estrategia, programación, orientado al manejo de cuencas y desarrollo integral en concordancia con lo previsto en los programas de desarrollo microregional.

E. INSTAURACION DE LA REGION PILOTO PUNO

Problema

Necesidad de contar con formas organizacionales que permitan enfrentar la problemática regional conforme a las exigencias de tipo físico, económico y social.

Propuesta

9. Instaurar una región piloto en Puno, en base a la dación de una ley específica que permita la integración de la administración pública de manera concertada.

F. REORIENTACION Y PERFECCIONAMIENTO DE ACCIONES EN PROYECTOS ESTRATEGICOS

Desarrollo Agrícola Asillo

Problema

Necesidad de perfeccionar la coordinación interinstitucional para complementar la acción del ente ejecutor del proyecto.

Propuesta

10. Tender a la colegiación de decisiones de condición del Proyecto con las entidades involucradas CIPA XV, Ministerio de Agricultura, Banco Agrario, población, etc., para coordinar y ejecutar las acciones.

Forestación y Reforestación Departamental

Problema

La actividad forestal debe tender a una mayor intensidad ampliando su cobertura involucrando a diferentes grupos poblacionales e instituciones públicas y privadas asegurando que en los distintos programas y proyectos se considere un componente forestal y que dicha acción requiere de un aprovisionamiento de plantones.

Propuesta

11. Que la CORPUNO prevea en su presupuesto anual los recursos para ampliar la capacidad de viveros forestales para la producción de plantones y que en el próximo presupuesto se destinen recursos para que cada programa o proyecto desarrolle acciones en cortinas arbóreas, forestación urbana, parques, alamedas, educación forestal, protección de vías, protección de laderas, producción forestal, etc.

Asentamientos rurales en Ceja de Selva y Selva

Problema

El área de Ceja de Selva y Selva no ha sido trabajada en una perspectiva de desarrollo por falta de conocimiento de las condiciones y posibilidades de uso y la colonización de la misma se ha llevado en forma espontánea y puntual.

Propuestas

12. Reforzar en el corto plazo al Ministerio de Agricultura, ente ejecutor de los programas de asentamientos en los estudios de evaluación de recursos y proyectos de factibilidad que aseguren asentamientos significativos y permanentes.

13. En el mediano plazo deberá incrementarse los recursos para estudios, programas experimentales en los módulos identificados y la concreción de un programa especial que asuma una responsabilidad integral en la conducción de asentamientos en Selva y Ceja de Selva englobando los Programas de Desarrollo Microregional diseñados para el área.

Proyecto Conjunto de Apoyo Nutricional

Problema

Desajustes en el diseño del proyecto elaborado a nivel central (Lima) con la realidad administrativa regional y necesidad de que CORPUNO participe activamente en la ejecución pero introduciendo modificaciones en el diseño que permita un mejor manejo regional del proyecto.

Propuestas

14. Negociación con el nivel central la desconcentralización del manejo administrativo de los recursos asignados a Puno a nivel del sector salud.

15. Negociar con el nivel central para lograr la participación de la CORPUNO y de sectores comprometidos a nivel de la alta dirección, a través de un comité coordinador regional.

16. Asegurar que en la ejecución del convenio participe la población organizacional por la acción de CORPUNO en el área del proyecto.

II. EN LA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

La mayoría de las propuestas se orientan al ámbito de las relaciones internas y una a las relaciones interinstitucionales para resolver los aspectos de control de inversiones por encargo. Ellas pueden ser agrupadas en tres campos: mejoras en la conducción, en la supervisión y el control.

A. MEJORAS EN LA DIRECCION

Coordinación interna para los PDM

Problemas

Tratamiento dual de la pre-inversión de los PDM y necesidad de tratamiento coherente para la formulación de los PDM y la vinculación con los entes ejecutores que asigne coordinación y concertación con responsables de los diversos componentes en PUNO y sector público.

Propuestas

17. Que la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación centralice los estudios de pre-inversión.

18. Revisión, formulación y aplicación de una normatividad que establezca nítida y claramente la nominación, funciones, alcances, atribuciones de la Oficina General de Planeamiento y Programación de CORPUNO y la Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación.

Ejecución de proyectos de inversión

Problema

Necesidad de contar con información histórica de la ejecución de propuestas de inversión por encargo y administración, para facilitar el control de la ejecución financiero-presupuestal a nivel de estudios y obras al interior de los proyectos.

Propuesta

19. Asumir las funciones de control financiero-presupuestario a nivel de sub-proyectos, estudios y obras a cargo de las entidades administrativas de CORPUNO y sus entes desconcentrados PRODERJU, PROMIR-MELGAR y Proyecto Especial Plan de Emergencia.

Evaluación del impacto de las inversiones

Problema

Necesidad de definición del impacto o efecto de las inversiones para poder usarlo adecuadamente como instrumento de desarrollo regional.

Propuestas

20. Asumir al interior de la CORPUNO la función de evaluación económica social del conjunto de inversiones para apreciar su impacto en la economía regional.

21. Generar y poner en marcha un sistema de evaluación económico social de las inversiones públicas

en la región en base a su incidencia en la economía regional y su efecto en variables básicas de la realidad departamental.

B. MEJORAS EN LA SUPERVISION

Supervisión de los PDM

Problema

A pesar de que un volumen apreciable de la inversión departamental se ejecuta a través de PDM y un volumen mayor lo será a corto y mediano plazo no se cuenta con mecanismos de vinculación entre los directivos de la CORPUNO y responsables de futuros PDM y Directores Ejecutivos de PDM en ejecución.

Propuesta

22. Instituir una coordinación periódica y permanente entre directivos de CORPUNO con los Directores Ejecutivos de PDM en ejecución y encargados de los estudios de pre-inversión de futuros PDM.

Sistema de enlace y seguimiento de expedientes de PDM en ejecución

Problema

El flujo de información y trámite administrativo no es ni ágil ni oportuno por los costos de distancia y tiempo hacia la sede central de CORPUNO.

Propuesta

23. Constituir elementos de enlace de los PDM y proyectos que se efectúan fuera de la ciudad de Puno en la sede central CORPUNO para agilizar el trámite.

Supervisión de procesos administrativos

Problema

La normatividad de trámites administrativos y sistemas de personal, abastecimiento, contabilidad, tesorería, planificación, control, racionalización necesitan ser ajustados a las condiciones de ejecución de programas y proyectos y los jefes de los mismos deben

tomar decisiones rápidas y ágiles.

Propuestas

24. Estudiar los procesos y trámites necesarios de los sistemas administrativos para disminuir el tiempo y mejorar el flujo de información.

25. Delegar atribuciones y responsabilidades de tipo administrativo a los órganos desconcentrados localizados fuera de la sede de CORPUNO.

Supervisión de obras

Problema

Monto de inversiones y localización dispersa exigen sistemas de supervisión eficiente.

Propuesta

26. Reforzar las acciones de supervisión de obras de ingeniería civil que asegure la correcta ejecución de las obras en función de una eficiencia económica y técnica.

C. MEJORAS EN LOS SISTEMAS DE CONTROL

Seguimiento y control de proyectos encargados

Problema

Alta proporción de proyectos se ejecutan bajo la modalidad de encargos a los diversos sectores e instituciones públicas disponiéndose información de las mismas sólo al final del ejercicio presupuestal y no durante su ejecución. Esta situación no permite a CORPUNO, tomar decisiones para apoyar su ejecución.

Propuestas

27. Conformación al interior de CORPUNO de un elemento de seguimiento y control de la marcha de proyectos administrativos bajo la modalidad de encargos, con nexo directo a la alta dirección y capacidad de trato y acceso al nivel directivo de los órganos materia de encargo y a las instituciones competentes de CORPUNO.

28. En el mediano plazo asegurar el inicio de un sistema de seguimiento y control de todo tipo de proyectos en base a la experiencia señalada en el acápite anterior.

Instauración de unidades de control interno en los programas y proyectos descentralizados de CORPUNO

Problema

Necesidad de efectuar acciones de control previo en los sistemas de contabilidad, tesorería, personal, abastecimiento que permitan realizar las correcciones necesarias.

Propuesta

29. Conformación de unidades de control interno al interior de programas y proyectos descentralizados.

3.5. Propuestas para Proyectos Estratégicos en Ejecución y en Cartera

Las propuestas de cambio organizacional del Programa de Irrigaciones de la Región Puno.

La propuesta se estructura en función de las características del funcionamiento del proyecto de desarrollo agrícola Asillo. Parten señalando la ausencia de consideraciones sustantivas sobre la realidad de Puno y la población beneficiaria. Se destaca que el proyecto se inicia con el fin de dar empleo y no de desarrollo agrícola. Este interés aparece en 1974, 14 años después de iniciado el proyecto. El análisis del funcionamiento del proyecto se hace examinando la misión y concepción del proyecto, las estrategias y líneas de acción, la calidad de las relaciones interinstitucionales regionales, regional-nacional y regional-local. El centro del interés para sustentar la propuesta está en el examen de las restricciones y posibilidades.

La propuesta de cambio organizacional del Programa de Reforestación de Laderas.

La propuesta se estructura en base al examen del funcionamiento del programa haciendo énfasis en los problemas de coordinación interna. Para la elaboración de la propuesta el grupo llevó a cabo una visita al CENFOR IX CUZCO, pudien

do comprobar otro perfil de gestión con similares restricciones y posibilidades. Finalmente precisa las responsabilidades de CORPUNO para con el programa.

La propuesta de cambio organizacional del Programa de Asentamientos Rurales en Selva y Ceja de Selva.

Esta propuesta empieza encuadrando la problemática de gestión del proyecto en la realidad regional y los problemas de los pobladores migrantes asentados en la zona. Se apoya también en el análisis del funcionamiento del programa atendiendo los problemas derivados de la estrategia, líneas de acción y dotación de recursos. Examina las condiciones de organización interna e interinstitucional y las tiene muy presentes en el momento de la propuesta. También con un enfoque muy realista tiene tremendamente en cuenta las restricciones y posibilidades. Este grupo también precisa las responsabilidades de la política institucional de CORPUNO para con el Programa en su calidad de ente rector del desarrollo regional.

La propuesta de cambio organizacional para el Programa de Desarrollo Microregional Azángaro.

Este programa está en cartera por lo tanto la propuesta se estructura sobre la base del examen de las condiciones de gestión de la pre-inversión y la capacidad de coordinación de CORPUNO sede central de sus propias unidades de línea. Es en esta línea de análisis que se examinan las restricciones y posibilidades, parte que sirve de base para el diseño de la propuesta. La propuesta considera la posibilidad del gobierno regional y desarrolla su propuesta sobre la base de que el Gobierno Regional levantará muchas restricciones actuales. También el grupo precisa las responsabilidades de CORPUNO para dar cobertura a esta línea estratégica.

La propuesta de cambio organizacional del Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli.

Esta propuesta se estructura en base a la consideración de la inversión y pre-inversión concentrada en el área por parte de CORPUNO destacando la crisis de coordinación interna que se presenta al gestionarse todo por separado. La propuesta se basa por tanto en el examen de las restricciones y posibilidades de la acción de CORPUNO como conjunto en sus diferentes acciones en el área.

La propuesta de cambio organizacional en el diseño del Pro

grama Conjunto de Apoyo a la Nutrición.

Esta se basa en los problemas que se derivan de la gestión desde Lima de un problema regional. Destacan los logros de CORPUNO en el tema de la promoción social con los servicios integrados rurales. La propuesta se orienta a la consolidación de estos logros con una mayor presencia en los niveles de dirección y ejecución.

CONCLUSIONES

1. El diseño, ejecución y evaluación del Curso-Taller permitió sustentar la propuesta de perfeccionamiento profesional para el sector público de ESAN presentando en ella nuevas modalidades educativas: los programas experienciales en base al método de aprendizaje-acción.

2. Durante el Curso-Taller no sólo se estudió la problemática de organización y gestión del desarrollo en Puno sino también se plantearon alternativas para mejorar la gestión pública.

3. Se ha revalorizado la experiencia profesional como fuente de conocimiento y elemento básico para el diseño de cursos de perfeccionamiento profesional.

4. Se ha considerado hechos actuales y reales en el diseño del Curso Taller y la dinámica académica no sólo no alejó al participante de sus funciones, sino que al partir de ellas las enriqueció con el análisis y propuestas de cambio.

5. La utilización de los aportes de disciplinas de ciencias sociales y ciencias naturales ha estado subordinada a los problemas de gestión que se identificaron en la realidad puneña.

6. El intercambio de experiencias entre los participantes vinculados a una misma función permitió que las generalizaciones a las que se

arribó individualmente puedan ser puestas en cuestión y reinterpretadas. La dinámica de grupos durante los talleres y fases de trabajo de campo ha permitido la permanente verbalización de las experiencias de gestión.

7. Se ha estimulado la observación de los hechos en los cuales se plasma la gestión pública, para identificar los problemas y las posibilidades de cambio considerando también las restricciones.

8. Al usar sesiones grupales para el análisis, interpretación, síntesis, evaluación, propuestas de alternativas, se ha estimulado la creatividad y la consideración del cambio.

9. La creatividad fue estimulada también a través de procesos de prueba error. Se solicitaron trabajos de grupo que fueron sometidos a debate. Igual tratamiento se dió a las ponencias.

10. El Curso-Taller ha permitido a los participantes: la introducción al análisis de los problemas de gestión pública con una perspectiva estratégica y organizacional, al examen del entorno, la consideración de las restricciones y posibilidades de cambio organizacional y al diseño de propuestas de cambio.

11. Los problemas más importantes y más debatidos en el Curso-Taller han estado relacionados a: la coordinación interna, coordinación interinstitucional, calidad de la vinculación de los programas y proyectos con los agentes económicos y sociales, calidad de la relación de la estrategia de programas y proyectos con las necesidades y características de la población, capacidad de gestión regional, factores motivacionales en el funcionario y empleado público, capacidad de comprensión de fenómenos sociales y económicos del departamento.

12. La ausencia más notable en el análisis y debate de problemas de gestión pública ha estado en la relación región-nación. Más allá de la tipificación del centralismo y sus efectos se encuentran menos elementos para el diseño de alternativas regionales con proyección nacional. Tampoco se advierte una perspectiva de atención macro-regional y menos se maneja el tema de integración fronteriza.

13. Para la puesta en marcha de las propuestas de cambio se debe señalar que aquellos que están relacionados a la mejora de la coordinación interna de CORPUNO. resultan claves pues casi todas las demás suponen una corporación ágil y con capacidad de convocatoria. La responsabilidad de las autoridades del nivel central son también altas pues de ellas dependen pocas decisiones administrativas como la reglamentación de la Dirección Departamental de Servicios Públicos para otorgar un espacio a la CORPUNO en la administración pública regional que la haga salir de la marginalidad en la que se encuentra.

A N E X O S

A N E X O No. 1

RELACION DE PARTICIPANTES POR CARGO SEGUN NIVEL DE DECISION

A. PRIMER NIVEL DE DECISION

1. Ing. Juan Carlos Málaga, Presidente CORPUNO.
2. Ing. Aníbal Pacheco Miranda, gerente General de CORPUNO.
3. Prof. Félix Gutiérrez Quispe, Directorio CORPUNO y Director Departamental de Educación.
4. Prof. Edgar Roca Huayta, Directorio CORPUNO y Alcalde Concejo Provincial de Ayaviri.
5. Ing. Julio Lira Cano, Director Regional CIPA XV.
6. Ing. Augusto Sardón Uribe, Director Regional de Energía y Minas.
7. Sr. Marco Ponce Mallea, Director Regional ONAA.

B. SEGUNDO NIVEL DE DECISION

8. CPC Carlos de los Ríos Montes, Gerente Financiero CORPUNO.
9. CPC Juan Saire Valdeiglesias, Gerente Administrativo CORPUNO.
10. Ing. Edgar Rodríguez Pantigoso, Gerente de Infraestructura CORPUNO.
11. Ing. Ariel Bermejo Lira, Director Ejecutivo Proyecto Hidroregional Melgar (PROMIR-MELGAR).
12. Ing. Walter Mercado Zedano, Director Ejecutivo Proyecto Microregional Juliaca (PRODERJU).
13. Ing. Ciro Camacho Arce, Asesor de INADE destacado al Plan de Emergencia de CORPUNO.

C. TERCER NIVEL DE DECISION

14. Eco. Fredy Guevara Salas, Jefe de Unidad de Planeamiento Dirección de Educación.
15. Ing. Isidro Velasco Sagua, Director de Programación y Racionalización Reg. Agraria XXI.

16. Ing. Humberto Serruto Colque, Director de Programación CIPA XV.
17. Ing. José Villavicencio Salinas, Jefe de Planeamiento PRODERJU.
18. Ing. Alfredo Aragón Espinoza, Jefe de Planeamiento PROMIR-MELGAR.
19. Ing. Andrés Zapana Pari, Programación CORPUNO.
20. Ing. Félix Ortega Bailón, Director de Aguas y Suelos Región Agraria XXI.
21. Ing. Rodolfo Cuentas Collado, Director Reforma Agraria y A.R. Región Agraria XXI.
22. Dr. Jaime Chavarry Lagos, Director de Asesoría Jurídica Región Agraria XXI.
23. Ing. Gustavo Cuentas Gutiérrez, Director de Extensión CIPA XV
24. Enf. María Sandoval de Armaza, Supervisora Atención Primaria de Salud.
25. Ing. Jaime Farfán Loaiza, Jefe Agencia Juliaca Banco Agrario.
26. Ing. Luis Pérez Chávez, Jefe Agencia Santa Lucía PRODERJU.
27. Ing. Jesús Bravo Romero, jefe de Agencia Lampa PRODERJU.
28. Ing. Juan Alvarez Vilcapara, jefe de Agencia Juliaca PROFERJU
29. Ing. Carlos Pineda Herrera, Jefe División Técnico-Financiera PRODERJU.
30. Sr. Julio Salcedo Ponde, Director Promoción Social Gerencia de Desarrollo Comunal CORPUNO.
31. Sr. Carlos Longhi Núñez, Director de Programación de Inversiones Oficina Departamental Presupuesto y Planificación CORPUNO.
32. Eco. Mario Luna García, Director Cooperación Técnica Internacional Oficina Departamental Presupuesto y Planificación CO CORPUNO.
33. Ing. Carlos Ramírez Cayro, Coordinador Microregión Puno.
34. Ing. Néstor Apaza Condori, Coordinador Microregión Ilave-Juli
35. Ing. Angela Yábar Miranda, Coordinadora Microregión Azángaro.
36. Ing. Carmen Vigil Quinteros, Coordinadora Microregión Fronte ra Sur.
37. Ing. Ludgardo Larico Mamani, Coordinador Microregión Sandia.
38. Ing. Wilfredo Gutiérrez Cabrera, Director de Infraestructura PRODERJU.
39. Ing. Ovidio Velasco Velásquez, Supervisor PRODERJU.

D. **PROFESIONALES**

40. Eco. Luis Butrón Castillo, Of. Departamental Presupuesto y Planificación CORPUNO.
41. Ing. Héctor Mamani Machaca, Of. Departamental Presupuesto y Planificación CORPUNO.
42. Ing. Jorge Caro Escárcena, Servicios Integrados Gerencia de Desarrollo Comunal CORPUNO.
43. Ing. Alfredo Palao Iturre, Extensión PRODERJU.
44. Srta. Martha Serna Muñóz, Promoción y Desarrollo Rural PROMIR
45. Trab.Soc. Libertad Mendoza Mogrovejo, Apoyo Alimentario PROMIR
46. Ing. Vicente Madariaga, Planeamiento PROMIR.

A N E X O No. 2

RESUMENES DE LAS PONENCIAS DEL PRIMER PERIODO ACADEMICO

1. El Marco Conceptual

En la ponencia sobre el marco conceptual para la organización y gestión se destacó que el análisis organizacional surge generalmente sobre la base de una situación de insatisfacción, que por lo general se sitúa, de un lado por la incertidumbre y dificultades, en el manejo de la información, cuando se revisa la naturaleza de la tarea y se verifica su cumplimiento. Se destacó la búsqueda de eficiencia en situaciones de dificultades como origen de los exámenes de gestión.

Se sugirió que en una entrada ventajosa para llevar a cabo el análisis organizacional era necesario precisar el grado de incertidumbre que implica el cumplimiento de la tarea. Alrededor de este concepto se pasó a distinguir los avances de las escuelas de pensamiento en administración sobre el estudio de organizaciones con situaciones estables, cerradas, rígidas y mecanicistas y organizaciones con situaciones imprevisibles, abiertas, flexibles y orgánicas. Se compararon ambas posibilidades de organización en función de algunas variables organizacionales: ambiente, tecnología y organización; división del trabajo; delegación de autoridad y descentralización; conflicto de organización y coordinación; liderazgo y supervisión; clima de la organización; motivación y satisfacción; grupos y comisiones; toma de decisiones; planeamiento administrativo y control.

El modelo de procesamiento de la información fue presentado como una ecuación en la que los requisitos de procesamiento de información están en función de la incertidumbre de la tarea (diferencia entre información requerida e información poseída); la información requerida es, a su vez, una función de la diversidad del

producto, división del trabajo y el nivel de desempeño deseado.

Presentando instrumental de análisis organizacional se destacaron las principales dimensiones: tareas, estructura organizacional, tecnología de información y proceso de decisión, personal y sistemas de recompensas.

Se presentaron alternativas para el manejo de la incertidumbre, preguntas que ayudaría a la comprensión del problema de la eficacia de la organización; se explicó una tipología de estrategias de toma de deçisiones bajo condiciones variadas de acuerdo a las finalidades e incertidumbres de los medios. Se situaron los distintos niveles de análisis en el diagnóstico de organizaciones: global, a nivel de unidades, de cargos y posiciones individuales, de relaciones intra e interunidades y de las relaciones interorganizacionales.

2. Los Problemas Gerenciales de la Administración Pública Peruana

En la ponencia los Problemas de Gerencia en la Administración Pública Peruana presentada por Alberto Giesecke se presentaron tres aspectos centrales: 1) el enfoque del Proyecto de Gestión Pública para el estudio de los problemas administrativos y gerenciales del sector público, 2) los problemas de administración privativos del sector público y las redes interinstitucionales que se establecen para el cumplimiento de determinadas funciones, y 3) el método de análisis para identificar los problemas gerenciales y administrativos, y su vinculación con el perfeccionamiento o entrenamiento profesional.

Estas dos ponencias tenían un aspecto en común, se constituyeron en aportes surgidos de un trabajo académico, y se presentaron con el ánimo de comparar las teorías o estudios formulados con rigor académico, con las teorías y prácticas formuladas empíricamente por los participantes. En ambos casos, se subrayó la necesidad de un intercambio entre los aportes académicos y los de los gestores públicos. Además se señaló que la teoría era un insumo para el Curso-Taller, mientras que la experiencia era el eje del Curso-Taller.

3. Los PDM como instrumentos para la administración pública regional

La ponencia de Hugo Rodríguez: "los Programas Microregionales como instrumento para la administración regional" planteó el arquetipo formalizado por la Oficina Departamental de Presupuesto

y Planificación de la CORPUNO, el mismo que buscaba orientar la acción del conjunto del sector público. La ponencia constó de 7 partes:

a. Los antecedentes de programas y proyectos en áreas deprimidas del departamento, con limitaciones de integralidad por el enfoque sectorialista. Se señala el surgimiento del tratamiento por microregiones, tanto a nivel nacional como regional en Puno, estableciendo sus diferencias y el aporte de la planificación en Puno.

b. La concepción y estrategia de desarrollo regional. Destaca la imagen objetivo de desarrollo de la región Puno en el contexto de la macroregión sur y la necesidad de analizar las estructuras y mecanismos de organización y funcionamiento de las entidades dedicadas al desarrollo regional. Plantea la necesidad de explorar los sistemas existentes, sus relaciones y las necesidades de delinear alternativas para su modificación y cambio, en función del rol estratégico que debe desempeñar el Estado como promotor del desarrollo, concordante con la imagen objetivo planteada para la región.

c. La delimitación sub-regional. Es presentada como una herramienta de manejo del espacio que supera los desequilibrios y reordena la organización y acondicionamiento del territorio.

   Presenta luego los objetivos del proceso de delimitación subregional y las condiciones de una nacional organización del territorio, los criterios que orientan el proceso, y finalmente, las técnicas usadas.

d. Los programas de desarrollo microregional. Estos son ubicados en el proceso histórico de desarrollo como generadores de desequilibrios regionales entre el medio rural y el urbano así como en el conjunto urbano-rural de Puno y Juliaca. Plantea a los PDM como instrumentos para dar solución a problemas de desarrollo en sus diversos niveles, regional, microregional y local y como instrumentos de planificación y programación integral de espacios menores. Se postula que los PDM son soporte de un proceso de acumulación regional que se inicia en el campo o medio rural, y que son elemento de concertación entre el sector público y el privado, a partir de los cuales precisa sus características.

e. El esquema de formulación de los PDM. Es tratado a partir de la siguiente secuencia: diagnóstico, programación global, negociación inicial para la asignación de recursos, programación definitiva, financiamiento, y ejecución.

f. La Promoción Comunal en los PDM. Debido al peso de la PEA

agropecuaria y su población rural organizada en comunidades o parcialidades campesinas se destaca la importancia del componente de promoción comunal y su rol estratégico.

g. La administración para el desarrollo y los PDM. Este punto es abordado a partir del análisis de las limitaciones que presenta el sistema de relaciones internas e interinstitucionales de las entidades públicas. Califica a las organizaciones de los PDM como disociadas, destacando sus limitaciones para ejecutar las acciones previstas en los programas microregionales en varios planos: 1) a nivel de las formas organizacionales previstas, 2) a nivel de la concepción de desarrollo, implícita a partir de la definición de sus componentes, 3) de la trama de relaciones con las instancias sectoriales, tanto en el nivel regional como subregional, 4) en la selección y rotación del personal, 5) por la preminencia del enfoque sectorial y 6) por las previsiones de división del trabajo. A pesar de señalar las limitaciones precedentes se demanda el análisis de estos problemas como condición para plantear alternativas de cambio, considerando dos dimensiones: la temporal que de cuenta del problema de transición del esquema actual al deseable (proceso de cambio) y la institucional que precise los elementos que deben ser cambiados. Finalmente, se plantean esquemas a tener en cuenta para la nueva administración del desarrollo en la perspectiva de generar la organización que lleve a la concertación y la articulación de la participación de la población con los procesos administrativos de planificación, dirección, ejecución, evaluación y control.

Esta ponencia permitió iniciar la primera confrontación entre los insumos teóricos y la práctica, expresada en la experiencia de formulación de los PDM.

4. Los problemas de formulación de los PDM Juliaca y Melgar

La ponencia de Hugo Rodríguez fue a su vez contrastada con la presentada por Alicia Sebastiani: la Formulación de los PDM: los Casos de Juliaca y Melgar. Esta última surgió de la investigación de base.

La ponencia se organizó en 7 partes:

a. La presentación de las fuentes documentales para el análisis y la planificación.

b. La presentación del análisis de la información.

c. Presentación y metodología de los diagnósticos de PROMIR-Melgar y PRODERJU.

d. Los criterios usados para la delimitación territorial de los programas.

e. La organización de la información.

f. Los problemas en los diagnósticos con niveles de precisión de gran exhaustividad: recopilación de la información, actualización, definición de año base, coherencia, relatividad, comparación, uso de los datos, manejo de fuentes.

g. Los problemas en los planes operativos, precisando problemas en la caracterización de la problemática económica y social, en la definición de objetivos y estrategia de desarrollo, en las metas y en la formulación presupuestaria.

El núcleo de la ponencia estuvo en las partes 6 y 7, en las que se señalan los problemas de gestión derivados de la calidad de la formulación de los PDM. Esta ponencia pudo articularse a los planteamientos ya formulados por Bianor Cavalcanti respecto a la incertidumbre y al manejo de información, como elemento para reducirla, por lo que lo estratégico quedó destacado.

La utilización de fichas como material didáctico y el haber demostrado solvencia en el manejo y análisis de la información, permitió centrar la discusión en los problemas de gestión, derivados de la formulación; y no en el trabajo del análisis de la información.

Este aspecto delicado fue previsto porque constituía uno de los primeros contactos entre el equipo académico y funcionarios que iniciarían un proceso de revisión de experiencias y uno de los primeros elementos de adaptación de la experiencia de G.E.C. en Inglaterra: el proceso de aprestamiento en aspectos de análisis organizacional.

Esta ponencia dio base a trabajos de grupos, a los cuales se pidió que realicen un ejercicio de identificación de problemas de organización y gestión y si fuera posible, de los efectos en la ejecución (ver Informes de Trabajos de Grupo sobre la Ponencia Formulación de los PDM, los Casos de Juliaca y Melgar).

5. Los Problemas de Ejecución de los PDM Juliaca y Melgar

Continuando con las ponencias que constituían el núcleo del taller Alberto Paniagua presentó en dos partes, los problemas de

ejecución de los PDM. Estos tenían como objetivo presentar la problemática de organización y gestión inherente a la ejecución de los PDM en tres niveles de análisis: relaciones funcionales o internas, relaciones con el entorno institucional o interinstitucionales y las relaciones con la clientela o población beneficiaria. Las dos primeras fueron agrupadas en una sola ponencia y la tercera en una segunda.

El trabajo de investigación realizado, permitió contar con una apreciación global del porqué de los problemas y de su impacto en la gestión de los programas. Este avance de interpretación estaba contenido en dos trabajos que no fueron entregados a los participantes: Inventario de Areas Problema en Organización y Gestión, casos de PRODERJU y PROMIR-Melgar: relaciones internas y relaciones interinstitucionales; e Inventario de Areas Problema en Organización y Gestión, casos PRODERJU y PROMIR-Melgar: Relaciones con la población beneficiaria, documentos que fueron elaborados por los sociólogos Alberto Paniagua y Ricardo Chuquín. Estos documentos fueron materia prima para la confección de las ponencias, usando también fichas. De lo que se trataba, en suma, era de hacer un esfuerzo por articular la investigación a la preparación del material didáctico que debía jugar un rol: estimular un proceso de aprendizaje a partir de la reinterpretación de la experiencia. Este aspecto concitó nuestra expectativa y se intercambiaron puntos de vista para finalmente encontrar la fórmula de fichas que destacasen tres aspectos en los problemas identificados: el área problema, la descripción del mismos y los efectos. Logrado el propósito al igual que en la ponencia relativa a la formulación, surgió una "conclusión" que aludía a nuestro rol frente a los participantes: estimular el trabajo de análisis y el debate correspondiente, por esto se utilizó la siguiente expresión "el que interpreta y habla 'ex cátedra' será arrojado al Lago Titicaca".

En el tema de las relaciones funcionales o internas se seleccionaron 16 fichas estructuradas con el siguiente patrón.

TABLA DE ANALISIS DE LOS PROBLEMAS DE ORGANIZACION Y GESTION: RELACIONES INTERNAS

No. Ficha	Procesos Administrativos Implicados				Campo de Actividad	Problema
	Dirección	Supervisión	Control	Coordinación		
1	X				Planeamiento	
2		X	X	X	Recursos Humanos	
	X				Finanzas	
			X		Evaluación	
n				X	Control	

La ficha contenía la siguiente información: área problema, descripción del problema y efectos.

En la segunda parte, del mismo documento, se presentó el tema de las relaciones interinstitucionales, entre los PDM y otras entidades públicas, para el cumplimiento de su tarea. Las relaciones se clasificaron en: funcionales, de coordinación, técnicas y financieras, y fueron analizadas frente a cada programa con las entidades involucradas, para identificar la existencia o no de áreas problema.

TABLA DE ANALISIS DE LOS PROBLEMAS DE ORGANIZACION Y GESTION: RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Entidad	Programa X			
	Funcionales	Coordinación	Técnicas	Financieras
a	X		X X	
b	X			X
c		X		
d				
-				
-				
n		X		

▨ = Areas problema en las relaciones interinstitucionales.
X = Efectos internos de las relaciones interinstitucionales.

Esta tabla de análisis permitió trabajar fichas más precisas en las que se presentaban los contenidos de los problemas. Las fichas contenían la siguiente información: área observada, descripción del problema y efectos al interior de los programas.

La ponencia sobre las relaciones con la población beneficiaria, fue presentada como la síntesis del conjunto de relaciones establecidas por los programas. Se asumió que la población debía ser el punto de partida y de llegada del proyecto o programa.

Para la identificación de los problemas de organización y gestión en este campo se trabajó con un flujograma que permitió identificar el sistema de relaciones con el PDM en observación. Este flujograma se construyó tomando como ejes el ciclo socioeconómico y la estructura de componentes del programa, los mismos que fueron confrontados frente a los organismos e instituciones responsables de las acciones y de sus métodos de trabajo; esto es los instrumentos utilizados: planificación participativa, faenas comunales, inversión trabajo, parcelas, obras por encargos, la consideración de la variable socio-cultural, el impacto de la acción en la población beneficiaria y la calidad de la participación.

Este flujograma permitió entender el enfoque utilizado en el estudio de base y entender las fichas que se presentaron en la ponencia, la misma que tuvo la siguiente información: área observada, descripción del problema y efectos.

ANEXO No. 3

DATOS BASICOS Y CARACTERISTICAS DE LOS CATORCE PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTUDIADOS EN EL SEGUNDO PERIODO ACADEMICO

Consideramos datos básicos los siguientes:

1. denominación
2. año de inicio
3. entidad ejecutora y modalidad de ejecución
4. localización
5. objetivos
6. líneas de acción
7. red interinstitucional
8. características de la población beneficiaria.

Grupo No. 1

1. Reserva Nacional del Lago Titicaca

2. 1980

3. Centro Forestal y de Fauna de Puno (CENFOR-PUNO), por encargo de CORPUNO

4. Provincias de Huancané (sector Ramis) y Provincia de Puno.

5. Objetivos:

   a. Conservar la flora y fauna silvestre del lago.

   b. Apoyar el desarrollo socio-económico de las poblaciones humanas del lago.

   c. Fomentar la recreación y/o turismo.

6. Líneas de acción

   a. Protección de los recursos.

   b. Investigación científica, para el estudio de la totora, avifauna y flora.

   c. Programa de uso público de la reserva con fines recreativos.

   d. Programa de mantenimiento.

7. Red insterinstitucional

   CORPUNO
   Dirección Regional Agricultura
   Dirección Regional Educación
   Dirección Regional Industria y Turismo
   Dirección Regional de Salud
   Dirección Regional de Pesquería
   Universidad Nacional del Altiplano
   Policía Forestal
   Empresa de Radio y Televisión.

8. Características de la población beneficiaria

   Son comunidades campesinas en las cuales predomina la economía campesina organizada en base a la familia que es a la vez la unidad de producción; predomina la reciprocidad entre estratos o familias; las fuentes de ingreso de la población están en la venta de su fuerza de trabajo, en actividades de construcción, minería, agropecuarias, comercio y servicios. El proyecto se vincula a esta población por producción de la totora.

Grupo 2

1. Proyecto de Educación Bilingüe

2. 1977

3. Proyecto Experimental de Educación Bilingüe; convenio entre CORPUNO, INIDE, Dirección Regional de Educación de Puno y la Cooperación Técnica Alemana.

4. Provincias de Puno, Chucuito, San Román, Lampa, Huancané, Azángaro y Melgar.

5. Objetivos

   a. Proponer bases técnico-pedagógicas para un sistema de educa

ción bilingüe.

b. Diseñar, elaborar y experimentar y validar una metodología eficiente.

6. Líneas de acción

a. Investigación, en las líneas de desarrollo curricular, materiales educativos.

b. Elaboración y producción de programas curriculares y material educativo.

c. Capacitación de docentes.

d. Supervisión y monitoreo.

e. Difusión.

7. Red Interinstitucional

CORPUNO
Dirección Regional de Educación
INIDE
Cooperación Técnica Alemana

8. Características de la población beneficiaria

Sin desarrollo en el estudio.

Grupo No. 3

1. Programa Departamental de Infraestructura Educativa

2. 1983

3. Dirección Departamental de Educación y CORPUNO.

4. Ambito Departamental

5. Objetivos

Mejorar los actuales niveles de atención educativa

6. Líneas de acción

a. Estudios de infraestructura educativa
b. Construcción de centros educativos

c. Equipamiento de centros educativos.

7. Red Interinstitucional

Gerencia General de CORPUNO
Gerencia de Administración CORPUNO
PRODERJU
PROMIR
Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO
UNICEF
COOPERACION POPULAR
GOBIERNOS LOCALES

8. Características de la población beneficiaria

Sin desarrollo en el estudio.

Grupo No. 4

1. Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo

2. 1955

3. CIPA XV Puno desde 1983, Región Agraria XXI, 1979-82
Lineal Global de Pequeñas y Medianas Irrigaciones 1969-1973
Ministerio de Fomento y Obras Públicas 1967-1969.

4. Proyectos de Azángaro y Melgar.

5a. Objetivos:

Inicial (período 1955-67)
Mejorar y/o ampliar el área agrícola con riego permanente, generar fuentes de empleo, incrementar la producción agropecuaria y elevar el nivel de vida económico y social.

5b. Objetivo reformado (período 1969-82)
Optimizar el uso racional del agua de regadío para promover el desarrollo integral en función al desarrollo agropecuario.

5c. Objetivos reformulados (período 1983-84)
Desarrollo de Programas de Asistencia Técnica y Crediticia; irrigar 5,233 Has. para pastos y forrajes y cultivos alimenticios; programas de selección y mejoramiento de ganadería bovina y la explotación extensiva de ovinos, programas de transferencia.

6. Líneas de acción

6a. Período 1955-67
Estudios de irrigaciones y drenaje primera etapa
Estudios de irrigación y drenaje segunda etapa
Mejoramiento de riego 1ra. etapa
Revisión de formulación de 2da. etapa

6b. Período 1969-82
Estudio definitivo
Ejecución de obras de infraestructura de riego y reparación de la existente.
Organización de Comunidades y SAIS beneficiarias de la Reforma Agraria.
Mejoramiento y Rehabilitación de Infraestructura de Riego.
Desarrollo agrícola y promoción social.

6c. Período 1983-84
Programa de extensión agropecuaria.

7. Red Interinstitucional

a. Período 1955-73
Servicio Cooperativo Interamericano de Fomento
Ministerio de Fomento y Obras Públicas
Región Agraria

b. Período 1974-82
Línea Global de pequeñas y medianas irrigaciones
Zona Agraria XII
Oficina Regional de la movilización social
ORDEPUNO

c. Período 1982-84
CORPUNO
Ministerio de Agricultura
PROMIR
Concejo Provincial de Melgar

8. Características de la población beneficiaria

El análisis se hace en función del acceso al recurso tierra. Se distinguen minifundistas (60% de los productores con promedios de 0.5 a 5.0 Has.); pequeños productores (25% de los productores con promedios de 10 a 40 Has.), grupo que usa eficientemente el riego para pastos exóticos, beneficiario mayor de programas de crédito y asistencia técnica; medianos productores (5% de los productores, promedio de tierras varía entre 41 y 100 Has.); empresas asociativas (10% de familias beneficiarias de la SAIS "Unión").

El estudio hace la salvedad de no haber podido estudiar el impacto del proyecto en el ingreso de las familias beneficiarias ni las condiciones de comercialización, pero estiman que en la comercialización ceden gran parte de los excedentes generados.

Grupo No. 5

1. Proyecto cambio tecnológico

2. 1976

3. Dirección de Aguas y Suelos de la Región Agraria por encargo de CORPUNO

4. Módulos 1 y 2 ubicados en la SAIS Yocará y SAIS Yanarico respectivamente. Provincia de San Román.

5. Objetivos

Fomentar la producción forrajera y ganadera de la región en carne y leche, mediante riego y consolidar a las empresas mediante la elevación de niveles de producción y productividad y la capacidad de absorción de mano de obra. La meta es de 20,000 Has. en todo el proyecto y 2,000 Has. en los módulos 1 y 2.

6. Líneas de acción

- Obras civiles de infraestructura de riego
- Instalación de pasturas bajo riego y secano
- Manejo ganadero

7. Relaciones Interinstitucionales

CORPUNO
Región Agraria

8. Características de la población

Se hace la caracterización por la relación con la SAIS, ex-feudatarios de la hacienda anterior. Los productores presentan un perfil laboral bastante bajo en función de las exigencias de manejo de pastos, por lo cual el proyecto encontró resistencia por el temor al riesgo, situación que se revierte con el empleo de canchas demostrativas. Actualmente se acepta la alternativa de pastos cultivados con riego o al secano.

Grupo No. 6

1. Proyecto Mejoramiento de Infraestructura de Riego Existente: Irrigación Chahualla-Rinconada.

2. 1978

3. Dirección de Aguas y Suelos de la Región Agraria XXI por encargo de CORPUNO

4. Provincia de Puno.

5. Objetivos

   Mejorar, ampliar y rehabilitar la infraestructura de riego existente como parte de las acciones de ordenamiento, protección y conservación de cuencas hidrográficas.

6. Líneas de acción

   Construcción de sistemas de captación hídrica
   Construcción de sistemas de conducción y mejoramiento en trazo y acalado
   Construcción de obras de arte: acueductos, alcantarillas, pasarelas, etc.

7. Red Interinstitucional

   CORPUNO
   Oficina Nacional de Apoyo Alimentario
   CIPA XV
   CENFOR

8. Características de la población beneficiaria

   La población atendida está organizada en el Comité de Regantes y en el estudio se hace alusión al juego de influencias y poder de la comunidad que éste expresa. Sin mayor desarrollo.

Grupo No. 7

1. Proyecto Colza-Cereales

2. 1977

3. Convenio Perú-Canadá en el marco de acuerdos de cooperación sobre productos oleaginosos

4. Provincias de San Román, Puno y Chucuito.

5. Objetivos

Desarrollar en el largo plazo la capacidad de producción de aceites y cereales.

6. Líneas de acción

Investigación, para obtener variedades mejoradas de colza, cebada y trigo adaptadas a las condiciones del altiplano.
Agrometereología, como apoyo a la investigación y extensión.
Aguas y suelos
Extensión
Estudios socio-económicos
Mecanización agrícola

7. Red Interinstitucional

Período 1977-82
Dirección Regional de Agricultura y Alimentación
ORDEPUNO
Instituto Nacional de Investigaciones, Agroalimentación (INIA)
Oficina Regional del INP
Universidad Nacional Agraria
SENAHMI
Centro Internacional de Investigación de Maíz y Trigo

Período 1983-84
CIPA XV Puno
INDAA
Oficina Departamental de Presupuesto y Planificación
Universidad Nacional Agraria
SENAHMI
Centro Internacional de Investigación de Maíz y Trigo
Universidad de Alberta - Canadá

8. Características de la población beneficiaria

El estudio caracteriza la población beneficiaria en función a la estructura de producción y a la calidad de los recursos de que dispone. Señalan la poca importancia que tiene el proyecto para los productores y las discrepancias entre los técnicos y la población.

Grupo No. 8

1. Proyecto de Apoyo Técnico al Programa de Alimentación Materno Infantil - PAT-PAMI

2. 1981

3. Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) en coordinación con el Ministerio de Salud y CIPA XV, como participantes.

4. Provincias de Azángaro, Lampa, Puno, Chucuito

5. Objetivos:

Contribuir a mejorar los niveles de atención en educación, salud y saneamiento ambiental.
Promover la organización de la población beneficiaria en estructuras simples.
Promover la producción de alimentos locales para sustituir la ayuda alimentaria externa.
Proteger de la mal nutrición del niño hasta los 35 meses y proteger nutricionalmente a la madre y al niño entre 36 y 71 meses de edad.

6. Línas de acción

Atención Primaria de Salud
Capacitación no formal de adultos
Apoyo de actividades productivas

7. Red Interinstitucional del Proyecto

Comité Regional del Proyecto
Presidente de CORPUNO
Dirección Regional de Salud
Dirección Regional ONAA
Dirección Regional de Educación
Dirección Regional de Agricultura
Representantes de otros sectores
Comité de Trabajo Multisectorial
2 de ONAA
2 de Dirección Regional de Salud
1 de Dirección Regional de Educación
1 de CIPA XV
1 de CORPUNO
Representantes de sectores y proyectos especiales
Comités Provinciales y Distritales

8. Características de la población beneficiaria

Está presentado con bastante rigor, pues se señala la cantidad y calidad de los recursos económicos de que dispone, las características de la estructura de población, nivel de educación, condiciones nutricionales, organización social y calidad de la presencia del sector público.

Grupo No. 9

1. Proyecto Canalización de Aguas Pluviales en la ciudad de Puno

2. 1974

3. Oficina Regional de Apoyo a la Movilización Social (ORAMS VIII), ORDEPUNO, CORPUNO

4. Ciudad de Puno

5. Objetivos:

   Asegurar condiciones de salubridad a la población
   Evitar anegaciones en época de lluvia
   Permitir crecimiento ordenado y habilitar zonas públicas.

6. Líneas de acción

   Estudios de sistemas y subsistemas
   Construcción de infraestructura: interceptores exteriores, interiores y colectores.
   Promoción de proyectos complementarios como: la conservación de estructuras de la micro-cuenca Puno que incluye: estructuras de conservación, canales de escorrentía, canales de infiltración, estabilización de cauces, terrazas de absorción, etc.

7. Red Interinstitucional del Proyecto

   Entre 1974 y 1984 el proyecto ha sido ejecutado por la modalidad de administración directa sucesivamente por la ORAMS, ORDEPUNO y CORPUNO a través de los departamentos de estudios y obras.

   Ministerio de Vivienda
   Concejo Provincial de Puno
   ONAA
   Región Agraria XXI

8. Características de la población beneficiaria

   Se la estudia relacionando nivel socio económico y asentamientos humanos a nivel de Barrios. Se analiza las tendencias de crecimiento poblacional urbano y los efectos de las inundaciones en relación al material de construcción y predominante de las viviendas. También se estudian las limitaciones que presenta el patrón de asentamiento urbano para la regulación urbana y finalmente se destaca las características de la organización barrial.

Grupo No. 10

1. Reforestación de Laderas en el Altiplano Peruano

2. 1977

3. Provincias de Huancané, Azángaro, Chucuito y Puno

4. Centro Forestal y dè Fauna Puno

5. Objetivos

   Reforestar para producción y protección
   Repoblar laderas erosionadas
   Mejorar las condiciones ecológicas
   Generar empleo rural
   Contribuir al aumento del turismo

6. Líneas de acción

   Producción a través de 3 viveros forestales
   Reforestación

7. Red Interinstitucional del Proyecto

   INFOR
   COOPERACION TECNICA
   FAO - HOLANDA
   ONAA
   CORPUNO
   Proyecto de Reforestación con Apoyo Alimentario
   Proyecto Fao - Holanda

8. Características de la población beneficiaria

   Sin desarrollo.

Grupo No. 11

1. Programa de Servicios Integrados Región Puno
   PROSIRP

2. 1979

3. Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO (GEDECO)

4. Provincia Puno, Huancané, Chucuito

5. Objetivos:

a. Incremento de atención de servicios sociales y saneamiento ambiental con prioridad a madre y niño.
b. Coordinación multisectorial para la provisión de servicios.
c. Complementación de programas productivos y sociales.
d. Calificación laboral.
e. Consolidación de experiencias y ampliación de servicios integrados.

6. Líneas de acción

Extensión de la cobertura de salud
Servicios educativos integrados para la infancia
Extensión agroalimentaria nutricional
Nutrición aplicada

7. Red Interinstitucional del Proyecto

En cuatro niveles:
1. Comité de Coordinación
2. Grupo Multisectorial de Trabajo
3. Comités de Trabajo Multisectorial
4. Comités Multisectoriales de Trabajo Comunal.

8. Características de la población beneficiaria

Se realiza en función del distrito de Pilcuyo donde está concentrada la acción de GEDECO. Se caracteriza social y económicamente a la población: ingreso, producción agrícola y pecuaria, educación, salud, organización.

Grupo No. 12

1. Proyecto Criadero Lagunillas

2. 1973

3. Provincia Lampa

4. Dirección Regional de Pesquería

5. Objetivos

Fomentar la actividad piscícola con el abastecimiento de alevinos y repoblamiento de los cuerpos de agua.

6. Líneas de acción

Desarrollo de infraestructura: sala de alevinaje, salas de incubación, estanques para alevinos, provisión de agua.
Investigación-experimentación de ovas y alevinos.

7. Red Interinstitucional del Proyecto

Gerencia de Desarrollo Comunal de CORPUNO
ODPP de CORPUNO
Universidad Nacional del Altiplano

8. Características de la población beneficiaria

Sin desarrollo.

Grupo No. 13

1. Programa de Producción y Capacitación Artesanal

2. 1960

3. Distritos de Puno, Juliaca, Lampa, Chucuito, Acora, Pichacani, Pucarcolla y Juli.

4. Gerencia Financiera de CORPUNO

5. Objetivos

Consolidar empresas artesanales
Equipar centros artesanales
Capacitar a grupos de artesanos

6. Líneas de acción

Organización y equipamiento de empresas artesanales
Equipamiento de un centro artesanal
Capacitación.

7. Red Interinstitucional del Proyecto

Banco Industrial
Ministerio de Industria, Turismo e Integración
Artesanías del Perú S.A.
Banco Interamericano de Desarrollo
CESPAC (Ministerio de Agricultura)
Proyecto Especial Plan de Emergencia CORPUNO
Plan COPESCO

ONAA
Proyecto Generación de Empleo en Ambito Rural
Ministerio de Salud
Ministerio de Educación.

8. Características de la población beneficiaria

Análisis realizado ubicando el peso de la artesanía en el conjunto del aparato productivo, su articulación con el desarrollo cultural, el emplazamiento de los grupos y tipos artesanales y la organización de los artesanos.

Grupo No. 14

1. Proyecto Especial Plan de Emergencia

2. 1983

3. Ambito departamental

4. Dirección Ejecutiva del Proyecto Especial Plan de Emergencia

5. Objetivos

Habilitar y rehabilitar la infraestructura de producción y servicios básicos.
Asegurar el nivel nutricional y de salud mínimo de la población.
Reducir los niveles de desocupación y éxodo rural.
Acondicionamiento del territorio urbano y rural para prevenir futuros desastres.

6. Líneas de acción

Construcción y mejoramiento de infraestructura de riego
Manejo y conservación de cuencas
Programa Regional de Pastos
Construcción de Infraestructura económica
Infraestructura Comunal
Apoyo al Desarrollo Comunal
Utilización inmediata de tierras bajo riego
Apoyo alimentario

7. Red Interinstitucional del Proyecto

Región Agraria XXI
CIPA XV
CENFOR
Dirección Regional de Pesquería

Dirección Regional de Educación
Gerencia Desarrollo Comunal
PROMIR-MELGAR
PRODERJU

8. Características de la población beneficiaria

Sin información relevante. Se señala que el criterio del volumen de población fue tomado en cuenta como criterio de atención, tanto en el área de sequía como en la inundada.

CUADRO RESUMEN

Programa o Proyecto	Años	Iniciativa	Modalidad
1. Reserva Nacional del Lago Titicaca	4	Nacional	Encargo CORPUNO
2. Educación Bilingüe	7	Nacional	Convenio CORPUNO Ministerio de Educación Cooperación Técnica
3. Infraestructura Educativa	1	Regional	Encargo CORPUNO
4. Desarrollo Agrícola Asillo	29	Nacional	Encargo CORPUNO
5. Cambio Tecnológico	8	Regional	Encargo CORPUNO
6. Mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de riego existente	6	Regional	Encargo CORPUNO
7. Colza-Cereales	7	Nacional	Convenio Sector Canadá
8. Apoyo Técnico de Programa Materno Infantil	3	Nacional	Convenio de Salud CIPA XV y ONAA
9. Canalización de aguas pluviales en la ciudad de Puno	10	Regional	CORPUNO
10. Reforestación de Laderas	7	Nacional	Encargo CORPUNO
11. Servicios Integrados en Puno	5	Regional	CORPUNO
12. Criadero Lagunillas	11	Nacional	Encargo CORPUNO
13. Producción y Capacitación Artesanal	24	Regional	CORPUNO
14. Plan de Emergencia	1	Nacional	Convenio CORPUNO INADE-AID

La duración de los programas o proyectos oscila entre 1 y 29 años, 10 de ellos, con más de 5 años, es decir anteriores a la CORPUNO; de ellos 6 tienen entre 5 y 8 años, 2 más de 10 años y 2 más de 20 años. En principio debería encontrar proyectos con una relativa estabilización y solidez, en la medida que el tiempo debería contribuir a fortalecerlos. El examen de los trabajos indica desgraciadamente otra cosa. No hay correlación necesaria entre antiguedad del proyecto y eficacia.

Otra conclusión interesante es que 8 proyectos se originan por iniciativa nacional y 4 de ellos se dan por encargo de CORPUNO al sector que propuso la iniciativa; los 4 restantes operan por convenio, 2 de ellos con participación de CORPUNO y 2 entre entidades nacionales y de cooperación técnica. De los 6 proyectos de iniciativa regional 3 de ellos se ejecutan a través de los sectores por encargo de CORPUNO. En total CORPUNO financia 7 de los 12 proyectos, sean éstos de iniciativa nacional o regional.

Esta situación fue tipificada y mereció una calificación, CORPUNO es vista por los sectores más como una Caja o Entidad Financiera que como entidad orientadora del desarrollo pues el financiamiento no va acompañado de una orientación sobre la dirección del proyecto en función a una estrategia de desarrollo regional.

En segundo lugar la vigencia real de la red interinstitucional con la que debe operar el programa y el proyecto no es fuerte. La coordinación se da en el plano formal al inicio de la operación del proyecto, la rendición de cuentas y la renovación de financiamiento en lo que corresponde a CORPUNO y a nivel de coordinación de jefaturas de nivel departamental. Existe el caso de un proyecto que se ejecuta a pesar de que existe opinión desfavorable de la entidad rectora nacional.

En tercer lugar, la localización de estos 14 proyectos indica que son las provincias de Puno y Chucuito las más atendidas, marcando un patrón que también se repite en el programa global de inversiones en el departamento, y en un segundo plano Azángaro, Huamaní, San Román, Lampa y Melgar.

ANEXO No. 4

CIRCULAR No. 5

Esta circular tiene por objeto hacer llegar a los participantes del Curso-Taller algunas indicaciones y precisiones adicionales para la elaboración del Trabajo de Campo 3.

Este trabajo de campo ya no consiste en un ensayo académico tendiente a examinar en la realidad lo estudiado y debatido en el internado. Por sus características, la tarea asignada es un trabajo que debe responder a los requerimientos actuales del sector público departamental.

Los resultados propondrán los cambios que son necesarios en la organización y gestión de los proyectos asignados (y en la Corporación) y en sus relaciones interinstitucionales. Estos cambios tomarán en cuenta las restricciones y posibilidades vigentes.

Asimismo, una vez concluído el trabajo, los grupos debatirán y sistematizarán las recomendaciones más pertinentes para la organización y gestión de los programas y proyectos en el marco de la regionalización y descentralización.

RECOMENDACIONES ESPECIFICAS

Grupo 1: "Programas y Proyectos Regionales de CORPUNO"

El grupo debe trabajar los 13 proyectos que le han sido asignados específicamente además de los 6 distribuidos a los otros grupos.

Debe tenerse en cuenta que aun cuando los 19 proyectos tienen una representatividad cuantitativa menor sobre el conjunto de programas y proyectos manejados regionalmente,

su importancia estratégica les asigna un peso fundamental y definitorio.

Por tal razón, este conjunto no debe ser considerado como una "muestra", sino como el núcleo que define y afecta la organización y gestión de la totalidad de programas y proyectos.

En consecuencia, si el grupo estima que para formular su propuesta requiere estudiar otros programas o proyectos no incluidos en la lista, debe hacerlo. Es necesario reiterar que no se trata de una "simulación", sino de proponer cambios que deben ser válidos y aplicables a todos los casos involucrados en la organización y gestión de la Corporación.

Grupo 2: "Desarrollo agrícola Asillo"

El grupo debe definir su propuesta de organización y gestión en función de la prioridad del proyecto con respecto a las necesidades regionales.

La modalidad de manejo que se diseñe debe tener presente:

- la experiencia previa del proyecto
- la existencia de programas microregionales
- las decisiones adoptadas en el nivel regional

Es necesario recordar que cabe al grupo tomar una decisión fundamentada sobre las características organizacionales y de gestión que deben asumirse para la continuidad del proyecto.

Grupo 3: "Reforestación de Laderas"

El grupo debe considerar en su propuesta las alternativas más adecuadas para dotar progresivamente de mayor integralidad al proyecto y la mejor manera de articularlo a los programas y/o proyectos que operen en los ámbitos en los que se realizan acciones de reforestación.

Grupo 4: "Asentamientos Rurales en Selva y Ceja de Selva"

El grupo debe formular su propuesta teniendo en cuenta varios aspectos claves:

- cómo se vienen efectuando en la práctica los asentamientos. Qué problemas está generando la modalidad actual tanto en los aspectos de organización y gestión como en

manejo espacial

- las restricciones y posibilidades jurídico-legales que se planteen actualmente
- la articulación del proyecto a los PDM respectivos
- su articulación a los programas y/o proyectos de desarrollo regional.

Grupo 5: "Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición (PROCAN)"

El grupo debe proponer la alternativa más viable de organización y gestión teniendo como referencia básica:

- los requerimientos regionales y los requerimientos de la población
- la especialización sectorial
- los actuales sistemas de coordinación multisectorial: posibilidades y limitaciones
- la articulación del proyecto a los PDM respectivos
- las relaciones interinstitucionales con los niveles:
  . regional
  . inter-regional
  . central
  . Coop. técnica internacional
- los sistemas de decisión y dependencias jerárquicas internas e interinstitucionales
- los mecanismos más adecuados y viables de relación con la población beneficiaria

Grupo 6: "Programa de Desarrollo Microregional Azángaro"

El grupo debe otorgar especial atención a los logros y limitaciones que caracterizan a los PDM en actual funcionamiento.

A título referencial, será necesario interesarse en los siguientes aspectos:

- manejo espacial en función de las posibilidades reales de cobertura efectiva de ámbitos internos
- naturaleza del manejo integral de acciones en función del desarrollo del programa
- características organizacionales de la unidad ejecutora en función de:

. la disponibilidad real de recursos humanos, técnicos y financieros

. los componentes o líneas estratégicas más viables

. las restricciones y posibilidades técnico-administrativas

- las características de las relaciones interinstitucionales en función de:

. la especialización sectorial

. la existencia de otros proyectos e instituciones en el mismo ámbito

. los actuales sistemas de coordinación multisectorial

. los sistemas de decisión y dependencias jerárquicas internas e interinstitucionales

- las características de las relaciones con la población beneficiaria en función de:

. la dimensión socio-cultural

. las posibilidades de participación efectiva y viable de la población

. las modalidades de trabajo de los organismos e instituciones presentes en el ámbito del programa

. las capacidades reales de cobertura del programa.

Grupo 7: "Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli"

Idem Grupo No. 6.

12.2.85

A N E X O No. 5

CIRCULAR No. 6

Esta circular tiene por objeto hacer recomendaciones para la elaboración del trabajo de campo No. 3, ellas surgen del trabajo de asesoría como de las reuniones de trabajo de los grupos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 con el grupo No. 1.

Debemos reiterar que el trabajo debe proponer cambios que son necesarios en la organización y gestión de los proyectos asignados y en la Corporación así como en las relaciones interinstitucionales. Los cambios propuestos deben hacerse tomando en cuenta las restricciones y posibilidades vigentes. Concluido el trabajo los grupos debatirán y sistematizarán las recomendaciones en materia de organización y gestión de programas y proyectos en el marco de la regionalización y descentralización.

RECOMENDACIONES ESPECIFICAS

GRUPO 1: Propuesta de organización a nivel regional para la Gestión de Programas y Proyectos en CORPUNO.

El grupo debe precisar las prioridades de las líneas de acción y definir las estrategias de las mismas.

El grupo debe insumir en su trabajo las demandas de los grupos gerenciales de programas y proyectos y las mismas que se detallan en las recomendaciones de cada grupo para no sacarlas del contexto.

GRUPO 2: Desarrollo Agrícola Asillo

1. Especificar la organización y estrategia para Asillo

2. Manejo de organización para coordinación

   a) Interna: manejo de la inversión en irrigaciones (20% inv. CORPUNO)
   b) Interinstitucional: grupo consultivo o grupo multisectorial de trabajo.

3. Definición de nivel regional para su tratamiento a nivel nacional (INTERFASE)

   Demanda al grupo 1

   Definición estratégica de las líneas de acción en desarrollo agrícola y sus componentes (irrigaciones, cambio tecnológico, crédito, extensión y piso ganadero, piso agrícola, piso de transformación) sustentada en base a los principales problemas en el desarrollo agrícola.

GRUPO 3: Reforestación de Laderas

1. Con respecto a la propuesta de reforzamiento institucional CENFOR PUNO, mecanismos específicos que permitirían mejorar la capacidad operativa. Tener en cuenta la presencia del convenio FAO/HOLANDA para apoyar el proceso de cambios y las restricciones presentes y su posibilidad de superarlas en el tiempo.

2. Con respecto a la propuesta a la Corporación:

   El grupo debe hacer explícita su propuesta de introducción del componente forestal en los proyectos que maneja la Corporación sobre la base de las relaciones interinstitucionales que la vinculan con una institución especializada (CENFOR). Aquí se debe precisar los contenidos estratégicos que tiene el componente forestal en la línea de proyectos integrales; debe destacarse la importancia de una línea estratégica aún cuando la acción provenga de una acción sectorial.

   Demanda al grupo 1

   Desarrollar los argumentos que le permitan vincularse y definir acciones conjuntas con uns institución especializada a fin de dar viabilidad a la demanda planteada.

GRUPO 4: Programa de Asentamientos Rurales

1. El grupo ha manejado bien la problemática de restricciones y su propuesta de articulación de grupos de trabajo es adecuada para el corto plazo.

2. El grupo debe desarrollar líneas argumentales para la política de personal y en especial los sistemas de recompensa y estímulo.

3. El grupo debe dialogar con los equipos microregionales de selva para definir criterios para la política en selva y ceja de selva como sustento para la segunda etapa.

Demanda al grupo 1

Que establezca relación con las instituciones nacionales e internacionales que operan en el país para la definición de políticas en selva y ceja de selva que permitan vincular la estrategia regional con la nacional.

GRUPO 5: Proyecto Conjunto de Apoyo Nutricional (PROCAN)

1. El grupo debe insumir los logros y limitaciones en el enfrentamiento del problema de nutrición articulada a la atención primaria de la salud en Puno.

2. El grupo 5 debe dialogar con el grupo 1 a fin de recibir orientaciones para la estrategia de nutrición que plantea la CORPUNO.

3. El grupo debe definir propuestas de organización interna e interinstitucional a nivel de Puno a fin de garantizar la adecuada inserción del proyecto en la estrategia definida por CORPUNO.

4. Con todos estos elementos el grupo 5 debe sustentar la posición de CORPUNO frente a la implementación del PROCAN.

Demanda al grupo 1

Definición de la estrategia de nutrición en el marco de la atención primaria de la salud y en el contexto del Desarrollo Regional.

GRUPO 6: Programa de Desarrollo Microregional Azángaro

1. El grupo levanta un problema relevante: el manejo de los Programas de Desarrollo Microregional (PDM) tanto en su etapa de formulación y ejecución.

2. El grupo debe desarrollar consideraciones respecto a la coordinación interna de CORPUNO: rol de GEDECO, Gerencia de Infraestructura y Gerencia Financiera para el

tratamiento de los PDM tanto en la fase de estudios como de ejecución.

3. El grupo debe demandar al grupo 1 la política de tratamiento a los PDM dentro de la estrategia regional y la explicitación de decisiones tomadas respecto a la división de funciones de ODPP y OPP respecto a estudios.

   Demanda al grupo 1

   Precisar el tratamiento de la política de Desarrollo Microregional a nivel regional y por microregiones.

GRUPO 7: Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli

1. El grupo levanta un problema central: la política de desarrollo microregional vs. la política de desarrollo por microregiones.

2. El grupo debe desarrollar en su propuesta las implicancias de la organización para resolver problemas de organización interna, interinstitucional (Ministerios, Institutos Públicos y Empresas Públicas) así como para la participación de la población en el diseño y ejecución de los PDM.

3. El grupo debe considerar el problema del diseño y ejecución de proyectos regionales que se localizan en la microregión Ilave-Juli.

4. La propuesta de organización debe dejar claro su naturaleza procesal y los pasos específicos a dar en el proceso de implementación de la Dirección Ejecutiva.

   Demanda al grupo 1

   Precisar el tratamiento de la política de desarrollo microregional a nivel regional y por microregiones.

Se recuerda que los trabajos deberán ser entregados en tres ejemplares el día sábado 16 a las 12:00.

Una vez concluido el trabajo los participantes deberán preparar la sustentación correspondiente y examinar el material de lectura del Curso Taller, en especial los referidos al análisis organizacional.

La fecha del 4to. INTERNADO, será del 3 al 6 de abril. Esta modificación fue anunciada duurante el 3er. internado y obedece a que el 14 de abril es fecha de las elecciones generales. Sobre la fecha y lugar de la clausura se les comunicará oportunamente.

Puno, 13 de marzo de 1985

A N E X O No. 6

RELACION DE INSUMOS PUBLICADOS DEL CURSO TALLER

I. PRIMER PERIODO ACADEMICO

1. ORGANIZACION Y GESTION - Marco Conceptual
   Dr. Bianor Cavalcanti

2. PROBLEMAS DE GERENCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA
   Lic. Alberto Giesecke

3. LOS PROGRAMAS MICROREGIONALES COMO INSTRUMENTO PARA LA ADMINISTRACION REGIONAL
   Ing. Hugo Rodríguez Benavides

4. FORMULACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO MICROREGIONAL: Los Casos de Juliaca y Melgar
   Soc. Alicia Sebastiani

5. EJECUCION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO MICROREGIONAL EN PUNO: Relaciones Internas e Interinstitucionales
   Soc. Alberto Paniagua Villagra

6. EJECUCION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO MICROREGIONAL EN PUNO: Relaciones con la Población Beneficiaria
   Soc. Alberto Paniagua Villagra

7. GUIA DE OBSERVACION - Instrumento Auxiliar para el Trabajo de Campo

II. SEGUNDO PERIODO ACADEMICO

8. PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL QUE CONSIDERAN LA VARIABLE SOCIO-CULTURAL EN PUNO: 1950-1968
   Dr. Raúl Galdo

9. LOS SERVICIOS DE INVESTIGACION Y PROMOCION AGROPECUARIA EN PUNO
Ing. Hernán Torres La Jara

10. FACTORES SOCIO-CULTURALES EN LA DEFINICION DE POLITICA DE DESARROLLO: ALGUNAS CONSIDERACIONES
Dr. Félix Palacios

11. PACHA-KUTI O EL MUNDO QUE REGRESA
Sr. Luis Gallegos A.

12. ESQUEMA SINOPTICO DE PROGRAMAS DE DESARROLLO
Juan Palao Berastain

13. MANEJO ESPACIAL DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS E INSTITUCIONES DE DESARROLLO EN PUNO
Juan Palao Berastain

14. LINEAS DE ACCION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO
Juan Palao B. - Ignacio Garaycochea

15. UBICACION TEMPORAL DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN PUNO
Juan Palao

16. PROGRAMA DE INVERSION PUBLICA PARA EL DEPARTAMENTO DE PUNO 1984
Información Preliminar ODPP-CORPUNO

17. PROBLEMATICA DE ORGANIZACION Y GESTION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO PRODERM-CUSCO
Eco. Víctor Andrade

18. PROBLEMATICA DE ORGANIZACION Y GESTION DEL PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO SANCHEZ CARRION
Lic. Carlos Centurión A.

19. LA PROBLEMATICA MICRO-REGIONAL EN PUNO
José Vilchérrez

20. GUIA DE EXPOSICION SOBRE LA PROBLEMATICA DE ORGANIZACION Y GESTION DEL PROYECTO MICROREGIONAL - HUANCAVELICA
Soc. Esteban Durt

21. PROBLEMATICA DE ORGANIZACION Y GESTION DEL PROYECTO MICROREGIONAL DE DESARROLLO RURAL EN HUANCAVELICA
Soc. Esteban Durt

22. PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL - CASO POLONORDESTE, PROYECTO FUMAGEIRA
Prof. Fernando Tenorio

35. SERVICIO DE INFORMACION - Boletín No. 2
    Soc. Alicia Sebastiani

36. SERVICIO DE INFORMACION - Boletín No. 3
    Soc. Alicia Sebastiani

37. PUNO: DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION
    Hugo Rodríguez Benavides

38. REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y UN PROYECTO DE INVERSION MINERA: EL PROYECTO TINTAYA
    Ing. Luis Carlos Rodríguez

39. PROYECTO DE LEY DE BASES SOBRE LA REGIONALIZACION

40. PLAN NACIONAL DE REGIONALIZACION

41. ENFOQUE DE SISTEMAS PARA EL DESARROLLO
    Oscar Chaquilla Garrido

42. ADMINISTRACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS
    Banco Mundial

43. MAPAS DE ADMINISTRACION PUBLICA REGIONAL

44. SERVICIO DE INFORMACION - Boletín No. 4
    Alicia Sebastiani

45. SERVICIO DE ALERTA BIBLIOGRAFICO No. 1

46. SERVICIO DE ALERTA BIBLIOGRAFICO No. 2

IV. CUARTO PERIODO ACADEMICO

47. SISTEMATIZACION DE LOS ELEMENTOS PARA EL DEBATE DE LAS PROPUESTAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL Y PARA LA ELABORACION DE UN MODELO DE ORGANIZACION Y GESTION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL PARA PUNO
    Alberto Giesecke S.L. y Alberto Paniagua V.

48. PROYECTO CONJUNTO DE APOYO NUTRICIONAL EN PUNO, MOQUEGUA Y TACNA
    Sres. Fredy Guevara Salas, Mario Luna García, Marco Ponce Mallea, Julio Salcedo Ponce y María Sandoval

49. REFORESTACION DE LADERAS
    Sres. Isidro Velazco, Andrés Zapana, Luis Butrón, Luis Pérez, Julio Lira y Libertad Mendoza

50. PROGRAMA DE ASENTAMIENTOS RURALES EN SELVA
Sres. Carlos Longhi Núñez, Jaime Chávarry, Alfredo Palao, Humberto Serruto y Carlos de los Ríos

51. DESARROLLO AGRICOLA ASILLO
Sres. Félix Ortega, Alfredo Aragón, Edgar Rodríguez, Ciro Camacho, Carlos Pineda y Héctor Mamani

52. PROPUESTA DE ORGANIZACION A NIVEL REGIONAL PARA LA GESTION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN CORPUNO
Sres. Juan Carlos Málaga, Aníbal Pacheco, Walter Mercado, Ariel Bermejo, Edgar Roca, Félix Gutiérrez y Juan Saire

53. PROGRAMA DE DESARROLLO MICROREGIONAL AZANGARO
Sres. David Villavicencio, Jesús Bravo Romero, Martha Serna Muñóz, Ludgardo Larico M. y Angela Yábar Miranda

54. PROGRAMA DE DESARROLLO MICROREGIONAL ILAVE-JULI
Sres. Jorge Caro, Carmen Vigil, Juan Alvarez, Carlos Ramí res y Néstor Apaza.

A N E X O No. 7

RELACION DE PRODUCTOS DEL CURSO TALLER

I. INFORMES DE TRABAJOS DE TALLER (Internados)

1. Formulación de los PDM: los casos de Juliaca y Melgar. 4. Oct. 84

2. Ejecución de los PDM en Puno: relaciones internas e inter institucionales. 4. Oct. 84

3. Ejecución de los PDM en Puno: relaciones con la población beneficiaria. 5. Oct. 84

4. Análisis de Resultados del Trabajo de Campo No. 1. 28. Nov. 84

5. Informes a plenaria: Síntesis de la problemática de organización y gestión detectada en Puno; problemas recurrentes. 28. Nov. 84

6. Conclusiones y preguntas sobre problemas de organización y gestión de programas y proyectos ejecutados en Puno entre 1950-1984. 29. Nov. 84

7. Conclusiones y preguntas sobre problemas de organización y gestión de otras experiencias de desarrollo microregional en el país. 30. Nov. 84

8. Conclusiones de trabajo sobre cómo ha venido operando la administración pública en Puno. 1. Dic. 84

9. Análisis de los resultados del Trabajo de Campo No. 2. 30. Ene. 85

10. Características y capacidad de la administración pública regional. 30. Ene. 85

11. Puno: realidad y perspectiva de desarrollo. 31. Ene. 85

12. Descentralización y Regionalización: áreas de negociación. 1. Feb. 85

13. Hipótesis sobre organización y gestión de programas de desarrollo en Puno. 2. Feb. 85

14. Propuesta de organización a nivel regional para la gestión de programas y proyectos en CORPUNO. 6. Abril. 85

15. Propuesta de cambio para CORPUNO en el marco del proceso de descentralización y gobierno regional. 6. Abril. 85

16. Propuesta de cambio organizacional para el Programa de Irrigaciones en la región de Puno. 6. Abril. 85

17. Propuesta de cambio organizacional del Proyecto Reforestación de Laderas. 6. Abril. 85

18. Propuesta de cambio organizacional del Programa Asentamientos Rurales en Selva y Ceja de Selva. 6. Abril. 85

19. Propuesta de cambio del Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición en Puno, Moquegua y Tacna. 6. Abril. 85

20. Propuesta organizacional del Programa de Desarrollo Microregional Azángaro. 6. Abril. 85

21. Propuesta organizacional del Programa de Desarrollo Microregional Ilave-Juli. 6. Abril. 85

22. Metodología utilizada en el Curso-Taller. Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional. 6. Abril. 85

23. Síntesis de las propuestas de cambios organizacionales para la administración del desarrollo del departamento de Puno. 10. Abril. 85

II. TRABAJOS DE CAMPO

24. Influencia de la organización y gestión del Programa de Desarrollo Rural de Juliaca (PDM Juliaca) y los resultados físico-financieros. 16. Nov. 84

25. Participación de la población en la formulación de los Programas de Desarrollo Microregional (PDM). 16. Nov. 84

26. La organización y gestión de los Programas de Desarrollo Microregional (PDM) y la programación de inversiones. 16. Nov. 84

27. Procedimiento y mecanismo de organización y gestión en la ejecución y cumplimiento de planes y programas. 16. Nov. 84

28. La información en la formulación de los Programas de Desarrollo Microregional. 16. Nov. 84

29. El programa de crédito agropecuario en el Programa de Desarrollo Rural Juliaca (PDM Juliaca). 16. Nov. 84

30. El funcionamiento del área de administración del Programa de Desarrollo Rural Juliaca y sus efectos al interior del mismo. 16. Nov. 84

31. Participación de la población rural en los programas de extensión agropecuaria. 16. Nov. 84

32. Coordinación interinstitucional entre el Programa de Desarrollo Microregional Melgar y el Concejo Provincial de Ayaviri. 16. Nov. 84

33. Relaciones de coordinación del sector público agrario regional. 16. Nov. 84

34. Relaciones interinstitucionales del CIPA XV con otras organizaciones. 16. Nov. 84

35. La coordinación interinstitucional de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario y el Ministerio de Salud en la ejecución del Proyecto de Apoyo Técnico al Programa Alimentario Materno Infantil (PAT-PAMI). 16. Nov. 84

36. Organización y relaciones internas de la Dirección Departamental de Educación de Puno. 16. Nov. 84

37. Estudio de gestión del Proyecto Reserva Nacional del Lago Titicaca. 11. Ene. 85

38. Estudio de gestión del Proyecto de Educación Bilingüe. 11. Ene. 85

39. Estudio de gestión del Programa Departamental de Infraestructura Educativa. 11. Ene. 85

40. Estudio de gestión del Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo. 11. Ene. 85

41. Estudio de gestión del Proyecto Desarrollo Tecnológico. 11. Ene. 85

42. Estudio de gestión del Proyecto Mejoramiento y Rehabilitación de infraestructura de riego existente: Irrigaciones Chahualla-Rinconada. 11. Ene. 85

43. Estudio de gestión del Proyecto Colza-Cereales. 11. Ene. 85

44. Estudio de gestión del Proyecto Apoyo Técnico al Programa Alimentario Materno-Infantil (PAT-PAMI). 11. Ene. 85

45. Estudio de gestión del Proyecto Canalización de aguas pluviales en la ciudad de Puno. 11. Ene. 85

46. Estudio de gestión del Proyecto Reforestación de Laderas. 11. Ene. 85

47. Estudio de gestión del Programa de Servicios Integrados Región Puno (PROSIRP).

48. Estudio de gestión del Proyecto Criadero Lagunillas. 11. Ene. 85

49. Estudio de gestión del Programa de Producción y Capacitación Artesanal. 11. Ene. 85

50. Estudio de gestión del Proyecto Especial Plan de Emergencia. 11. Ene. 85

51. Proyecto preliminar de organización y gestión de Programas y Proyectos a nivel regional en CORPUNO. 16. Mar. 85

52. Propuesta preliminar de organización y gestión del Proyecto Desarrollo Agrícola Asillo. 16. Mar. 85

53. Propuesta preliminar de organización y gestión del Proyecto Reforestación de Laderas. 16. Mar. 85

54. Propuesta preliminar de organización y gestión del Programa de Asentamientos Rurales en Selva y Ceja de Selva. 16. Mar. 85

55. Propuesta preliminar de organización y gestión del Proyecto Conjunto de Apoyo a la Nutrición en Puno, Moquegua y Tacna. 16. Mar. 85

56. Propuesta preliminar de organización y gestión del Programa de Desarrollo Microregional Azángaro. 16. Mar. 85

57. Propuesta preliminar de organización y gestión del Programa de Desarrollo Microregional Juli-Ilave. 16. Mar. 85

Este libro se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1986
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 Microregionales: La experiencia de Puno.** Alberto Paniagua – Ricardo Chuquín.

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