



Agricultura y desarrollo
rural sostenibles

PROYECTO PARA POLÍTICAS DE MONTAÑA

Sistematización de un proceso de participación y concertación para el desarrollo territorial en áreas de montaña: la experiencia en la Zona Centro de la Provincia de Huancavelica (Perú)

En los Andes, y concretamente en la Sierra Central del Perú, los cambios socioeconómicos e institucionales históricos y, en particular, de las últimas décadas, han producido un **aumento de la presión sobre los recursos naturales, un debilitamiento de la organización social interna y una erosión cultural de la sociedad andina** (familias y comunidades campesinas), acentuando las limitaciones y reduciendo la capacidad de respuesta frente a ellas.

En el pasado, en un sistema de control local de los recursos y una cultura de auto sustento, la circulación y los intercambios verticales y horizontales (de productos, trabajo, etc.) estuvieron siempre organizados y asegurados, en los Andes. Hoy día la inaccesibilidad a mercados, la distancia a servicios, las deficientes comunicaciones y movilidad limitada, produce una **inequidad de acceso a los recursos, a la información y a las oportunidades** de las poblaciones andinas.

Para conseguir un uso eficiente de los recursos naturales y valorizar las potencialidades locales de una zona de montaña, con el objetivo final de alcanzar un desarrollo rural sostenible, la **Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de Huancavelica** lideró un proceso de diagnóstico y planificación territorial. El territorio estudiado está constituido por seis distritos vecinos: Huando, Nuevo Occoro, Laria, Palca, Cuenca e Izcuchaca.

Comunidades marginadas con una gran diversidad biológica y sociocultural

En el pasado, las poblaciones originarias habían dado respuestas a los riesgos de erosión con la organización en *layme* (ej. manejo de las tierras colectivo y rotativo a barbecho sectorial con descanso pastoreado) del sistema productivo, la construcción de andenes, un sistema ingenioso de redes de irrigación, el arado de las tierras con *chaquitacla*, una práctica tradicional. Hoy día, la pérdida de conocimientos agudiza una mayor presión sobre los recursos por el aumento poblacional con una creciente ampliación de la frontera agrícola, una introducción de innovaciones tecnológicas inadecuadas, una intensificación de uso agropecuario.

La marginalidad de la sociedad andina es el resultado de **siglos de desvalorización de su cultura y organización**, de la dificultad o imposibilidad de inserción en una economía de mercado, y de **la concentración del poder y la economía** en la capital del país, la **exclusión en la participación** en la toma de decisiones y la **ausencia de políticas específicas para estas áreas y sus comunidades**. Las comunidades campesinas de estos territorios están enfrentando un **proceso de desintegración** debido a la violencia política-militar así como a políticas y programas públicos de ayudas.

Sin embargo, en los Andes peruanos hay una gran **diversidad de culturas, biológica, ecológica**, que se utiliza como base de la diversidad alimentaria, de la sostenibilidad de la productividad y del mantenimiento de los recursos naturales. Esta diversidad crea la oportunidad para diversificar las actividades de producción y consumo.



Así mismo, la **diversidad sociocultural** produce diferencias de organización social, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de la comunidad. Estas especificidades se manifiestan de manera diferenciada en el espacio, reconociéndose diversas unidades territoriales con sistemas agroecológicos y sistemas socio-económicos resultantes de los cambios históricos ocurridos.

Por esta razón si no consideramos las interdependencias entre zonas altas y bajas, relaciones nuevas con mercados, ciudades y modo de vida urbanos, nuevas formas de intercambio y reciprocidad, no podremos alcanzar las metas planteadas de desarrollo sostenible, enfrentando oportunamente las limitaciones y aprovechando de las potencialidades y diversidades existentes.

El enfoque DTPN: fortalecimiento diálogo y confianza

El enfoque del Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN) otorga valor al fortalecimiento de las **relaciones de diálogo y confianza entre las partes interesadas** (gobiernos locales, entidades sectoriales públicas y privadas, comunidades rurales, organizaciones locales...) y entre éstas y las instituciones en un nivel más alto.

Este enfoque territorial lleva la idea de un **proceso de diagnóstico abierto como vehículo para la construcción de un proyecto territorial colectivo** y **enlazar el análisis local con la toma de decisiones a nivel superior**.

Este estudio de caso ha sido llevado a cabo **desde la perspectiva de las partes interesadas**: identificar los problemas y tendencias, las causas de tensión o conflictos, las oportunidades y las potencialidades locales que se pueden emplear. Las **instituciones descentralizadas** se presentan como el **nivel de referencia** privilegiado permitiendo de orientar las tendencias de cambios sociales, culturales, políticos en forma concertada y de mejorar la articulación de las intervenciones entre los diferentes niveles de decisión.

El caso de estudio sugiere que, **a través de procesos de diálogo y participación activa de los actores locales en los procesos de toma de decisiones, es posible abrir "desde abajo" la discusión sobre reformas de la intervención pública para áreas de montaña**.

Siete elementos para un proceso exitoso según las partes interesadas

A través de las percepciones de los actores implicados de manera directa e indirecta, se han podido identificar algunos criterios válidos para el éxito del proceso.

Visión compartida sobre los beneficios de las asociaciones territoriales

El estudio ha evidenciado que no hay una visión compartida entre los seis alcaldes en cuanto a la utilidad o las ventajas para constituir una asociación.

Legitimidad social de los actores promotores

Para garantizar la legitimidad de la Asociación de Municipalidades, la población ve necesaria una integración de sus representantes en la asociación o la formación de un comité de gestión y control.

Diversidad de los actores presentes y sus intereses

Según los pobladores la concertación ha sido: "diálogo", "ganar todos", "llegar a acuerdos", "intercambiar ideas", "aprender del otro", "llegar a un acuerdo y poder tomar una decisión sobre un problema o cuestión, todos juntos", "hablar en las reuniones y expresar lo que piensas".

Participación activa de los actores presentes en el proceso

En las evaluaciones de los alcaldes la participación y el interés de la población local fueron **uno de los cambios más relevantes** que este proceso está dando.

Apertura de nuevos espacios de diálogo sobre temas conflictivos

En todas las entrevistas realizadas y los talleres llevados a cabo se ha revelado la preocupación por el clima de constante tensión y conflictos intracomunitarios (dentro de las comunidades entre autoridades), inter-comunitario

(entre comunidades campesinas sobre el tema tierra, pastizales y deslindes territoriales) y, en algunos casos, sobre fenómenos de discriminación entre comunidades de la capital distrital y anexos o comunidades de las zonas altas. De alguna forma el **análisis compartido de las situaciones de conflicto** a lo largo del proceso y la referencia a la Asociación de Municipalidades como posible instancia de gestión, nos mostró un cambio positivo en el diálogo entre actores.

Inicio de una integración entre conocimientos

Las entrevistas han evidenciado que en la percepción de los pobladores el proceso ha permitido, sobre todo, redescubrir y compartir informaciones relacionadas con sus orígenes (historia), recursos, potencialidades y problemas clave en el área.

Fomento de las capacidades

Se implementaron varias estrategias para el fomento de las capacidades, como por ejemplo: la formación de técnicos en las municipalidades sobre diagnóstico y planificación estratégica, la formación de técnicos de las ONG en metodologías participativas, la capacitación de los alcaldes locales sobre la gestión municipal y territorial (formulación de planes de desarrollo, conformación de una asociación y sus aspectos legales), la capacitación de sujetos marginales para su fortalecimiento y el conocimiento de sus derechos. Diversos alcaldes, ONG y pobladores consideran que el proceso **ha avanzado en el fortalecimiento y la capacitación de mujeres y jóvenes, dando voz a grupos vulnerables** y clave para el desarrollo.

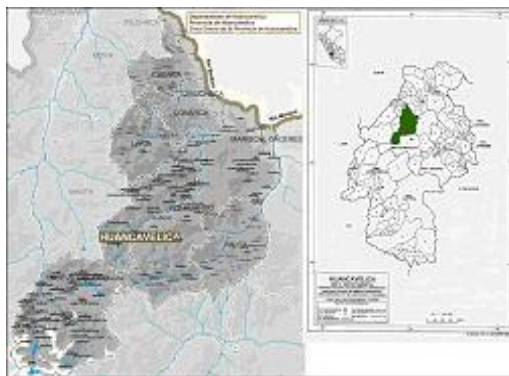
Sugerencias de elementos clave para políticas estratégicas orientadas al desarrollo sostenible en áreas de montaña

Crear las condiciones para procesos de desarrollo territorial sostenible lleva a **repensar la acción estratégica pública**. A nivel nacional, se debe repensar el modelo de desarrollo del país **abriendo una mesa de diálogo** sobre reformas de políticas rurales e institucionales orientadas, según el contexto, a la **valorización de la cultura andina**, para superar la histórica marginalización, y de los sistemas de montaña, para asegurar su salvaguardia.

1. Gobernabilidad local y participación

Se evidenció la delicada situación de los conflictos sociales, socio-ambientales y culturales, internos y con terceros que vive la sierra. El **marco de la descentralización implementado** se presenta con diversos problemas por falta de coordinación entre niveles de gobierno, ausencia de claridad de instrumentos diferenciados de gestión en ámbito rural y urbano, implementación de tecnicismos en la participación impuestos desde arriba, poca consideración a la Comunidad Campesina como principal referente para la gestión del territorio y recursos, con sus reglas de juego, sus formas tradicionales de participación, concertación y gobierno. A esto se suma la debilidad financiera y de recursos humanos de la mayoría de las administraciones locales.

Por lo tanto, el marco de la descentralización es necesario pero insuficiente para alcanzar el desarrollo territorial sostenible. Paralelamente, es fundamental **abrir propuestas de diálogo con los actores e las instituciones para diseñar estrategias de desarrollo rural para la sierra**.



Fotos F. Ravera

2. La pequeña agricultura y ganadería familiar de montaña entre seguridad alimentaria, conservación de diversidad y mercados

La ventaja comparativa de la agricultura andina en pequeña escala reside sobre todo en su capacidad de ser ecológica, cultural y socialmente sostenible, valorizando la diversidad existente. Una **política integral orientada al sustento de los sistemas locales de alimentación y generación de pequeños ingresos** para las áreas de montaña debería empezar por valorizar el talento del pequeño agricultor o pastor andino de defensa del sistema cultural y social de conservación de esta diversidad.

3. Gestión integrada de sistemas socio-territoriales y soporte al capital social

La **organización de los campesinos andinos articulada alrededor de la institución comunal** (por lo menos en los Andes centrales y del sur), responde a necesidades materiales e intangibles, de aversión al riesgo, obtención de una alimentación suficiente y reproducción socio-cultural. Se trata de sistemas sociales con dependencia directa de los recursos locales y por lo tanto alto interés en su conservación, uso regulatorio y regeneración.

El desarrollo sostenible dependerá, pues, de las modalidades con que las comunidades campesinas (no solamente los pequeños agricultores o unidades familiares), respondan a los cambios exógenos (locales y globales) y de cómo se diseñen los lineamientos estratégicos de intervención estatal y de la cooperación para el apoyo a estas organizaciones de base y su articulación espacial. Esto quiere decir **poner al centro de la atención la comunidad campesina**, potenciar la cohesión de sus miembros y redescubrir, valorizándola, la importancia histórica y ecológica de este capital social.

A escala territorial se trata de considerar el **complejo sistema de flujos, intercambios, interrelaciones, interdependencias** entre componentes y visiones del territorio. En Huancavelica, por ejemplo, las microempresas, las artesanías, el turismo son posibles puentes entre los sectores productivos y sociales, rurales y urbanos.

4. Investigación científica y cultura andina

Una política que apoye el fomento del desarrollo sostenible deberá partir de un **enfoque cultural**, de protección y **reconocimiento de una identidad local andina** que pueda ser punto de partida para superar la exclusión.

Por ello es relevante pensar en el fomento de una **política educativa de calidad a todos los niveles** (desde la primaria a los cursos de especialización y universitarios) diferenciada, incluyente de la diversidad y orientada a la salvaguardia de los sistemas socio-cultural-ecológicos andinos (con cursos de etnoecología, sistemas de producción locales, etc.). Elemento clave viene a ser la creación de nuevos puentes de **diálogo entre "ciencia" y "experticia y conocimiento local"**.

Contacto



▲ CEPES

Contacto: Fernando Eguren Lopez

Dirección:

Centro Peruano de Estudios Sociales
Av. Salaverry, 818, Jesús María
Lima, Peru

Tlf.: (+511) 433-6610

E-mail: feguren@cepes.org.pe

Sitio Web: www.cepes.org.pe

▲ Equipo ADRS-M

Contacto: Paolo Groppo (FAO, Unidad de gestión y tenencia de la tierra), Jean Gault (Departamento de Desarrollo Económico y Social)

Dirección:

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

Tlf.: (+39) 06 570-54741/54204

Fax: (+39) 06 570-52004

E-mail: paolo.groppo@fao.org
jean.gault@fao.org

Sitio Web: www.fao.org/sard/sard-m