

**Wálter Zegarra Cerff / PARTICIPACIÓN  
CAMPESSINA Y CONCERTACIÓN  
AGRARIA EN LOS NUEVOS GOBIERNOS  
REGIONALES SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN  
NÚMERO 51, SEPTIEMBRE DE 1990. LIMA-PERÚ.  
páginas 63-71**

**LOS MOVIMIENTOS REGIONALES**

Una primera consideración que nos parece necesaria y queremos destacar es la necesidad de lograr la más amplia participación popular organizada en el proceso de regionalización, sin este ingrediente el proceso regionalizador será sumamente limitado y esencialmente burocrático y administrativo.

Por ello, realizadas las elecciones regionales y conformados los parlamentos de once regiones, creemos necesario rescatar la experiencia de los movimientos regionales, ya que ellos expresan un amplio frente de unidad de las fuerzas democráticas y progresistas en cada región, ante la debilidad de los gobiernos locales y el "vacío" de gobiernos regionales que recién inician una experiencia de gestión gubernativa.

Sin este rol protagonista de los pueblos del interior, las propuestas y aportes de intelectuales y el compromiso de legisladores y políticos en el proceso de regionalización que se ha iniciado, seguramente no hubiera podido concretarse.

En las elecciones regionales, se inicia un proceso participativo de las organizaciones, todavía limitado por cierto, que deberá ser perfeccionado en próximos comicios cada tres años.

Ahora, nos proponemos reflexionar acerca de la participación campesina y

la concertación necesaria para llevar adelante el proceso regionalizador.

Queremos analizar la relación entre reivindicaciones campesinas y regionalización, así como las condiciones necesarias para que las organizaciones rurales puedan tener mayor ingerencia en la determinación de objetivos que respondan a sus intereses.

En definitiva, cómo participar y concertar las políticas relativas al ámbito rural.

El artículo 19 de la Ley de Bases de la Regionalización establece que las organizaciones que agrupen a nivel regional a comunidades campesinas y nativas, cooperativas agrarias y otras formas empresariales y asociativas rurales, así como productores agrarios, estarán representados en la asamblea regional, en el estamento correspondiente, en una proporción equivalente al porcentaje de la población rural de la región.

Como se sabe, la población rural es menor que la urbana por la concentración de habitantes en las grandes ciudades; pero las proporciones se van invirtiendo, constituyendo la población rural la inmensa mayoría, en los distritos, pueblos, caseríos y aldeas.

El primer aspecto que debe considerarse es que los gremios agrarios tienen una estructura orgánica diseñada en función de la administración estatal tradicional y por tanto tendrán que ser

**VISITE NUESTROS GRUPOS DE DEBATE:**

<http://groups.msn.com/DERECHOSDELOSPUEBLOS>

<http://es.groups.yahoo.com/group/IPDHI>

redimensionados para adecuarse al ámbito de las nuevas regiones.

Por ello creemos que en algún momento tal vez sea necesario considerar la formación de confederaciones que agrupen a las federaciones y organizaciones de base de los ámbitos regionales conformados por varios departamentos.

Actualmente la FRADEPT (Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes) tiene una estructura organizativa que responde al ámbito de la Región Grau, lo que no ocurre en las otras regiones.

La decisión de darle prioridad al agro y efectiva participación a las organizaciones campesinas en el proceso de regionalización presupone entonces reconocer la importancia de las mismas, así como su diversidad y complejidad organizativa.

El vasto espectro gremial de organizaciones de agricultores y ganaderos de nuestro país es el reflejo de nuestra diversa realidad geográfica, así como de la heterogénea y compleja realidad agropecuaria peruana, emergente como consecuencia del cambio estructural provocado por la reforma agraria en la década del setenta y los nuevos movimientos sociales y cambios introducidos por la movilización campesina en los últimos años.

#### *Fortalecer la organización*

En nuestra opinión, las diversas formas como se han organizado los campesinos peruanos para producir y subsistir son la base y el punto de partida para construir nuevas condiciones de vida y lograr cambios reales en la sociedad peruana.

Es que, creemos que no hay forma de terminar con la agobiante centralización que nos asfixia sin el contrapeso respecto del poder político tradicional de fuertes y dinámicas organi-

zaciones representativas de base, capaces de defender sus intereses colectivos y proponer alternativas adecuadas al resto de la población.

Por estas consideraciones, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas existentes, independientemente de su orientación política o gremial, y el respeto a su autonomía (entendida en el más amplio sentido de la palabra) son condiciones necesarias para lograr su participación consciente y efectiva en el desarrollo regional y nacional.

Esta participación no debe eliminar, sino por el contrario potenciar la necesaria autonomía de las organizaciones campesinas, asimismo su derecho de fiscalización.

Participación que, de otro lado, está expresamente consagrada en la Ley de Bases de la Regionalización.

En efecto, el artículo sexto textualmente dice: "La finalidad del gobierno regional es lograr el desarrollo integral y armónico de la región *con el concurso y participación* de la población y con sujeción a la Constitución, la ley y los planes nacionales de desarrollo".

En el artículo séptimo al referirse a las competencias del gobierno regional se señala que éste debe considerar "la colaboración con los gobiernos locales y las acciones tendientes *al fomento de la participación de la población* en acciones de desarrollo".

Al constituirse los nuevos gobiernos regionales uno de sus objetivos generales debiera ser la organización de una estructura de gobierno regional que asegure la descentralización y el inicio de la participación en las tareas del desarrollo.

Otros debieran ser: identificar ámbitos subregionales de planificación y administración, promotores del desarrollo. Formular y aprobar los planes de mediano y largo plazo para las

regiones en coordinación con las fuerzas sociales de esos ámbitos y con la participación del sector público. Iniciar acciones destinadas a concertar con los productores agrarios una política de incremento en la producción de alimentos e insumes para la agroindustria y la exportación. Reforzar una estrategia de articulación productiva a nivel local en el marco de proyectos integrales de desarrollo en las subregiones. Programar acciones de desarrollo, que deberían estar orientadas centralmente a reforzar la base económica productiva, especialmente la agropecuaria, para desde ella articular las actividades de transformación agroindustriales.

Al formular los lineamientos de desarrollo estos deberían discutirse con la población organizada para lo cual debe implementarse un *sistema de participación regional* que la promueva durante todo el proceso, desde la formulación de los planes, hasta la evaluación y la ejecución de los mismos.

La planificación debe constituirse, entonces, en el instrumento idóneo para la búsqueda del consenso y la concertación en las decisiones para que éstas sean técnicas en relación a optimizar el uso de los recursos y democráticas en relación a definir los propósitos de desarrollo desde la base.

De otro lado, la concertación debe realizarse entre los gobiernos regionales y los diferentes sectores de la población mediante la formulación y ejecución concertada de Planes Regionales de Desarrollo, el presupuesto para cumplir esos planes y los programas de producción y abastecimiento.

Asimismo, debe ser concertado el rol específico que asumirán los diferentes agentes económicos y sociales en el logro de los objetivos y metas de desarrollo regional.

Se trata de que reflexionemos sobre cómo institucionalizar la concertación en la conducción planificada del desarrollo regional y qué rol cumplen en esta perspectiva los sectores rurales y sus organizaciones representativas.

La experiencia indica que debería continuar apoyándose la actividad agrícola, pesquera y minera requiriendo programas de acción operativa que consoliden la participación de los productores agrarios cuya dinámica ha sido demostrada, tanto en la planificación como en la realización de obras de infraestructura menor de riego y otras que posibilitan el reforzamiento de la producción de alimentos.

Hechas estas consideraciones generales, queremos referirnos a la participación campesina en el proceso de regionalización.

#### DEMANDAS AGRARIAS Y REGIONALIZACIÓN

Las organizaciones campesinas luchan por diferentes tipos de reivindicaciones que podríamos denominar genéricas. Ellas pueden ser de carácter económico (referidas a precios y costos) o financiero (referidas a crédito) o seguro agrario contra siniestros.

También pueden ser de carácter político-social, en demanda de participación en la determinación de políticas y programas rurales, en la exigencia del cumplimiento de derechos constitucionales, o referidas a las demandas de servicios básicos de caminos, vivienda, salud y educación.

Finalmente, presentan demandas de carácter jurídico-administrativo, como reconocimiento y seguridad jurídica, relaciones con el Estado y otras.

#### *Reivindicaciones específicas*

De otro lado, tenemos las reivindicaciones específicas que expresan los

intereses particulares de cada grupo social existente en el agro, con diverso grado de afinidad o contraposición entre los mismos.

Entre estas tenemos, por ejemplo, las de las comunidades campesinas, respecto al rescate de su predominancia en la disponibilidad de tierras, el autogobierno, la recuperación de cultivos y crianzas nativas y otras de recuperación frente a la postergación y segregación racial.

Otras reivindicaciones específicas expresan los intereses del capital inversionista de medianos y grandes propietarios en la búsqueda de la mayor rentabilidad económica, financiera y productiva, seguridades para el mantenimiento y ampliación de la inversión, o su segregación frente a los privilegios otorgados a inversionistas de otros sectores económicos, no agrarios.

Cada grupo social tiene sus reivindicaciones propias que responden a intereses particulares y que no necesariamente coinciden, y en más de una oportunidad se hallan contrapuestas.

Así ocurre, por ejemplo, entre empresas cooperativas y parceleros, sociedades agrícolas de interés social y comuneros, empresarios agrarios individuales y sus asalariados, campesinos con tierras, y sin tierras, campesinos con trabajo estable y eventuales, colonos y comuneros nativos, para citar algunos casos.

Las reivindicaciones señaladas se tramitan ante los poderes del Estado centralizado y frente a una burocracia cada vez más insensibilizada ante las demandas populares.

En consecuencia, todas ellas tienen relación directa o indirecta con el proceso de regionalización, en la medida que el gobierno central transfiere a los gobiernos regionales facultades legislativas y administrativas que per-

mitirán el tratamiento y la posible solución a dichas reivindicaciones.

La capacidad de los gobiernos regionales para atender las demandas campesinas dependerá de la transferencia real y no formal de facultades y del cómo se utilicen éstas, pero también del cómo aprovechen este nuevo espacio las organizaciones campesinas para tener presencia efectiva en los gobiernos regionales, comprometiendo su concurso en la solución de sus propias reivindicaciones.

La presencia de representantes agrarios (delegados de las comunidades campesinas y otros delegados de las organizaciones de productores agrarios) en las diferentes asambleas regionales, debería conformar inicialmente un bloque que puede y debe concertar su participación para hacerla efectiva en los parlamentos regionales. Ello puede posibilitar condiciones favorables sobre nuevas bases para avanzar en la unidad campesina.

Si a ellos se suman representantes de otros sectores, alcaldes y diputados conscientes de la importancia del desarrollo rural, las iniciativas y proyectos que aprueben las asambleas regionales tendrán efectos positivos sobre los campesinos y productores agrarios de esas regiones. Esto permitirá ampliar la unidad popular en el ámbito regional.

Para ello creemos necesario, se precisa una *plataforma agraria por cada región*, que incluya las principales demandas rurales y cómo resolverlas. Esta es, en nuestra opinión, una de las primeras tareas que debería encarar la representación agraria a las diferentes asambleas regionales.

#### POSIBILIDADES POR APROVECHAR

Existen posibilidades abiertas por la legislación regional, para incluir las demandas agrarias en los planes

de desarrollo regional y en los presupuestos respectivos. Se trata de obtener capacidad de decisión en la determinación de las prioridades de inversión pública, por intermedio de los delegados agrarios a las representantes sensibles al reclamo campesino.

Baste mencionar que entre las competencias del gobierno regional se encuentran algunas de sumo interés para los campesinos como las siguientes: la regulación de la actividad agropecuaria y la comercialización de sus productos; la promoción y ejecución de acciones de fomento agropecuario; la regulación en el uso de los recursos naturales; la regulación y promoción de la transformación primaria, así como la comercialización de sus productos y subproductos; la ejecución de proyectos de irrigación y mejoramiento de riego.

Otras competencias se refieren a la conducción de programas de seguridad alimentaria; la organización de centros de acopio, almacenamiento y comercialización de insumos y productos agropecuarios; la ejecución de acciones de sanidad y control agrícola y ganadero; la ejecución de proyectos de infraestructura regional; la organización y administración de los distritos de riego; la administración de las líneas de crédito preferencial.

Finalmente, el gobierno regional tiene facultades para la conducción del sistema de mercados y precios de productos agropecuarios; el fomento del desarrollo de la pequeña y mediana industria y de la actividad artesanal; la programación y ampliación de la frontera agrícola o la ejecución de acciones de reforma agraria.

#### **ROL DE LAS OFICINAS**

#### **SUBREGIONALES**

En cuanto a las oficinas subregionales de desarrollo deben en su ámbito concertar, planificar, programar, pre-

supuestar, coordinar, *ejecutar* y evaluar las acciones relacionadas con los aspectos sociales de producción de bienes y servicios de infraestructura que le corresponden al gobierno regional.

Mediante estas oficinas el gobierno regional se relaciona y apoya a las municipalidades proporcionándoles recursos materiales, financieros y de personal, brindándoles la asistencia técnica y el asesoramiento para el cumplimiento de sus funciones.

Las subregiones mediante funciones delegadas deben tener suficiente autonomía para decidir participativa-mente y concertar planes que conlleven decisiones sobre cuánto, cómo, dónde y cuándo invertir.

Las subregiones, en nuestra opinión, deben tener el máximo de autonomía y las organizaciones campesinas deben estar especialmente interesadas en la determinación de las oficinas subregionales de desarrollo, ya que como señala la ley de bases de la regionalización, la delimitación de estos ámbitos debe permitir un manejo integrado de los distintos pisos ecológicos.

Preferentemente a base de una cuenca hidrográfica o cuencas hidrográficas relacionadas, de modo que favorezcan la recuperación, conservación y preservación de los recursos naturales renovables, la organización de la producción y comercialización con criterios de complementariedad y especialización, la integración y mejora de la gestión y los servicios públicos, así como la participación de la población en la toma de decisiones del desarrollo subregional.

De otro lado, las reivindicaciones campesinas pueden y deben ser canalizadas por intermedio de los consejos de desarrollo subregional, en los que las organizaciones representativas tienen una decisiva predominancia

(un 40 por ciento), dentro de la estructura del gobierno regional.

Corresponde a las oficinas sub-regionales de desarrollo formular objetivos, prioridades y metas de desarrollo y presupuesto de la subregión; suscribir contratos de producción y abastecimiento de bienes y servicios; ejecutar el programa de desarrollo y el presupuesto subregional.

#### **PRIORIDAD A LOS GOBIERNOS LOCALES**

En una estrategia de desarrollo que no atienda exclusivamente lo co-yuntural, sino que se oriente a pensar en el mediano y largo plazo, creemos que la principal prioridad debe ser asignada al funcionamiento e integración de los gobiernos locales, del ámbito distrital rural.

Estos espacios rurales, perdidos en los Andes, han tenido escasa o nula importancia para el gobierno centralizado en Lima o para los poderes regionales establecidos, que sólo invierten donde pueden obtener crecientes ganancias.

Los nuevos gobiernos regionales, si no quieren reproducir un nuevo centralismo regional con todos los males que éste conlleva, deben encarar el problema del desarrollo de los gobiernos locales.

Sabemos que esta propuesta no es sencilla de abordar, debido a las urgencias del momento y a la necesidad de institucionalizar los nuevos gobiernos regionales, que se asumen prácticamente desfinanciados.

Sin embargo, nos parece imprescindible prestar atención a este aspecto referido a la pequeña sociedad local rural, donde la lucha por el poder viene siendo eficientemente asumida por "Sendero" que parece ser una de las pocas organizaciones que sí tiene en cuenta el largo plazo y pacientemente penetra y controla la pequeña

sociedad rural que no reacciona a su accionar, salvo contadas excepciones.

Ellos se proponen "batir el campo" con violencia sistemática y selectiva sobre blancos claramente establecidos. Dueños de un ámbito de poder, reorganizan toda la actividad, incluso la productiva, en función de la guerra en la que están empeñados.

Es en estos gobiernos locales, en los que debe institucionalizarse la participación organizada de la población del ámbito municipal, conformando los consejos de desarrollo local, con la presencia efectiva de todas las organizaciones de ese ámbito territorial. Y son estas instancias las que deben ser utilizadas de la mejor manera por las organizaciones campesinas para desde allí potenciar la solución de sus demandas.

Téngase presente que los alcaldes distritales son también miembros del consejo de desarrollo subregional y pueden y deben ser portavoces de las reivindicaciones agrarias de sus respectivos ámbitos distritales.

El gobierno regional debiera efectuar necesarias coordinaciones con los gobiernos locales para apoyarlos en el desarrollo integral de sus ámbitos jurisdiccionales, teniendo en cuenta las experiencias acumuladas en la ejecución de obras con la participación de la población.

También debe propenderse a la ejecución de programas de capacitación de gestión municipal. Reforzar la administración de los gobiernos locales que garanticen la capacidad técnica operativa para constituirse en verdaderos promotores del desarrollo local.

Debe efectuarse un tratamiento descentralizado de la administración de inversión para el desarrollo y la necesidad de prestar apoyo decidido a los gobiernos locales transfiriéndoles recursos y asesorándolos en sus accio-

nes, buscando la participación para optimizar los recursos económicos.

#### CONDICIONANTES NECESARIOS

Indudablemente, las condiciones jurídicas y administrativas que abre la regionalización, no son suficiente garantía para que se atiendan las demandas campesinas, pero abren nuevas posibilidades para luchar por consolidar y ampliar estos espacios democráticos y participativos que posibilita el proceso regionalizador.

Se trata de lograr iniciativa y competencia que se exprese en nuevas normas legales, proyectos de ley y propuestas de desarrollo regional que atiendan al sentir de los campesinos y sus organizaciones.

Otros factores entran en juego en la posibilidad real de que se absuelvan las reivindicaciones siempre postergadas de los campesinos.

Por ejemplo, la eficiencia o eficacia del gobierno regional para atender esas demandas, en la que puede ser determinante la obtención de los escasos recursos de que se dispone y la administración económica que respalde la gestión del gobierno regional

Cómo el nuevo gobierno regional puede combinar lo urgente y lo inmediato de hoy, encarar los graves problemas derivados de la sequía climática y "financiera" que ha devastado algunas zonas rurales, con lo permanente y el largo plazo, que, en nuestra opinión, tiene que ver con la construcción de la organización popular y la atención prioritaria a los gobiernos locales.

Estos aspectos están relacionados con la solvencia profesional y la competencia de los cuadros dirigenciales, su comprensión política y compromiso personal con el destino democrático de nuestra sociedad, así como con el personal profesional capaz de gestio-

nar el Estado y las empresas de manera honrada y eficiente y al servicio de los sectores populares y no de los grupos de poder.

#### *Lograr poder de negociación*

La institucionalización y el fortalecimiento de la representación campesina en las asambleas regionales, en los consejos de desarrollo subregional y en los gobiernos locales permitirá ampliar su poder de negociación y fiscalización para el logro de sus reivindicaciones.

En el entendido que ya no se trata exclusivamente de formular reclamos y hacer oposición, sino de precisar las principales demandas campesinas en una plataforma precisa, que pueda ser incorporada al plan de desarrollo regional y formulada en iniciativas de ley que permitan su atención.

El campesinado requiere necesariamente de una serie de programas de apoyo para compensar sus desníveles educativos y culturales frente a otros sectores urbanos y grupos privilegiados. Este apoyo complementario debiera ser múltiple y variado.

En este sentido, el aporte decidido que estén en condiciones de brindar las Universidades, Colegios Profesionales y Centros de Investigación para mejorar las propuestas que requieran las organizaciones campesinas puede resultar invaluable en los próximos tiempos.

Su compromiso en la asesoría, que no puede ni debe confundirse con la manipulación, y en la capacitación de los representantes agrarios para elaborar planes, políticas, normas y estrategias, creará condiciones más favorables para que finalmente se atiendan las demandas campesinas.

La política económica de los futuros gobiernos regionales dependerá de los recursos asignados por el gobierno

**VISITE NUESTROS GRUPOS DE DEBATE:**

<http://groups.msn.com/DERECHOSDELOSPUEBLOS>

<http://es.groups.yahoo.com/group/IPDHI>

nacional que, como todos sabemos, son extremadamente insuficientes, pero también de la iniciativa creativa para captar y acumular recursos desde cada región.

Para ello se ha dotado a los gobiernos regionales de la facultad de concertar operaciones financieras, administrar empresas, recursos, participaciones, cánones, fijar determinados tributos, etc.

Un manejo deficiente de estos mecanismos puede ser la causa de la prolongación de los males vigentes o por el contrario, una eficiente gestión para atraer inversiones, concertar créditos y lograr financiamiento de la cooperación internacional, puede conducir a lograr cierta acumulación regional y reinversión productiva que permita compensar los desequilibrios regionales.

Por encima de estas consideraciones está, sin embargo, como factor determinante, el de las condiciones políticas nacionales que permitan controlar la inflación, estabilizar la situación económica y contener la violencia terrorista.

Sin un gobierno, cualquiera sea su signo político, capaz de reconstruir una institucionalidad que permita recaudar eficazmente los impuestos y redistribuir racionalmente estos re-

ursos, administrar adecuadamente justicia y dotar a las fuerzas armadas de los recursos necesarios para encarar la lucha antisubversiva, resulta difícil pensar en proyectos viables que atiendan, entre otras, las demandas campesinas.

De otro lado, la correlación política emergente del proceso electoral para conformar los diferentes gobiernos regionales, determina la predominancia de intereses que en ellos puedan prevalecer, en función de ciertos grupos de poder urbano o rural o en función de los sectores populares de la ciudad o el campo.

De los once gobiernos regionales establecidos, seis son presididos por la izquierda, cuatro por el APRA y uno por el FREDEMO. Sin embargo, prácticamente en todos ellos, debieron establecerse alianzas entre diferentes fuerzas políticas para elegir a sus nuevos gobiernos. Este es uno hecho que abona sobre la necesidad de concertar.

Los resultados electorales regionales, en el sur y centro del país son favorables a la izquierda y parecen abrir mejores posibilidades para los sectores populares, siempre y cuando éstas sean bien utilizadas. Esperemos que sí sea.



**INSTITUTO PERUANO DE DERECHOS HUMANOS E  
INTERNACIONAL**

Sitio web <http://es.geocities.com/munaqaa/>

**SUMARIO**

*Wálter Zegarra reflexiona acerca del papel de las organizaciones populares del campo en el proceso de regionalización, analizando la relación entre reivindicaciones campesinas y dicho proceso.*

**SOMMAIRE**

*Wálter Zegarra nous livre sa réflexion au sujet du rôle des organisations populaires de la campagne au sein du processus de régionalisation tout en analysant la relation entre les revendications paysannes et ce processus.*

**SUMMARY**

*Wálter Zegarra ponders the role played by peasants' popular organizations within the course of regionalization, establishing the relationship between countrymen's demands and processes of that kind.*

**VISITE NUESTROS GRUPOS DE DEBATE:**  
<http://groups.msn.com/DERECHOSDELOSPUEBLOS>  
<http://es.groups.yahoo.com/group/IPDHI>