

CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE  
DESARROLLO  
RURAL Y  
REFORMA  
AGRARIA

MATERIAL DIDACTICO

No. 194



PLANIFICACION REGIONAL DE BASE AGROPECUARIA:  
PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO (PID)

Preparado por: Antonio Giles



Bogotá, Colombia 6 de Marzo al 14 de Abril de 1972  
Bogotá, junio de 1972  
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA  
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apertado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

---

## PLANIFICACION REGIONAL DE BASE AGROPECUARIA

### Programas Integrados de Desarrollo (PID)\*

Antonio Giles\*\*

---

#### A. Introducción

El objetivo del presente trabajo es discutir con los especialistas latinoamericanos los siguientes aspectos: Primero, los procesos que pueden y deben llevarse a cabo en la planificación regional de países con economías dependientes como los nuestros; segundo, las fuerzas de naturaleza histórica que dinámicamente intervienen en los procesos sociales; y por último, las posibilidades de predominio de la clase proletaria en el desarrollo de nuestros países, como condición necesaria para superar la dependancia.

El método utilizado es analizar algunos aspectos de la reforma agraria peruana por constituir ésta, una experiencia peculiar en América Latina, y porque de ellos pueden obtenerse inferencias válidas sobre las posibles metodologías de planificación regional. Luego, plantear sugerencias sobre aspectos que deben considerarse en la realización de una planificación regional basada en concentración de acciones en zonas operacionales para una administración gerencial de un programa integrado de proyectos multisectoriales concretos.

#### B. De la Reforma Agraria a la Planificación Regional: Caso Peruano

El Perú vive un proceso de cambios. La reforma agraria será, tal vez, el origen de los mayores cambios en la correlación de fuerzas de la dinámica social peruana. Según el presidente de la república.

"La Reforma Agraria no representa, en esencia, un problema técnico, ni un problema administrativo. Representa por encima de todo, un proceso de cambio social profundo que necesariamente significa la transferencia de poder económico, de las pocas manos de los latifundistas a los

---

\* Ponencia presentada en el Seminario sobre Planificación Agrícola Regional del 4 al 10 de junio de 1972.

\*\* El autor es funcionario de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura del Perú; sin embargo, los planteamientos presentados en esta ponencia expresan puntos de vista personales y son de su exclusiva responsabilidad.

muchas manos de los trabajadores. Y esta transferencia de poder económico, de los menos a los más, significa también necesariamente, una transferencia de poder político de la oligarquía a las clases trabajadoras\*\*.

Es en base a esta posición política del gobierno peruano que analizaremos los principales elementos de la problemática de la reforma agraria destacando los elementos que en la dinámica social podrían significar una desviación que necesita corregirse.

1. Reforma agraria peruana: Proceso evolutivo de cambios acelerados. Antes de la presente Ley (D. L. 17716) hubo no menos de tres leyes de reforma agraria las que no pasaban de ser meros intentos de desviación del problema central de dependencia y subdesarrollo y de disminución de las tensiones que se originaban entre los campesinos y dueños de tierras. La Ley 15037 daba prioridad a las zonas marginales de menos capacidad económica, las que se adjudicaban individualmente a feudatarios (aparceros, yanaconas, etc.). La presente ley, por el contrario, concede importancia a la modificación de la tenencia en las zonas más ricas, dando énfasis a las adjudicaciones asociativas de la tierra para que constituyan la base de una economía no capitalista de empresas de propiedad social.

Los primeros fundos expropiados fueron los más ricos y los más capitalizados. Se dió énfasis a las empresas agroindustriales, dirigidas por poderosos oligarcas terratenientes. Así se cortaba de inicio el poder político que ellos representaban. Sin embargo, al estar estos fundos sobrecapitalizados, en relación con otras áreas agrícolas del Perú, los trabajadores permanentes constituyeron un grupo minoritario entre los campesinos de la región. Por tanto, al resultar favorecidos con la adjudicación, quedaron en situación ventajosa con relación a los otros trabajadores de la zona.

En la primera etapa de la reforma agraria, las adjudicaciones se realizaron únicamente dentro del ámbito de los fundos expropiados. La práctica demostró, que ese tipo de adjudicación tenía serias limitaciones y que era necesario plantear una modificación profunda en la metodología. Así, la reforma agraria comenzó a realizarse regionalmente, con una óptica planificadora. Surgió la idea de sectorizar el país dividiéndolo en zonas agrarias y éstas a su vez en ámbitos menores llamados "sectores" o niveles locales de planificación, los que se priorizaban con fines de afectación y adjudicación.

Únicamente, la priorización empleada ahora es, para efectos de ordenación en el tiempo, pues la Ley de Reforma Agraria es de aplicación general en todo el país. En los sectores prioritarios se realizan previamente, el catastro rural y un diagnóstico socio-económico con el objeto de determinar la modalidad de adjudicación, así como el

---

\* Juan Velasco Alvarado, Discurso en la ciudad de Trujillo, Perú, 11 de octubre de 1969.

números de Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR) \*. Posteriormente, dentro del ámbito de cada PIAR se realizan las acciones de afectación fundo por fundo, la capacitación de los campesinos y la adjudicación de las tierras después de un período de administración especial por parte del Estado. El PIAR sirve para definir el ámbito de la integración de las nuevas empresas campesinas en centrales de segundo grado \*\*. En esta etapa se realiza el Plan de Establecimiento de las Nuevas Empresas Campesinas.

A través del proceso de evaluación continua del funcionamiento de la nueva estructura agraria, se comprobó la existencia de problemas socio-económicos agudos generados por el tratamiento unilateral de la reforma agraria. Su solución requiere la transformación integral, no solamente de la estructura de propiedad de la tierra sino la de los otros medios de producción en su conjunto.

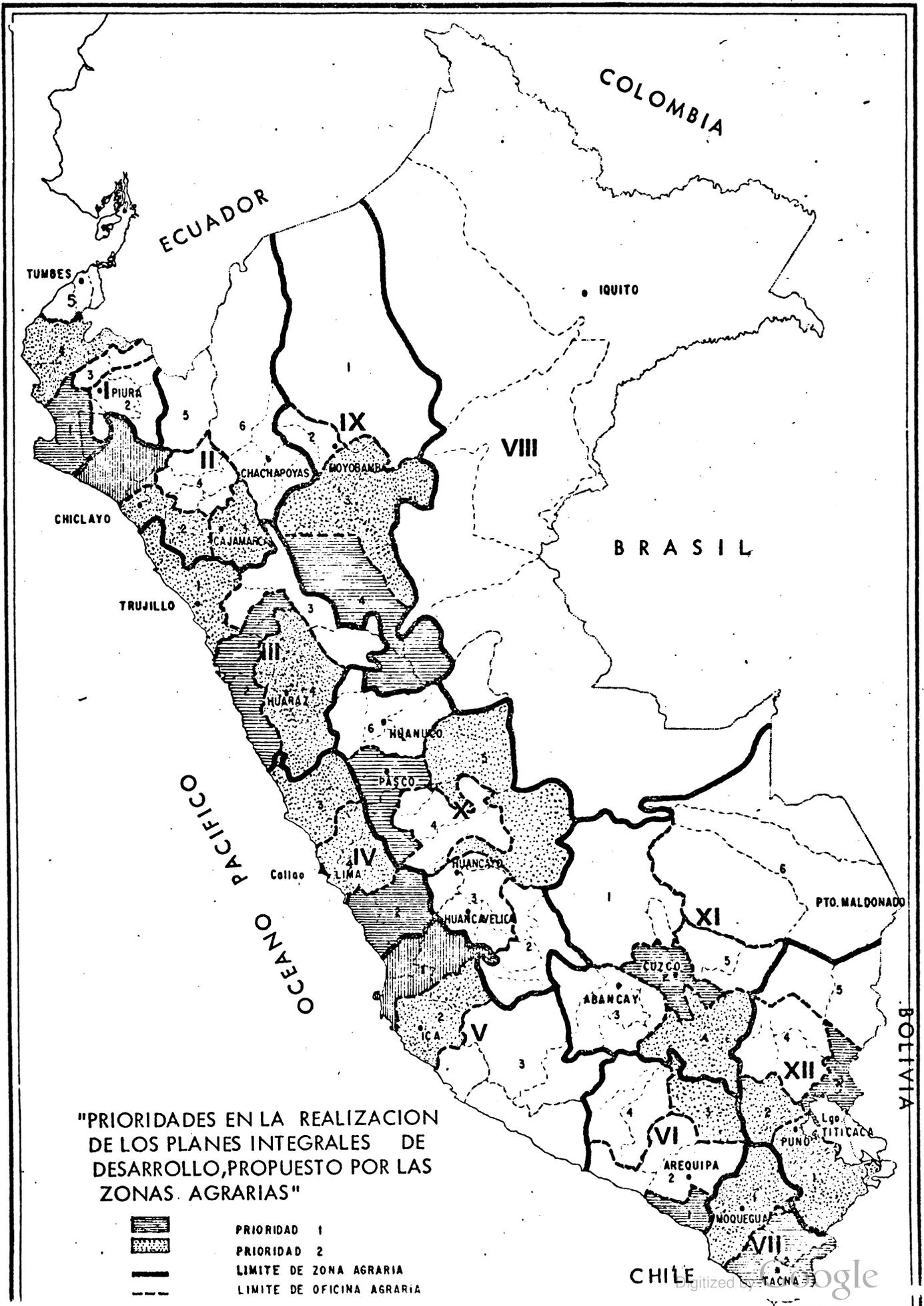
Los principales problemas se manifiestan a través de: (a) La baja absorción de mano de obra por el sector agrario; (b) la constitución de una posible élite de campesinos propietarios con intereses diferentes a las mayorías; (c) la canalización de los excedentes (ahorros) producidos en el medio rural hacia otras actividades y regiones donde son más dependientes del exterior y de grupos monopolistas que emplean tecnologías intensivas en capital; (d) la limitada participación y organización campesina; (e) el control por parte de sectores no campesinos de la comercialización de insumos y productos; (f) la creciente depresión del sector agrario (campesinos) a través de altas tasas de impuestos, pago de la deuda agraria y políticas de precios con criterio metropolitano.

Todo lo anterior permite anticipar desuniones, posibles luchas y sobre todo la continuación de la dependencia. Este, naturalmente, sólo se dará si los sectores deprimidos (campesinos, obreros) no pudieron presionar para lograr las modificaciones requeridas para alcanzar los objetivos y metas contenidas en el Plan de Desarrollo 1971-75 planteado por el gobierno revolucionario. La principal reivindicación de las mayorías nacionales será, por tanto, la modificación de la propiedad de la tierra en el sector agrario, conjuntamente con la de los medios de producción de los otros sectores económicos. Para satisfacer esta reivindicación, de acuerdo a sus pronunciamientos, el aparato administrativo del gobierno debe adecuarse a una administración regional descentralizada y desconcentrada. Es en esta forma que se está definiendo Zonas de Desarrollo Integrado donde se realizarán los hasta ahora llamados "Planes Integrales de Desarrollo" (PID) (ver mapa de prioridades en la realización de los PID, propuestos por las Zonas Agrarias. En adelante pasarán a llamarse Programas Integrados de Desarrollo).

---

\* "Un conjunto coherente de acciones orientadas al establecimiento organizado de beneficiarios de reforma agraria".

\*\* Las empresas campesinas o nuevas unidades resultantes del proceso de reforma agraria, pueden ser Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), Comunidades Campesinas, grupos campesinos y unidades agrícolas individuales. La preferencia es por las tres primeras, realizándose los últimos solamente cuando la situación no permite constituir las primeras.



"PRIORIDADES EN LA REALIZACION DE LOS PLANES INTEGRALES DE DESARROLLO, PROPUESTO POR LAS ZONAS AGRARIAS"



- PRIORIDAD 1
- PRIORIDAD 2
- LIMITE DE ZONA AGRARIA
- LIMITE DE OFICINA AGRARIA

En estas zonas, además del cambio de estructuras antes indicado, se organizará una administración tipo gerencial con el objeto de que tanto la inversión estatal como los excedentes económicos de las empresas se orienten preferentemente al cumplimiento de objetivos zonales determinados por los habitantes de la zona a través de su participación en gobiernos locales zonales.

Las inversiones en infraestructura, servicios sociales y económicos, mejoras del medio ecológico y la expansión en todas las formas posibles de la capacidad productiva de la zona, son esenciales para la consecución de estos objetivos. Las nuevas empresas de los diversos sectores económicos, deberán integrarse funcional y espacialmente con las empresas campesinas de propiedad social, con fines de compensación y complementación económica para el logro de la ocupación plena en la cual, los sectores económicos tradicionalmente marginados, tengan acceso a los distintos niveles de todas las dimensiones de poder.

Es dentro de este contexto que se analizará, a continuación, a través de ejemplos significativos, la problemática que llevó a los planificadores a la concepción de los "Programas Integrados de Desarrollo".

2. Primeras adjudicaciones a cooperativas agrarias de producción: Complejos Agroindustriales Azucareros. Inmediatamente después de promulgada la Ley de Reforma Agraria (D. L. 17716), en junio de 1969, las haciendas azucareras del norte (complejos agroindustriales) fueron intervenidas y expropiadas. Después de un período de administración a través de Comités Especiales que representan al gobierno, se hizo su adjudicación como Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y posteriormente se los integró en una Central de Cooperativas Azucareras (CECOAAP). Actualmente, existen 12 cooperativas agrarias de producción azucarera con cerca de 24.000 socios. Nueve de ellos, tenían un activo fijo total aproximado de 2.050 millones de soles (cambio....\$43.40 por dólar). Esto implica que se adjudicó un promedio de cerca de 100.000 soles por socio en activo fijo sin considerar tierras y plantaciones. Las CAP azucareras son ahora un símbolo de la eliminación de las fuentes de apropiación de renta de los latifundistas del norte. Cabe ahora hacerse la siguiente pregunta: fue buena la decisión de adjudicar los complejos agroindustriales a sus trabajadores esta -

Veamos primero lo que sucede con los adjudicatarios de la CAP TUMAN que es una de las mejores organizadas. En 1970, los salarios por socio palanero (trabajador del campo) se estimaban en 90.400,00 soles anuales (mas otros rubros contenidos en los remanentes), lo que contrasta con el salario anual de 25.000 soles de un cortador de caña no socio (esto puede representar lo que ganaba el socio palanero anteriormente). Es decir, que la adjudicación representó un incremento de casi cuatro veces su salario. Hay otras categorías de trabajadores socios que reciben salarios mucho mayores por año.

Esta situación vista desde el punto de vista de los nuevos propietarios es muy buena pues nunca pensaron anteriormente poder incrementar sus ingresos y capital de esta manera.

Sin embargo, desde el punto de vista de la planificación global representa problemas agudos algunos de los cuales son los siguientes:

- a. La naturaleza rápida de la expropiación y adjudicación, medida de necesidad política a corto plazo, ocasionó la formación de un grupo respetable de nuevos dueños. Sin embargo, ellos constituyen una minoría privilegiada en el contexto regional, (aproximadamente 20% de los campesinos de la región). Son privilegiados porque se les adjudicó un capital alto, y además el control de unidades de producción bien organizadas. En cambio, las nuevas empresas que se originen, al continuar la reforma agraria en las áreas contiguas con menos tierras y un minifundismo acentuado, no tendrán las ventajas antes señaladas. Más aun, quedarán muchos trabajadores agrícolas eventuales, los que no serán propietarios y a la larga se convertirán en los asalariados de los nuevos adjudicatarios.
- b. Esta situación podrá ocasionar la concentración del poder económico por parte de los adjudicatarios de las CAP y los aislará del resto del campesinado del Valle. Sus intereses ya comienzan a manifestarse muy diferentes a los de sus antiguos colegas, lo que se manifiesta a través de altos aumentos salariales, la manutención de cultivos tradicionales intensivos en capital, la contratación de mano de obra asalariada y la subsistencia de mano de obra subempleada en la zona. Esto revela la supervivencia de los mismos defectos de la economía capitalista que la revolución peruana trata de superar.
- c. Los planes para la utilización del remanente neto incluyen inversiones de tipo capitalista donde los nuevos propietarios contratan trabajadores asalariados para sus construcciones (casas, hospitales, canales, etc.) a través de firmas consultoras, generándose así, un grupo más numeroso de propietarios, pero al mismo tiempo, explotadores del resto de trabajadores.
- d. Las firmas que les venden insumos son principalmente empresas de tipo enclave ligadas al exterior.
- e. No son, pues, los adjudicatarios los únicos que potencialmente se opondrán a medidas de redistribución de ingresos entre las masas necesitadas, sino que, tendrán apoyo y presión de los capitalistas que actúan en otros sectores de la economía.
- f. Al principio, la participación campesina fue discriminada, pues el reglamento de elecciones de las cooperativas azucareras restringía el nombramiento directo de sus representantes. Creciente número de huelgas originó la intervención del gobierno en algunas de las cooperativas y posteriormente la modificación de dicho reglamento y la realización de elecciones libres. Sin embargo, la participación campesina interna en los complejos está aun lejos de constituir el medio de lograr una representatividad de los campesinos.

- g. La participación campesina de los eventuales y otros no propietarios es mínima y no tendrá el mismo peso político de los adjudicatarios. Es así como una medida de política de reforma agraria correcta en el corto plazo, pero tomada sin tener en cuenta una planificación global, ni regional de la economía, va llevando a situaciones de peligrosos egoísmos de grupo, a la consolidación de un nuevo capitalismo modernizado, y a fuerte tendencia a la aceptación de la dependencia. Continúa aunque en menor grado, la marginalización social de las mayorías por una minoría si bien ligeramente mayor. Esta situación obligará al gobierno a reconsiderar la estrategia de adjudicaciones de estas zonas si es presionado por una movilización social iniciada por campesinos organizados.

3. Inicio de planificación regional: Empresas campesinas integradas. Las adjudicaciones planificadas regionalmente que se ejecutan en la actualidad, implican la constitución de una nueva estructura, que podrá dar inicio a una sociedad no capitalista de planificación participante y obligatoria. Para efectos de explicación, tomamos como ejemplo primero, el Valle del Chira y luego, el del Bajo y Medio Piura en el Norte del país. Son valles que serán integrados físicamente a través de una derivación del Río Chira hacia el Piura para así aumentar el área irrigada y estabilizar el riego. El área cultivable de los dos valles equivale a más de 50.000 hectáreas bajo riego, de las cuales 24.000 se encuentran en el Bajo Piura.

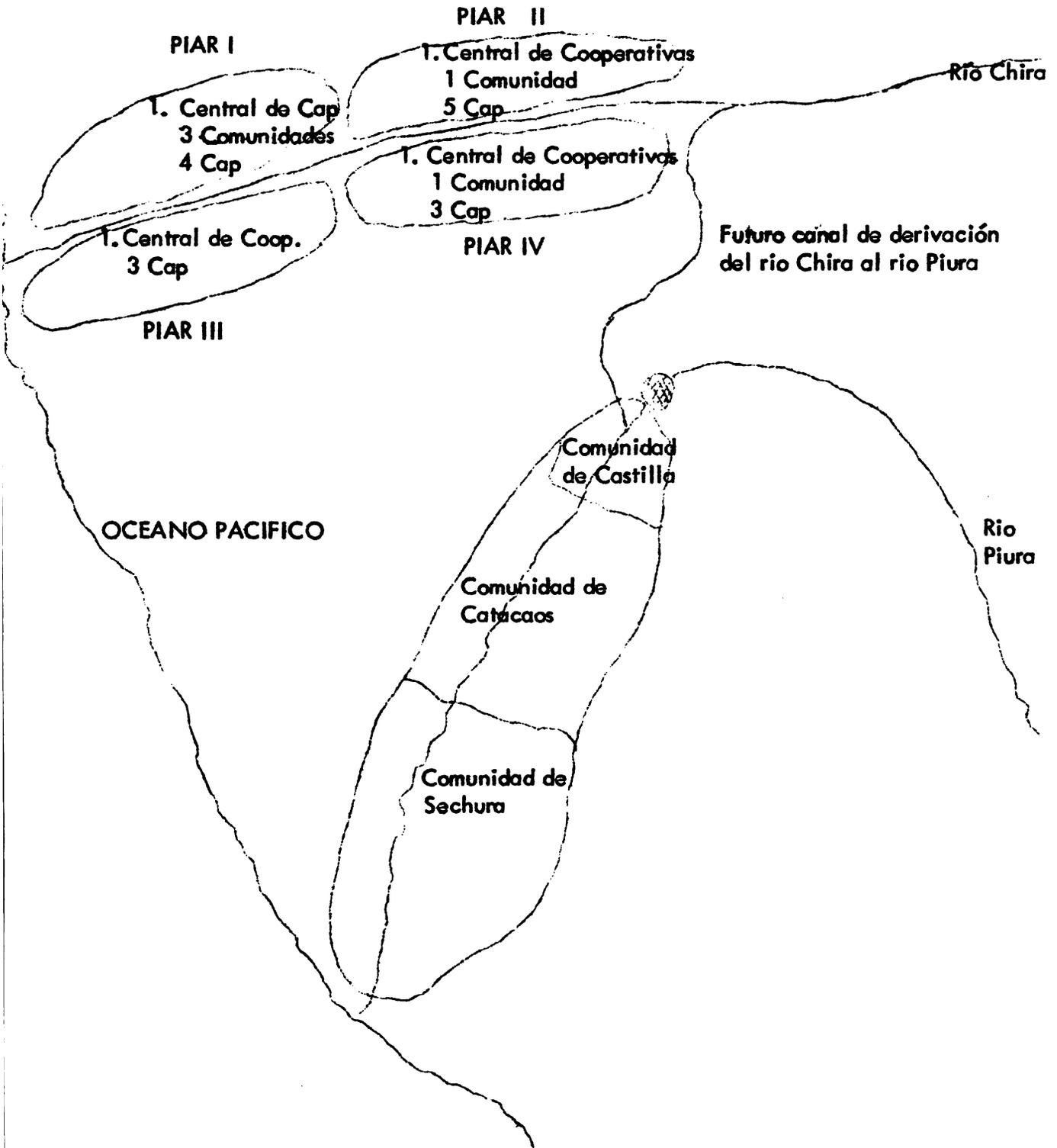
En el Valle del Chira se expropiarán 156 predios con un área total de 24.000 hectáreas, de las cuales 21.000 están cultivadas bajo irrigación. Para efectos de adjudicación se realizó un diagnóstico y en base a él, se diseñó la Modalidad de Adjudicación del Chira la que incluye el establecimiento de Cuatro Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR)\*. Es así como los 156 predios expropiados son adjudicados a 20 empresas campesinas por considerarse que el tamaño de los fundos preexistentes, no era el indicado. Su origen histórico se refiere a intereses individualistas, en un mercado capitalista imperfecto, y por tanto, no adoptado a la nueva situación revolucionaria.

Las 20 nuevas empresas se forman reuniendo los predios expropiados, alrededor de las empresas más eficientes con el objeto de hacer uso de su capacidad administrativa empresarial y de la infraestructura. Hay que hacer notar que en el sistema capitalista la infraestructura se concentra principalmente en las empresas mayores.

Las principales características de esta modalidad de adjudicación son:

- a. Las empresas campesinas que constituyen en cada PIAR se integran en una central de cooperativas. El 70% del remanente neto de las empresas campesinas de base

\* Cada PIAR comprenderá las siguientes empresas campesinas: PIAR I: Conformado por tres comunidades y cuatro cooperativas agrarias de producción (CAP); PIAR II: una comunidad campesina y cinco CAP.; PIAR III: 3 CAP; y PIAR IV: una comunidad campesina y tres CAP. (ver croquis anexo).



Croquis de las Modalidades de Adjudicación del Chira y del Bajo y Medio Piura. Plan Integral de Desarrollo del Chira-Piura.

se transferirá a la Central, la que tendrá la responsabilidad de utilizarlos para satisfacer las necesidades de éstas, independientemente del monto de contribución de cada una de ellas.

- b. Para ser socio de las CAP es necesario que los conductores de parcela renuncien a sus parcelas pudiendo mantener el usufructo de las mismas hasta que la CAP lo solicite de acuerdo a sus planes de desarrollo.
- c. La adjudicación a las Empresas Campesinas de base será abierta incorporando obligatoriamente como socios a todos los campesinos calificados como beneficiarios.
- d. El número de adjudicatarios iniciales es de 6.656 por lo menos. Sin embargo, existen más de 3700 comuneros sin tierra en la zona, éstos deben integrarse paulatinamente en las empresas campesinas conforme éstas puedan estar en capacidad de sostenerlos (especialmente a través de la ejecución del proyecto hidráulico del CHIRAPIURA).
- e. Los planes de producción se elaborarán con tecnología intensiva en el uso de mano de obra para incluir el mayor número de campesinos beneficiarios.
- f. La planificación se inicia en la Central, la que dará los lineamientos básicos para los planes de producción. La programación de dichos planes será a nivel de cada empresa debiendo ser compatibilizados a nivel de Central. La Central señalará un salario máximo (no menor del salario mínimo legal) a las empresas campesinas de base con el objeto de que el remanente neto no sea injustificadamente pequeño, ésto dentro de la política salarial del Estado. La comercialización de productos e insumos se realizará por medio de la Central. Las unidades de base tendrán obligatoriamente que considerar en sus presupuestos cuotas para el establecimiento económico de plantas de beneficio y transformación primaria. Las obras de infraestructura económica y social se hará por intermedio de la Central a fin de equilibrar el desarrollo de los recursos potenciales y procurar la equiparidad de ingresos.
- g. Las Centrales deberán integrarse en organismos de grado superior a nivel regional.

Con relación al Bajo Piura, existe una población rural de 78.000 habitantes que representan una población económicamente activa (PEA) dedicada a la agricultura, pesca y caza de 22.000 personas. La fuerza laboral total es de 57.000 personas.

La zona se caracterizó por continuos despojos violentos de tierras por parte de terratenientes a las comunidades campesinas. En 1545 se reconoció la propiedad de la tierra a dos comunidades campesinas. El proceso de usurpación desmedida, bajo el amparo de las autoridades se inició en 1867 y en 1905 el gobierno autorizó a una compañía privada la irrigación de la margen izquierda del Río Piura. Aprovechando la concesión, los dirigentes de la compañía se apropiaron de la mayor parte y de las mejores tierras de la comunidad, formándose 12 grandes fundos. Se continuaron otras usurpaciones con violentos

enfrentamientos entre comuneros y usurpadores en 1930 y 1936. Desde fines del siglo pasado, conforme aumentó la importancia del algodón en el mercado mundial, muchos extranjeros tomaron las tierras comprándolas, usurpándolas o con otros actos ilegales, como desplazamientos de cercos a la fuerza a pesar de la violenta defensa por parte de la población campesina. Así, apareció un gran proletariado campesino compuesto por comuneros despojados de sus tierras y los nuevos propietarios sustentaron la formación de pequeños propietarios en las áreas donde no podían penetrar. Hay ahora muchos trabajadores eventuales pagándoseles menos que el salario mínimo legal. Sus condiciones de vida son paupérrimas y habitan en construcciones insalubres levantadas en caseríos comunales o áreas marginales a las haciendas.

El número de trabajadores estables en las haciendas es de unos 1.500. Si se adjudicara la tierra, únicamente a ellos, una gran cantidad de fuerza de trabajo quedaría fuera de las nuevas empresas campesinas constituyéndose en trabajadores eventuales. Si se continuara con este tipo de adjudicaciones en todo el país más del 75% quedarían en una condición de no propietarios. Se constituiría una clase de propietarios: Los adjudicatarios de reforma agraria y los dueños de pequeñas y medianas propiedades no expropiadas. Por otro lado quedaría una población, que año a año iría creciendo representada por trabajadores estables o eventuales en las tierras de los propietarios. Esta población que crecería rápidamente incrementaría la demanda de trabajo, lo que disminuiría el nivel salarial; habría la tendencia a la mecanización, y el subempleo ya muy elevado en el país (aproximadamente 60%) podría acrecentarse. Es así que los campesinos pidieron que se adjudicara a las comunidades existentes en el bajo Piura, las tierras expropiadas. Ante este pedido y la evidencia de los diagnósticos la Dirección General de Reforma Agraria adjudicará a todos los comuneros constituyendo cooperativas comunales cuyos ámbitos territoriales comprenderán tanto áreas comunales como las tierras que les serán adjudicadas.

Como un inicio a un esquema de planificación regional integral serán socios de las cooperativas comunales: (1) Todos los trabajadores estables de los fundos expropiados previa incorporación a la comunidad; (2) los comuneros campesinos que tienen en usufructo tierras de la comunidad; (3) los comuneros campesinos sin tierras que residan en los caseríos de la comunidad; (4) los comuneros no agrícolas que residan en la comunidad; (5) los pequeños propietarios previa incorporación como comuneros.

La comunidad proporcionará a las Cooperativas Comunales de su área los elementos necesarios para la producción como: insumos, maquinaria, equipos, instalaciones, créditos, avales y otros. Comercializará e industrializará los productos de las cooperativas comunales. Deberá organizar servicios en común para las cooperativas comunales. Deberá proporcionar asistencia y capacitación técnica en los aspectos agrícolas, pecuarios, financieros, contables y otros a las cooperativas comunales, propendiendo a la unificación de los sistemas contables.

La comunidad establecerá un sistema de cuotas que serán cubiertas por las cooperativas comunales y sobre todo, propiciará la creación de otras fuentes de trabajo para solucionar la situación de subempleo y desempleo.

La conformación de estas empresas campesinas integradas regionalmente constituye el primer paso de la constitución de un sistema de planificación descentralizado, pero es sólo el comienzo. Habrá que integrarlo a empresas cooperativas o comunales de otros sectores para que constituyan con todos los habitantes de la zona verdaderos gobiernos locales que puedan asumir el control de la planificación participante y obligatoria.

#### 4. Participación Popular y Movilización Social

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75:

"El proceso de movilización social tiene como antecedentes las luchas populares por quebrar el poder de la clase dominante y constituyen sus formas primeras de manifestación. En los actuales momentos del proceso revolucionario se hace imprescindible recoger el legado revolucionario del pueblo, enriqueciéndolo, para hacer posible que el proceso se sustente en las grandes mayorías y que ellas contribuyan a garantizar la dirección, profundidad e irreversibilidad de la Revolución Peruana".\* (Página 8.)

Sobre estas bases es que se crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), que tiene objetivos políticos importantes en la revolución peruana. Así:

"En el frente político un objetivo básico del apoyo a la movilización social consiste en el fortalecimiento de la revolución y la ampliación de su base social con la significativa intervención de los sectores populares en todas las decisiones del proceso de transformación".\* (Página 17.)

"En el frente organizativo, la finalidad es crear los mecanismos y las instituciones que hagan posible la participación popular sobre bases permanentes, democráticas y constructivas. La estrategia consistiría en formar y apoyar el proceso organizativo de los grupos sociales de base y, a partir de ese nivel, desarrollar unidades de mayor grado hasta alcanzar el nivel nacional".\* (Página 17.)

El SINAMOS también tiene que actuar como la base para la generación de gobiernos locales y de las empresas de autogestión con participación de todos los trabajadores. Con respecto a estos puntos, el INP plantea lo siguiente:

\* Perú. Instituto Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo para 1971-75. Volumen X: Políticas Nacionales de Apoyo a la Movilización Social; cooperativismo y autogestión; servicios generales y seguridad social. Lima, INP., 1972.

"....la acción que lleve adelante el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS, constituirá una avanzada en la cancelación del centralismo, en el refuerzo del desarrollo regional y en la apertura de una verdadera autonomía que, sobre una base económica adecuada, incluye la descentralización administrativa y posibilite el surgimiento de instituciones y estructuras políticas del gobierno local y regional, accesibles al más directo control de los hombres y comunidades concretas del Perú"\* (Página 13).

"Las empresas estatales adoptarán progresivamente formas autogestoras. En ellas la propiedad se mantendrá estatal, pero la gestión la realizarán los trabajadores con modalidades y mecanismos que garanticen la economía de sus intereses con el interés nacional. Así, el Estado garantizará que el desenvolvimiento de estas empresas beneficie a toda la población nacional y no sólo a reducidos grupos de trabajadores" \*(Página 30).

Todos estos lineamientos de política convergen en el apoyo a la participación popular en la planificación regional y local a través de la formación de gobiernos locales donde el poder se vaya transfiriendo a las mayorías, principalmente a través de empresas de propiedad social\*\* donde participe toda la población organizada. Estos lineamientos todavía no se han llevado a cabo en su totalidad y pueden no realizarse si los sectores populares no presionan, creando así condiciones políticas favorables.

Las adjudicaciones asociativas de tierra son un inicio que debe ampliarse hacia todos los sectores económicos y sociales.

La estrategia deberá ser la organización de estos gobiernos locales a nivel zonal, comenzando inicialmente con un número limitado de zonas, las que se llamarán de "Desarrollo Integrado".

\* Perú. Instituto Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo para 1971-75. Volumen X: Políticas Nacionales de Apoyo a la Movilización Social; cooperativismo y autogestión; servicios generales y seguridad social. Lima, INP., 1972.

\*\* La propiedad social es aquella en la cual los trabajadores tienen el derecho al uso y usufructo permanente y estable sobre el patrimonio, sus derechos sobre el mismo no son individualizables; realizan a plenitud la gestión de la empresa, perciben la remuneración que les corresponde, individual y colectivamente y cumplen con pagar las diversas rentas imputables al uso de los medios de producción. Más allá de una concepción jurídico-formal, la propiedad social implica una relación social incluyente y solidaria abierta a los trabajadores y por ende, no excluyente o discriminatorios.

En fin, podríamos concluir que para solucionar problemas generales por la dinámica agraria, el Perú deberá crear un proceso de adaptación constante para lograr modificar las mismas bases económicas de la sociedad. Este proceso debe realizarse con la participación de grupos organizados\* y sin discriminación a ninguna ideología ni partido político. Así, el presidente de la república manifiesta:

"Esta Revolución, nunca fue dirigida contra ningún partido político y muchísimo menos contra ninguna ideología renovadora o contra quienes con ella simpatizan. La Revolución se hizo para emprender la transformación socioeconómica del Perú y darle a nuestro pueblo un ordenamiento de efectiva justicia social"\*\*.

La base fundamental de la modificación deberá constituir la gradual creación, en base a las nuevas modalidades de adjudicación de la reforma agraria, de gobiernos locales con propiedad de los principales medios de producción y control de la comercialización. La planificación deberá ser regional e intersectorial, donde los habitantes de una zona a través de su gobierno local realicen una planificación obligatoria, no indicativa, que servirá de base para los planes globales, nacionales y sectoriales.

### C. Sugerencias para Modelos de Planificación Regional

Después de haber analizado las experiencias peruanas, que tienen más relación con el tema, queremos ahora sintetizarlas y generalizarlas, utilizando también otras experiencias de América Latina\*\*\*. Las incluiremos a continuación como sugerencia para futuros modelos de planificación regional principalmente en lo que se refiere a : (a) Un marco teórico a nivel nacional; (b) la regionalización; (c) la implantación de la nueva estructura; (d) la planificación de las inversiones; (e) la planificación del sector terciario y (f) la organización administrativa para la administración regional.

\* Como consecuencia de la reforma agraria y otras transformaciones habidas en el Perú, la antigua Sociedad Nacional Agraria y todas las ligas y sociedades afiliadas a ella pasaba a ser obsoleta, reacción y sin representatividad. El Decreto Ley 19400 la substituye con un sistema de asociaciones agrarias, ligas, federaciones y una confederación realmente representativa de los trabajadores del agro.

\*\* Juan Velasco Alvarado, Discurso pronunciado en Piura el 8 de octubre de 1969.

\*\*\* Debemos reconocer que las experiencias en planificación regional en América Latina son muy limitadas, por otro lado, deseamos dejar claro que las sugerencias que se presentan aquí deberán ser enriquecidas por los participantes al seminario. Es con este convencimiento que las presentamos aunque sabemos que en muchos casos pueden existir deficiencias, u omisiones importantes. Además espero que dentro de muy pocos años, América Latina pueda superar en experiencias incluso a países que ahora nos llevan ventaja.

1. Marco teórico a nivel nacional. La concepción teórica que nos guía, se inicia con la constatación de que los países latinoamericanos son dependientes y subdesarrollados. Según Theotonio dos Santos, en la América Latina:

"el subdesarrollo no es un estadio atrasado y anterior al capitalismo, sino una consecuencia de él y una forma particular de desarrollo: El Capitalismo dependiente.... Se caracteriza por la conformación de un cierto tipo de estructuras internas que están condicionadas por la situación internacional de la dependencia"\*.

En esta situación, los países subdesarrollados no pueden esperar "desarrollarse", pues la economía mundial favorece a algunos países en detrimento de los otros. Por tanto, nuestro objetivo debe ser diferente del de los países capitalistas dominantes, los que condicionaron nuestro desarrollo hacia un régimen de producción interno de tipo colonial exportador.

La dependencia se traduce en alianzas económicas entre las empresas de los países dominantes y las que ellas crearon o incentivaron en los países dependientes. Alianzas que ejercen control sobre los partidos político oligarquicos, y, en mayor o menor medida, sobre los gobiernos establecidos. De este modo, pueden explotar la mayor parte de los recursos naturales no renovables, controlar la producción en las mejores tierras agrícolas o pecuarias orientándolas a cultivos de exportación y por último, controlar los insumos y el comercio de los principales productos. Es contra este esquema de dependencia, que las mayorías nacionales deberán enfrentarse. Los países latinoamericanos no pueden encarar como definitiva esta situación. Tienen que estudiar la forma de introducir elementos que modifiquen los límites y formas de desarrollo condicionado por los países dominantes. El propio Theotonio dos Santos sugiere lo siguiente:

"Si la dependencia es una situación condicionante, ella establece los límites posibles de desarrollo de estos países y de sus formas. Sin embargo, ésto no es definitivo por dos motivos:

- a. Porque las situaciones concretas de desarrollo están formadas tanto por estas condiciones generales de la dependencia, como por las características específicas de la situación condicionada, que redefinen y particularizan la situación condicionante general;
- b. La situación misma de dependencia se puede cambiar y de hecho se hace según cambien las estructuras hegemónicas y las mismas

\* Theotonio Dos Santos, La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia de América Latina. Revista Dependencia, año 1, No. 3, Julio 1969.

estructuras dependientes. Estos cambios pueden darse sin romper las relaciones de dependencia, sino simplemente reorientándolas (el paso por ejemplo, de la dependencia mercantil a la industria financiera), o rompiendo esas relaciones y buscando consolidar una economía independiente... (caso de los países socialistas del Tercer Mundo, como China, Corea, Vietnam y Cuba, a pesar de los problemas que todavía pueden tener, debido a la herencia dejada por la vieja situación y las viejas estructuras por ella producidas(32)\*\*.

Continúa nuestra concepción teórica con la constatación de que es posible consolidar una situación independiente (casos citados arriba) y que los países subdesarrollados la están buscando aunque con fracasos debidos, en gran parte, a los tipos de relacionamiento económico entre sus gobernantes y los países dominantes. De lo anterior se desprende que una posición independiente sólo se inicia con cambios sustanciales en las bases económicas (relaciones de producción) y que son las mayorías proletarias las que las ejecutan a través de la dinámica de la participación social. La organización de los trabajadores y sus luchas por reivindicaciones revolucionarias son los motores, SINE QUO NON de los cambios en las relaciones de producción.

Las presiones y luchas se producen dentro de un contexto de defensa de intereses de clase. En esta forma, por ejemplo, los campesinos organizados no podrán alcanzar sus reivindicaciones por la modificación de las relaciones sociales en el campo, si no buscan y consiguen alianzas con trabajadores de otros sectores (industria, minería, pesquería, etc.) y así se dinamiza y amplía la base social de apoyo.

Utilizaremos como guía de la participación social, los elementos conceptuales básicos que Almino Affonso considera que enmarcan esta problemática, ellos son:

1. La participación social está estrechamente vinculada con la estructura socio-económica de cada país.
2. La participación social, en su mayor o menor grado, es la síntesis en un momento dado, del entrecruce de intereses que se expresan en las luchas sociales de cada pueblo, y supone, de hecho, alianzas sociales que la respaldan.
3. La participación social, por tanto, no es un consenso establecido, sino, algo eminentemente dinámico, sujeto a avances y retrocesos, según la capacidad de presión de cada grupo social.

\* Theotonio Dos Santos, La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia de América Latina. Revista Dependencia, año 1, No. 3, Julio 1969.

4. La eficacia de la presión, supone la organización del respectivo grupo social, de modo de poder expresar autónomamente sus intereses".\*

Al mismo tiempo, consideramos determinante e íntegramente compatible con nuestra concepción teórica, algunos acápites del Informe sobre el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización que transcribimos a continuación:

- "21. En consecuencia, es absolutamente imposible llevar a cabo una reforma agraria profunda y rápida sin que los grupos sociales interesados en el proceso de cambio tengan capacidad de decisión política a través de las organizaciones o partidos que los interpretan y los representen a fin de que las mayorías participen activamente en las decisiones de la sociedad.
23. No se pueden concebir cambios estructurales profundos dentro del Sector Agrícola sin que éstos estén incluidos, dentro de cambios radicales en la estructura de toda la economía.
24. Ello implica una planificación global que permita ordenar el proceso de transformaciones y adecuar la realidad a los objetivos que se pretende alcanzar en relación con el beneficio de las masas populares.
25. Para que realmente se puedan alcanzar las metas fijadas en la planificación global y sectorial es necesario que ésta sea obligatoria y no meramente indicativa. Para ello será preciso en algunos casos la existencia de leyes que establezcan la posibilidad de controlar, dirigir o influir puntos estratégicos de la economía, tales como el sistema bancario para la concesión de los créditos, la comercialización interna y externa, parcial o totalmente; y el desarrollo de un rápido y amplio programa de integración agroindustrial que garantice un adecuado y satisfactorio sistema de almacenamiento, transformación y distribución de los productos e insumos agrícolas. Esto, porque la experiencia ha demostrado una vez más el carácter integral de la reforma agraria en sentido de que, si no se producen cambios estructurales en el resto de la economía como en Sector Agrícola, se condena al campesinado a la miseria aun cuando, se realice una reforma agraria no integrada, puesto que los márgenes de comercialización quedan en manos de los intermediarios tradicionales, de los

\* Affonso Almino. Papel del Campesinado en la ejecución, la Reforma Agraria. Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización (FAO/PNUD) Chiclayo, Perú 1971 (Mimeografiado).

complejos agroindustriales y de los importadores y exportadores.

31. Una vez producidos los cambios estructurales de tenencia de la tierra, la planificación sectorial agrícola tenderá a la ocupación plena a través de la intensificación de la producción por medio de la capitalización y la introducción de tecnología, la diversificación de la agricultura, el desarrollo agroindustrial, y la creación de servicios afines en el propio medio rural.
32. Es necesario, por supuesto, dejar establecido que la planificación sectorial agrícola deberá contemplar la introducción de aquellas tecnologías que absorban mano de obra, hasta el momento en que el propio desarrollo global de toda la economía exija la transferencia de mano de obra del sector agrícola a los otros sectores. En algunos países, la ausencia de una planificación con esta orientación ha determinado la transferencia de mano de obra de la agricultura a actividades marginales en otros sectores de la economía, cuando no se han producido cambios profundos en todos los sectores de la economía.
33. La necesidad de introducir tecnología apropiada y de capitalizar tiene además como objetivo la obtención de los alimentos y otros productos agrícolas requeridos por el conjunto de la población\*\*.

La consolidación de una política de acelerada disminución de la dependencia y el fortalecimiento de nuestros países deberá tener como pilar fundamental la realización de una planificación regional con carácter obligatorio, revolucionario y participante, en contraste con los planes globales sectoriales que son meramente indicativos, no operacionales y pueden representar un desperdicio de esfuerzo que no producirá resultados efectivos.

Los países dependientes forman un conjunto de economías deprimidas incluidas en el ámbito del capitalismo imperialista, así como las regiones deprimidas dependen de centros de poder localizados en las regiones más evolucionadas económicamente. Es a nivel regional donde se dan las mayores luchas de la población explotada por liberarse de la dependencia y por tanto es a este nivel donde se localiza el inicio de la liberación de los sectores más deprimidos mayoritarios.

El objetivo de la planificación regional será pues la participación consciente del pueblo organizado para superar el modo de producción capitalista dependiente. Deberá llevarse a cabo en ámbitos espaciales mínimos que garanticen una plena participación de los

\* FAO/PNUD. Informe sobre el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, no. AT3064 - Roma, FAO, 1972.

trabajadores en la conducción de la microregión o zona a través de gobiernos locales efectivos. Su ámbito se determinará en función del manejo de un valor agregado tal, que permita lograr el pleno empleo a través de la eliminación de relaciones de producción originadas por el capitalismo, y la creación gradual de un sistema de propiedad social constituido por nuevas empresas controladas a nivel regional por todos los trabajadores de la zona. Así mismo, su tamaño será el necesario para poder soportar, en una relación óptima, el aparato administrativo gerencial intersectorial requerido. Según el Instituto Nacional de Planificación del Perú (INP) estos ámbitos serán: "Lo suficiente, a la vez, como para, de un lado, poder producir, dentro de una economía de escala, bienes y servicios que en su comercialización puedan ser competitivos a nivel de Pacto Andino, garantizando un ingreso per cápita mínimo a su población ocupada, y de otro poder sustentar la administración gerencial que dicha acción integrada requeriría"\*.

En base a este marco teórico presentaremos primero, sugerencias para la realización de una regionalización que permita operacionalizar la labor planificadora; segundo, la organización administrativa compatible con la concentración de acciones de ámbitos zonales de participación plena; tercero, las bases para conseguir una participación popular efectiva; y cuarto, una estrategia de acciones a ejecutar para conseguir el objetivo regional.

2. Regionalización. La planificación global no puede prescindir del aspecto espacial pues, es regionalmente, donde se detectan tanto la dependencia interna como las actividades económicas diferenciadas. La regionalización, de acuerdo a las situaciones características de cada país deberá realizarse por lo menos en dos niveles. Así, el primer nivel debe estar relacionado con la necesidad de desconcentración y descentralización administrativa; el segundo nivel, inferior y contenido en el anterior, debe estar relacionado con la delimitación de ámbitos operacionales para una administración gerencial de un programa integrado de proyectos multisectoriales concretos. Veamos pues más detalladamente cada uno de ellos.

- a. Regionalización administrativa. La base de la planificación regional la constituyen la desconcentración y la descentralización administrativa necesarias para modificar la tendencia hacia la dependencia interregional. Esto significa concentrar inversiones que eran dirigidas únicamente a las capitales y centros metropolitanos hacia otras regiones deprimidas. Esto plantea un problema político relativo a las presiones de la población de los centros metropolitanos en relación con las de los habitantes de regiones no favorecidas. Los primeros han estado siempre organizados y han tenido formas de ejercer el poder mientras que los segundos han estado siempre

\* Perú. Instituto Nacional de Planificación (INP) "Zonas de Desarrollo Integrado" para Programas Integrados de Desarrollo" (PID). 1972. (Mimeografiado)

marginados y desorganizados. Es así que en condiciones de cambio revolucionario es necesario definir estas regiones para modificar la correlación de fuerzas en un período de tiempo dado.

Las regiones administrativas deben implicar una delegación de decisiones y procedimientos administrativos que ahora se realizan centralizadamente. El objetivo principal será hacer más fácil la participación popular en las decisiones de gobiernos regionales.

Además, esta participación popular permitirá canalizar coordinadamente y en forma más viable todos los proyectos del sector público y los del nuevo sector social así como del sector privado aun no reformado.

Para que cada región funcione autónomamente es necesario que disponga de presupuestos propios, los que no necesariamente deben provenir de la propia región; esto implica que, la autoridad regional debe tener una autonomía real principalmente en relación a la "preparación, ejecución y confirmación de programas de desarrollo siempre que se encuadren dentro de programas reales de desarrollo, estrategias generales y planes globales".\*

El ámbito que deberán tener las regiones administrativas estará de acuerdo con la realidad nacional. En el Perú, las regiones serán de tal magnitud que comprendan 10 o 12 regiones (ver mapa presentado en la sección B.)

La planificación se descentralizará a este nivel de Regiones Administrativas con objetivos concretos de ejecución de programas de acuerdo con las metas de interés nacional que fueron definidas a nivel global. Es así que deberá funcionar un sistema de planificación que a nivel nacional global centralizado proporciona los marcos del desarrollo mientras que a nivel regional va transformándose en una planificación más ejecutiva descentralizada. La obligatoriedad de la planificación tanto para el sector público como para el privado deberá buscarse ya a niveles inferiores más operativos, es decir, a nivel zonal como lo veremos a continuación.

- b. Zonas de desarrollo integrado. Nuestros países no pueden realizar solamente proyectos de magnitudes muy grandes que requieran una planificación de nivel nacional o de región administrativa. Se hace necesario adoptar una estrategia de concentración de acciones en Zonas de Desarrollo Integrado en las que todos los sectores coordinadamente planifiquen inversiones cuyos costos puedan ser asumidos por las empresas de la zona, con

\* Perú. INP. Zonas Integradas de Desarrollo para Programas Integrados de Desarrollo. 1972. (Mimeografiado).

cierta ayuda de nivel nacional o regional, de acuerdo con un nivel actual de desarrollo. La planificación a este nivel debe ser de naturaleza obligatoria, participante y localizada tanto para el sector público, como para el sector social y privado. Para que la planificación Integrada del Desarrollo de estos ámbitos zonales se cumpla y sea efectiva, es necesario que los medios de producción y la fuerza del poder monetario estén al servicio de la sociedad para la cual se propone dicha planificación. Esto quiere decir que la Autoridad Zonal tenga poder para decidir sobre el uso de los recursos comprometidos en el Plan y muy especialmente sobre los excedentes generados en el área. Es pues necesario que en el ámbito de las Zonas de Desarrollo Integrado se establezcan empresas de propiedad social cuyas unidades de base se integren a niveles subzonales en centrales y éstas a su vez se integren a nivel zonal. Lógicamente que ésto no puede conseguirse inmediatamente. A través de la reforma agraria y la de otros sectores productivos como del sector industrial, minero, pesquero y el de la distribución (comercialización se podrá lograr en un corto plazo que un porcentaje alto de las unidades de producción se integren tanto horizontalmente a nivel de su sector, como verticalmente dentro de la zona.

Se plantea que el ámbito de las zonas de desarrollo integrado pueda sostener una población de 200.000 a 250.000 habitantes, lo que ameritaría el establecimiento coordinado de una administración gerencial con representantes de todos los sectores económicos y sociales. Dependiendo de las políticas nacionales de cada país, sus objetivos podrán ser: (a) Eliminar la desocupación teniendo en vista que la población desocupada es un recurso productivo no utilizados de altos costos fijos. Por tanto, es "irracional" no utilizarlos plenamente; (b) eliminar en el período más corto posible los trabajadores asalariados de empresas capitalistas, para evitar así la explotación de los propietarios; (c) lograr la participación de los trabajadores en las decisiones políticas e incluso planificar conjunta y complementariamente con el Estado un programa multisectorial de proyectos concretos, donde las inversiones del sector público, del sector social y del sector privado tengan una única administración y objetivos, eliminando así las discrepancias de intereses entre el sector privado y el de la totalidad de la población; (d) disponer de la base de un medio ecológico suficiente para el desarrollo de las actividades humanas tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales que permita implantar infraestructuras de apoyo a la producción de la zona; (e) lograr que las entidades públicas formen una administración de tipo gerencial para el desarrollo de la zona.

Sobre los criterios a emplearse para la delimitación de su ámbito podríamos sugerir los que fueron utilizados por OSPA en el Perú y que deberán ser adaptados a las condiciones de cada país.

- Integración compensatoria entre territorios de muchos recursos y territorios pobres. A fin de integrar estos últimos al proceso productivo;
- Mantener la unidad espacial de las empresas, en el caso de las adjudicadas, a fin de que queden íntegramente en el área.

- Influencia de centros poblados existentes. Para dar servicio a zonas rurales en función de bajos costos administrativos.
- Demarcación política, tratando de que los límites de área coincidan con los límites provinciales y en última instancia con los distritales.
- Las Cuencas hidrográficas, se plantea como unidad que integra las fuentes de agua, los valles adyacentes y los asentamientos humanos, urbanos y rurales. Se da este criterio en vista de la creciente necesidad de desarrollar los recursos de agua.
- Capacidad administrativa instalada (y factible de instalación).
- Facilidad de comunicación y acceso (actual y futura)\*\*.

3. Organización administrativa. La adecuación de la organización administrativa del sector público es de suma importancia para llevar a cabo programas de desarrollo integrados. A nivel nacional se recomienda: (1) Que a nivel nacional se centralicen las instituciones sectoriales en un órgano único sectorial (Ministerio por ejemplo); (2) que el sistema de planificación dentro de cada órgano tenga poder de coordinación de todas las acciones a través de: (a) los presupuestos; (b) el diseño de obtención de las estadísticas, (c) el control sobre las decisiones con respecto a la organización y métodos administrativos; (3) que la planificación deberá centralizarse por un órgano a nivel de Ministerio o de la presidencia de la república; (4) que la planificación sectorial se realice a través de oficinas dependientes administrativamente de cada ministerio; (5) que las sectoriales realicen su planificación a través de oficinas de programación localizadas en las diversas reparticiones del ministerio bajo su coordinación técnica.

A nivel de Regiones Administrativas se recomienda: (1) La formación de una autoridad regional del sector público; (2) existencia de directores regionales de cada sector. La autoridad regional coordinará las acciones de los Directores Regionales de cada sector con el objeto de planificar acciones conjuntas; (3) la formación de una oficina de planificación regional que tendrá a su cargo la elaboración del plan regional y la realización de una efectiva coordinación de acciones. Anexamos en la página siguiente un esquema de propuesta de organización administrativa que se ha planteado en el Perú la que puede servir como ejemplo de un esquema de adecuación administrativa necesaria para la planificación regional. Este esquema estará más explicado en uno de los documentos presentados a este seminario por la delegación del Perú.

Con respecto a la organización administrativa de las Zonas Integradas de Desarrollo se recomienda: (1) La constitución de un Comité de Administración del Programa Integrado de Desarrollo a nivel de cada zona; (2) este comité deberá ser presidido por un representante del Director Regional (en caso de no existir un Director Regional a nivel de

\* Perú. Ministerio de Agricultura. Planes Integrales de Desarrollo, Separata. Documento para discusión. Enero de 1972.



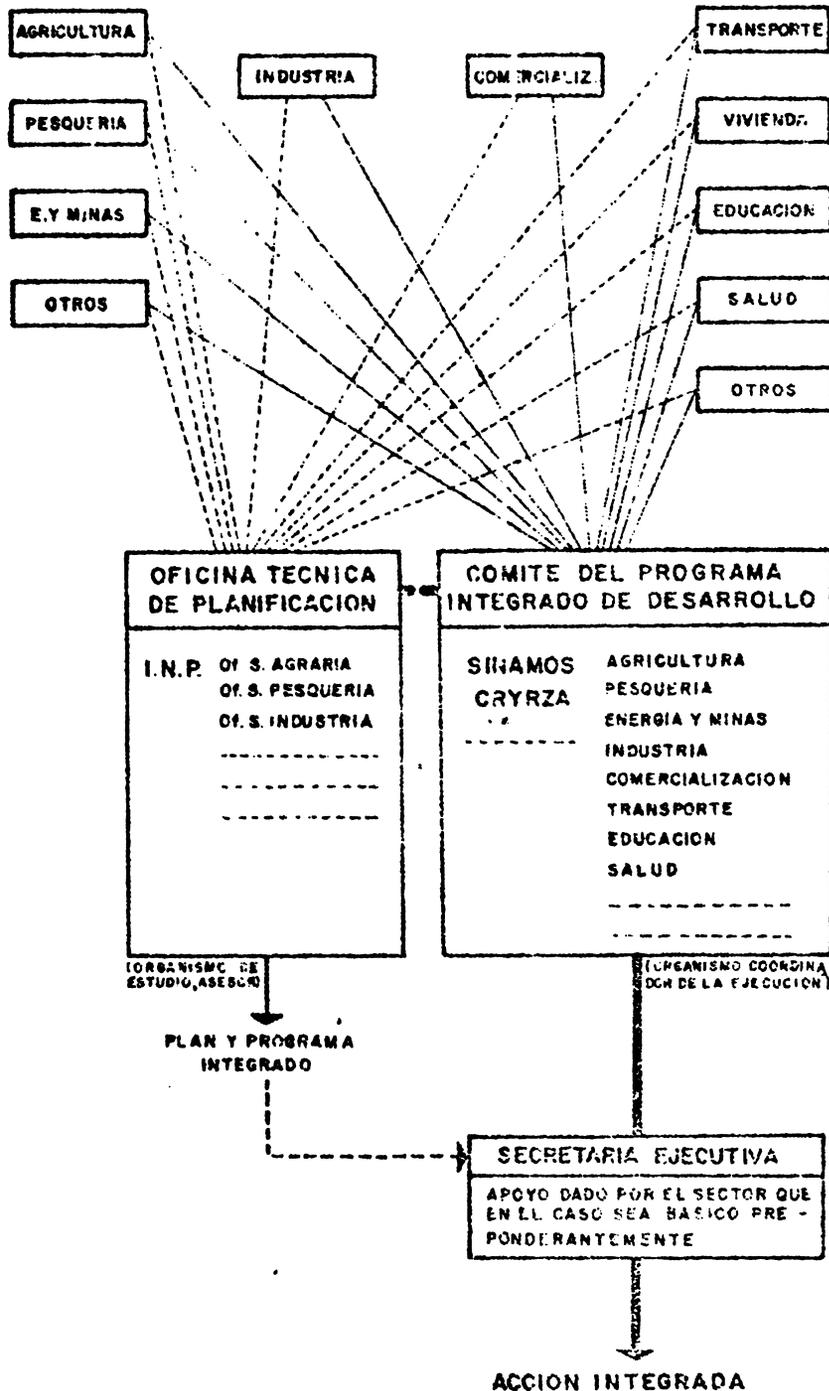
Regiones Administrativas, se recomienda que entidades ejecutivas de naturaleza multisectorial sean las que lo presidan); (3) el comité estará integrado por representantes de todos los sectores involucrados y funcionará como entidad ejecutora, poniendo en marcha con la debida agilidad, las acciones integradas conforme a un plan y programación coordinada; (4) la creación de una oficina técnica de planificación como organismo asesor de estudio, presidido por un representante de la entidad de planificación regional e integrado por representantes de las oficinas sectoriales de planificación; (5) las acciones deberán ejecutarse a través de una secretaria ejecutiva, subordinada funcionalmente al comité. Se incluye como ejemplo, un planteamiento concreto de organización a nivel zonal preparado por el Instituto Nacional de Planificación del Perú. Después de un período de transición este comité deberá evolucionar hacia una Autoridad Zonal integrada tanto por miembros del sector público como representantes zonales de la población.

4. Participación popular. Es muy difícil lograr la participación popular cuando, como en muchos de los países latinoamericanos, la población no está organizada. La primera acción a realizarse será su organización para la participación. Se sugiere que se forme a nivel nacional Consejos Campesinos, obreros, etc. que tengan función consultiva obligatoria (el Ministro aprobará los planes programas y presupuestos habiendo recibido previamente la opinión del Consejo Campesino). Esto se ha planteado en Chile a través del Decreto Número 481 del 21 de diciembre de 1970. Parece que ésta sería la política más conveniente a ser adoptada para conseguir un examen minucioso y acorde a los intereses de los sectores populares. En el Perú se ha buscado una solución similar a través de la Ley 19400 que plantea la constitución de organizaciones agrarias con participación de: (1) Las personas naturales que como principal actividad económica conduzcan en forma personal y directa una unidad agropecuaria, y (2) las personas cuya fuente principal de subsistencia sea la prestación de servicios en unidades agropecuarias mediante contrato de trabajo. En esta solución se hace participar a los trabajadores del Agro en varios grados de organización así: (a) A través de Asociaciones (primer grado) a nivel sub-zonal; (b) a través de ligas (segundo grado) a nivel zonal; (c) a través de federaciones (tercer grado) a nivel de Regiones Administrativas; y (d) a través de una confederación a nivel nacional.

Se recomienda que a nivel de Regiones Administrativas se formen Juntas Regionales de Desarrollo como organismos mixtos conformados por los representantes de los campesinos y obreros a nivel regional y por representantes del sector público. Los campesinos y obreros codeciden en los aspectos fundamentales que los afecta, y así, con pleno conocimiento de causa participarán en la ejecución de los planes.

A nivel de zona la participación popular se vuelve ya de necesidad fundamental. Se deberá formar una Junta Zonal de Desarrollo que debe ser un órgano representativo de los productores y población de la zona. Tendrán funciones de decisión y ejecución de planes y proyectos. Además compatibilizará los planes y proyectos con las unidades de producción. Estas Juntas Zonales de Desarrollo deberán reemplazar en el corto plazo a los Comités Zonales planteados anteriormente como transición.

# ADMINISTRACION GERENCIAL PARA LOS PROGRAMAS INTEGRADOS DE DESARROLLO



5. **Estrategia de acciones.** Las acciones principales a realizarse en Programas Integrados de Desarrollo (PID) a nivel zonal deberán estar precedidas de una estrategia de planificación global que enmarca sus acciones. El proceso de planificación debe ocurrir desde el lugar donde se realiza el trabajo, por tanto deberá tener una doble corriente. Del nivel nacional hacia el zonal y luego con las interiorizaciones y modificaciones consiguientes de las zonas hacia el nivel nacional.

A nivel nacional, además de determinar el modelo global de la economía y las estrategias del gobierno se plantearán cifras presupuestales para los niveles inferiores (Regional y Zonal). Cada organismo analizará y evaluará las cifras y las compatibilizará con su propio objetivo, para luego hacer la propuesta a nivel superior de donde ya deberá plantearse cifras definitivas directivas que servirán a los organismos inferiores.

A nivel nacional deberá definirse una política general localizada, donde se identificarán espacialmente áreas de características específicas.

Así el Instituto Nacional de Planificación del Perú (INP) plantea la división del territorio en: (1) Zonas de ventajas comparativas; (2) zonas de alto desarrollo relativo; (3) zonas de saturación poblacional y (4) zonas de frontera económica. El objetivo de esta clasificación según el INP, es realizar:

"El desarrollo de grandes proyectos de inversión en las zonas de ventajas comparativas, la provisión de servicios y equipamiento urbano en las zonas de Alto Desarrollo Relativo, las acciones de reforma agraria en las zonas de saturación poblacional y la intensificación del reconocimiento de los recursos y la formulación de proyectos que tiendan a su aprovechamiento en las zonas de frontera económica son las principales acciones a implementarse en el mediano plazo dentro del cuadro de las Zonas de Acción Concentrada...."....Una reducción drástica de los desequilibrios interregionales y de la marginación social debe permitir la formación de un sentido de pertenencia sociopolítica de cada individuo, no solamente a su comunidad inmediata sino que también a las colectividades regional y nacional que forman sus marcos mediatos de acción. En este caso, la desconcentración económica tiene evidentes connotaciones políticas y puede ser accionada con perfecto derecho para lograr la solidaridad colectiva que toda revolución requiere\*\*.

En base a lineamientos de este tipo deberán tomarse decisiones que según la clasificación de Iván Ribeyro se pueden dividir en tres grupos principales:

\* Perú. Instituto Nacional de Planificación. Bases para el establecimiento de una administración regional. Setiembre de 1971. (Mimeografiado)

- "a. Decisiones macroeconómicas estratégicas, que en general deben ser tomadas directamente por el nivel central (tasa de incremento del producto, fondo de salarios, inversiones, empleos, etc.);
- b. Decisiones relativas a la estructura individual del consumo (a partir de un determinado ingreso) como también decisiones relacionadas con la elección de la profesión, las cuales son realizadas a través de los mecanismos de mercado. También podrían ser incluidas en este grupo las decisiones relativas al lugar del trabajo, las cuales, sin embargo, pueden, en ciertos períodos, ser también determinadas por el nivel central;
- c. Decisiones económicas que podrían ser denominadas de corrientes y que englobarían aspectos tales como el volumen y estructura de la producción en las diversas empresas, ramas y unidades de producción, volumen y estructura de insumos, canales de comercialización y fuentes de abastecimientos, inversiones menores, monto de premios, recompensas; etc. "\*\*

Es conveniente señalar que todas las decisiones antes señaladas son de vital importancia para que la planificación sea operativa. La forma de llevarlas a cabo compete a cada país. Sin embargo, en relación con el desarrollo agropecuario se propone que las decisiones del tercer grupo se inicien y definan obligatoriamente a nivel de zonas integradas de desarrollo.

La planificación a nivel de la zona deberá ejecutarse a través de la ejecución de un diagnóstico, la identificación de objetivos de la zona, la identificación de líneas de desarrollo a largo plazo en el marco de referencia regional, la identificación y generación de proyectos de inversión, la elaboración de proyectos a nivel de prefactibilidad, la definición del programa zonal, la aprobación del programa, la ejecución y control de la ejecución y el control de sus resultados en términos de objetivos de política nacional.

Sugerencias sobre la realización de este tipo de planificación de zonas están contenidas en un documento que será presentado por la delegación peruana\*\*.

Solo deseo poner énfasis en el hecho de que es necesario que los Programas Integrados de Desarrollo a nivel zonal, se dirijan al logro del pleno empleo, como primer objetivo. Deberá determinarse la disponibilidad de recursos en el área y su utilización

\* Ribeiro Iván. La transición hacia el socialismo en Chile y la planificación del sector agropecuario, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Realidad Nacional -CEREN. Cuadernos de la Realidad Nacional, No. 12, Abril de 1972.

\*\* Perú. OSPA, Ministerio de Agricultura. Planes Integrales de Desarrollo (Separata). (Mimeografiado).

para conocerla, su adecuación de uso (medida similar a la del subempleo en la mano de obra). Trabajos de Esteban Strauss en Chile y del IICA-IN CRA en Río Grande do Sul en Brasil nos dan una pauta de la forma en que se deben definir coeficientes de saturación poblacional a nivel agrario para determinar la posibilidad de absorción de mano de obra, los aspectos socioeconómicos de su utilización y la localización de la población. Estos coeficientes deberán ampliarse para incluir las posibilidades de absorción de los otros sectores (Industria, minería, pesquería, sector terciario). La forma más concreta de realizar este análisis es calculando el Fondo de Retribución al Trabajo (fondo de salarios) en las diversas Empresas de la Zona (VBP- Costos sin incluir salarios). Este fondo será el que se utilice para conocer cuál es la posibilidad de crear el pleno empleo en la zona y determinar la meta de salarios. Al mismo tiempo servirá para definir qué empresas deberán ser expropiadas e incluidas en el sector de propiedad social de la zona.

La implantación de una nueva estructura agraria, de propiedad social tiene un rol especial en los programas integrados de desarrollo, siendo ésta la única forma de quebrar la dependencia y propender el pleno empleo. El origen del subempleo del medio rural y los desajustes económicos que sufren nuestros países se debe a la propiedad individualista de la tierra. Después de un estudio de los problemas agrarios de Río Grande do Sul en el Brasil se ha comprobado que tanto la pequeña como la gran propiedad usan inadecuadamente el recurso tierra en relación a su potencial productivo en ese Estado. La gran propiedad en las mejores tierras presenta las menores productividades medias. Los factores escasos de tierra en el minifundio y mano de obra en el latifundio tienen una alta productividad. La ocurrencia de latifundio y minifundio se deben a un proceso histórico de ocupación del territorio y apropiación de la tierra que está lejos de estar adaptada a una situación de eficiencia económica en el uso de recursos. Las zonas de latifundio donde no existe mucha población son las que pueden absorber potencialmente mayor número de unidades de trabajo.

Pero la implantación de una nueva estructura no solamente debe ser en el sector agrario pues, sino se corre el riesgo de que se transfieran excedentes hacia otros sectores, lo que origina depresión en los salarios brutos de los trabajadores. Debe propiciarse la integración vertical dentro del sistema cooperativo de propiedad social para conseguir la utilización de fondos por todos los trabajadores del ámbito a través de las centrales. Se deberá tratar de que al principio, no exista excedentes altos que aumente los salarios de los trabajadores, las mejoras económicas deberán lograrse a través de la provisión de mayores fuentes de empleo para los desempleados.

Para terminar, es necesario tener bien en mente que sólo podremos superar la dependencia si creamos una economía autosostenida con base en las clases trabajadoras. Considero que es necesario, a este respecto, que se conozcan los planteamientos de los campesinos que asistieron al Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización en Chiclayo, Perú, en diciembre de 1971.

No habrá posibilidades de mejoramiento en nuestros países si los obreros y campesinos no logran predominio, organización y conciencia.

El Presidente del Perú, dice:

"Solía ser tentador el argumento de que el pueblo peruano se estaba educando para la libertad, que progresivamente estaba logrando desarrollar su economía, que poco a poco las masas olvidadas, encontrarían justicia para todas las grandes injusticias contra ellas cometidas.

Pero aquel argumento, encierra una cruel y dolorosa ironía, que alguna vez todos encontrarán en él. Quienes aconsejaban al pueblo, esperar y esperar eran tan sólo los beneficiarios de esa espera. Porque el instruido, puede esperar a que aprendan los analfabetos, toda vez que la ignorancia no es un problema suyo. Porque quien tiene una buena vivienda, puede esperar a que los demás logren hacerla suya, ya que este tampoco es su problema. Porque quien siempre tiene buena mesa, puede esperar a que no le satisfaga su hambre. Porque, en fin, el rico puede esperar a que el pobre tenga su hora de justicia ya que no es suya la miseria, que ensombrece la vida de quienes viven explotados pero, los demás? aquéllos que fueron mantenidos en la ignorancia?, aquellos cuyos hijos sufrieron siempre hambre?, aquellos que no tuvieron casa digna de hombres?, aquellos que fueron explotados?, con qué derecho se puede pedir que ellos esperen y sepan esperar eternamente? "\*\*.

---

\* Juan Velazco Alvarado, Piura, 8 de octubre de 1969.