

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO MICROREGIONAL EN LA ZONA
ANDINA: UN ESTUDIO DE CASO EN EL CUSCO

Por: ARTURO CHAVEZ

Serie: Documentos de Trabajo

Abril, 1986

68

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
I. <u>INTRODUCCION</u>	01
II. <u>DISEÑO DEL PROYECTO</u>	02
2.1. Antecedentes	02
2.2. Formulación original	04
2.3. Caracterización de la región	05
III. <u>OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS</u>	06
3.1. Objetivos iniciales y reajustes	06
3.2. Estrategias y etapas de implementación	08
3.3. Selección de áreas de trabajo	10
3.4. Recursos y fuentes de financiamiento	18
3.5. Estructura organizativa	18
3.6. Relaciones interinstitucionales	21
IV. <u>EJECUCION DEL PROYECTO</u>	22
4.1. Componentes básicos del PRODERM	22
4.1.1. Crédito y asistencia técnica	24
4.1.2. Inversiones	26
- Económico-productivas	
- Sociales	
4.1.3. Transformación y Servicios	27
4.1.4. Promoción y Fomento	28
V. <u>LINEAS DE DESARROLLO</u>	28
5.1. Línea Agrícola	28
5.1.1. Avíos Agrícolas	29
- Comunales	29
- Individuales	32
5.1.2. Otros componentes de la línea agrícola	47
5.2. Línea Pecuaria	51
5.3. Reforestación	54
5.4. Infraestructura	55
5.5. Transformación y Servicios	58
5.6. Comercialización	58
VI. <u>PARTICIPACION CAMPESINA Y APRENDIZAJE</u>	60
6.1. Participación de Beneficios	60

	<u>Pág.</u>
6.2. Concepto de Aprendizaje en el PRODERM	63
6.3. Relaciones en Programas de Aprendizaje con CENCIRA e INIPA	65
VII. <u>CONCLUSIONES</u>	72

I. INTRODUCCION

El presente estudio forma parte de la investigación sobre "Productividad y Aprendizaje en el Medio Rural" que se realizó en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en base a un convenio con ECIEL. Su propósito es realizar un estudio de caso de un "programa novedoso" de desarrollo microregional con el objeto de extraer lecciones para el diseño de políticas de desarrollo rural.

El programa elegido fue el "Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones" (PRODERM), cuya ejecución se realiza a partir del año 1979 y tiene como escenario la sierra sur, en particular en algunas provincias del departamento del Cusco. El PRODERM es uno de los programas más significativos en las áreas rurales deprimidas del Perú con vistas a favorecer a los campesinos más pobres. Los volúmenes de recursos aportados por la Cooperación del gobierno de Holanda, son elevados y le han otorgado un peso muy importante frente a otros proyectos en esas áreas. La combinación de diversos componentes como son las líneas de crédito a los productores agrarios, la inversión en infraestructura, la promoción de actividades de transformación y servicios, la capacitación y participación campesinas son algunas de sus características que hacen de PRODERM un programa "novedoso" y digno de un estudio evaluativo.

El autor fue miembro del equipo técnico de PRODERM hasta junio de 1983. Fue primero coordinador en la microregión de Anta, donde se han concentrado las mayores acciones, y posteriormente tuvo a su cargo la conducción de la línea agrícola, que recogió la porción más grande de los recursos del programa. La visión que aquí se presenta está hecha desde adentro, como parte de la experiencia directa. Por ello asumo en muchas partes un tono de autocrítica que intenta traducir lo que la práctica enseñó a través del tiempo.

El presente estudio contiene, en una primera parte, el diseño del proyecto, donde se explican los antecedentes, los criterios iniciales y describe la región sobre la cual se plantearon las actividades. A continuación se describen los objetivos y estrategias de PRODERM, analizando las proposicio-

nes iniciales y las variaciones que se introdujeron a partir de la experiencia. El capítulo que sigue trata sobre los componentes básicos del PRODERM. Luego se revisan las distintas líneas de desarrollo (agrícola, pecuaria, reforestación, infraestructura, transformación y comercialización). Por último se dedica un capítulo especial al tema de la participación campesina en el proyecto y al proceso de aprendizaje.

El informe se sustenta en la experiencia personal del autor y la revisión de los Planes y Programas del PRODERM y documentos de evaluación.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la orientación y apoyo del Dr. Adolfo Figueroa. La responsabilidad por las ideas aquí expuestas es enteramente del autor del estudio.

II. DISEÑO DEL PROYECTO

2.1. Antecedentes

El "Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones" (PRODERM), se gesta entre finales de 1977 y principios de 1978, cuando los gobiernos de Perú y Holanda discuten la necesidad de poner en marcha un programa integrado de acciones de desarrollo en algunas áreas delimitadas y seleccionadas en el ámbito de las zonas rurales deprimidas. Los antecedentes del proyecto se remontan a la década del 60, época en que empieza a utilizarse el concepto de "microregión" para referirse a espacios rurales sobre los cuales se deben aplicar políticas concentradas para el desarrollo económico y social, y que pueden luego servir de modelos para su extensión a escala de toda una región.

La reforma agraria de 1969, que modificó la estructura de propiedad de la tierra en el país, puso sobre el tapete los enormes problemas del atraso serrano. Los organismos de la planificación postularon entonces la urgencia de elaborar planes de desarrollo para microregiones rurales. La reforma agraria creó los "Proyectos Integrales de Asentamiento Rural" (PIAR), que entran en operaciones a partir de 1973, y cuya característica era la de organi-

zarse alrededor de los grupos beneficiarios y de las entidades empresariales creadas como consecuencia de este proceso.

El Plan Bienal de Desarrollo del Instituto Nacional de Planificación (INP) correspondiente al período 1977-1978, incorpora la estrategia de desarrollo a través de microregiones rurales, fundamentándolas en la necesidad de evitar la dispersión de inversiones y de concentrar la acción pública. Asimismo, se consideró que dentro de la región Sur-Oriente del Perú, las áreas de prioridad en las que debían constituirse microregiones eran las provincias altas del Cusco y Anta, y la provincia de Andahuaylas en el Departamento de Apurímac.

De otra parte, el gobierno de Holanda tenía suscrito desde 1976, un convenio con el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), mediante el cual se brindaba apoyo a su oficina regional del Cusco y a la zonal de Andahuaylas con el propósito de impulsar la capacitación campesina, dentro del proceso de reforma agraria.

Se constituyeron dos centros de investigación y capacitación (CENCICAPS) en Anta y Andahuaylas, con evidente proyección microregional. El proceso de capacitación fue considerado sin embargo como una actividad aislada, que en muchos casos promovía la utilización de componentes técnicos, a los cuales no podían acceder los campesinos por falta de recursos financieros. Adicionalmente se constataban necesidades de infraestructura que no podían ser suplidas por las mismas comunidades.

Teniendo en cuenta los nuevos lineamientos de desarrollo definidos en los documentos oficiales y recogiendo la experiencia acumulada en el Convenio CENCIRA-Holanda, se diseñaron los principios que dieron origen al PRODERM. La idea de reunir recursos técnicos y financieros en áreas priorizadas de la sierra, y de desarrollar acciones multisectoriales integradas, se convirtió de esta manera en el sustento de un nuevo compromiso de cooperación internacional entre Holanda y Perú.

Mediante el D.L. 22243 de julio de 1978 se dió por aprobado el nue-

vo Convenio, que consideraba un crédito especial en condiciones blandas (largo período de repago y bajas tasas de interés), y una donación orientada a sustentar los gastos operativos y las inversiones no recuperables. A partir de octubre de 1978 el Proyecto inicia la etapa de implementación y en febrero de 1979 ingresa en ejecución bajo la supervisión de la Oficina de Desarrollo de Suroriente (ORDES0).

2.2. Formulación Original

El PRODERM nació con el encargo de complementar la actividad del CENCIRA, de modo que los esfuerzos de capacitación redundasen a favor de una población campesina capaz de disponer de los recursos que hiciesen posible aplicar los resultados de su apredizaje. En los hechos, sin embargo, los programas tendieron a separarse y a actuar por cuenta propia. PRODERM abarcó áreas en las que no actuaba CENCIRA y se retiró de otras en las que se habían invertido varios años en esfuerzo de capacitación. Finalmente el CENCIRA fue cancelado, con lo cual el PRODERM quedó privado de un componente de capacitación campesina. En su versión original el PRODERM era, además, concebido como modelo para preparar el camino para generalizar el esquema de microregiones rurales en toda la sierra. Lo efectivo ha sido, sin embargo, que ni la experiencia del PRODERM, ni algunos otros casos muy puntuales de programas de microregiones en diversos lugares del país, han sido objeto de balance y sistematización. Han quedado sin continuidad.

Puede anotarse, por último, que en el diseño del PRODERM estaba presente el criterio de que debería cumplir un papel en la consolidación de la reforma agraria. En la práctica, el Proyecto tuvo que actuar, al mismo tiempo que recogía los avances de la reforma, encarando sus más significativas limitaciones, como es el caso de la extrema concentración de tierras en manos de algunas empresas asociativas frente a una gran población comunera desposeída. En Anta los campesinos liquidaron la cooperativo que era el símbolo del despojo histórico de las comunidades, obligando al PRODERM a responder de acuerdo a la nueva realidad. De otra parte, en julio de 1980, al producirse el cambio de gobierno, se declara concluida la reforma agraria, lo que altera el cuadro político de referencia del Proyecto.

2.3. Caracterización de la Región

La determinación de ubicar el Proyecto en la región Suroriental, -- considerando inicialmente tres microregiones en el Departamento del Cusco -- (Anta, Paruro y Provincias Altas) y una en Apurimac (Andahuaylas), tenía in-
~~cl~~dule relación con la labor previa que venía realizando el convenio CENCIRA -Holanda. Sin embargo, la región reunía condiciones que la convertían en es-
pecialmente propicia para los propósitos del Proyecto. Se estableció que se trataba de áreas que en términos productivos dependen esencialmente de la ac-
tividad agropecuaria, la que se desenvuelve sobre niveles de productividad -
sumamente bajos, sin capacidad financiera y sin recursos técnicos. Más del 75% de los campesinos de estas áreas, no resultaron beneficiarios de la re-
forma agraria. Asimismo la gran mayoría está al margen de los programas de crédito y de la asistencia técnica del Estado.

En estas áreas, la forma de organización para la producción es fundamentalmente de tipo comunera, aunque existen algunas empresas asociativas y productores individuales con pequeñas y medianas parcelas. Los comuneros y los parceleros más pobres destinan parte de su producto a su propio consumo. El sistema de comercialización de la producción agropecuaria se realiza a través de grupos de intermediarios que controlan los excedentes económicos. Algo parecido ocurre con el abastecimiento de bienes industriales necesarios para el consumo de las zonas rurales. Las vías de transporte y las comunica-
ciones son deficientes, lo que hace bastante penoso todo intento de integra-
ción a los grandes mercados regionales y nacionales.

En el aspecto social los indicadores son francamente negativos: alto grado de analfabetismo y deserción escolar; pésimas condiciones de salud, traducidas en una elevada tasa de mortalidad, especialmente entre los niños, deficiencias nutricionales y ausencia de sistemas de prevención de enfermeda-
des infecciosas; falta de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica en las viviendas.

De acuerdo con el Banco Central de Reserva, las microregiones sobre las que ha actuado el PRODERM se ubican en los estratos II y III del mapa de

la pobreza nacional, lo que significa que si bien no están en el escalón más bajo, que considera a provincias que no cuentan con potencial productivo de alguna importancia, sí se colocan en un nivel de severa depresión económica.

En la etapa de ejecución del PRODERM se ajustaron las microregiones, dentro del mismo marco de la región Suroriente. Por razones de orden administrativo y a consecuencia de problemas de seguridad en la provincia de Andahuaylas, se procedió a desechar esta microregión a inicios de 1982. Al mismo tiempo se decidió ampliar la cobertura a dos microregiones nuevas, la constituida por la provincia de Acomayo, y la compuesta por las provincias de Canas y Canchis, en ambos casos dentro del Departamento del Cusco. La superficie ocupada por el PRODERM tras el reajuste territorial, alcanza los 10,709 Km².

III. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

3.1. Objetivos Iniciales y Reajustes

Los objetivos iniciales del PRODERM, definidos al momento de la suscripción del Convenio de Cooperación con Holanda, fueron los siguientes:

- a) Contribuir y complementar al esfuerzo del gobierno peruano en el desarrollo rural de microregiones seleccionadas, dando prioridad a la población rural de las zonas deprimidas.
- b) Consolidar el proceso de reforma agraria.
- c) Orientar la acción del Estado y la cooperación técnica y financiera internacional en áreas de acción concentradas con miras a incrementar la producción y productividad en los diferentes sectores económicos.
- d) Conseguir la organización y participación campesina en el desarrollo del proyecto.

Como puede apreciarse, los objetivos planteados al comienzo del proyecto se presentan de una manera sumamente general, vinculada esencialmente al respaldo y complementación de acciones que se supone desplegaría el Estado para el desarrollo rural. Lo cierto es que la labor estatal en las zonas deprimidas ha sido notoriamente restringida, lo que convierte en teórico el propósito de complementariedad.

A partir de la experiencia de ejecución los objetivos se fueron reajustando y precisando. En el Plan de Actividades de 1983, al ingresar al quinto año del proyecto, se establecieron ocho objetivos básicos que permiten un perfil bastante más claro de lo que busca conseguir el PRODERM.

Estos nuevos objetivos fueron los siguientes:

- a) Complementar los programas estatales de desarrollo en zonas rurales deprimidas de la zona andina, a través de un proyecto integrador de acciones multisectoriales de aplicación en espacios microregionales.
- b) Elevar los índices de producción y productividad, introduciendo en forma orientada y supervisada cambios tecnológicos que permitan elevar los rendimientos y abaratar costos, rentabilizando la producción agropecuaria.
- c) Dirigir el esfuerzo preferencial a la atención del campesinado pobre, principalmente comunero, ayudándolo a dar mejor uso a su tierra y ganado.
- d) Mejorar los niveles de ingreso y la distribución de la renta agropecuaria. Crear nuevas posibilidades de empleo. Elevar los niveles de vida de la población rural.
- e) Invertir en infraestructura social que coadyude a enfrentar las agudas deficiencias en materia de salud, educación, alimentación.
- f) Incorporar al campesinado en las tareas de desarrollo rural, a

través de su experiencia participante en el proyecto. Propender a la formación de organizaciones campesinas que se hagan representar en las instancias de dirección y ejecución. Integrar a las familias en grupos o asociaciones de productores agrarios, organizados en los marcos comunales, para una adecuada atención de sus requerimientos.

- g) Atenuar el proceso de desplazamientos migratorios del campo a la ciudad, aumentando las oportunidades económicas y los servicios sociales en el área rural.
- h) Sistematizar la experiencia del desarrollo microregional, en la perspectiva de que pueda contribuir a bosquejar de una manera más eficaz la política nacional de atención a las áreas rurales, principalmente en las zonas deprimidas.

Los objetivos de 1983 subrayan la necesidad de introducir cambios tecnológicos en la producción de los campesinos pobres; mejorar el ingreso y el empleo; desarrollar la infraestructura social como elemento de apoyo al esfuerzo por elevar las condiciones de vida y organizar a los campesinos.

3.2. Estrategias y Etapas de Implementación

Al momento de diseñar el proyecto se fijaron con carácter preliminar un conjunto de criterios de estrategia para la ejecución del proyecto. Así quedaron planteados los siguientes puntos:

- a) Concentración de las inversiones
- b) Articulación de las inversiones del proyecto con las que realiza el Estado y la comunidad.
- c) Inversiones en ámbitos con ventajas comparativas.
- d) Consideración de inversiones preexistentes, cualquiera sea su nivel de maduración.
- e) Vinculación con CENCIRA-Holanda, para la puesta en práctica de --

programas de capacitación.

f) Recoger iniciativas e inquietudes de las bases.

g) Apoyo a proyectos sectoriales vinculados a la ejecución del PRODERM.

h) Concertación y apoyo sectorial

i) Concertación con organizaciones campesinas.

Las líneas de esta estrategia son fundamentalmente operacionales y su pretensión no iba más lejos que la de alcanzar la mayor eficiencia en el empleo de los recursos y de promover una actuación coordinada con el Estado y las organizaciones campesinas y de estimular la participación de las bases. En el Plan de Actividades de 1983, las líneas estratégicas están referidas - al aspecto de los instrumentos de la intervención del PRODERM. Se plantea - el refuerzo a la agricultura y ganadería mediante un programa de crédito supervisado, consistente en el otorgamiento de medios tecnológicos: fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas, sistemas de mecanización; así como elementos para la alimentación y sanidad del ganado; cuyo uso debería ser su pervisado por el propio proyecto. Una segunda línea de trabajo corresponde a las inversiones directas en infraestructura económica y social, y en el apoyo a pequeños proyectos de transformación y servicios.

En cuanto a la estructuración del Proyecto a través del tiempo, puede afirmarse que quienes diseñaron los objetivos y estrategias no previeron más que dos etapas básicas:

a) La implementación, que duró poco menos de seis meses y que implicaba actividades tales como la contratación del personal y formación de equipos de trabajo, la adquisición de equipos y maquinarias, la instalación de los fondos de financiamiento y la culminación de los planes operacionales.

b) La ejecución, que dispone de un período de realización de dos años renovables en acuerdo con la fuente cooperante y en la que se busca cumplir con los objetivos planteados, efectuando ajustes de orientación que aparezcan dictados en el curso de la experiencia.

Durante el proceso de ejecución, desde febrero de 1979 hasta mediados de 1983, que es el lapso que cubre el presente estudio, es posible identificar hasta tres subetapas que marcan el avance y maduración del proyecto. La primera es la de la toma de contacto con las microregiones. Se elaboró un diagnóstico que incidía en las diferencias entre las comunidades de cada área y al interior de las mismas. Se inicia el programa de créditos que capta rápidamente el interés de los campesinos, generando una gran presión que tendió a distorsionar las pretensiones de lograr una acción multisectorial integrada. La segunda etapa es la de la puesta en marcha del plan de desarrollo microregional, aplicado en el área de la provincia de Anta, tras la liquidación a finales de 1979 de la Cooperación Túpac Amaru. La redistribución de la tierra fortalece la participación de las comunidades.

El tercer momento puede situarse con la redefinición de los espacios microregionales en 1982. Los programas se basan en el modelo de Anta, para su posterior adecuación a la realidad en la medida en que se fue logrando un mayor conocimiento sobre el terreno. En este período se da un mayor impulso a las obras de infraestructura mayor, constituidas principalmente por proyectos de drenaje, riego y vías carreteras.

Hacia finales de 1983, el PRODEM inicia una nueva negociación para ampliar sus fuentes de recursos, dirigiéndose a la Comunidad Económica Europea. Sin embargo en estas circunstancias se produce el cambio de los principales integrantes del equipo de trabajo y dirección del Proyecto, dándose paso a un giro de orientación que no es materia del presente trabajo.

3.3. Selección de Areas de Trabajo

En el período inicial de ejecución el Proyecto se extendió sobre las microregiones de Anta y Paruro, en el Cusco, y la de Andahuaylas en Apurímac. Posteriormente se realiza un reajuste territorial, descartándose esta última área y asumiéndose dos nuevas microregiones: Acomayo y Canas-Canchis, ambas en el Departamento del Cusco.

La microregión Andahuaylas configuró siempre un caso particular por su distancia y carencia de elementos de integración con el resto de la zona de acción del proyecto. Su proyección geográfica apunta hacia el eje Ayacucho, Pisco y Lima. En términos ecológicos abarca los pisos que van desde la Yunga (de características sub-tropicales, en la clasificación de Pulgar Vidal) hasta zonas de altura. Esto implica una diversidad de climas y de posibilidades de cultivo. Mientras los campesinos de altura siembran papa, cebada, maíz; en los valles bajos, especialmente en las márgenes del río Apurímac, se desarrolla la fruticultura y caficultura.

Otra singularidad de Andahuaylas era la presencia de numerosas Cooperativas Agrarias de Producción, creadas como parte del proceso de Reforma Agraria, y que al momento de iniciarse el PRODERM se encontraban inmersas en una situación de total iliquidez, con enormes deudas acumuladas y sin salidas claras para la continuación de su actividad productiva. Indudablemente esta estructura empresarial del agro andahuaylino no favorecía al Proyecto.

La obra más importante que se puso en marcha en la microregión Andahuaylas fue el estudio integral de la cuenca del río Chumbao, que propuso el mejoramiento del sistema de riego sobre dos mil hectáreas. El PRODERM llegó a concluir los estudios de prefactibilidad, transfiriéndose los estudios definitivos y la realización de obras a la responsabilidad del Ministerio de Agricultura.

En 1982 coinciden un conjunto de circunstancias que determinaron el abandono de la microregión y la concentración del PRODERM dentro del departamento del Cusco. La puesta en vigencia de la nueva ley de Corporaciones Departamentales, que cancelaba las Oficinas Regionales de Desarrollo (ORDES), separó administrativamente a los departamentos de Cusco y Apurímac, creando un problema de autoridad y coordinación para el proyecto cuya sede había sido fijada en Cusco.

Por la misma época se cancelan las actividades del CENCIRA, lo que convence a la fuente cooperante de las ventajas de circunscribir su acción a un sólo departamento.

Finalmente, la declaratoria del Estado de Emergencia en la provincia de Andahuaylas debido al crecimiento de la actividad de grupos insurgentes armados, creó una persistente inestabilidad e inseguridad para el proyecto.

La microregión de Anta, identificada también en el diseño inicial del Proyecto, reúne apreciables ventajas para el desenvolvimiento de la agricultura. La parte central de la provincia es una amplia pampa, con una superficie de aproximadamente 10 mil hectáreas, rodeada por laderas y mesetas. En general se trata de una zona de terrenos planos, combinados con pendientes suaves que favorecen la utilización de técnicas mejoradas de labranza y cosecha.

Anta se encuentra a una distancia de 25 Km. de la ciudad del Cusco, lo que le permite un acceso rápido y fácil a este mercado regional para la colocación de sus productos.

En base a la información del II Censo Agropecuario de 1972, se puede estimar que el recurso tierra se encuentra distribuido de la siguiente forma al interior de la microregión.

<u>Area Cultivable</u>	35,687 Has.	31.2%
Area en descanso	11,665 Has.	
Area Cultivada	24,022 Has.	
Con riego	7,992 Has.	
Secano	16,030 Has.	
<u>Pastos Naturales</u>	60,641 Has.	53.1%
<u>Bosques</u>	7,633 Has.	6.4%
<u>Áreas Improductivas</u>	10,658 Has.	9.3%
<u>TOTAL</u>	114,619 Has.	100.0%

Los cultivos más importantes son papa, maíz, cebada, trigo y habas. La población ganadera asciende a 55 mil vacunos y 73 mil ovinos.

La microregión está situada entre los pisos característicos de Quechua y Suni, que corresponden a los valles interandinos con climas que oscilan entre templado y frío.

Históricamente Anta fue uno de los asentamientos más importantes de la oligarquía terrateniente de la región. Asimismo en esta zona se desarrollaron grandes movimientos campesinos, liderados por las comunidades que reivindicaban el derecho a la tierra.

La Ley de Reforma Agraria determinó la expropiación de prácticamente todas las haciendas, optándose por constituir una única y gigantesca Cooperativa Agraria de Producción (CAP "Túpac Amaru) sobre una extensión de 37 mil hectáreas.

La idea del gobierno de la época era desarrollar economías agrarias de escala, que pudiesen facilitar la modernización productiva y convertirse en ejes de articulación microrregional.

Luego de siete años de funcionamiento errático, que se expresaron en problemas de capitales e insolvencia para cumplir con sus deudas; organización empresarial y eficiencia productiva; asedio constante por reclamaciones de tierras de comuneros y feudatarios no resueltas; la gran Cooperativa hubo de ser liquidada. La pretendida escala no funcionó, al no poder cristalizar en una unidad empresarial integrada y al no poder superar los atrasos productivos de base.

A partir de 1975 la Cooperativa empezó a desmembrarse dando origen a empresas comunales (formas colectivas, establecidas por la reforma agraria tomando como apoyo la estructura de la comunidad tradicional). En 1976 ingresa el CENCIRA y el 79, el PRODERM. En ese momento la polarización entre la CAP y las comunidades había llegado a su punto más alto.

Haciendo el balance de la situación el PRODERM optó por manifestar su respaldo a las reivindicaciones comuneras, sosteniendo que la continuidad de la gran empresa era económica y políticamente no viable.

El fin de la CAP rediseñó la organización agraria en la microregión. Tras la liquidación, se pudo constatar la existencia de 78 comunidades campesinas, 16 grupos campesinos y 3 pequeñas Cooperativas Agrarias de Producción. Sobre esta realidad debió actuar el PRODERM.

La microregión Paruro fue la tercera de las seleccionadas en el inicio de la ejecución. Constituye una de las zonas más deprimidas del departamento del Cusco y de la sierra sur del país. Forma parte de la cuenca del río Apurímac y está ubicada al sur-oeste de la capital imperial.

Los datos básicos sobre distribución de la tierra de acuerdo al Censo Agropecuario de 1972, son los siguientes

<u>Area Cultivable</u>	3,383 Has.	3%
- Con riego	1,049 Has.	
- Secano	2,334 Has.	
<u>Pastos Naturales</u>	74,000 Has.	55%
<u>Resto (bosques y áreas improductivas)</u>	56,517 Has.	42%
<u>TOTAL</u>	133,900 Has.	100%

Los cultivos más importantes son la papa, maíz, trigo, cebada y habas. La población ganadera asciende a 16,000 cabezas de vacunos y 100 mil de ovinos.

Contrastada con Anta, la microregión Paruro posee una superficie cultivada diez veces menor, a pesar de disponer de un área territorial total mayor.

Una extensa franja de la cuenca del Apurímac, toma la forma de un cañón, lo que reduce sus posibilidades de uso agrícola.

Existe una gran variabilidad de climas por diferencia de pisos ecológicos. Asimismo las dificultades de la geografía local, contribuyen a la dispersión de la actividad agropecuaria. Las técnicas de producción son rudimentarias. El acceso al crédito es mínimo.

Las distancias con relación al Cusco y los mercados regionales se agigantan por el mal estado de conservación de las vías de comunicación. Encontrándose a sólo 50 Kms. de la capital del departamento, Paruro se considera una provincia aislada.

Al interior de la microregión los mercados son sumamente pequeños y no contribuyen a la difusión de la economía mercantil en el área.

El sistema de hacienda tradicional que predominó en Paruro durante muchos decenios, fue cancelado por la reforma agraria. El reparto de tierras en condiciones de pobreza y atraso, ha mantenido a Paruro como uno de los territorios más deprimidos y postergados de esta región.

La microregión contaba, al momento de la llegada del PRODERM, con 34 comunidades campesinas, 7 grupos campesinos y 5 Cooperativas Agrarias de Producción.

La microregión Acomayo forma parte del nuevo grupo de áreas hacia las que se expandió el proyecto a partir de 1982. La provincia de Acomayo, limítrofe con Paruro, constituye el núcleo básico de la microregión, a la que se le agregó por afinidades económicas y geográficas dos distritos de la provincia de Canas y uno de la de Paruro.

La superficie de esta microregión cubre alrededor de 934 Km². Los pisos ecológicos recorren desde zonas bajas dentro de la cuenca del río Apurímac, intermedias donde se ubica la meseta de la laguna de Pomacanchi, y altas, en la que se registran climas de puna.

La información disponible sobre distribución del recurso tierra muestra el cuadro siguiente:

<u>Area Cultivable</u>	16,812 Has.	18%
Areas en descanso	5,044 Has.	
Area Cultivada	11,768 Has.	
- Con riego	2,707 Has.	
- Secano	9,061 Has.	
<u>Pastos Naturales</u>	63,512 Has.	68%
<u>Resto</u> (bosques, áreas improductivas)	13,076 Has.	14%

La papa y el maíz son los principales productos agrícolas, cultivados en los pisos bajos e intermedios. En las partes altas predomina la ganadería.

Los mercados más importantes de la microregión son los de Combapata y Sicuani. Mediante el primero entra en relación con la ciudad del Cusco, y a través del segundo con Puno y Arequipa.

La población ganadera está constituida por 17 mil vacunos, 105 mil ovinos y 17 mil camélidos americanos.

En la microregión de Acomayo se asientan 43 comunidades campesinas, 2 empresas asociativas y 2 grupos campesinos.

La microregión Canas - Canchis, formada sobre la base de estas dos provincias cusqueñas. Está ubicada en los límites del Departamento de Puno.

Cuenta con un centro poblado de relativa importancia, que es Sicuani, que actúa como mercado subregional y centro de distribución y que goza de comunicación carretera con el Cusco y con Juliaca, Arequipa y Puno.

La mayor parte de la microregión corresponde a zonas altas, con vocación ganadera. La agricultura se desarrolla sobre la cuenca del río Vilcanota.

La información sobre distribución de la tierra puede estudiarse a -

través del siguiente cuadro que muestra el elevado porcentaje de suelos im-productivos en la microregión y la significación de los pastos naturales:

<u>Area Cultivada</u>	78,896	13%
- Con riego	23,200	
- Secano	55,969	
<u>Pastos Naturales</u>	194,000	34%
<u>Bosques</u>	3,973	1%
<u>Areas improductivas</u>	301,331	52%
<u>TOTAL</u>	578,200	100%

La población ganadera de la microregión Canas - Canchis asciende a 470 mil cabezas, correspondiendo 63 mil a ganado vacuno, 300 mil a ovinos, 107 mil a alpacas y una pequeña proporción a equinos.

En el área se asientan 140 comunidades campesinas, una SAIS y dos Empresas Comunales.

Finalmente, haciendo un consolidado de las cuatro microregiones que el PRODERM mantiene desde 1982, puede establecerse el siguiente cuadro:

<u>Provincias</u>	<u>Superficie</u>	<u>Población</u>	<u>Comunidades</u>	<u>Emp. Asoc.</u> ^{1/}
Anta	1,146 Km ²	57,400	78	19
Paruro	1,339 Km ²	37,502	34	12
Acomayo	934 Km ²	38,342	43	4
Cans-Canchis	5,782 Km ²	107,000	140	1
TOTAL	9,201 Km ²	240,244	295	36

^{1/} Incluye SAIS, CAPs y Grupos Campesinos

En términos de superficie el área del PRODERM significa el 12% del territorio del departamento. En cuanto a población abarca el 29%.

3.4. Recursos y Fuentes de Financiamiento

Hasta diciembre de 1983, el PRODERM había dado uso a un monto aproximado de 10 millones 276 mil dólares.

De esta cantidad, el 51% provino del aporte del gobierno holandés, lo que implicó un desembolso de 5'465,900 dólares.

El gobierno peruano contribuyó con 3'688,700 dólares, equivalentes a un 36% del gasto. El monto restante que representa el 13% de la inversión, correspondió a recuperaciones de créditos y otras fuentes propias de proyecto.

Para 1984 se incorporó a la financiación, la Comunidad Económica Europea. Este período está fuera de los alcances del presente estudio.

Los fondos provenientes de Holanda, se distribuyen en dos categorías: los de Cooperación Técnica, que constituyen donaciones para su aplicación a gastos de operación; inversiones de naturaleza social, no recuperables o de alto riesgo (experimentales) y los de Cooperación Financiera, que corresponden a un crédito blando que debe ser progresivamente devuelto a la fuente, y que debe emplearse para otorgar créditos y realizar inversiones recuperables. (Ver cuadro anexo sobre financiamiento del PRODERM).

3.5. Estructura Organizativa

Uno de los principios constitutivos del PRODERM era el de esforzarse por lograr la máxima eficacia operacional y la mínima burocratización. Esta pretensión tenía que reflejarse en una estructura organizativa adecuada.

CUADRO N° 1
RECURSOS FINANCIEROS DEL PRODERM
(en US \$)

	1979-1980	1981	1982	1983	TOTAL
Coop. Financiera	<u>1'117,231</u>	<u>4'797,894</u>	<u>282,267</u>	<u>934,466</u>	<u>7'131,858</u>
. Crédito Holanda	829,183	867,752	---	822,630	2'519,565
. Tesoro Público	---	3'688,755	---	---	3'688,755
. Ing. Propios	288,048	241,387	282,267	111,836	923,538
Coop. Técnica	1'128,537	793,964	746,257	476,191	3'144,949
. Donación Holanda	1'039,762	726,112	709,034	471,515	2'946,423
. Ing. Propios	88,775	67,852	37,223	4,676	198,526
<u>TOTAL</u>	2'245,768	5'591,858	1'028,524	1'410,657	10'276,807

FUENTE: Situación del Programa de Crédito PRODERM al 31.12.83 y propuestas de acción. Roberto Haudry de Soucy. Cusco, Marzo de 1984.

Así se estableció un esquema que consideraba tres instancias:

- Un Consejo Directivo, integrado por el representante de la fuente cooperante, en este caso el gobierno de Holanda; dos representantes del Perú uno por la Oficina Regional (posteriormente Corporación Departamental) y uno por el Instituto Nacional de Planificación; dos por las organizaciones campesinas. La función de este Consejo eran fijar las grandes líneas de actuación del Proyecto y canalizar las inquietudes de los sectores involucrados, estos son los gobiernos de Holanda y Perú, y los campesinos beneficiarios. Los responsables técnicos del PRODERM debían tomar parte en las reuniones del Consejo Directivo, con voz y sin voto.

- Un Comité Ejecutivo, constituido con la intervención del Director del Proyecto y el Jefe del Grupo Holandés. En este nivel debían adoptarse las decisiones cotidianas.

- Equipo Técnico, conformado por los técnicos peruanos y holandeses, que tenían a su cargo la conducción de 7 líneas de trabajo (Financiamiento; Economía; Agricultura; Ganadería; Ingeniería; Promoción; Comercialización), y las 4 microregiones existentes a 1983.

En el proceso de la ejecución del Proyecto, pudo constatarse algunas limitaciones y problemas de la estructura organizativa. El Consejo Directivo fue instalado bajo la presidencia de la Oficina Regional, intentando cumplir un rol de fiscalización y al mismo tiempo proporcionar un nexo de relación con las partes interesadas en el Proyecto.

Al paso del tiempo el Consejo fue desactivándose y perdiendo significación. Progresivamente el Consejo Directivo quedó constituido en una mera formalidad. El órgano regional del Estado y la fuente cooperante tendieron sus propios puentes de relación directa, sin intermediación del Consejo.

A su vez la representación de los campesinos demoró en definirse -- por la presión más o menos abierta de los delegados del sector público en -- contra de las organizaciones gremiales, a las que tachaban de "políticas" y

cuestionaban por no estar ajustadas al ámbito microregional. La solución -- que intentó darse al conflicto fue la de aprobar una participación mediante representación de las microregiones, lo que sólo tuvo concreción en el caso de Anta, a través de la Comisión del Fondo Rotatorio, entidad apoyada por el PRODERM.

El Comité Ejecutivo podía tener éxito si había entendimiento entre el Director y el Jefe del Grupo Holandés. Pero no tenía una normatividad precisa para resolver eventuales desacuerdos. Como organismo adolecía de una notable ambigüedad, ya que suponía un cierto recorte a las atribuciones propias de la Dirección y la obligación de compartir el poder con quien venía a ser el técnico responsable por el lado de la fuente cooperante.

El Comité Ejecutivo, debió cumplir el papel de eje de relación con las instancias del Estado peruano que tenían que ver con el Proyecto y con el gobierno holandés.

El Comité Ejecutivo dada su responsabilidad sobre el conjunto del proyecto debió cumplir una tarea de defensa frente a diversas presiones de las partes implicadas, especialmente las provenientes de intereses políticos que se expresan a través del Estado. Asimismo debía conducir la constante renegociación para la continuación del proyecto, lo que ocurría cada dos años, y canalizar las evaluaciones periódicas.

Estas actividades concentraban la atención y estas situaciones lo distanciaron del trabajo de campo.

En cuanto al Equipo Técnico se puede advertir que logró establecer una dinámica de discusión en los periodos de elaboración de planes y de evaluación de acciones. Lamentablemente no alcanzó a dar continuidad a sus funciones, que podían haber constituido una instancia de toma de decisiones y seguimiento de mucho valor.

La estructuración en líneas de trabajo combinadas con coordinaciones por cada microregión introdujo un significativo elemento de confusión.

No quedó claro si las líneas eran normativas o si tenían función de supervisión. Tampoco se conocía si disponían de mando ejecutivo.

Los Coordinadores venían a ser los representantes del PRODERM en las microregiones, pero tenían limitadas sus responsabilidades al tener que establecer acciones en relación con los jefes de las líneas de trabajo.

En la base del proyecto estaban los técnicos operativos. Por el criterio de evitar excesos de personal que distrajesen los recursos del proceso de ejecución, se optó por mantener una plana reducida de especialistas. Esta situación creó problemas para realizar acciones tan importantes como la asistencia técnica de los créditos aportados a los campesinos.

El área de promoción y la de comercialización funcionaron varios años con un sólo técnico cada una. Las de reforestación y la de transformación, carecían simplemente de personal encargado.

El número de metas y acciones programadas no mantenía una relación coherente con el personal técnico que el PRODERM estaba en condiciones de colocar en el campo.

3.6. Relaciones Interinstitucionales

Las partes directamente implicadas en el PRODERM de acuerdo con su diseño original son, como se ha señalado, el gobierno de Holanda, a través de la Cooperación Técnica de los Países Bajos y la Embajada en Lima; el gobierno peruano, representado por el Instituto Nacional de Planificación y la Oficina Regional de Desarrollo (ORDESO), posteriormente reemplazada por la Corporación Departamental (CORDECUSCO); y las organizaciones campesinas de la zona. La responsabilidad administrativa recaía en la entidad regional del gobierno peruano.

Otras instituciones que establecieron relaciones de trabajo con el PRODERM, son el Banco Agrario, que debía actuar como agencia administrativa

de los fondos de la Cooperación y que suscribió un convenio de fideicomiso - sobre parte de la línea de crédito agrícola y pecuaria otorgada por el proyecto; el Ministerio de Agricultura a través del Centro de Investigación y Promoción Agropecuaria (CIPA XIV), para fomento e investigación, Región Agraria XX, para campañas de sanidad y acciones que requerían compromiso administrativo, y el Centro de Forestación (CENFOR) para la reforestación; los Ministerios de Salud, Transporte y Pesquería, para proyectos de incidencia sectorial.

Además se firmaron acuerdos con entidades privadas como es el caso de: Granja Escuela Pumamarca-Yucay (asistencia técnica a prestatarios de Anta); Centro José María Arquedas (asistencia a prestatarios organizados en comités); Granja Escuela Kcaico-Andahuaylillas (financiamiento de una cooperativa); Parroquia de Amparaes (financiamiento de semilleros individuales).

Finalmente, en vista de la evidencia de dificultades para compatibilizar las ópticas de los programas del Ministerio de Agricultura, tendientes a apoyar y reforzar la capacidad productiva de los agricultores, individuales y colectivos, que ya se encontraban incorporados al mercado, frente a la alternativa del PRODERM de trabajar en las capas más deprimidas, se buscó alcanzar el complemento técnico mediante convenio con la universidad.

Así se alcanzó un acuerdo con el Programa de Agronomía y Zootecnia de la Universidad del Cusco, con incidencia en: mejoramiento de pastos naturales (Anta); introducción de forrajes (Anta); investigación y fomento de cultivos andinos; investigación en desarrollo de tecnologías intermedias y mecanización agrícola; semilleros; canalización de prácticas preprofesionales de estudiantes de agronomía, zootecnia y administración de empresas.

IV. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

4.1. Componentes Básicos del PRODERM

Para dar cumplimiento a sus objetivos, el proyecto pone en acción -

un conjunto de componentes, que a su vez suponen una serie de actividades. De acuerdo con la programación del PRODERM, se definieron los siguientes cinco componentes:

- Crédito, que incluye las siguientes actividades: avío agrícola; - avío pecuario; préstamos forestales; crédito de comercialización agrícola; créditos de mecanización agrícola; instalación de semilleros.
- Inversiones, que incluye las obras de infraestructura productiva, social y vial.
- Transformación y Servicios, dentro de la cual se considera a los rubros de comercialización y fondos rotatorios, y a los pequeños proyectos productivos.
- Promoción y Fomento
- Investigación

El Cuadro siguiente muestra el enorme peso que adquiere la componente del crédito dentro del proceso de ejecución del PRODERM, el 95% corresponden a acciones de financiamiento. De un monto ejecutado de S/. 3,272'000,000.00 el 75.4%, equivalentes a 2,466'000,000 de soles, pertenece a la componente de crédito. Las cifras son a diciembre de 1982.

La línea de inversiones ocupa el segundo puesto con 96 proyectos y 580 millones utilizados. Más atrás queda la componente de Transformación y Servicios con 12 proyectos y un gasto de 220 millones.

En Promoción y Fomento se realizaron sólo 4 proyectos con 6 millones de soles. El componente de investigación no registra utilización de recursos, lo que hace evidente el descuido que hubo respecto a este tipo de acciones.

4.1.1. Créditos y Asistencia Técnica

El Programa de crédito se constituyó en el componente más destacado del PRODERM. Definitivamente esta fue una resultante del desarrollo de la ejecución antes que una premisa preestablecida. El peso de las operaciones de financiamiento, convirtió en un hecho corriente que el proyecto fuese confundido con una entidad de naturaleza crediticia.

La idea del crédito era la de brindar capital a los campesinos pobres para que pudiesen mejorar sus resultados productivos, incrementando sus ingresos y su disponibilidad de alimentos. Asimismo, valerse de la operación financiera para introducir cambios tecnológicos, mediante la asistencia técnica, proporcionada por el mismo proyecto.

El crédito PRODERM tenía como características el cobrar tasas más bajas que las ofrecidas por el Banco Agrario. Esto supone una doble promoción, ya que las tarifas del Banco Agrario son reducidas en el sistema financiero regular.

Las modalidades de entrega de los préstamos a los usuarios son dos: una es a través del Banco Agrario que mantiene fondos del proyecto en fideicomiso. En este caso el agricultor presenta a las oficinas del PRODERM su solicitud y luego de aprobada, se dirige a la ventanilla del banco a recabarlo.

La otra modalidad, son los préstamos que el PRODERM entrega directamente en el campo y que se emplean para cubrir zonas alejadas y situaciones de emergencia, por montos reducidos. Hasta 1982 se hizo uso de la modalidad directa en una proporción bastante mayor, que el número de préstamos recabados en ventanilla del Banco. En 1983, la relación se invirtió y los directivos establecieron el criterio de tender a centralizar todo el programa en el banco.

A fines de 1983, el número de créditos otorgados alcanzaba una cifra de 3,983, sobre un monto acumulado de 3,117'000,000 de soles, que en moneda extranjera implica un aproximado de 4'091,000 dólares.

CUADRO N° 2

PROYECTO DE DESARROLLO RURAL EN PRODERM 79-82

(Montos en millones de soles)

	1979-1980			1981			1982			Acum. al 31.12.82		
	N° P.	Monto	%	N° P.	Monto	%	N° P.	Monto	%	N° P.	Monto	%
1. Crédito	376	448.7	72.5	426	822.0	67.5	1,494	1,195.3	83.2	2,296	2,466	75.4
2. Inversión	36	75.2	12.2	29	341.4	28.0	31	163.4	11.4	96	580	17.7
3. Transf. y Serv.	4	94.8	15.3	1	52.7	4.3	7	72.9	5.1	12	220	6.7
4. Prom. y Fom.	-	--	-	1	1.0	0.1	3	5.3	0.3	4	6	0.2
5. Invest.	-	--	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. TOTAL	416	618.7	100.0	457	1,217.1	100.0	1,535	1,436.9	100.0	2,408	3,272	100.0

FUENTE: Oficina Financiera del PRODERM.



El 86% de los créditos otorgados y el 52% de los recursos financieros, se destinaron a la línea agrícola del programa de crédito, integrada por avíos (capital de trabajo) para cultivos y semilla. El principal receptor de estos créditos es el cultivo de papa, que absorbe hasta -- 1983, un número de 3,253 préstamos, lo que representa el 95% de la línea agrícola y el 82% de todo el programa.

La línea de avíos pecuarios, recibió de otra parte el 12% de los préstamos y el 17% de los recursos. La actividad privilegiada en este caso fueron los créditos para vacunos, que suman 400, equivalente al 88% del total otorgado en esta línea.

Para la línea de mecanización le correspondió solamente 20 créditos (0.5%), pero logró comprometer el 12% de los recursos financieros globales. En comercialización se contabilizaron 39 préstamos y 8% de los recursos. Otras líneas menores lograron reunir 43 créditos y el 11% de los -- fondos de financiamiento.

La gran mayoría de los créditos del PRODERM recaen sobre beneficiarios individuales. Se cuentan al mes de diciembre del 83, un número de 3,655 prestatarios, que viene a ser el 91.7% de todos los créditos. El monto movilizado para cubrir a esta población asciende a 1'319,000 dólares, que corresponde al 32% de los recursos para financiamiento. Los préstamos individuales son fundamentalmente de corto plazo, para avíos de campaña.

Los créditos asociativos, fundamentalmente dirigidos a comunidades campesinas, aunque en algunos casos abarcó empresas e instituciones no campesinas de apoyo al agro, concentraron sólo 328 préstamos aprobados, y sin embargo absorbieron 2'771,000 dólares, equivalentes al 68% de los fondos de la componente de crédito.

En cuanto a la distribución por microregiones, se constata la posición privilegiada de Anta que recibió más de la mitad de los recursos en el acumulado a 1983. En 1982, las provincias altas fueron excepcionalmente consideradas para luego decaer.

CUADRO N° 3

VALOR CREDITOS POR MICROREGION

					<u>Acumulado</u>
Anta	97	41	36	51	58.2
Andahuaylas	0	30	12	15	15.2
Provincias					
Altas	3	29	52	33	26.5
Global	-	-	-	1	0.1
TOTAL	100	100	100	100	100.0

4.1.2. Inversiones

El PRODERM definió la componente de inversiones, como aquellas acciones de refuerzo a la actividad económica y de mejoramiento de las condiciones de vida que realiza el proyecto, sin esperar una retribución directa por las mismas. Las inversiones se destinan a obras de infraestructura en tres categorías básicas: inversiones productivas; inversiones viales; y proyectos sociales.

Al 31 de diciembre de 1982, que es la fecha a la que se dispone de información, se contabilizaron 96 proyectos de infraestructura, por un monto de 580 millones, equivalentes al 18% del total del gasto de ejecución.

En infraestructura productiva se contaron 13 proyectos con un monto acumulado de 89.7 millones de soles, que representa el 15% de los recursos de la componente de inversión. En la línea productiva se consideran fundamentalmente obras de drenaje y riego.

En infraestructura vial, se pusieron en marcha 11 proyectos por un monto de 281 millones, la mayor parte de los cuales se colocaron en 1981 (88.5%) para la realización de la vía Cusco - Santo Tomás. En el acumu

lado, el esfuerzo en la construcción de vías absorbió el 48% de los recursos de la componente inversión.

El propósito de las inversiones en vialidad es el de apoyar la integración de las microregiones a los mercados regionales y extraregionales. Para esto, se ordenó destinar recursos a algunas vías troncales en -- coordinación con el Ministerio de Transportes, y a accesos secundarios, de -- interés básicamente local.

En cuanto a la inversión en infraestructura social, se cuentan 72 proyectos, para un monto de 209 millones de soles, equivalentes al -- 36% de los recursos de la componente inversión. Destacan las obras referi -- das a agua potable y la edificación o refacción de escuelas, y las construc -- ciones de locales comunales.

4.1.3. Transformación y Servicios

Bajo la componente de Transformación y Servicios, se agrupan el rubro de "pequeños proyectos productivos" que apunta a aumentar el ingre -- so campesino mediante acciones dirigidas a elevar el valor agregado de la -- producción agropecuaria; el rubro de "comercialización", orientado a mejorar los sistemas y mecanismos de colocación de productos en los mercados locales, regionales y nacionales, y perfeccionar los canales de abastecimiento de pro -- ductos esenciales para la población; y el rubro de "fondos rotatorios" que -- constituye un programa especial que permite habilitar con recursos financie -- ros a los mismos campesinos a través de sus organizaciones, para que se en -- trenen en su manejo apoyando pequeños proyectos de su comunidad. La experien -- cia de estos fondos se concentró en la comercialización de productos indus -- triales e insumos para los campesinos. En perspectiva se espera convertir -- los en centrales de servicios.

Los montos de la componente "Transformación y Servicios" a -- diciembre de 1982, son reducidos, comprometiendo un 7% de los recursos del -- proyecto. Los fondos rotatorios no habían entrado a operar a esa fecha, --

puesto que recién lo hicieron en 1983, por lo que no insumieron recursos.

4.1.4. Promoción y Fomento

Se trata de un componente de menor significación en cuanto a recursos y personal técnico. Los objetivos de estas líneas son:

- En el aspecto de promoción, estimular y consolidar la estructura organizativa de las comunidades, empresas comunales y organizaciones de segundo grado de los campesinos; y mejorar la capacidad técnica en aspectos de producción, comercialización, administración, transformación.
- En el aspecto de fomento, promover el mejor uso de la tierra, semillas, ganado y de la reforestación.

V. LINEAS DE DESARROLLO

5.1. Línea Agrícola

Como se ha señalado, el PRODERM concentró lo fundamental de sus esfuerzos a apoyar la actividad agrícola en las microregiones bajo su jurisdicción. Dentro de esta preocupación, lo más destacado resultó siendo el programa de avíos, es decir de créditos para capital de trabajo de aplicación en la agricultura. El 86% de los créditos otorgados por PRODERM entre 1979 y 1983, correspondieron a los aviajes, lo que en términos de recursos financieros comprometidos representó el 52%.

Otras sublíneas que alcanzaron menor relevancia son las de semillas - ros de compra de semillas; mecanización; cultivos andinos; conservación de suelos e investigación.

5.1.1. Avíos Agrícolas

Los destinatarios de los avíos del PRODERM se clasifican en dos modalidades:

- a) Beneficiarios Asociativos o Comunales;
- b) Beneficiarios Individuales.

El mayor número de créditos recae en prestatarios individuales, registrándose, al paso del tiempo, un crecimiento de la participación de este tipo de créditos sobre el total, en desmedro de los asociativos. A su vez puede verse que en relación a los montos movilizados la suma final -- aún favorece a los avíos asociativos o comunales, debido a que cada uno de ellos compromete cifras bastante más altas que cada crédito individual considerado separadamente.

Avíos Asociativos o Comunales

Por definición se trata de préstamos destinados a beneficiar a entidades de manejo colectivo, lo que en principio incluía a las empresas creadas por la reforma agraria y las unidades asociativas constituidas dentro de las Comunidades Campesinas.

En la práctica sólo el área de Andahuaylas hasta el año 1982, recibió créditos para Cooperativas, dentro de un intento de parte del PRODERM de reflotarlas de la aguda crisis económica que venía afectándolas. En el resto de microrregiones lo que predominó fueron los créditos a las comunidades para el desarrollo de sus unidades asociativas.

Con anterioridad a la reforma agraria, las Comunidades Campesinas contaban con pequeñas extensiones colectivas cuya finalidad era proveer fondos para gastos de interés de la comunidad en su conjunto.

Aquellas Comunidades que fueron beneficiarias de la reforma -- ampliaron su disponibilidad de este tipo de tierras. De acuerdo con los cri

terios predominantes en la época, los técnicos estatales pretendieron introducir un elemento de tipo empresarial dentro de la institución ancestral de los campesinos. Así se intenta que las tierras y demás propiedades colectivas sean administradas mediante un sistema semi-cooperativo, readecuando para esta finalidad los órganos de gobierno comunero, dentro de una óptica de gestión productiva.

Las esperanzas de la reforma se frustraron en gran medida, debido al arraigo de la producción individual y la evidente falta de preparación técnica y empresarial de los dirigentes comuneros. Las llamadas "empresas comunales" adolecían de problemas de planificación, dirección y control. Adecuar la organización de la comunidad y su potencial de tierras, bienes y mano de obra, a las condiciones del mercado, resultaba un reto muy difícil de vencer.

El PRODERM, participando de alguna manera en el criterio de intentar las formas colectivas sobre las individuales, estimando además que esta era una vía para alcanzar el mayor número de beneficiarios, prestó mucha atención a sus necesidades de recursos para la producción. En la formulación se decía que estas unidades asociativas podían ser mecanismos adecuados de capitalización, mejoramiento tecnológico, cohesión comunal y redistribución del ingreso.

Sin embargo, mostró las dificultades para introducir estos nuevos criterios a la estructura tradicional comunera. A los campesinos les resulta difícil asimilar la necesidad de desarrollar el trabajo asociativo más allá de lo que podría ser el interés común inmediato: determinación de rotaciones agrícolas, limpieza y defensa de canales, arreglo de caminos, construcción de locales. El trabajo para la "empresa comunal" entra en contradicción con la dedicación a la parcela propia, mucho más cuando los jornales son muy bajos. Las tierras comunales pueden plantear también serios contrastes con las dimensiones de las propiedades individuales, generando presiones hacia nuevos repartos entre los campesinos.

De la experiencia vivida por las empresas comunales puede a -

firmarse que, si bien en algunos casos pudieron obtener logros positivos en el proceso de capitalización, siendo notable el ejemplo de Anta, donde 15 entidades de este tipo lograron adquirir tractores, cosechadores, vehículos y equipos, en lo esencial el paso del tiempo fue agotándolas. El PRODERM registró esta evolución a través del índice de moras que fue haciéndose cada vez más preocupantes para estas unidades.

En Anta, donde se había obtenido los mejores resultados, el PRODERM debió retroceder desde un número de 32 empresas comunales atendidas en la campaña 80-81, a 23 en la 81-82, y apenas 12 en la 83-84. Para las otras microregiones el descenso fue aún más pronunciado.

El procedimiento de aprobación de los avíos comunales, seguía en general una metodología bastante simple, cuyos pasos principales eran los siguientes:

- El técnico del PRODERM efectúa un recorrido de los campos con los directivos de la Comunidad, definiéndose en cada caso los cultivos a los que se apoyará.
- Se prepara un primer borrador del plan de créditos.
- Se somete a la Asamblea General de la Comunidad, el borrador elaborado, se recaban sugerencias y se introducen los reajustes necesarios. Al final se suscribe el Acta de Aprobación.
- Se organiza el expediente del préstamo, se suscriben contratos y se procede a la ejecución de la partida correspondiente.

Puede observarse que el procedimiento no incluye exigencias de evaluación de campañas anteriores ni el ajuste de los créditos a determinados planes y objetivos de desarrollo microregional. Presionado por la velocidad de la ejecución, el PRODERM optó muchas veces por aprobar préstamos tal cual eran solicitados por los dirigentes comuneros.

En cuanto al seguimiento técnico, puede afirmarse que fue bastante limitado por falta de personal. Las áreas sujetas a supervisión eran las de gestión y producción.

Sobre la utilización de tecnologías cabe anotar que el único cultivo que recibió apoyo en semilla mejorada fue la papa, bajo un sistema de combinación de 50% híbridas y 50% nativas. La maquinaria se utilizó en varias oportunidades para preparar el terreno para diferentes cultivos y para la cosecha de trigo y cebada. En otras circunstancias se recurrió a la yunta. Los fertilizantes y pesticidas se destinaron mayormente a la papa.

En general hubo restricciones de parte de los dirigentes comuneros a retribuir en salarios, el empleo de mano de obra en faenas comunales. Sólo en muy contadas comunidades se aplicó la parte del crédito que proveía jornales. En algunos casos se pagó la faena en semillas y en otros apenas se cubrió el consumo de chicha.

Avíos Agrícolas Individuales

La estrategia inicial del PRODERM privilegiaba claramente -- aquellos créditos con beneficiarios asociativos sobre los individuales. Entre 1979 y 1982, los prestatarios individuales captaron un promedio de 10%, de todo el programa crediticio, para subir espectacularmente a un 75% en -- 1983, tendencia que por lo que se sabe concluiría consolidándose en años posteriores. De 3,233 préstamos individuales, alrededor de 1,600 fueron otorgados en 1983.

En sus primeros años, el PRODERM daba más bien un carácter experimental a los créditos para personas y familias. En la medida que se vá tropezando con dificultades en el trato con las llamadas empresas comunales y se comprueban mejores resultados productivos y recuperaciones a nivel individual, se reorienta la preferencia del Proyecto.

La tesis básica que guía la difusión de los créditos indivi -

duales es la de que ellos permiten crear sujetos de crédito, es decir productores que puedan acceder a las condiciones que exige el Banco Agrario. El PRODERM intermediaría entre el campesino pobre y descapitalizado, para incorporarlo a los diferentes mercados que tienen que ver con el agro, entre ellos el de financiamiento.

La experiencia no fue muy exitosa debido a que era muy difícil hacer comprender al prestatario que había logrado aprovechar las ventajas que ofrecía el PRODERM, que las dejase para recabar capitales más caros en el Banco Agrario. Por otra parte los morosos del Proyecto, se reñegaban de todo crédito, lo que suponía una frustración de los esfuerzos promocionales.

La experiencia realizada arrojó sin embargo importantes lecciones. Se comprobó que el apoyo a la economía campesina no equivale a una modernización a ultranza. La introducción de tecnologías avanzadas, para las que los productores no están capacitados y que pueden resultar sumamente caras, se traducen en cosechas perdidas o en costos antieconómicos. La debilidad de los mercados regionales, aconseja además no lanzarse apresuradamente tras algún producto que tuvo una buena temporada, por que sus precios pueden caer en la campaña siguiente.

Sobre las posibilidades de recuperación de los créditos, el PRODERM experimentó en el período 1979-1983, una tasa de mora del 49%, que puede estimarse importante, debido a que el proyecto carecía del personal entrenado que pudiese ayudar a extraer el mayor provecho del programa crediticio. Imprevistos naturales y de mercado, también incidieron en el éxito o fracaso de los productores individuales y sus posibilidades de repago.

La evaluación del PRODERM para el año 1983, insistió en que una de las causas de la mora, era la excesiva preocupación de los técnicos del Proyecto para ampliar el número de beneficiarios, descuidando el seguimiento y la evaluación de los préstamos ya otorgados.

La forma como se plantearon las finalidades y condicionamien-

tos de los créditos individuales pueden ser resumidas en el siguiente esquema:

- Los créditos vienen "amarrados" a la entrega de semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas, y sólo una parte mínima se consigna en efectivo.
- Los desembolsos que se realizan en efectivo sólo pueden ser destinados a pago de jornales y a la adquisición de faltantes de semillas.
- La extensión aviada por el PRODERM alcanza dos "topos" (0.6 Has.) para sembrado de papa.
- Las tasas de interés son siempre inferiores a las del Banco Agrario.

Uno de los primeros proyectos de crédito individual se ensayó en Anta, en la comunidad de Equeco Chacán, una de las más grandes y de mayores tradiciones en la zona. En su tiempo lideró fuertes movilizaciones contra los antiguos hacendados, para convertirse luego en un área privilegiada de los programas de desarrollo agrícola y rural.

Fue en esta comunidad en la que se introdujo por primera vez entre 1965 y 1968, las variedades de papa denominadas "Renacimiento" y "Mantaro", con buenos resultados. Al llegar el PRODERM, sin embargo, ya las dos variedades mencionadas habían ingresado en franca degeneración bajando sus rendimientos.

Como reemplazo se pensó en llevar la variedad "Yuníday" que combinada con las especies nativas, brindó resultados satisfactorios, no sin antes pasar por algunos problemas de adaptación y de manejo técnico.

Al ingresar a la comunidad proponiendo su programa de créditos, el PRODERM no ocultaba su temor de que las distribuciones de dinero a nivel individual acentuase las tendencias a la desarticulación de la vida co

munal. Para contrarrestar este riesgo se pidió la intervención de la Asamblea para que aprobase la iniciativa y canalizase las inscripciones. Además se pidió a los directivos de la comunidad garantizar solidariamente a los prestatarios, lo que quedó como un enunciado que no tenía forma de ejecutarse.

Al analizar las extensiones de tierra se comprobó que dentro de las 672 familias comuneras se registraba un promedio de 2.5 Has., contándose entre 0.7 y 0.3 Has. cultivadas con papa y maíz para cada unidad familiar. En acuerdo con la asamblea se fijó el límite de dos "topos" o 0.6 Has. por jefe de familia comunera.

Para empezar a entregar los créditos se impulsó la organización de "Comités de Prestatarios", distribuyéndolos por sectores y encargándoles la distribución de los insumos. La participación se incrementó notablemente, pero sólo llegó hasta el momento de la siembra. Durante todo el período productivo, cuando debían efectivizarse las demostraciones técnicas, al momento de la cosecha y del ingreso al mercado, así como en la fase de las recuperaciones, los comités ya no funcionaron.

En la campaña 1979-1980, se llegó a otorgar 157 préstamos individuales en la misma comunidad de Equecú Chacán, lo que representaba el 23% del total de familias. Se entregó 250 Kg. de semilla "Yunday" a cada beneficiario, requiriéndose un total de 900 Kg. para cubrir los dos topos que componían la superficie bajo aviaje (1,500 Kg./Ha.). Esto implica que sólo un 27% del requerimiento fue proporcionado mediante el crédito PRODERM.

Para el primer año, se estimó que la introducción de la semilla tenía un carácter de propagación y adaptación. El resto del área parcelaria fue sembrada con semilla propia al estilo tradicional, o con aquella adquirida con la parte de efectivo proporcionado por el crédito PRODERM. También se consideró fertilizantes, pesticidas y uso de maquinaria dentro del crédito proporcionado a los campesinos.

En la implementación se designó un técnico agropecuario para

esta Comunidad que se encargó de la distribución de insumos, del seguimiento técnico y además participó en la recolección de información para la evaluación que se efectuó de este proyecto.

El denominado seguimiento técnico no se desarrolló en base a un plan claramente definido. El mejoramiento de semilla de papa no formaba parte de un conjunto de otras líneas, como prácticas de desinfección de los tubérculos antes de la siembra, almacenamiento, selección de la semilla por tubérculos y por plantas; de tal manera que, el mejoramiento de semilla tuviese un tratamiento integral y no sólo la introducción del material.

No se efectuó una labor de capacitación estructurada; sino más bien, se hizo un seguimiento crediticio, que serviría además para observar el comportamiento de la variedad Yungay. Estas deficiencias en la preparación de los paquetes tecnológicos y en la capacitación se dieron por la desarticulación entre los equipos técnicos; éstos siempre tenían presente la visión que PRODERM era más de tipo crediticio.

Con el CENCIRA no se lograron acuerdos efectivos de coordinación y el Ministerio de Agricultura estaba atravesando una nueva etapa de reestructuración. Operativamente no existían condiciones para contratar el número de técnicos que requería un Programa de Capacitación. Asimismo un condicionante importante -tal vez, de mucha influencia- era que no se tenía suficiente conocimiento sobre la "agricultura campesina" para elaborar paquetes tecnológicos y programas de capacitación adecuados para el grupo objetivo del PRODERM.

Al término de esta primera campaña se efectuó una evaluación de resultados. Dicha labor fue encargada al Economista Jesús Guillén y al Sociólogo Ana María Madueño. A continuación comentaremos sobre algunas de sus conclusiones:

Indican que los rendimientos obtenidos con la variedad Yungay fueron superiores a las otras para el 67% de los prestatarios, pero en cambio

el 22% obtuvo rendimientos similares y el 10.8% tuvo rendimientos muy bajos^{1/}.

En cuanto a los ingresos monetarios obtenidos para el 100% - del área sembrada con papa, la evaluación estimó que 105 familias (el 67% de los prestatarios) podrían pagar el íntegro del préstamo; 35 familias (22%) - estuvieron en condiciones de amortizar el 83% de la deuda y 17 (11%) sólo podrían haber amortizado el 31% del préstamo^{2/}.

Los factores atribuibles para una baja recuperación del préstamo se dieron por problemas en el brotamiento de la variedad Yungay, suelos pobres, infestación de nemátodos, deficiente control fitosanitario y falta de lluvias en etapas críticas. Se detectó además, ausentismo en algunas unidades familiares.

Se verificó, asimismo, que los niveles de fertilización utilizados en esta Comunidad eran relativamente altos. Se interpretó esto como una respuesta para atenuar los riesgos atribuidos a la pobreza de los suelos y la infestación de nemátodos principalmente. Es una comunidad que casi no deja áreas en descanso. No se efectuaron análisis de suelos para precisar estos problemas.

Señala asimismo la indicada evaluación que las respuestas de los productores no son homogéneas en la aplicación de innovaciones y en general, en el uso de tecnologías y "esto se debe, fundamentalmente a la pobreza diferencial de los parcelarios determinada a su vez por la calidad y cantidad de recursos que poseen". Más adelante se agrega que "sólo una minoría está en posibilidades de constituirse en sujetos de crédito".

Al final de la campaña la recuperación de los préstamos a la fecha pactada fue del 71%. Este porcentaje confirmó los resultados de la evaluación. La baja recuperación podemos también atribuirla a un deficiente

1/ "Evaluación Créditos Individuales en la C.C. de Chacán" - J. Guillén, A. M. Madueño - pág. 17 - PRODERM Cusco, Setiembre 1980.

2/ Op.cit. pág. 18.

mecanismo de recuperación y una cuestión de imagen del Proyecto que no impuso la disciplina del Banco Agrario a la cual los campesinos consideran bastante clara. No era muy definida la política crediticia para el tipo de beneficiario con el que se trabajaba, esto es, si su finalidad era por ejemplo la de preparar sujetos de crédito para el Banco Agrario. También había desconocimiento y falta de experiencia en programas de crédito por parte del personal del PRODERM.

Estas deficiencias tienen importancia, no sólo en términos financieros, sino por la influencia que ejercen sobre el aumento de la productividad misma. La recuperación debe ser considerada como un factor para que el agricultor se esfuerce en hacer un uso eficiente de sus recursos.

En la campaña 1980-81 se continuó con los préstamos individuales únicamente en esta misma Comunidad. El número de prestatarios disminuyó a 138 y esto se atribuyó a que existían parcelarios en situación de mora con relación a la campaña anterior, otros que ya no requerían semilla de papa y algunos que no les convenía el crédito "amarrado" del PRODERM^{1/}.

Se ampliaron las variedades de papa y se efectuó una asignación más cuidadosa de los créditos. Se observó que la variedad Yungay estaba logrando aceptación y de que era un buen sustituto a la Renacimiento. Podía considerarse perspectivas exitosas en ese sentido.

Para el período 1981-82 se inicia la ampliación de éstos préstamos individuales en la microregión de Anta. Se programa el otorgamiento de 500 créditos. En su implementación se distinguieron los siguientes tipos o grupos de prestatarios:

En los préstamos para papa:

- De tecnología intermedia tipo "Equeco Chacán", que considera el paquete completo destinado a comunidades que ya tie -

^{1/} Damos esta denominación porque son créditos que en su mayor parte son entregados con cargo a la recepción de los insumos por parte de los beneficiarios.

- tenen un conocimiento tecnológico básico.
- A través de la entrega de semilla principalmente para las denominadas comunidades con "tecnología tradicional", donde aún no es factible transferir todo el paquete.
 - Tipo concentración parcelaria^{1/}, donde los comuneros para efectos del crédito cultivaron un sector continuo que se encontraba en descanso. Las labores como preparación de tierras y controles fitosanitarios se efectuaron colectivamente pero la responsabilidad por el crédito era individual. Se aplicó una tecnología de nivel intermedio.
 - Préstamos ejecutados mediante el Proyecto de "Investigación en Sistemas de Cultivos Andinos" (PISCA), para que se experimentase en el otorgamiento a pequeños agricultores que no habían sido beneficiarios de crédito estatal. Se aplicó en 4 comunidades ubicadas en la parte media de un valle interandino^{2/}.
 - Préstamos para cultivos hortícolas, mediante un Comité de Productores de tomate. Se suministró créditos para este cultivo en áreas nuevas. Se trataba de ex-feudatarios^{3/} beneficiarios de la Reforma Agraria.

Además integraba a productores que no podían acceder a los préstamos por no satisfacer los requisitos legales^{4/} que exige el Banco Agrario. Estaban ubicados en la parte baja de un valle de clima templado y con riego. Por tratarse de una producción para el mercado aquí se cumplía la finalidad de preparar sujetos de crédito, o sea de apoyarlos.

1/ Fue implementado en la Comunidad de Piñancay.

2/ "Valle Sagrado de los Incas", distrito de Pisac.

3/ Se denomina así a los ex-colonos de las haciendas que fueron expropiadas por la Reforma Agraria.

4/ Principalmente porque no eran propietarios de las tierras que trabajaban.

con un crédito inicial de condiciones blandas para incorporarlos a las condiciones financieras de la Banca Estatal.

En los préstamos para papa, el mejoramiento de semilla ya no se efectúa en base únicamente de la variedad Yungay. Se propone "refrescar" las variedades nativas combinándose con la introducción de híbridos adecuados a condiciones de clima, suelos, mercado y hábitos de consumo de la familia campesina.

En la implementación se comenzó a enfrentar a las condiciones restringidas del mercado de semilla de papa, en esta región. Su requerimiento por parte de los agricultores es alto y es uno de los factores fundamentales para lograr incrementos en los rendimientos.

Los problemas de asistencia técnica se hicieron más críticos, por el número de créditos tramitados y además porque en las denominadas comunidades con "tecnología tradicional" las necesidades de capacitación eran mayores.

A partir de la campaña 1982-83 se amplía la tramitación y ejecución de los préstamos individuales a las otras microregiones. En Paruro y Canas-Canchis se trabaja con presupuestos que consideran también una tecnología intermedia como en Anta. En Paruro por su variada fisiografía se otorgan los préstamos en forma dispersa y no se disponía de servicios de abastecimiento de insumos, ni privados ni estatales. Canas-Canchis en cambio se encuentra en un eje de comercialización bastante importante a nivel regional.

En la microregión de Acomayo se otorgó préstamos en la parte alta. En esta área se desarrolló un proyecto (SAVIF) bastante novedoso a cargo de una congregación española con la Comunidad de Acopia. Se logró establecer un sistema mediante el cual los comuneros que estaban de acuerdo con las condiciones que se les planteaba entregaban anualmente sus parcelas al Proyecto, el cual se encargaba de su administración a lo largo de la campaña y al tiempo de la cosecha la producción era distribuida a medias (50 -- 50).

Se utilizaron sólo los terrenos mecanizables y la comunidad como organización no participó en este Proyecto. Los otorgantes de tierras no asumían ninguna obligación o responsabilidad en la campaña.

Se logró concentrar una importante superficie (alrededor de 200 Has.), se aplicó una tecnología alta en el cultivo de papa y se obtuvieron altos rendimientos.

Sin embargo, después de tres campañas perdió perspectiva este proyecto porque no se avizoraban las condiciones para su transferencia a los comuneros. Estos desconocían la escala y características del manejo del proyecto. El mejoramiento tecnológico igualmente no había sido interiorizado porque no se hizo capacitación.

Al aparecer en escena el PRODERM en esta nueva región, los de SAVIF proponen trabajar con los créditos y condiciones de éste, con la finalidad de ir aproximando a los comuneros a las condiciones del mercado financiero. Pero los comuneros no aceptaron el cambio, se basaban en que las condiciones anteriores les eran más favorables.

SAVIF no quiso continuar con la administración, ésta fue asumida por el PRODERM, pero se inicia la desestructuración de lo concentrado y todo vuelve a la situación inicial tradicional, con excepción de un reducido grupo que trabaja con el programa de créditos PRODERM en forma individual.

Se había privilegiado el mejoramiento tecnológico sin considerar el aspecto organizativo y la capacitación. PRODERM al tratar que los comuneros asumiesen las responsabilidades del crédito, provoca la desintegración porque su implementación es bastante débil para asumir el reforzamiento de la organización comunal y el mejoramiento o mantenimiento de la tecnología alcanzada.

En el sector de Sanqarará - Pomacanchi de esta misma microrregión en cambio, los campesinos utilizan una tecnología tradicional. En las labores de labranza utilizan la chaquitilla, no utilizan variedades mejora-

das, fertilizantes y pesticidas en mínimas proporciones. Se inició el programa de créditos a través del mejoramiento de semilla de papa priorizándose a las variedades nativas y paulatinamente se está logrando el uso de fertilizantes y pesticidas. Se está aplicando el sistema de "al partir" con características similares al de SAVIF, pero en escalas menores y para lograr un nivel tecnológico medio.

Como corolario de este acápite comentaremos sobre algunos aspectos con relación a la finalidad y el impacto de los créditos individuales. Las preocupaciones centrales eran si se estaba logrando un efectivo mejoramiento tecnológico o simplemente se provocaba una capitalización temporal y si se aplicaba una estrategia adecuada para lograr el desarrollo rural.

Para tratar estos temas nos basaremos en documentos internos preparados por Johan de Meyere, que reflejan en alguna medida, las inquietudes, preocupaciones y vacíos que existían.

En un primer documento^{1/} de Meyere se refiere a las condiciones que tiene el desarrollo microregional en el Sur-Oriente de la región andina.

Comenta que el Sur-Oriente tiene mercados bastante débiles, muy alejados de los grandes mercados de la costa y que además se deben considerar los limitantes de clima, dispersión geográfica, etc., que origina que los costos de producción sean elevados.

Indica que si en productos como la papa un programa logra una cobertura importante para mejorar su tecnología, puede provocar una disminución en los precios que afectaría a los productores que no obtienen buenos rendimientos reduciendo sus ingresos monetarios de los pequeños excedentes.

^{1/} "Documento de discusión para la evaluación interna de tres años de trabajo del PRODERM", pág. 3 - Johan de Meyere, PRODERM, Cusco, 1982. De Meyere es un economista holandés que trabajó en este Programa.

que aportan al mercado.

Concluye que se debe trabajar con productos que tengan ventajas comparativas, es decir, cultivos originarios de esta región menos exigentes en insumos importados por tener una mayor resistencia a enfermedades y plagas. Se refiere a la utilización de variedades nativas en papa y la promoción de los denominados cultivos andinos, (quinua, tarwi, etc.) que además mejoraría el nivel alimenticio de la familia campesina.

PRODERM en cierta forma sigue esta línea. Siempre ha estado presente esta preocupación de no introducir en papa variedades exigentes en niveles apreciables de fertilización y uso de pesticidas. En cuanto a los cultivos andinos todavía existen limitantes tecnológicos (desamargado en tarwi y dificultades en la cosecha de quinua, aún no resueltos por ejemplo), o se encuentran a nivel experimental. Además los cultivos que se promuevan requieren un nivel de demanda garantizado.

Con referencia al manejo específico de los préstamos individuales, Johan de Meyere preparó otro documento^{1/}. Su planteamiento central es de que por ser reducido el excedente obtenido por el productor en el primer año del préstamo en papa, éste probablemente será utilizado en gastos de consumo familiar y que si se implementasen préstamos con obligaciones de pago después de la segunda campaña el productor podrá reinvertir al final de la primera campaña en la adquisición de insumos y así beneficiarse con mejores precios. Tendría así la oportunidad de capitalizarse en semilla y formaría un capital de trabajo utilizable para la tercera campaña. Con esto la recuperación tendría una mayor garantía y se evitaría problemas administrativos al cobrarse después de cada dos campañas.

A nivel de manejo del crédito la propuesta es interesante. El sistema vigente considera la inscripción por campaña y esto no se adecúa a programas de mejoramiento de papa en pequeñas superficies donde el primer

1/ "Algunas observaciones sobre el Sistema de Avío Agrícola Individual" - J. de Meyere - PRODERM, Cusco, Febrero 1982, pág. 12.

año tiene el carácter de propagación y recién a partir del segundo se instalan campos comerciales. Requeriría experimentar el planteamiento, pero en este sentido PRODERM no ha desarrollado alternativas.

En los meses de febrero-marzo de 1984, PRODERM contrató -en calidad de consultor- al Economista Roberto Haudry^{1/} para que efectuase una evaluación del programa de créditos. Creemos que es importante comentar sobre las conclusiones más relevantes a que arribó con relación a los créditos agrícolas, indica "que con una cobertura de más de 3,800 prestatarios y una inversión en créditos superior a los 4 millones de dólares, se trata del programa más importante en la región de la Sierra".

"Que la cartera de créditos en general tiene una tasa en mora del 44%, que para este tipo de programas es bastante alta, y que esto se debe a la prioridad dada en inscribir nuevos prestatarios".

Para los créditos agrícolas indica "que la tasa de mora es del 49.6%. Que esta tasa igual que la anterior, se podría explicar porque el proyecto se ha visto presionado a dar prioridad al otorgamiento de nuevos préstamos descuidándose el seguimiento y la evaluación de los concedidos".

"Que el personal técnico tiene un concepto equivocado de que el PRODERM es un programa de Crédito porque de acuerdo a sus objetivos se trata de un proyecto de Desarrollo Rural en el cual el crédito es un componente. Y que si esto no se acompaña con una sostenida asistencia técnica es inútil e inclusive perjudicial a los campesinos pobres".

Se trata de una evaluación del PRODERM como entidad crediticia, sin considerar las condiciones de conjunto en que se desarrolla este proyecto, tales como los factores institucionales y las condiciones de la actividad agropecuaria en esta región.

^{1/} "Situación del Programa de Créditos PRODERM al 31.12.83-R. Haudry de Soucy. Conclusiones y Recomendaciones, pág. 1. Cusco 1984.

Sin embargo sus observaciones son válidas desde el punto de vista del manejo del capital financiero porque existen principios básicos -- que no se puedan soslayar en todo caso si se han dado tratamientos especiales, precisarlos.

Resalta la falta de evaluaciones y organización de la información dentro del PRODERM y esto refleja la falta de su priorización, impulsado por el activismo y la presión para la colocación de fondos. Es evidente que existe sobredimensionamiento en cuanto al número de créditos en relación con sus recursos operativos.

Sobre las condiciones en que se ejecuta este crédito, también es evidente la falta o deficiencia en la asistencia técnica; pero el PRODERM tiene limitaciones presupuestales e institucionales para implementar un programa propio de capacitación y además está condicionado a que esto lo debe desarrollar a través de entidades estatales.

Pero lo más importante es efectivamente saber cuál es la finalidad de sus créditos. Pensamos que es crear sujetos de crédito pero además apoyar a los que no pueden acceder al mercado de créditos existentes con la finalidad de mejorar las condiciones de un campesino ubicado en los estratos medios y bajos.

Una estrategia adecuada podría ser la de trabajar en dos niveles, o sea con los posibles sujetos de crédito formal y a los estratos bajos beneficiarlos con mecanismos de crédito en insumos (tanto en el otorgamiento como en la recuperación). Esto último se está implementando a través de los Fondos Rotativos, pero es reciente.

Un aspecto muy importante, que es pertinente comentar, es que Roberto Haudry en su informe^{1/} indica "que de una muestra analizada sólo el 4.4% obtiene el crédito agrícola dos o más veces" lo que "quiere decir" que 96 de cada 100 prestatarios no vuelven a solicitar u obtener otro préstamo

^{1/} Op.cit., pág. 46.

mc del PRODERM"^{1/}.

Se utiliza este indicador para medir el impacto del programa a través del crédito y esto tiene relación con la continuidad de la asistencia técnica y que unido al crédito garantizan la transferencia tecnológica. Es un indicador también del grado de aceptación del programa.

La Oficina Financiera del PRODERM preparó un documento^{2/} donde se analiza la metodología aplicada por R. Haudry presentando información y conclusiones alternativas.

Indican que Haudry efectuó el cálculo tomando como referencia el número de préstamos y no el de prestatarios y consideró a 1,250 nuevos prestatarios (de la última campaña) que no debían haber sido comprendidos porque no se les podía aplicar los criterios de repetitividad o deserción.

En el cálculo alternativo demuestran una repetitividad para los créditos individuales del 37% y en los comunales del 53%. La repetitividad determinada por la Oficina Financiera para las microregiones, es como sigue:

Anta	41%
Paruro	36%
Acomayo	19%
Canas - Canchis	31%

Para Acomayo es explicable este porcentaje porque el crédito se basa casi exclusivamente en el otorgamiento de semilla de papa. Esto quiere decir que la semilla recepcionada por los productores renueva o refresca su material por un período de 3 - 4 años, en el cual no solicitarían créditos.

^{1/} Op.cit. pág. 46.

^{2/} "Evaluación del Programa de Crédito-Oficina Financiera del PRODERM, Cusco, 1984.

Las razones de la no repetitividad podríamos atribuirla también a que para una parte de los productores su interés principal es adquirir semilla mejorada y no están de acuerdo con el crédito "amarrado" y probablemente porque la proporción en dinero otorgado es mínima. Estos productores pueden tener posibilidades de financiamiento (formal o informal) para adquirir fertilizantes y pesticidas. Pero también puede tratarse de productores que no han entendido los alcances de estos créditos y del uso de tecnologías y aquí el factor limitante es la capacitación.

Otro factor atribuible a la no repetitividad podría ser la deficiente administración de estos créditos por parte del PRODERM, o sea la inoportunidad en el otorgamiento de los insumos y en la tramitación de los préstamos al inicio de la campaña, así como una deficiente política y consecuente implementación de las recuperaciones y la falta de flexibilidad para adecuar los préstamos a las circunstancias de los agricultores en diferentes zonas.

Para los préstamos agrícolas comunales o asociativos el análisis de repetitividad no se adecúa, porque la ocurrencia de unidades comunales con dimensiones empresariales es reciente en las comunidades ya que es el resultado de la Reforma Agraria y para cualquier programa que apoye su desarrollo significa capacitar en gestión administrativo-empresarial por lo que sus resultados son de mediano y largo plazo.

5.1.2. Otros Componentes de la Línea Agrícola

Además del programa de avíos agrícolas, el PRODERM desarrolló otras sublíneas de apoyo a la actividad de los productores. Entre ellas destacan:

a) Semilleros y adquisición de semillas;

b) Mecanización Agrícola;

c) Fomento de Cultivos Advinos;

d) Conservación de suelos;

e) Investigación

- Semilleros y Adquisición de Semillas

El proyecto pudo comprobar desde un inicio la inexistencia de un sistema regional de producción de semilla, que incluyese desde la experimentación hasta la instalación de entidades proveedoras debidamente garantizadas. A nivel de transferencia tecnológica no se vislumbraba una clara política acerca de las variedades a propagar.

El Estado, a través del CIPA XIV puso en marcha un programa de producción de semilla de papa denominado "Proyecto de Transferencia Tecnológica" (PTT) que representando un paso muy positivo, no ha alcanzado volúmenes adecuados de producción para proporcionar una oferta significativa y estable para la región.

Por su parte el PRODERM, orientó su preocupación a proporcionar respaldo financiero tanto a los semilleros oficiales, manejados por el mismo CIPA y por la Universidad del Cusco; y a los particulares, denominados "oficializados". Durante la campaña 1981-1982, el Proyecto financió 116 Has. de semilleros.

Posteriormente, comprobando la necesidad de una supervisión cuidadosa para que los semilleros no fracasasen, el PRODERM intentó dotarse de infraestructura propia.

En lo que respecta a la adquisición y posterior distribución de la semilla, el Proyecto se propuso crear un Fondo Rotativo que permitiese hacerse cargo de toda la semilla dentro de su ámbito de influencia. El funcionamiento de este Fondo, crearía las condiciones para la estabilización de un mercado de semillas, especialmente de la papa.

Lo adquirido a través del Fondo debería pasar a los semilleros oficializados beneficiarios del Proyecto de Transferencia Tecnológica (PTT) del CIPA, y a los prestatarios del PRODERM.

De la experiencia realizada se ha comprobado una notoria dificultad para cubrir los requerimientos de los campesinos en materia de semillas. Una vez inscritos, los postulantes a los créditos individuales, ha habido insuficiente semilla para servirlos. Esto ha planteado la necesidad de otorgar el mayor énfasis a esta sublínea agrícola, esencial para el éxito de los objetivos del proyecto.

- Mecanización Agrícola

La mayor parte del financiamiento en esta sublínea fue destinado a la adquisición de tractores. Las limitaciones principales en que debe desenvolverse este tipo de tecnología son las condiciones topográficas que no permiten disponer de amplias superficies mecanizables y la altitud que disminuye el rendimiento de las máquinas.

Se han constatado muchas pérdidas por deficiente uso y mantenimiento de la maquinaria. Para la administración y empleo eficiente de tractores hacia falta un grado de capacitación que no se dispone en la zona.

En los primeros años del PRODERM se adoptaron decisiones referidas a la tractorización, considerando fundamentalmente la experiencia de Anta. En esta microregión, al concretarse la liquidación de la Cooperativa, se desató una enorme presión de parte de las comunidades para acceder a la maquinaria utilizada anteriormente por la empresa y para que el PRODERM financiara su reparación, por encontrarse en muchos casos en malas condiciones.

Las comunidades anteñas convirtieron la disposición de las máquinas en un "derecho". En esto jugaban necesidades reales, ya que la incorporación de tierras asociativas para las comunidades en terrenos planos hacía viable la mecanización, así como era posible dar servicio a las parcelas familiares. Pero de igual modo ingresaban factores de prestigio.

La entrega de tractores a las comunidades logró algunas mejoras en los resultados productivos, pero generó serios problemas de administración y en la conservación de las maquinarias. Como solución se optó por

concentrar los tractores en un pull a cargo de la "Central de Empresas Campesinas", lo que instituyó un mejor servicio, posibilitando una administración más racional, un mantenimiento más continuo y una más amplia cobertura.

El PRODERM tras verificar los problemas en el uso de tractores, decidió producir un giro hacia las pequeñas maquinarias, o mecanización intermedia. No se experimentó la financiación de otras máquinas como las cosechadoras.

- Fomento de Cultivos Andinos

Esta sublínea se incorpora formalmente en la campaña 83-84. Como cultivos andinos se entienden las especies de origen nativo que se mantienen a nivel de autoconsumo familiar. La papa es de neto origen andino, pero por el desarrollo tecnológico y de mercado que ha alcanzado, se le considera aparte. La quinua, es el más destacado de los cultivos andinos, que ya ha alcanzado una oferta que desborda los ámbitos familiares y que ha logrado un cierto desarrollo técnico. Otras especies son el Tarwi (*Lupinus Muabilis*), Kiwicha (*Amarantus Caudatus*), Oca (*Oxalus Tuberosus*).

El PRODERM suscribió un convenio con el Centro de Investigaciones en Cultivos Andinos de la Universidad del Cusco, con la finalidad de fomentar, promover y efectuar ensayos de producción en las comunidades. Sin embargo, si se pretende elevar su oferta a una mayor escala, habría que alentar su consumo, particularmente en las ciudades.

- Conservación de Suelos

Esta sublínea ha sido concebida de manera integral, considerando todos los aspectos que tienen relación con la conservación de suelos, es decir, desde la construcción de terrazas, cercos vivos, manejo de guano de corral, reforestaciones, etc. Sus resultados pueden considerarse favorables.

- Investigación Agrícola

La investigación agrícola se canalizó mediante convenio de apoyo financiero a la Universidad del Cusco y el CIPA. Las acciones fueron restringidas por falta de financiamiento, inestabilidad institucional en la Universidad y falta de planes de parte del Estado.

5.2. Línea Pecuaria

El apoyo del PRODERM a la actividad pecuaria ha debido tomar en cuenta las diferencias que se expresan a nivel de los valles interandinos y en las zonas altoandinas. En el primer caso, se desarrolla la crianza de vacunos y ovinos, mientras que en las alturas predomina la cría de alpacunos, vacunos y ovinos.

La producción de vacunos se extiende entre las empresas asociativas, medianos productores y campesinos. Por sus usos múltiples: carnes, leches, cueros; empleo para tracción durante la labranza, aplicación del estiércol como abono orgánico, resultan sumamente apreciados. Representan un rubro importante de ingreso monetario y ahorro.

El ganado ovino aporta lana y carne. Su explotación se desarrolla fundamentalmente dentro de la pequeña propiedad campesina. La carne de estos animales se destina en parte al autoconsumo y otra parte a la venta. La lana se entrega al mercado.

La ganadería de alpaca, característica de las zonas altas, proporciona la fibra de alta calidad y carne. La explotación la realizan campesinos comuneros, medianos productores y unidades asociativas.

El PRODERM ha establecido las siguientes sublíneas para el apoyo a la actividad pecuaria:

- a) Mejoramiento ganadero, que comprende avíos pecuarios de tipo asociativo e individual, y en este último caso brinda respaldo al ganado "criollo" y a las razas "mejoradas".
Asimismo comprende sanidad animal.
- b) Siembra y conservación de forrajes.
- c) Instalación de Granjas Asociativas.
- d) Adquisición de semilla de pastos y forrajes.
- e) Engorde de ganado y producción de derivados de la leche.
- f) Mejoramiento de praderas naturales.
- g) Instalación de semilleros.
- h) Investigación.
- i) Fomento y Producción de animales menores.
- j) Mejoramiento de la tracción animal.

Como puede apreciarse se trata de una programación sumamente amplia, y por sus características se ubica en el largo plazo, condiciones en las que no se ejecutaba el proyecto.

Al igual que en el caso de la línea agrícola, el PRODERM otorgó en sus primeros años, atención preferente a los créditos asociativos. Fue nuevamente en Anta, tras la liquidación de la Cooperativa, que se produce un fortalecimiento de las posesiones comunales y el intento por darles una tónica empresarial. El proyecto alentó y brindó financiamiento para la instalación de 17 establos comunales, los que absorvieron la atención por espacio de dos años; cuando empezaron a ganar mayor importancia los créditos individuales.

CUADRO N°

NUMERO DE CREDITOS PECUARIOS 80-83 SEGUN MODALIDADES

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>TOTAL</u>
Asociativo	17	7	11	2	37
Individual	--	1	336	83	420
Total	17	8	347	85	457

La actuación en paralelo de las unidades asociativas comunales y de la ganadería familiar plantea problemas similares a los que se ha hecho mención en el tratamiento de la línea agrícola. Sin embargo existen algunas peculiaridades como las siguientes:

- La explotación comunal del ganado absorbe poca mano de obra, lo que da origen a conflictos en relación a los puestos y turnos de trabajo. La introducción del sistema rotatorio es contradictorio con la especialización.
- Hay competencia por el uso de pastos naturales, entre el ganado comunal y el familiar.
- La explotación lechera logra un rápido crecimiento a través del sistema comunal. Las familias campesinas utilizan métodos tradicionales que no posibilitan rendimientos comerciales de leche.

El PRODERM considera los créditos para la adquisición de ganado como aportes de capitalización. En el rubro de avíos incluye el mejoramiento genético, la sanidad animal y la instalación de pastos y forrajes.

De la experiencia, los técnicos del Proyecto, pudieron concluir que en una primera etapa lo conveniente era dar acento al aspecto sanitario y a las tecnologías para el mejoramiento de la alimentación.

CUADRO N°

NUMERO DE CREDITOS PECUARIOS 80-83 SEGUN MODALIDADES

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>TOTAL</u>
Asociativo	17	7	11	2	37
Individual	--	1	336	83	420
Total	17	8	347	85	457

La actuación en paralelo de las unidades asociativas comunales y de la ganadería familiar plantea problemas similares a los que se ha hecho mención en el tratamiento de la línea agrícola. Sin embargo existen algunas peculiaridades como las siguientes:

- La explotación comunal del ganado obsorve poca mano de obra, lo -- que dá origen a conflictos en relación a los puestos y turnos de trabajo. La introducción del sistema rotatorio es contradictorio con la especialización.
- Hay competencia por el uso de pastos naturales, entre el ganado comunal y el familiar.
- La explotación lechera logra un rápido crecimiento a través del sistema comunal. Las familias campesinas utilizan métodos tradicionales que no posibilitan rendimientos comerciales de leche.

El PRODERM considera los créditos para la adquisición de ganado como aportes de capitalización. En el rubro de avíos incluye el mejoramiento genético, la sanidad animal y la instalación de pastos y forrajes.

De la experiencia, los técnicos del Proyecto, pudieron concluir que en una primera etapa lo conveniente era dar acento al aspecto sanitario y a las tecnologías para el mejoramiento de la alimentación.

El sobrepastoreo y las enfermedades del ganado, configuran cuellos de botella para la producción pecuaria, lo que conduce a recomendar que el número de cabezas no sea incrementado, sin antes haber desarrollado condiciones técnicas de manejo del ganado actual, de modo que se eleve la productividad.

Los préstamos individuales para vacunos hacen evidentes algunos problemas claves:

- No hay márgenes suficientes en los primeros años para cubrir los egresos que se exigen de los productores.
- El riesgo es alto, por la posibilidad de enfermedad y pérdida del ganado, lo que implicaría el fracaso del crédito y la pérdida de las garantías.
- Los años para ganado mejorado conllevan los más altos beneficios para los productores con mayores ingresos, los denominados "comuneros ricos", lo que concentra la tecnología, distorsionando los objetivos del PRODERM.

Para las zonas altas, la problemática se presenta con especificidades. Zonas como Canas - Canchis han sufrido un despoblamiento de alpacas. Revertir esta situación supone un alto costo. El PRODERM sólo interviene a nivel de apoyo.

5.3. Reforestación

El Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Forestación (INFOR) desarrollan en la región un programa amplio de reforestación. Las acciones del PRODERM en esta línea no pretendieron asumir un carácter integral. La preocupación estuvo más bien dirigida a contribuir a reducir las desventajas comparativas de algunas comunidades. La reforestación funciona como mecanismo de capitalización comunal.

Hasta 1983 el número de créditos forestales llegaba a 21, sobre una extensión de 1,500 Has. La lenta recuperación de estas inversiones, obligó a mantener cautela en la asignación de fondos, para no restarlos a otras actividades.

5.4. Infraestructura

Las inversiones en infraestructura se distribuyen como ha sido señalado, en tres modalidades básicas:

- a) Infraestructura Social;
- b) Infraestructura Vial;
- c) Infraestructura Productiva.

- Infraestructura Social

Las inversiones sociales del PRODERM no son recuperables y tienen como sentido introducir elementos de contorno para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En las comunidades con desventajas comparativas, los proyectos sociales se plantean como formas compensatorias.

Las más importantes inversiones de este tipo de refieren a la edificación y equipamiento de locales escolares, instalación de servicios de agua potable y construcción de sedes institucionales para la comunidad.

Las limitaciones que pueden observarse durante la ejecución corresponden a la falta de planes. Los proyectos aparecieron a partir de pedidos comunales, lo que dió origen a algunos sensibles errores en el diseño de obras y en la localización. Se cuentan casos en los cuales se hicieron escuelas más grandes que lo que correspondía al tamaño de la comunidad, mientras que en otros casos se cometió el error inverso, edificando locales demasiado reducidos para los requerimientos sociales.

La política en relación a salud se redujo a los proyectos de agua po

table considerados decisivos en la salubridad poblacional. Esto significó poner de lado las acciones referidas a sistemas integrales de prevención, que estaban entre los objetivos del Proyecto.

- Infraestructura Vial

El PRODERM postula desarrollar la comunicación intercomunal y establecer vías de acceso a los mercados regionales y extraregionales. Adicionalmente se plantea dotar de caminos a las comunidades para que puedan relacionarse con las obras de riego y drenaje.

El más importante proyecto de PRODERM ha sido la vía Cusco-Santo Tomás (Chumbivilcas) en coordinación con el Ministerio de Transportes. La utilidad de esta acción estriba en que abre los mercados de Cusco y Arequipa, a las provincias de Chumbivilcas, Acomayo y Paruro. Su apoyo financiero consistió en la face de estudios.

Algunas vías de carácter secundario, cuya función es conectar las comunidades con los caminos principales y otorgar acceso a las obras productivas del proyecto, fueron llevadas adelante en el período 1979-1983. Se cuentan 4 en Anta y 2 en Acomayo, todas las cuales plantean problemas de mantenimiento, por la desatención del Ministerio y las limitaciones operativas de las comunidades.

- Infraestructura Productiva

Dentro de la infraestructura de servicios a la producción, el Proyecto ha ejecutado dos bañaderos de ovinos en Acomayo (Sangarará y Marcaconga) administrados en forma comunal. En los planes se encuentra considerada la edificación de establos y silos.

Respecto a la infraestructura de comercialización, el PRODERM se interesó en la construcción de almacenes y adecuación de instalaciones para cumplir funciones de almacenamiento. En Anta llegó a montarse un almacén para semilla de papa (Chacacurqui), mientras se adecuaban locales en Acomayo.

Se apreció la existencia de limitaciones técnicas en el manejo de las semillas y productos, que han impedido la plena utilización de los sistemas de almacenaje introducidos por el PRODERM. Quizás el mayor error haya sido no contar, en forma previa con un diagnóstico sobre las formas tradicionales de las que se valen los campesinos para el guardado de sus insumos y productos agrícolas. Sólo sobre esta base podrían recomendarse las tecnologías más eficientes y los planes de capacitación más adecuados.

Finalmente, en relación a las obras de drenaje y riego, cuyo propósito es lograr un mejor uso de los recursos de tierra y agua, desarrollando -- fronteras agrícolas, el proyecto más importante de riego fue el de la cuenca del río Chumbao en la microregión de Andahuaylas, que apuntaba a la construcción de infraestructura y rehabilitación de obras para servir a 2,500 Has. - PRODERM realizó los estudios, y entregó la responsabilidad de ejecución al gobierno peruano que suscribió, para tal efecto, un convenio con el BID.

En Anta se desarrolló el proyecto Sambor, en los distritos de Huarconco y Zurite, que benefició a tres comunidades, y a una superficie de 300 Has. En Acomayo, se concluyó otro proyecto en la comunidad de Pomacanchi, - sobre una extensión de 40 Has.

En cuanto a drenaje la inversión más destacada correspondió a Anta - donde se emprendieron obras para drenar alrededor de 4,000 Has. A 1983 se - habían cubierto 2,200 Has. Este proyecto se realiza apoyado en un convenio con el Ministerio de Agricultura.

En Acomayo, se ha procedido a ampliar el dren de la laguna de Poma - canchi, obligando a bajar el nivel de sus aguas y mejorando la condición pro - ductiva de 400 Has.

En Canchis, por último, en el distrito de San Pedro, se ejecutó un - drenaje para favorecer a otras 400 Has. de terreno apto para la agricultura.

El más importante problema que se pudo observar en los programas de infraestructura productiva se refiere a la organización y participación de -

la población. Esto generó un disloque en el tratamiento de la cuestión de empleos y salarios; ya que se pasó a pagar mejores remuneraciones por las obras especialmente en drenaje y riego que la media regional, lo que trasladó a los pobladores a esta actividad, desertando de los programas agropecuarios comunales.

5.5. Transformación y Servicios

A fines de 1983 se tenía conocimiento de que se habían financiado: 2 talleres de artesanos peleteros en Sicuani (Microregión Canas-Canchis); una procesadora de café en Andahuaylas; una planta de fabricación de quesos y una ladrillera en Anta. Adicionalmente se había procedido a rehabilitar varios molinos harineros en varias localidades.

De todas estas acciones, fueron los talleres de peleteros los que lograron mayor éxito. Sobre ellos se realizó un seguimiento técnico bastante especializado.

5.6. Comercialización

Las principales acciones en materia de comercialización desarrolladas por el PRODERM se centraron en los siguientes puntos:

- a) Recolección y difusión de información sobre precios;
- b) Apoyo a la organización de los productores para la comercialización.
- c) Créditos de comercialización.
- d) Como una sublínea particular pueden considerarse los Fondos Rotatorios que a partir de 1983 se estructuran como centros de servicios para la comercialización de insumos.

- Información

Se logró armar un pequeño sistema de informantes a través de residentes de los centros urbanos más importantes (Cusco, Arequipa, Juliaca, Puno, Quillabamba, Puerto Maldonado), lo que brindó el material para editar boletines para su distribución entre las comunidades y el personal técnico. Estos boletines sin embargo no alcanzaron todo el éxito que fuera deseable, por dificultades en su entrega a los productores y en la comprensión de los mismos por falta de capacitación.

Por otra parte no se hizo uso del sistema de difusión mediante radio que podía haber resultado mucho más eficaz que la información escrita.

- Organización

El PRODERM intentó recoger la experiencia del CENCIRA en la promoción y apoyo a la organización de Comités de Comercialización por comunidades, y a nivel de la pampa de Anta de un Comité Intercomunal como órgano de centralización. Sin embargo una visión muy inmediatista de los productores conspiró contra el sistema que pretendía edificarse. Probablemente hubo un intento muy prematuro para institucionalizar, lo que debía ser el resultado de un proceso complejo de aprendizaje y acumulación de experiencias. Lo cierto, es que los comités de comercialización fueron desechados después de una breve experiencia.

- Créditos

Se otorgó diversas modalidades de créditos. Así por ejemplo se facilitó capitales a algunos comerciantes para que mejorasen sus servicios y pudiesen ofertar mejores precios. También se extendió préstamos a comisionistas para que abriesen canales en los mercados de las grandes ciudades.

Para insumos se hizo entrega de créditos con destino a organizaciones

asociativas de carácter intercomunal, como son la Central de Empresas Campesinas de Anta, la Central de Cooperativas de Andahuaylas y Fondos Rotativos.

El informe de evaluación al año 1983, establece un balance desfavorable para los créditos de comercialización, puesto que de 39 préstamos otorgados, 18 quedaron en mora.

- Fondos Rotativos

Desde 1983, con la experiencia que se había acumulado en la comercialización de insumos, especialmente en Anta y Andahuaylas, se decidió retomar el modelo de los Fondos Rotativos que habían sido ensayados en coordinación con CENCIRA hasta 1981, como mecanismo de aprendizaje del manejo financiero por parte de las comunidades campesinas. El PRODERM asigna a estos fondos una finalidad específica referida a la compra y venta de fertilizantes y pesticidas, con la perspectiva que se conviertan en Centrales de Servicios. A fines del año 1983, había aún pocos elementos para evaluar esta sublínea, pero se vislumbraba una aceptación de los campesinos hacia la introducción de insumos modernos y el reconocimiento de las ventajas de la comercialización centralizada.

VI. PARTICIPACION CAMPESINA Y APRENDIZAJE

6.1. Participación de Beneficiarios

La participación campesina orientada a lograr que los beneficiarios asuman progresivamente el manejo de las distintas componentes del Proyecto, se encuentra inscrita como uno de los objetivos centrales y una de las bases de la estrategia del PRODERM.

Esta participación debería desenvolverse sobre tres niveles fundamentales:

- a) Intervención de organizaciones campesinas en el Consejo Directivo.

- b) Intervención de los productores en la decisión de realizar determinadas acciones a nivel comunal o multicomunal.
- c) Participación en la ejecución de los proyectos específicos y en la gestión de los mismos.

- Consejo Directivo

Como se ha referido en el capítulo referido a la organización del PRODERM, si bien es cierto que los principios constitutivos consideraban la participación de las organizaciones campesinas, en representación de los beneficiarios, en el más alto nivel de dirección, lo efectivo es que estos enunciados no lograron materializarse en forma satisfactoria.

En primer lugar hubieron problemas para el funcionamiento del propio Consejo Directivo. Lo que debía ser una instancia para concertar los puntos de vista del gobierno peruano (INP y Corporación de Desarrollo), de la fuente cooperante (representación de Holanda) y de los campesinos, se reunió muy esporádicamente y se abstuvo de resolver sobre los problemas más importantes. Para los órganos gubernamentales y para los holandeses, fue un mejor método recurrir a la relación directa con los responsables técnicos del PRODERM, relegando la participación de los beneficiarios en las decisiones de carácter general.

En segundo lugar, se planteó una discrepancia acerca de cuál era el tipo de organización que debía tener asiento en el Comité Directivo. La representación regular de los campesinos se ejerce por vía de las Federaciones Departamentales, Provinciales, de Valles y Comunidades. Estas entidades, sin embargo, eran cuestionadas por el gobierno peruano que las calificaba de "políticas". En su reemplazo postulaba la creación de mecanismos de representación de los beneficiarios. Con excepción de la Central de Empresas Campesinas de Anta, estas organizaciones no existían, lo que no hacía posible concretar la participación en la dirección del PRODERM.

- Decisiones en Proyectos Específicos

En un inicio todos los proyectos específicos del PRODERM, incluido el programa de créditos eran sometidos a la asamblea comunal para su aprobación. Posteriormente al crecer el número de préstamos, especialmente los individuales, por montos relativamente pequeños, se dejó de lado esta consulta asamblearia.

Sólo las inversiones más significativas en infraestructura, reforestación, transformación y servicios y comercialización fueron puestas a consideración de los órganos de gobierno y decisión de las comunidades.

A nivel multicomunal, el PRODERM promovió a la "Central de Empresas Campesinas de Anta" y posteriormente a los Fondos Rotativos, constituidas sobre la base de acuerdos de las diferentes comunidades participantes.

- Gestión y Ejecución de Proyectos Específicos

El PRODERM ha alentado la participación campesina en la gestión de los proyectos, entendiendo que esta es la única forma de preparar a los beneficiarios para que en un futuro puedan desenvolverse autónomamente en las reas de desarrollo agrario y comunal. Las mayores dificultades para un buen desempeño autogestionario se han presentado, sin embargo, en los siguientes puntos:

- Falta de capacitación técnica y administrativa de los encargados de la gestión.
- Separación de las funciones empresariales y administrativas de la representación de la comunidad.
- Sobredimensionamiento del manejo de algunos proyectos, que los ha ce escapar de la reducida capacidad de gestión de las comunidades y consolidada una modalidad de manejo paternalista por parte de los técnicos asesores.

Se ha comprobado que los proyectos de infraestructura social: escuelas, sistemas de agua, edificación de locales comunales, han congregado el mayor interés y la más espontánea participación de los campesinos, que estimaban incluso una obligación tomar parte en las faenas de construcción. No ocurre lo mismo con otros proyectos en los que se ha desarrollado una relación en forma de empleo -salario.

6.2. Concepto de Aprendizaje en el PRODERM

El PRODERM no instituyó una línea orientada a la capacitación técnica, productiva y empresarial de los beneficiarios. Se entendía que la presencia del Proyecto CENCIRA cubría esta necesidad. Este supuesto no funcionó plenamente.

Sobre la forma como el concepto de capacitación o aprendizaje se utilizó dentro del PRODERM pueden hacerse las siguientes referencias:

- Asistencia técnica por intermedio de los técnicos del PRODERM, -- bajo la forma de visitas a prestatarios individuales y demostraciones a grupos de beneficiarios. También se realizaron visitas y asesoramiento a empresas comunales y unidades de carácter multi comunal. La cobertura de estas actividades dependía de las distancias y del personal disponible. Cada visita suponía el llenado de una ficha de asistencia. Funcionaba como un seguimiento de los beneficiarios, que apoyaba el esfuerzo de recuperación de los créditos.

- Asistencia técnica por convenios con otras entidades que operaban en la zona.

- Cursos para campesinos. Destacan un cursillo para tractoristas en Anta. También se aplicaron algunos programas de capacitación en manejo contable, que no tuvieron continuidad.

- Becas para campesinos. Se otorgaron dos becas en SENATI para mecánicos de la Central de Anta. No se amplió esta posibilidad de capacitación.
- Apoyo administrativo contable, que consistió en un programa de capacitación a los presidentes y tesoreros de las empresas comunales en Anta. Esta actividad fue desimplementándose y no se extendió a otras microregiones.
- Audiovisuales, que corresponden a un convenio suscrito con el "Centro de Servicios de Programas Audiovisuales para la Capacitación" (CESPAC), para realizar cursos de capacitación y entrenamiento productivo en base a videos. El convenio comprende el suministro de módulos para desarrollo agrícola y ganadero.
- Capacitación para profesionales. En el presupuesto del PRODERM se han considerado partidas para el otorgamiento de becas para su personal. Se financió la asistencia a seminarios y congresos, pero no se implementaron becas integrales. Se puede afirmar que el Proyecto no logró mantener un nivel de capacitación y actualización adecuado para sus profesionales.

Se aprecia que hay esfuerzos dispersos y que en algunos casos se pierde la continuidad. Hay una tendencia a privilegiar la amplitud de la cobertura, descuidando la calidad de los programas y los métodos de enseñanza dirigidos a los productores y a sus núcleos dirigenciales.

Dentro de todas sus dificultades y limitaciones, el PRODERM ha logrado sin embargo, promover algunos avances tecnológicos como son la introducción de la variedad "Yungay" para el cultivo de la papa, con buenos resultados productivos. La difusión de uso de fertilizantes y pesticidas, en zonas de producción tipo tradicional.

Se ha mejorado el conocimiento de los mercados regionales. Se ha promovido el aprendizaje del manejo y mantenimiento de la maquinaria. Final

mente los proyectos de tipo multicomunal han desarrollado los criterios administrativos empresariales de los productores.

El PRODERM dispuso, de otra parte, dar respaldo financiero a la granja escuela de Pumamarca, en el distrito de Yucay, aledaña a la microregión de Anta. Este centro estaba dedicado por esa época a la educación técnica y regular de jóvenes provenientes de las Comunidades Campesinas.

6.3. Relaciones en Programas de Aprendizaje con CENCIRA e INIPA

Ya se ha anotado que el convenio CENCIRA-Holanda constituye el antecedente inmediato del PRODERM. Se ha dicho también que había la pretensión de hacer complementarios ambos proyectos, responsabilizando al primero de -- los aspectos de capacitación y apoyo técnico, mientras el segundo se encargaba de canalizar inversiones y financiamiento con objetivos directamente productivos.

Entre los años 1979-1981, efectivamente se intenta establecer las bases de la cooperación, organizando acciones conjuntas en la microregión de Anta, que ofrecía las mejores condiciones para que más adelante pudieran proyectarse las experiencias. Las dificultades que saltaron de inmediato se -- centraron sin embargo, en la incapacidad de CENCIRA para presentar paquetes tecnológicos debidamente sustentados que hiciesen posible su transmisión a -- través de los programas de capacitación.

De paso, también surgieron rivalidades institucionales. Por antigüedad, el CENCIRA reclamaba un liderazgo. Sin embargo, la importancia de -- los medios movilizados por el PRODERM y su estrecha vinculación con los campesinos, le otorgaban una presencia muy concreta.

A inicios del 81, se decide desactivar el CENCIRA como entidad constituida a nivel nacional, y por tanto queda sin efecto el convenio con Holanda que regía para la sierra sur. En reemplazo se crea el "Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria" (INIPA), que respondía mejor a los moldes políticos del gobierno de la época. Se trata de un organismo que concentra su atención en la investigación y difusión de avances tecnológicos, --

dejando de lado toda referencia a la participación y a la organización campesina.

El INIPA en Cusco, pasó a ser representada por el CIPA XIV. Este organismo comprendía dos zonas de promoción, una en Cusco y otra en Apurímac. A su vez cada zona comprende un conjunto de agencias de extensión, los que finalmente se subdividen en sectores, a cargo de un técnico agropecuario (sectorista) encargado de hacer la extensión técnica hacia los campesinos.

Los métodos de capacitación del INIPA se resumen en algunos pasos: visita y demostración del método; trabajo de campo y demostración de resultados y cursillos para agricultores y técnicos.

Las visitas de los sectoristas tienen fechas fijas y se realizan en períodos determinados. El mensaje debe ser transmitido en forma clara y concisa, para facilitar el aprendizaje de los campesinos. La técnica se fundamenta en establecer una rutina sistemática de presencia de los extensionistas, de modo que no sólo se provea conocimientos a los productores sino que estos puedan transmitir sus inquietudes hacia los niveles centrales de su organización.

Durante los dos años de aplicación de esta metodología y del sistema en general se ha observado algunos inconvenientes en su aplicación.

A continuación extractamos algunas conclusiones emitidas en Seminarios Taller de Técnicos del CIPA XIV y también opiniones recogidas de otros técnicos.

Manifiestan en estos Seminarios que los agricultores no se adaptan a las visitas periódicas, sistemáticas y rígidas de los sectoristas y de los técnicos agropecuarios (sectoristas) tienen dificultades para adaptarse también a este sistema de trabajo rígido. Es bastante común escuchar comentar a los técnicos que trabajan en sierra que se trata de un sistema que no se adecúa al campesino andino. Las razones tal vez podamos encontrarlas en que puede ser efectivamente que no se adecúa porque su actividad agrícola se de-

sarrolla en varios pisos, en parcelas dispersas lo que hace que se movilice bastante. Otra razón es de que su patrón de actividades es variado, hay épocas en que está dedicado a las construcciones, a vender su fuerza de trabajo o al comercio fuera de su medio local.

De otro lado, también puede ser un problema de oferta tecnológica y que el sistema de Extensión que se quiere aplicar no tiene todavía claridad al respecto o simplemente no hay mucho que ofertar para hacer permanente y periódica esta asistencia técnica.

El hecho también que el Ministerio de Agricultura haya dejado de hacer prácticamente extensión agropecuaria durante los 10-12 años de aplicación de la Reforma Agraria se ha dejado sentir en lo que se había avanzado, por ejemplo, con el Servicio de Investigación y Promoción Agropecuaria (SIPA). La preparación de los técnicos en la actualidad debe ser todavía bastante de uniforme. La extensión agropecuaria requiere de condiciones técnicas y humanas que deben ser desarrolladas.

También plantean que por falta de medios de transporte y grandes distancias algunos sectoristas utilizan hasta 4 días para asistir a los días de capacitación bisemanal. Esto se refiere a la falta de vehículos disponibles en las agencias para asistir a las reuniones mensuales entre sectoristas, agentes y especialistas. Hace evidente también el problema de distancias en la sierra.

Asimismo indican que aún no se realiza un trabajo integrado entre los investigadores y los extensionistas y que la investigación no responde a los problemas concretos que enfrentan los agricultores y por lo tanto subsiste la verticalidad en la estructuración de éstos programas.

En cuanto a la programación de metas manifiestan que ésta es vertical y da lugar a que en algunos casos no se consideren cultivos y/o crianzas que se deben atender.

Hasta aquí nos hemos estado refiriendo a los documentos de Semina -

rios.

Un funcionario del INIPA (Lima) nos manifestó que probablemente el problema central estaría en que la selección de los agricultores de enlace - no haya sido hecho en forma conveniente o sea que los seleccionados, no producen la irradiación deseada. También nos indicó que el Area de Fomento es bastante débil porque está diseñada para que sea asumida por el sector privado.

Con relación a la selección de agricultores refiere que es importante que estos acepten el sistema, y que estén de acuerdo con la metodología y con las visitas periódicas. Que estén interesados y tengan condiciones para irradiar confianza en el sectorista.

Actualmente el método de capacitación y visita se encuentra en proceso de reajuste o adecuación a las características de la actividad agropecuaria en la zona andina. Se está optando porque la capacitación fluya mediante agricultores de enlace, comités de agricultores y unidades asociativas.

En febrero-marzo de 1984 se efectuó una evaluación piloto en 4 Agencias de Extensión del CIPA XIV (Cusco, Anta, Urubamba y Calca) dirigido por el grupo de asesores de este programa. Se aplicó encuestas en 180 agricultores de enlace; el objetivo era medir la adopción de las tecnologías "transmitidas" a través de los mensajes en las visitas bisemanales.

En relación a la cobertura que tiene este CIPA el informe indica - que tiene 3,500 agricultores de enlace lo que representaría el 5% de los agricultores y que se estaría irradiando al 25% con lo que la influencia del método estaría llegando al 30% de los agricultores de esta región.

En cuanto a la adopción de innovaciones observa que en mensajes relacionados con los controles fitosanitarios en maíz por ejemplo, se requiere considerar o verificar la rentabilidad económica de las prácticas porque esto tiene relación con las posibilidades de adopción por parte del agricultor. -

Indica que los que cultivan para su consumo (en zonas altas) no encuentran a tractiva la adopción de prácticas porque significará gastos no retribuidos - por el incremento en la productividad. Concluye este punto en que lo que se tiene que distinguir son los "dominios de recomendación" de las innovaciones.

En cambio hace referencia a que mensajes relacionados con selección de semilla de papa y maíz tiene un mayor porcentaje de adopción que atribuyen a que no significa un costo adicional para el agricultor y si le representa un beneficio económico.

Probablemente se deba recurrir a trabajar con diferentes niveles tecnológicos relacionados con rangos altitudinales. La brecha tecnológica dentro de cada rango se podría asumir que estaría dada por las diferencias encontradas en productividad y tecnología entre los estratos "altos" y los "tradicionales". Areas con suelos degradados o con riesgos climáticos mayores al promedio son los que estarían limitados de lograr u obtener las productividades de los estratos altos. Los demás factores podrían ser superados mediante programas de aprendizaje.

Los puntos de partida de la capacitación tecnológica en cada estrato deberían ser diferentes. Por ejemplo si en el estrato más alto lo prioritario es mejorar la tecnología de controles fitosanitarios, en el inferior se deberá recurrir a mejorar prácticas para el mejoramiento de semilla combinado con un nivel muy simple de utilización de insumos.

Mediante la evaluación a que hicimos referencia aún no se puede tener una idea clara sobre la aplicación del método, porque no se comenta sobre las características de los mensajes, ni los aspectos institucionales; cómo se desarrolla el sistema a nivel de sectoristas, agentes de extensión, especialistas, unidades de apoyo, etc.

Las encuestas de evaluación fueron aplicadas por los mismos sectoristas que son los responsables de la aplicación del método, quienes además fueron los que seleccionaron a los agricultores. No intervinieron los agentes de extensión ni los especialistas en verificar la información y esto lógica -

mente puede haber producido un sesgo.

Además, las Agencias de Extensión seleccionadas no representan a las diferentes características climáticas de la región.

El Director de la zona de promoción del Cusco (CIPA XIV) nos manifestó que con una adecuada selección de agricultores el método funciona pero que se debe combinar con trabajos en grupo (Comités). Para esto último se requerirá desarrollar una línea organizativa.

Otro técnico asesor a nivel del INIPA en Lima nos indicó que el método de capacitación y visita es sobre todo un método de trabajo que en términos de capacitación lo importante son el contenido de los mensajes y en general el funcionamiento de todo el sistema. Que se adecúa a la región de la Costa. Para la sierra inicialmente se había pensado en desarrollar primero áreas piloto pero la cobertura que se le dio fue en toda la región lo que impidió experimentar.

Con relación a la coordinación con PRODERM recién en Marzo de 1982 se suscribió un Convenio mediante el cual el CIPA daría extensión agropecuaria a los prestatarios del PRODERM. Los resultados obtenidos en general son muy limitados. Había una dificultad específica y era de que el programa del CIPA se orientaba a beneficiar a los agricultores de estratos altos, mientras que el PRODERM intentaba favorecer a los de estratos medios y bajos. Esto lógicamente tiene relación con la tecnología a transferir, lo que dificultaba una efectiva coordinación^{1/}.

Las áreas asociativas, según la misma metodología deberían ser atendidas por técnicos contratados por estas mismas unidades, pero resulta que la mayor parte de las Empresas Comunales con que trabaja PRODERM o no tenían

^{1/} Por ejemplo en Anta se coordinó con CIPA en el sentido que PRODERM daría préstamos a los agricultores de enlace de CIPA. Eso obligó a PRODERM a elevar los niveles tecnológicos de éstos y aumentar los presupuestos para estos agricultores que no formaban parte del grupo objetivo de PRODERM.

la dimensión o escala adecuada para justificar estas contrataciones o no había llegado a un grado de convencimiento producto de su desarrollo en gestión empresarial para que esto se implementase. Se logró acuerdos para que fuesen atendidos por los Agentes y los Especialistas pero en la práctica esto no se concretó porque probablemente no estaban consideradas en las programaciones de metas.

En la microregión de Anta en la campaña 1982-83 de los préstamos otorgados por PRODERM fueron atendidos por el CIPA aproximadamente el 10% de los prestatarios únicamente.

En la línea pecuaria se coordinó en la asistencia técnica para la instalación de pastos en los establos ganaderos comunales de Anta. Formó parte de la coordinación la constitución de un fondo financiado por PRODERM para la adquisición de semilla de pastos y forrajes. Abastecía los requerimientos de los prestatarios de PRODERM y de los beneficiarios de otros proyectos pecuarios del CIPA.

La adquisición y distribución de la semilla estaba a cargo del CIPA y la asistencia técnica a los establos comunales fue compartida. Con esto se logró dar cobertura a casi todas las unidades asociativas de Anta.

El trabajo de coordinación se desarrolló con mucha lentitud. En el curso de los acontecimientos pudo verse la necesidad de compatibilizar objetivos y líneas de trabajo y de analizar las conveniencias institucionales para concertarlas. De todo punto de vista un proyecto como el PRODERM debe mantenerse cerca de instituciones con funciones en la investigación y capacitación de los agricultores como el INIPA.

El Plan de Desarrollo Rural será consistente cuando se logre una efectiva conjugación de esfuerzos entre el sector público en sus distintas instancias, los proyectos especiales respaldados por la cooperación internacional y los campesinos participantes a través de sus organizaciones.

VII. CONCLUSIONES

1. El PRODERM se proponía cristalizar en un modelo de desarrollo para las zonas deprimidas de los andes, a través de una experiencia de programa de acciones integradas en varias microregiones del suroriente, especialmente en el departamento del Cusco. Puede advertirse a través de la experiencia realizada que los diversos avances parciales logrados por el PRODERM no han servido para dar nacimiento a un modelo sistematizado y claro.

La discusión sobre la estrategia del desarrollo para la sierra peruana debe asimilar los aportes creativos del Proyecto. Sin embargo esta es una experiencia no acabada, que ha abierto problemas y planteado interrogantes, que carecen de respuestas.

2. El propósito de lograr una complementariedad con el Estado y con el conjunto de instituciones que se proponen objetivos de desarrollo rural, ha planteado algunas dificultades: la ausencia de criterios para combinar el esfuerzo educativo del CENCIRA con el apoyo productivo del PRODERM, se tradujo en una separación entre estas dos instituciones. El PRODERM se vió privado del componente de capacitación, con perjuicio para el éxito de sus actividades. Con el Ministerio de Agricultura-INIPA, la coordinación se desarrolla desde 1983, pero se registran problemas para compatibilizar el interés preferencial del PRODERM hacia los campesinos pobres y la direccionalidad del Estado hacia los más productivos y consolidados.

Con la Universidad se verifican dificultades vinculadas a la estrechez de sus recursos financieros y materiales, suplidos hasta cierto punto por el Proyecto.

3. Aparte de los aspectos institucionales, una de las cuestiones de fondo son las condiciones en que se desenvuelve la actividad agrícola en esta región del Perú. Precios, mercado y servicios para la producción son los factores limitantes más importantes.

PRODERM apoyó en la actividad agrícola casi exclusivamente el mejora

miento del cultivo de papa, por ser la que se encuentra en mejores condiciones frente a los factores mencionados, pero aún así con los pequeños mercados que dispone la región, se corre el riesgo de que al generarse un incremento masivo en la productividad se provoque una disminución en los precios por la mayor oferta generada, con lo que se perjudican sobre todo los campesinos que aportan sus pequeños excedentes al mercado y no son beneficiarios de este tipo de programas. Los otros cultivos o bien están controlados por un gran monopsonio, como en el caso de la cebada, o tienen mercados muy restringidos.

4. Hay evidentes brechas tecnológicas entre los productores, lo cual -- significa que hay posibilidades para mejorar sustantivamente los rendimientos de los principales cultivos. Pero la experiencia en PRODERM ha producido una sensación en sus técnicos de que aún no se dan las condiciones óptimas para otorgar créditos masivamente en favor de los productores campesinos, e inducirlos a adoptar nuevos insumos y que en todo caso se debía haber reorientado la estrategia, en una primera etapa se debía haber priorizado la organización de los servicios para luego ir paulatinamente incrementando el -- crédito.

En ganadería se llevó razas mejoradas que aún no han alcanzado suficiente difusión. También se brindó apoyo a diversos esfuerzos por mecanizar las faenas agrícolas. Los sistemas creados para la administración y gestión de tractores y otras maquinarias son aún ineficientes.

En las partes altas, con condiciones de pobreza más acusada, las tecnologías modernas aún no han alcanzado una extensión que permita apreciar resultados significativos.

5. En cuanto a la mejora de las condiciones de vida a través de los mecanismos directos de empleo e ingresos, y los indirectos (infraestructura social), puede afirmarse que el PRODERM ha hecho sinceros intentos por apoyar a la población campesina más pobre. El balance es sin embargo, poco alentador, dado que la enorme miseria y atraso hacen que las acciones aisladas tiendan a diluirse.

6. En relación a la participación han habido algunas contradicciones por la diferencia de concepto entre las instituciones estatales y los grupos beneficiarios. La posición oficial pretende eliminar la "política" y el "gremialismo" de la representación campesina, convirtiéndola en eminentemente -- "técnica" y de colaboración con el Proyecto. Los campesinos por su parte re conocen como sus representantes a sus federaciones y si bien pueden tener in terés en el éxito del proyecto, pretenden mantener independencia y libertad de crítica frente a los funcionarios y hacia la presencia estatal.

Estas diferencias de opinión y la falta de énfasis en la importancia de la participación campesina en todas las fases del Proyecto, ha conducido a que la voz de los beneficiarios sea escuchada sólo en determinadas ocasiones, generalmente cuando se decidían las acciones y se ingresaba a la comu nidad, y no cuando los proyectos estaban en marcha y había que valuar y reali zar ajustes. Esta es una seria deficiencia.

7. El PRODERM careció de un concepto elaborado sobre el aprendizaje cam pesino. Esto ha limitado el éxito de sus acciones y debe ser tomado en cuen ta en las propuestas de organización microregional que se elaboran actualmen te.