

***Grupo IV: Cooperación Económica y Tecnológica
para el Desarrollo entre Países Latinoamericanos y
las Relaciones con la Unión Europea / Alemania***

**THE QUALITY OF SOILS, STARTING FROM LOCAL INDICATORS
OF SOIL QUALITY AND CHEMICAL, PHYSICAL AND
BIOLOGICAL PARAMETERS, WITH THE PARTICIPATION OF
FARMERS OF THE MICRO-CATCHMENT OF THE RIVER
CABUYAL, CAUCA COLUMBIA**

Alvaro Rivas M. Sc. agr.
Göttingen University, Germany

1. - INTRODUCTION

One of the main problems considering the soil of Colombia and especially of the hillside of the department of the *Cauca* is the degradation process and erosion of the soil, due to wrong use and unsuitable application of the soil. Approximately, 40% of the Colombian territory corresponds to hillside areas and more than the farmers' third two parts still belong to the Andean area, which is mostly exposed to the migratory pressure and consequently to the degradation of its soil (Gonzalez, 1996).

There has to be pointed out the demographic pressure in marginal areas of hillside as a consequence of an unequal agrarian structure, among the big landowners who possess the best soils and the small farmers who exploit hillside floors which are very fragile.

Referring to the state of the landowning, you can enumerate, also, the ecological unsustainability of the hillsides which gives reason to mention some causes of the deterioration of the hillside floors like for example: water-erosion, deforestation to use the plains in agricultural activities, overgrazing, clean cultivations.

After the world Summit of the Earth in Rio 1992 the soil is considered amongst the important lines of protection and conservation due to the importance for life conservation and their relationship with the global climatic change. In this same summit the handling and knowledge of the local communities to be an employee in the sustainability of use of the soil and development was considered of supreme importance (Winkler Prins and Rhoades 1994).

The present work tries to investigate and to validate participation (investigators and farmers), to generate technical proposals and methodologies starting from the knowledge of the farmers that allow

them to be effective for the conservation and protection of the health and quality of the resource soil.

The general Objective of the present investigation is to evaluate and to differentiate the quality of soils, starting from local indicators of soil quality and chemical, physical and biological parameters, with the participation of farmers of the valley of the river *Cabuyal* in such a way that contributes long term to the improvement of the limitations of the use of the soil and improvement of the quality of the farmers' life. It is started from a database of analyses of soils gathered during 25 years to demonstrate that the resource soil within the basin has not been deteriorated, to identify with participation of the farmers, the local indicators of the soils health, and to compare them with the scientific parameters of the respective analyses.

2.-Characterization of study area

The study area is the *Cabuyal* micro-watershed of the *Ovejas* river basin of the *Cauca*, with 7.000 ha. Between 76° 33' – 76° 33' west of Greenwich and , 2°42'-2°52' latitude north of Hillside's program. THE *CABUYAL* MICRO-WATERSHED IS DIVIDED IN THREE AGRO-ECOLOGICAL ZONES: HIGH, MEDIUM, AND LOW. COFFEE IS THE MAIN CROP IN THE HIGH AND MEDIUM ZONES. CASSAVA IS THE MAIN CROP IN THE LOW ZONE.

3. -Materials and Methods (Procedure)

The first phase consisted in the recognition of the region and the inventory of the investigations developed in the area.

This study has been developed within the following phases:

3.1.- Grouping of the Information (Clarification of the Information)

There was taken a database with 520 analyses of soils of the valley of the river *Ovejas*, carried out by the secretary of agriculture of the *Cauca* department, being selected only 100 samples of soil analysis that belong to the micro-catchment of the river *Cabuyal*.

There were evaluated more than 400 analyses of soils from the file of the program of match of the CIAT, selecting 40 samples of soils which correspond to the valley of the river *Cabuyal*.

Finally a chart of data was obtained with 140 analyses of soils corresponding to farmers of the valley of the river *Cabuyal*, carried out through 27 years from 1970 to 1997.

The samples were carried out with the methodology of the laboratory of soils of the Agricultural Colombian Institute. Determining the

following properties: pH, Organic Matter, Match, Potassium, Calcium, Magnesium, Sodium, CICE, Aluminum.

3.2 - Statistical analysis of the physical parameters of the soil analyses

The statistical analysis for the three areas of the catchment was carried out with the program SAS

The test " T "; squared ANOVA, Chi; normality for each parameter of the chemical soil analyses.

In synthesis there was carried out an exploratory analysis with the purpose of seeing tendencies and values of more representative soils, (C, P, SAT. of To the, Ca, Mg, K, CICE) to compare the significant statistical differences in each one of the areas. With the help of the program Sigma Plot and Excel there were elaborated diagrams of bars.

3.3. Interviews, to know about the farmers

There were made a survey and several direct interviews with 70 farmers that coincided with the analyses of the selected soils.

The survey had as central topics: Type of property, Georeferentiation, meters on the level of the sea, use of the soils, transformation of the superior layer of the soils through the time, slope, approaches of quality or fertility of the farmers' floors, type of security of the soil, practical of more used conservation, difficulties for the conservation of the soil, importance of the scientific analyses of soil.

3.4. Descriptive and multivaried statistical analysis of the data.

With the help of the program S.A.S. the quantitative values of the parameters of soils (C, To the, Ca, Mg, K, CICE) were related to the qualitative variables of the survey made to the farmers.

With the help of the program S.A.S. there was carried out an analysis of main components and of correspondence to be analysed later on with the diagrams and respective clusters.

Besides an analysis of main components, throwing the main cluster, and graphics that later were interpreted with the agronomic approach.

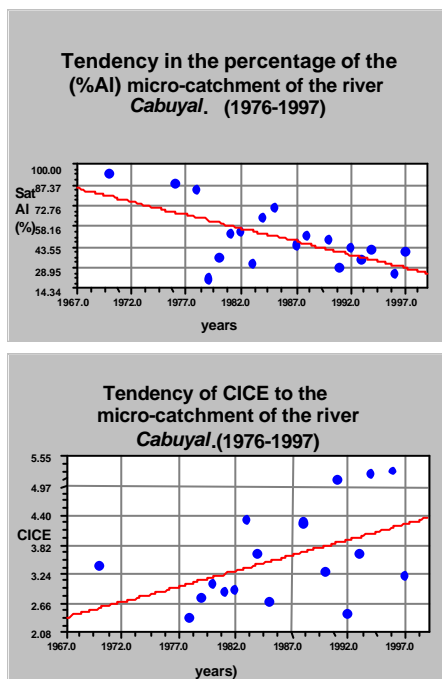
4.-RESULTS OF RESEARCH IN PROGRESS

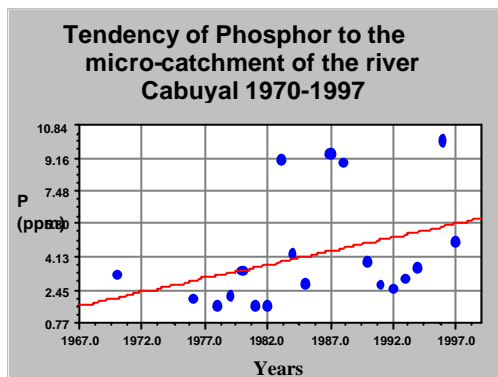
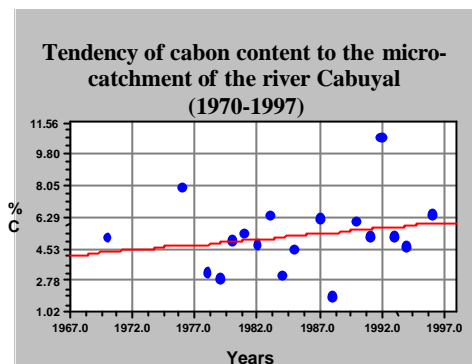
Alterations of the nutrients through 27 years

With the selected samples of soils the chemical behavior of the soil was observed during 27 years for the chemical parameters: Carbon (C), match (P), calcium (Ca), magnesium (Mg), potassium (K), aluminum saturation (To the), capacity of cationic exchange (CICE). In the period 1970 - 1997 there are improvements in the percentage of the (%Al) 80%, it decreases to 30% (See graph 1). Consequently the Match (P) improved of the 2,3 ppm. to 4 ppm. and the Calcium (Ca) increased from 0,5 meq/100g to 1,5 meq. / 100g

There exists a slight tendency of increase of the Carbon (C) of 4,5% in 1972 to 6,3% in 1997. (see No.2)

GRAPH No. 1



GRAPH No. 2

In Chart No. 1 the three more important clusters and the most representative variable which can be interpreted with the approach of quality of soils are observed.

The quantitative variables of the analyses of soils have been crossed with the qualitative variables of the surveys. The program threw contingency charts among the three (3).

Cluster 1.

For this group of soils it is considered that 85% of the samples of soils present an increase of the superficial horizon bigger than 3 cm. 90,88% has a bigger slope to 7° (7-70°).

The system of fertilizing mostly employed is the use of vegetable remains; the use of chemical fertilizers is about 55% and 60%. The system of soil protection more used by the farmers are the vegetable coverings and the curves at level (44% and 63% respectively).

The farmers outline that there is an improvement of the A horizon, and it is considered that the content of C of this group of soils is relatively high. This allows to demonstrate the equivalence or correspondence among the scientific knowledge starting from the samples of soils and the knowledge of the farmers.

In this group of soils the indicators for quality of more representative soils for the farmers are respectively the color, the macroinvertebrates and the indicative plants with 67%, 66,6% and 56%. See Chart 2

Chart No. 1 CLOSTER														
CLOSTER	C	P	Ca	Mg	K	Al	Increa A Horiz		Decr A Hor			Gradient		
							< 5 cm	>5	< 5cm	> 5cm	flat	7-30%	>30%	>70%
CLOSTER 1	6	2,6	0,8	0,3	0,2	2,1	85%	15%			9%	39%	42%	9%
CLOSTER 2	6	5,6	1,9	0,6	0,7	0,6			100%			27%	73%	
CLOSTER 3	4	3	0,9	0,3	0,3	1,7								

CLOSTER	Soils Indicator quality											
	Colour			Gradien		Macroinvertebra			Plants			
	brow	Yello	Blac	flat	Gra	worm	ant	beetle	cadillo	papun ga	manga guasc	yaraguá
CLOSTER 1	14%	3%	83%			83%	13%	4%	11%	56%	22%	11%
CLOSTER 2				91%	9%							
CLOSTER 3												

CLOSTER	Prepara Lote				Fertilizer			Protection Soil		
	Manual	draft	fire	Poultr	compost	gren mater	dressing	mulching	Barbecho	contour
CLOSTER 1	71%	14%	14%			55%	60%	45%		63%
CLOSTER 2				78%						
CLOSTER 3					0%	0%			72%	100%

Chart No. 2 Indicators quality soils of farmers to the micro-catchment of the river Cabuyal

Importance Disposition	Indicator Type	Frecuency	Observación	Chemical Analysis of soil
1	Colour	67%	Colour Brown black= Gut soils; Colour yellow = average, bad soils	C= 5,53 % P= 2,63 ppm. Ca= 0,83 meq/ 100 g Mg=0,3 meq/100g K= 0,23 meq/100g Al= 2,12 meq /100 g
2	Macroinvertebrated	66,6%	Worm= significant gut soils Ant, beetle	
3	Indicators Plants	56%		

82% of the farmers identify the black color and coffee as indicator of a good soil. 2,86% of the farmers identify the yellow color as regular indicator of soils.

For the soils of cluster 1, the most important macroinvertebrates as indicator for quality of soils is the earth worm, the ant and the "cucarron". In first order the worm with 83,33% of the samples of this cluster.

And the most representative plants for indication of quality are:

The "Papunga" (*Bidens pilosa*) in first order with 55% in reference to the other ones; followed by the always alive (*Commelina diffusa*) with 11%.

As indicator of infertile soils there are: the "Mangaguasca" (*Bracharis trinervis*) with 22%, the fern "marranero" (*Pteridium aquilinum*) with 5,5% and the "Yaraguá" (*Melinis minutiflora*) with 5,5%.

Cluster 2.

The results of the soil analyses of this group present the best values for each parameter (C, P Ca, Mg, K, To the) and a decrease of the superior layer is possibly appreciated between 3 and 5 cm by water erosion.

These soils are in slopes between 7 and 70%; for this type of farmers the most representative indicator of soils is the slope. Identifying that the best soils are in the plane area or to the banks of the rivers, because it is where there is bigger concentration of nutrients.

The mostly used fertilizing system is the one with manure, with 88% of frequency, besides it has to be noticed that this group of soils present the best chemical values, it might indicate that the use of the poultry dung has favored this process.

There is no relevance to the conservation practices kept in mind.

Cluster 3.

These are the soils that present the lowest chemical characteristics. Furthermore the used fertilizing practices are the vegetable remains and the biological degradation.

There is a direct dependence of the non use of the fallow and the bad quality of these, therefore 72% of these parcels doesn't produce fallow.

This group of parcels is characterized by not making its seeds in curve at level; one can affirm that there is a direct relationship between the non use of this practice and the low chemical state of these soils.

4.- CONCLUSIONS

- In the last 27 years the chemical soil conditions of the basin of the river Cabuyal has improved, for example: aluminum saturation, match, carbon, interchangeable bases.
- In general the soils of the valley of the river Cabuyal are sour, faulty in match, with medium contents of organic carbon. And the main cause physics of the erosion of the soil is water.
- The main practices of the farmers' conservation are the curves to level, and the alive barriers. In the farm of Inter program CIAT there are technical and economic proposals of conservation of soil, which are expedient, valid and economical.
- The participation of the farmers in the investigation improves the adoption of techniques of conservation, because they are the best technology transmitters. In the interior of the river valley there are rural leaders with knowledge of soil conservation that can help to avoid the degradation of the soils.
- The farmers don't use the chemical analyses of soils. They use own approaches simultaneously, such as: color, presence of worms, texture, slope and indicative plants.

5.-LITERATUR

Charry J.1991. Los suelos: Su clasificación, acidez, salinidad y fertilidad. Universidad Nacional de Colombia. Palmira.

Doran,J.W. and Parkin, T.B. 1994 Defining and assesing soil quality in: " Defining soil quality for sustainable environment" pp. 3-21, Soil Sci. Soc. Ame. Spec. Publ. No.35 Madinson, W.6

Feijoo M.A. et al (1999) Los Macroinvertebrados del suelo como indicadores de calidad y salud agroecosistema. Palmira. Universidad Nacional, CIAT.

FAO 1990 Conservación de los suelos: Boletín de suelos de la FAO No.60 Roma. 112 págs.

Gijsman, A.L. and Thomas, R.J. 1996. Evaluation of some physical properties of an oxisol after conversion of native savanna into legume- based or pure grass pastures tropical.

König Dieter.1995., Bodendegradation und biologische Maßnahmen der Bodenerhaltung Öko- Landbau in den Tropen. Stiftung Ökologie und Landbau.

Müller-Sämann K. 1986., Bodenfruchtbarkeit und standortgerechte Landwirtschaft. Eschborn

Possner, J.L. and McPherson, M.F., 1981.The steep sloped of tropical America: Current situation and prospects for the year 2000. Fundación Rockefeller. Nueva York.

SÖL- Bodengesundung (Aktiver Bodenschutz durch Wiederbelebung der Böden und Herstellung der natürlichen Bodenfunktionen. Soderausgabe Nr. 18.

Schankarappa T. and Rhoades R. 1996. Local Soil Classification and Managment Practices: Bibliographic Review. Laboratory of Agricultural & Natural Resource Antropology, University of Georgia, Athens, U.S.A.

Trejos M. et al. 1999. Método Participativo para identificar y clasificar Indicadores Locales de Calidad del Suelo a Nivel de Microcuenca. CIAT Cali.

Reining Ludger, 1991. Charakterisierung und Verminderung der Bodenerosion durch Wasser in Kleinbäuerlichen Maniokanbausystemen in Kolumbien. Verlag M.Wehe Bonn..

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y ECOLÓGICOS DE LA PRODUCCIÓN DE FLORES EN EL ECUADOR

Patricia Aguirre M.Sc. agr.

Resumen

La floricultura en el Ecuador es una actividad relativamente nueva, empezó a mediados de la década de los 80. Desde entonces su desarrollo ha sido muy acelerado, convirtiéndose actualmente en la principal actividad generadora de divisas en la sierra ecuatoriana y la cuarta a nivel nacional, después del petróleo, banano y camarones. Otro aporte muy importante es que constituye una fuente importante de trabajo especialmente para la población femenina,

En contraste con la generación de empleo y divisas, ésta actividad que por el alto uso de pesticidas y principalmente el mal manejo de los mismos ha generado serios problemas para la salud no solamente de la personas involucradas directa e indirectamente en ésta actividad sino también para las poblaciones aledañas a las plantaciones y además con graves efectos para el medio ambiente y recursos naturales.

1. Introducción

La producción de flores en el Ecuador se inicia en la década de los setenta, aunque su auge se considera a partir de 1983. La actividad florícola experimenta una evolución muy rápida pasando de 70 ha. en el año 1985 a 2250 ha. para 1997 y 2990 para el año 2000, con datos proyectados de 3155 ha. para finales del 2001 (5 y 11).

Dentro de los productos de exportación no tradicionales, las flores han alcanzado gran importancia para el país. Las flores ecuatorianas son apreciadas en los mercados internacionales debido a su calidad y perfección especialmente las rosas. Esto se debe fundamentalmente a las buenas condiciones climáticas y edáficas de que se dispone, sumadas a la capacidad técnica y empresarial desarrollada y las modernas y funcionales instalaciones implementadas en los últimos años (11).

2. Aspectos Económicos

El incremento de las exportaciones de las flores naturales es altamente significativo, del orden del 629% para el período de 1990 a 1996 y para el año (1996) representaron el 2,6 % del total de las exportaciones de productos primarios (11).

Los principales países a donde se exportan las flores ecuatorianas son: los Estados Unidos de América, destinándose para el año 2000 el 72,84% de la flor cortada, en segundo lugar a Holanda con un 7,39 % y en tercer lugar a Rusia con un 4,04 % (5).

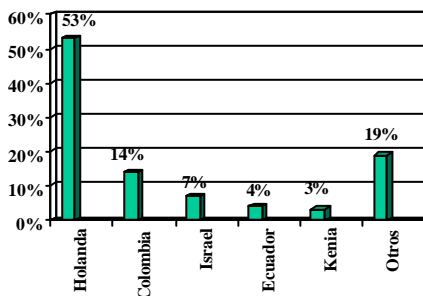
**Participación en las exportaciones por país de destino
(Volumen Enero-Octubre 2000)**

País	TM	%
USA	96.145,7 5	72,84
Alemania	4.380,17	3,32
Holanda	9.754,97	7,39
Italia	2.717,64	2,06
Rusia	5.329,73	4,04
Otros	13.661,7 0	10,35
Total	131.989, 96	100

El Ecuador se sitúa en el cuarto lugar de los países exportadores de flores en el mundo, con el 4% de participación en el mercado, después de Holanda, Colombia e Israel (5).

Ecuador se puede considerar un país especialista en la producción de rosas, ya que alrededor del 70% de su producción es para este tipo de flor, alrededor del 30% para claveles y flores de verano.

Principales Exportadores Mundiales de Flores



Participació en las exportaciones por tipo de flor (2000)

Tipo	FOB (Miles US\$)	%
Rosas	136.425,69	68,96
Gypsophilia	26.592,58	13,44
Clavel	5.549,80	2,80
Crisantemo	521,88	0,26
Pompones	605,88	0,31
Otros	28.147,49	14,23
Total	197.843,32	100

3. Aspectos Sociales

La importancia que tiene socialmente el sector florícola es la generación de puestos de trabajo, de los cuales 60 % están ocupados por mujeres. En 1990 el número de personas trabajando en este sector fueron 3569 y en el año 2000 este número se incrementó a 33.637, calculándose en un promedio de 12 a 13 personas por ha. La contribución de este sector para el desarrollo económico del país y principalmente de la población involucrada es mayor si se considera que los puestos de trabajo indirectos que este sector genera son el doble de los directos, es decir sobre los 60.000 empleos (4).

Una característica importante de estos empleos es que son fijos, lo cual representa ingresos seguros para las familias beneficiadas, además estas personas gozan de los beneficios de ley como son: seguro social y bonificaciones adicionales, lo cual en el sector rural ecuatoriano son servicios de los cuales gozan solamente una minoría de la población.

Actualmente existe una diversidad de leyes, que aparentemente reflejarían un panorama alentador con respecto al uso adecuado de los plaguicidas y protección del trabajador, dirigidas tanto a la protección de los trabajadores como al medio ambiente.

Entre estos instrumentos están los siguientes:

- Reglamento para la fabricación, formulación, importación, comercialización y empleo de plaguicidas y productos afines de uso agrícola (Publicado en el registro oficial del 22 de mayo de 1990)
- Código de salud

- Ley de prevención y contaminación ambiental con su reglamento
- Código de trabajo
- Ley de regimen municipal
- Ley forestal y conseración de areas naturales y vida silvestre
- Reglmento de seguridad y salud de los trabajadores
- Mejoramiento del medio ambiente de trabajo
- Reglamento de Uso y aplicación de plaguicidas en las plantaciones dedicadas al cultivo de flores firmado el 1. De enero de 1992
- Manual para el manejo de pesticidas en Floricultura 1996

Sin embargo, a pesar de la diversidad de instrumentos existentes para un adecuado uso de pesticidas y protección del medio ambiente y salud de los trabajadores, existe una deficiencia en los organismos y entidades encargadas de hacer cumplir y controlar estas leyes y reglamentos, además muchas veces no tienen una coordinación entre si y tambien se puede observar que existe entre distintas leyes, algunas contradicciones, así por ejemplo la ley de desarrollo y fomento agropecuario ofrece una rebaja arancelaria para la importación de plaguicidas cuando una meta importante de las leyes arriba mencionadas es la disminución del uso de plaguicidas (2).

La preocupación tanto por los aspectos de seguridad social y protección ambiental existe, pero no se reconoce ningun organismo específico responsable de control para el cumplimiento de estas leyes y normas para el uso adecuado de productos fitosanitarios. Todavía se encuentran muchas anomalías en las fincas, como por ejemplo los análisis de colinesterasa no se realizan con la periodicidad recomendada o peor aún en algunas fincas no se realizan (1).

A nivel de Sector no existe una entidad organizativa que agrupe a todos o mayoría de los floricultores, la que mas se acerca a esto es EXPOFLORES (Asociación de Productores y/o Exportadores de Flores del Ecuador), sin embargo de las aprox. 400 fincas productoras reportadas este año, solamente 129 de estas están asociadas a esta organización. Además no se identifica una estructura del sector que apoye y fomente en temas referentes a capacitación en temas ambientales. Esto constituye un obstáculo para la aplicación de las deferentes leyes y reglamentos ambientales y para el avance de esta actividad hacia una producción sostenible.

4. Aspectos Ecológicos

4.1. Uso de plaguicidas en la producción florícola

Los problemas de contaminación surgen debido a que las dosis permitidas que se señalan en la etiqueta del producto no son respetadas, además de que todavía se utilizan productos altamente

tóxicos los cuales no son recomendables para uso de cultivos bajo invernadero.

De acuerdo a información obtenida directamente de trabajadores de varias empresas florícolas, los exámenes para analizar los niveles de acetilcolinesterasa¹, como establece la ley, no se realizan o no con la periodicidad recomendada (cada 6 meses y para personal de fumigación cada tres meses), esto impide que se tomen las medidas de prevención a tiempo para proteger la salud de los trabajadores (1).

En la mayoría de plantaciones no se utilizan los avisos de prohibición de ingreso a los invernaderos de 24 o más horas después de aplicaciones de pesticidas, y muchas veces se aplican los pesticidas con personal dentro del invernadero, lo cual representa un grave riesgo de contaminación directa para los trabajadores de cultivo.

En algunas plantaciones todavía se utilizan productos prohibidos dentro del país como el Temik y muchos productos catalogados como altamente tóxicos de los cuales algunos están prohibidos en Europa y Estados Unidos (8, 9 y 11).

La desinfección del suelo, todavía se utiliza en algunas plantaciones florícolas con bromuro de metilo, producto reportado como cancerígeno, (3).

4.2. El Sello verde para las flores Ecuatorianas

A diferencia de Colombia, donde se han venido desarrollando normas propias que conducirán hacia una producción sostenible de flores o la llamada "flor verde", en el Ecuador se ha aceptado la iniciativa de la aplicación de normas alemanas, gracias a las cuales ha sido posible obtener la calificación del sello verde Alemán, el mismo que también es reconocido en Suiza y Austria.

El sello verde se desarrolló en Alemania por iniciativa de importadores de flores y algunas ONG's, ya que en este país se encontraron dificultades para colocar en el mercado flores de países que no cumplieran con ciertas normas ambientales y aspectos sociales.

Cuando se desarrolló este programa de certificación algunas empresas ecuatorianas adoptaron esta iniciativa inmediatamente. Actualmente forman parte de este programa 27 empresas y varias más están en proceso de calificación.

El recibir esta certificación de este certificado significa que las empresas cumplen con aspectos referentes al bienestar social de los

¹ Acetilcolinesterasa: enzima cuyos niveles bajan antes que las personas presenten problemas de salud y cuyo nivel está directamente relacionado con la fragilidad que los cromosomas presentan a causa de la exposición a plaguicidas.

trabajadores y a aspectos relacionados a la protección del medio ambiente, sin embargo la preocupación fundamental en la aplicación del sello verde es la defensa de la salud humana.

Para obtener esta certificación es necesario aprobar una serie de requerimientos preestablecidos, los mismos que fueron elaborados por Agrar Control GMBH (AGC), empresa acreditada por la Unión Europea y controlada por el estado alemán.

Estos requerimientos tienen como fin proteger al hombre y la naturaleza y la lista se ha elaborado en base a los últimos avances científicos y de acuerdo a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Oficina de Asuntos Biológicos, normas convencionales de la Organización Mundial del Trabajo y los preceptos específicos de las normas de cada país.

La producción certificada mejora las oportunidades de permanecer en el mercado y permite que este se distribuya más rápido que las flores no certificadas, mas no constituye un incremento en el precio (6).

Literatura Citada

1. Aguirre P. Visitas de campo, empresas florícolas en la sierra ecuatoriana, Febrero y Marzo del 2001.
2. Betancurt O. (). Los plaguicidas y las transnacionales en el Ecuador. Material utilizado en el Instituto de Postgrado de la UCE 2000.
3. CFN (Corporación Financiera Nacional). (2000). Aspectos Ambientales Vinculados con la Actividad Floricultora. Quito.
4. EL AGRO. (2000) Ecuador: Quince años brindándonos las mejores flores del mundo. Vol. 49, Ed. Unimasa. Quito.
5. EXPOFLORES. Datos estadísticos hasta el año 2000. Quito.
6. FLOWER LABEL PROGRAM. Pautas para una producción Social y Ambiental Responsable de Flores Cortadas.
7. Monañó G. (1997). Situación del Sector Floricultor. Comercio y Medio Ambiente. Memorias del Seminario del 21 de Oct. De 1997. Corporación Oikos, Quito.
8. Paz y Miño C., Bustamante G., Dávalos V. (2000) Monitoreo Citogénético en Población Ecuatoriana Expuesta ocupacionalmente a Pesticidas. Revista de la facultad de Ciencias Médicas. Vol 24, N.2. Universidad Central del Ecuador. Quito.
9. Plaguicidas: los daños se pueden prevenir. (2000). El Comercio. Lunes 12 de Febrero 2000.
10. Romero F. (). El Uso de Plaguicidas en las plantaciones de Flores. Universidad Central del Ecuador. Quito.
11. UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR-EXPOFLORES. (1999) Manual Técnico de Fitosanidad en Floricultura. Instituto de Postgrado. Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad Central del Ecuador (UCE) y Asociación de Productores y/o Exportadores de Flores del Ecuador (EXPOFLORES). Quito, Ec, 150p.

COOPERACION PARA EL DESARROLLO

Ms.Sc. Victor .Gallo T.

El presente documento pretende extraer las propuestas principales de los debates sobre la cooperación al desarrollo, en base a la documentación analizada de diferentes publicaciones de la Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico, del Banco Mundial, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción y, la Comisión Económica para América Latina .

Debido a que durante el ultimo trienio la situación para los países de América Latina fue realmente dificultosa, tanto desde el punto de vista de las condiciones naturales y la situación económica, las tasas de crecimiento económicas sufrieron una baja y además en gran parte de los países de la región se sufrieron los embates del "El Nino" y de huracanes como el Mitch.

EL PIB según la CEPAL bajó de 5.2 en el 97 a 2.3 en el 98 y en 1999 fue de 0.3 estos logros de crecimiento están muy por debajo del mínimo requerido de 2.7% anual para lograr una reducción de al menos 50% de la población que vive en condiciones de pobreza (un dólar al día).

La pobreza en Bolivia es extrema y crítica, y está mayormente ligada a la población rural. Según el cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) solo el 29.5% supera el umbral de la pobreza. Y en el área rural el 94% de la población vive en pobreza o indigencia.

En Bolivia la percepción en la encuesta agrícola a los municipios en 1998 donde se les preguntó ¿cómo está la producción respecto a 1993?, más del 50% respondieron que estaba igual a peor y los más afectados son los campesinos y agricultores. (informe . del Desarrollo Humano 1998 PNUD).

SEGÚN EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL EN EL BRASIL ENTRE EL 98 Y 99 UN 50% DE LA POBLACIÓN QUE SALIÓ DEL NIVEL DE POBREZA EN EL 94, RETORNO A LA MISMA SITUACIÓN .

En Chile debido a la resección, esta se expresó en el aumento de los niveles de desempleo, la PEA de Chile es de 5,3 millones de personas, entre febrero y abril del 99 la tasa de desempleo ya era de 5,3%. Esto quiere decir que sólo en un año se produjo el recorte de 200 mil puestos de trabajo.

En América Latina se plantearon muchas recetas- programas de Lucha contra la Pobreza con el apoyo técnico financiero de los organismos multilaterales. Estos programas han evidenciado que el problema de la pobreza tiene relación directa con los niveles de

desarrollo de la estructura estatal (institucionalización) y los niveles de inequidad.

En base a esa política de cooperación al desarrollo, se crearon los programas de Fondos de Reconstrucción, de Emergencias, que finalmente se convirtieron en programas permanentes. Ejemplo Bolivia- Fondo Social de Emergencia (FSE 1989 a 1992) pasan ser el Fondo de Inversión Social y Fondo de Desarrollo Campesino (FIS-FDC 1993 a 2000) y Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS - 2001).

Al principio muchos de estos programas eran asistencialistas y sin proyecciones sostenibles a largo plazo, además muchos programas fueron administrados con fines políticos partidarios.

La nueva propuesta del FPS, pretende institucionalizarse, y además operar con mecanismos descentralizados, aspectos que según las experiencias anteriores daría mejores resultados que las instituciones precedentes.

Esta situación expresada en indicadores y el accionar de las instituciones de desarrollo, cuestiona las estrategias del modelo neoliberal para reducir la pobreza, que fueron aplicados en América Latina y por lo tanto plantea el repensar para atender las demandas de los mas vulnerables y retos tanto a las políticas públicas como a la propia cooperación internacional

NIVELES DE RECURSOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Según los Datos de la Organización de Cooperación al Desarrollo (OCDE), los recursos de la cooperación internacional para América Latina han disminuido en los últimos años, siguiendo las tendencias generales de la ayuda externa. Entre 1990 y 1998 (último año para el cual se disponen estadísticas) la cooperación evolucionó así:

Existe una tendencia a la concentración de la cooperación técnica en los países más pobres. Así, los Países Bajos tomaron la decisión de concentrar sus programas de cooperación contra la pobreza en Nicaragua y Bolivia. La emergencia del Mitch provocará también, sin duda, una mayor concentración de la ayuda en la región centroamericana.

La siguiente lista muestra cuales fueron los niveles de cooperación

PRINCIPALES RECEPTORES DEL TOTAL NETO DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) HACIA AMERICA LATINA (en millones de \$US)

	1990	1995	1996	1997	1998
BOLIVIA	553.79	736.77	831.3	698.4	628.1
BRASIL	167.11	367.78	278.7	273.4	329.1
GUATEMALA	203.38	214.71	192.1	263.0	232.6
HAITI	172.36	731.01	368.9	326.6	407.1
HONDURAS	450.79	410.37	356.6	296.8	318.2
NICARAGUA	334.56	662.81	931.3	410.0	562.2
PERU	401.28	427.82	328.7	393.5	501.5
TOTAL	2283.2	3551.2	7527.6	5467.8	5577.9

El cuadro anterior, muestra que entre 1996 y 1997 se registra una tendencia a la baja de la cooperación europea para América Latina. Esta se relaciona con la devaluación de las monedas europeas con relación al dólar americano, moneda base para las estadísticas, pero también con ciertos recortes presupuestarios. Así, entre 1996 y 1997 se produjo una reducción de más del 20% en la ayuda oficial para el desarrollo de la Unión Europea y sus países miembros para nuestra región.

REDUCCION DEL FINANCIAMIENTO PARA AMERICA LATINA

Los flujos de la Cooperación al Desarrollo destinados al financiamiento de los países en desarrollo (vale decir donaciones, créditos y compromisos de financiamiento) se han reducido drásticamente en lo referente a América Latina. Para 1998, por ejemplo, estos flujos financieros se habían reducido a 14,057 millones de dólares, lo que representa una merma del 20% con relación a 1997. Continuando la tendencia, para 1999 la reducción de los flujos de financiamiento destinados para países en desarrollo ha sido una condición común en todos los países miembros del CAD.

PRINCIPALES DONANTES DEL TOTAL NETO DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) HACIA AMERICA LATINA (en millones de \$US)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
UE	2283.0\$	2386.61	2428.84	2069.02	2440.41	2549.9\$	1993.32	18,11\$
JAPON	846.91	772.1\$	737.02	832.1\$	1141.5\$	985.8\$	715.032	6,591
EEUU	1397.0\$	790.0\$	821.0\$	1355.0\$	928.0\$	1917.0\$	924.0\$	9,47\$
ALEMANIA	492.0\$	556.92	572.632	440.11	607.92	853.9\$	472.71	4,552
ESPANA	317.52	433.4\$	478.5\$	401.11	397.8\$	368.0\$	284.1\$	2,85\$
OTROS	4856.6\$	4293.6\$	4263.8\$	4549.9\$	4798.6\$	5757.44	3920.9\$	36,62\$
TOTAL DONANTES	5998.0\$	5587.82	5605.21	6150.12	6861.6\$	8185.14	6270.8\$	50,01\$

FUENTE ocde/cad

La restricción de recursos financieros se ha agravado últimamente, pues no sólo se han reducido los flujos de cooperación técnica, sino que también se estancó el financiamiento oficial vía la banca multilateral, a la vez que disminuyeron notoriamente los flujos privados. Para el caso de América Latina se pensaba que la cooperación técnica (vale decir las donaciones) era algo restringido a los países más pobres y que la relación con los países grandes y dinámicos pasaba por el campo de la inversión. Con la crisis se ha visto que hay una disminución de los flujos privados, los cuales se habían incrementado entre 1990 y 1997, notándose una tendencia a usar el crédito público de las multilaterales para programas de ajuste, en desmedro de programas sociales, justamente en momentos en que la demanda de apoyo a estos rubros crece.

• ENFOQUES SOBRE COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Según el reporte de la CAD-OCDE, analiza y plantea que las organizaciones multilaterales retornan a los planteamientos mas puros y originales del neoliberalismo, enfatizando el rol del sector privado y del mercado.

En los años precedentes el discurso oficial del Banco Mundial había comenzado a tomar distancia respecto al llamado “Consenso de Washington” y los programas de ajuste estructural, planteando diversas críticas al mismo, así como la necesidad de una segunda generación de reformas que incidieran en temas como la institucionalidad democrática y la equidad. Sin embargo en el transcurso del último año es claro el retorno del Banco Mundial a planteamientos neoliberales más ortodoxos

En el caso de América Latina la tendencia de estas corrientes neoliberales se refleja en el reciente Informe: *Securing Our Future in a Global Economy* (Asegurando nuestro futuro en una economía global). Nuevamente se defienden las recetas del ajuste estructural y el crecimiento económico como base de la estabilidad financiera; y se aleja del planteamiento de desarrollo social, desapareciendo, en cambio, la referencia a la importancia de la institucionalidad democrática y a planteamientos de marcos integrales de desarrollo.

Hoy se abren nuevas brechas entre las propuestas del Banco y las de los organismos regionales, como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), a cual ha venido insistiendo en la necesidad de contar con enfoques más integrados para el desarrollo y en la noción de equidad como un componente central de estos enfoques.

Para alcanzar la equidad, el Estado juega un rol central, pues el mercado solo, no arregla los problemas. Entonces, el Estado tiene la obligación de hacer equitativa la distribución del ingreso.

A pesar del notable aumento de los programas de compensación social en América Latina, los que han contado con el apoyo de la ayuda externa, no han sido suficientes para detener el crecimiento de las personas que viven en estado de pobreza, y ponen en duda su actuación.

POBLACIÓN QUE VIVE CON MENOS DE \$1 AL DÍA

Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, expresa un nuevo planteamiento para la lucha contra la pobreza, este manifiesta que las instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están siendo afectadas por un hecho: los países más ricos, como los Estados Unidos han dado la espalda a los más pobres del mundo.

Es clara la situación pues los funcionarios de estas instituciones deben seguir las políticas y visiones que los accionistas principales

Estados Unidos tiene una política externa muy clara, al margen de los discursos, la ayuda externa norteamericana en 1988 equivalían al 0.12% del Producto Nacional Bruto. De la cual solo menos del 20% fue destinada a países con índices de desarrollo bajos.

Por el contrario para la guerra de Kosovo desembolsó 8 millones de dólares, cifra similar a la que desembolsó en el periodo 1988, para ayuda al desarrollo, y posteriormente desembolsó alrededor de 600 millones para armamento en Colombia.

Y por lo tanto la atención a problemas críticos de supervivencia en zonas o países de extrema pobreza, no son apoyados con la misma intensidad. Zonas como África subsariana, o países latinoamericanos donde mas del 80% de su población vive con menos de 1 \$us al DIA

Con otro tipo de políticas de lucha contra la pobreza los organismos internacionales y los pises de G7, podrían destinar mayores recursos para una estrategia real de lucha contra la pobreza.

EL FMI se empeña en sostener el dogma de comprimir al máximo el déficit fiscal para asegurar la estabilidad macroeconómica. Se exige austeridad presupuestaria a países empobrecidos, hasta el punto donde estos países no pueden siquiera mantener a su gente viva, debido a los recortes en el gasto de salud pública, en el apoyo alimentario a los más pobres y otros rubros similares.

El profesor Sachs cuestiona la fórmula mágica esgrimida tanto por los republicanos como por los demócratas en los Estados Unidos y que ha sido asumida por los organismos multilaterales. Ella se sintetiza así: "La reducción de la pobreza es fundamentalmente el resultado del desarrollo económico, que a su vez es principalmente ocasionado por políticas económicas buenas. No hay nada que frene el desarrollo económico de países como Etiopía, Burkina Faso o Nepal, que no pueda ser resuelto a través de políticas económicas efectivas, centradas en la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el apoyo del gobierno nacional a los programas sociales, y la privatización".

Sachs critica este razonamiento por simplista y afirma que está basado más en la conveniencia que en la evidencia o el análisis. Es una manera elegante de decirle a los países pobres que no involucren a los países ricos en sus problemas y que no se les ocurra, por cierto, solicitar ayuda adicional.

Después de haber estado trabajando los últimos quince años ayudando a docenas de países a implementar reformas económicas, Sachs se siente en posición de afirmar que la salida a la pobreza no puede darse sólo a través de las reformas. Existen otros pilares: Se requiere de una población educada y sana que pueda participar en la economía global.

Se requiere propiciar el desarrollo de la tecnología en los países pobres para contar con los instrumentos adecuados para enfrentar los problemas de la pobreza, incluyendo, por ejemplo, la producción de vacunas, la mejora de semillas o el desarrollo de formas alternativas de generación de energía. Sachs reta al Banco Mundial a mostrar cifras sobre el apoyo dado a este rubro y apuesta que lo otorgado a los países pobres no alcanza a ser una quinta parte del presupuesto de una empresa farmacéutica trasnacional.

Se requiere de un ajuste estructural auténtico, orientado especialmente a la diversificación de la exportación. Sachs sostiene que el ajuste económico se ha convertido en un término detestado por los activistas de la lucha contra la pobreza, en gran parte porque los programas de ajuste estructural del Banco Mundial se han convertido en procesos con una orientación opuesta al verdadero ajuste.

Finalmente, las resistencias de muchos parlamentarios a dar mayores fondos para las instituciones internacionales tienen motivos comprensibles, si se considera que las instituciones internacionales han fracasado en proporcionar los beneficios. Por su lado los organismos multilaterales, en lugar de reconocer que tienen las manos atadas, por la escasez de aportes de los países, buscan defender el sistema.

En Estados Unidos, la Comisión Mettzer ha planteado la formulación de un amplio consenso bipartito, para movilizar una ayuda mucho mayor para los países pobres como parte de una política revitalizada y revisada de alivio a la pobreza global. Dicha comisión ha recomendado que debería, de una vez por todas, cancelarse el sufrimiento de los países más pobres fuertemente endeudados.

LA PARTICIPACION

En el Banco Mundial hay instancias interesantes propuestas respecto a la participación de la Sociedad Civil a este respecto. Por ejemplo, un panel de inspección permite presentar denuncias en el caso que los préstamos incumplan las normas establecidas. Actualmente, la definición de proyectos de cooperación de la Comisión Europea la hacen unos cuantos funcionarios, a espaldas de la sociedad civil. Habría que pensar también en la importancia de que representantes de la sociedad civil participen en la evaluación de los proyectos. Esto ocurriría tanto a nivel del equipo de evaluación como en la definición de metodologías de evaluación que permitan recoger el punto de vista de la población.

La participación de la sociedad civil debería estar normada e institucionalizada; es decir, deberían existir mecanismos de consulta que no sólo signifiquen opiniones sobre la implementación de programas, sino también participación en el diseño de estrategias y monitoreo efectivo de los resultados.

Como en el caso Boliviano desde la promulgación en 1993 de la Ley de Participación Popular, donde instrumentaliza los procedimientos e instrumentos de la participación Popular.

Sería importante traducir la voluntad de reforzar la participación de la sociedad civil en la cooperación, reforzando el presupuesto de la cooperación descentralizada y buscando ampliar su acceso a los grupos del Sur.

LOS BRAZOS EJECUTORES DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL FONDOS DE INVERSIÓN.

Los denominados programas de compensación en el área social, que aparecieron desde fines de la década del 80 en la mayoría de países de la región como instrumentos para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población, se convirtieron en los instrumentos básicos de lucha contra la pobreza. Introducidos por el Banco Mundial, con la participación protagonista del BID y de la cooperación bilateral, se multiplicaron, y se proponen explícitamente sustentar

social y políticamente la aceptación de los efectos negativos del ajuste por la población.

Dicha meta, que es esencialmente política, se convirtió en el tiempo y en el discurso predominante en una meta de desarrollo que supone el combate a la pobreza y el esfuerzo por mejorar la vida de los pobres, incorporando la intervención de distintas instituciones, particularmente de la sociedad civil.

Los FISs, creados con una temporalidad definida, van deviniendo en esta lógica en instrumentos de una política social de mediano plazo, alentando como tendencia en muchos países de la región, la transferencia del financiamiento de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Incluso, algunos de ellos ya han sido definidos como permanentes.

A estas alturas, es claro que la capacidad de los fondos de avanzar en el combate contra la pobreza es absolutamente limitada. Si dividimos el presupuesto anual de éstos entre el número de pobres de cada país podemos entender mejor los límites de los mismos en el cumplimiento de este objetivo declarado.

Así, en Guatemala y Haití se dispone de US\$ 3 al año para cada pobre; en Ecuador, US\$ 6; US\$7 en Honduras y US\$ 11 en el Perú y Nicaragua. Incluso los países con menos dificultades en este terreno, Uruguay (US\$ 62) y Chile (US\$ 30), Bolivia (\$us 7,5) están muy lejos todavía de una situación aceptable. Peor aún si asumimos que parte importante de este dinero no llega a los pobres y se queda en el camino en manos de proveedores y contratistas de los fondos.

A pesar del entusiasmo que despertaron los FISs, en particular entre muchas agencias de cooperación y varios gobiernos de la región, vienen siendo evidentes, de manera creciente, muchos límites del modelo. Estos son:

- a. Se plantean un conjunto de tareas institucionales en relación con la autonomía que han cobrado los FIS en la región. Éste supone la transferencia del financiamiento y de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Con excepción de los fondos de El Salvador y Chile, que dependen de los Ministerios de Planificación, la autonomía de los FIS dificulta la coordinación con otros sectores sociales del Estado. En el caso Boliviano se crea un Directorio Unico de Fondos, para propiciar la coordinación intersectorial.
- b. Existe una gran dependencia de los FISs de los recursos externos, que significa en la mayoría de los casos un crecimiento de la deuda externa de muchos de los países involucrados, en nombre de la lucha contra a la pobreza extrema. Esto es peor aún cuando muchos de estos países disponen de recursos propios bastante significativos. En

general, y es curioso que el tema no produzca mayor debate en la región, es cuestionable, en esencia, una lógica que en último término profundiza la deuda externa de la región, además de obviar responsabilidades básicamente nacionales.

c. El tema de la sustentabilidad de las inversiones que realizan los FISs tampoco está resuelto. Las inversiones en infraestructura social, que son las mayoritarias en la región –por encima del 60% como promedio regional, sólo pueden resultar sostenibles si se garantiza simultáneamente la cobertura de los gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias en su mantenimiento.

El primer factor es de difícil pronóstico, dadas las limitaciones de la articulación de los FIS con otros sectores. Sobre el segundo ya existen evidencias empíricas en contra. Así, la mayoría de proyectos de Honduras muestran un pobre mantenimiento y el 30% de los proyectos de El Salvador ya fueron declarados fracasados por este motivo. Otro tanto puede decirse de los proyectos en República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. En el caso del Perú, el 68% de los núcleos ejecutores de los proyectos no siguen trabajando juntos una vez concluida una obra. El único FIS que no presenta este límite es el FOSIS de Chile, que paradójicamente es el país que tiene menores problemas con la pobreza de su población.

d. La participación de la sociedad civil en la operación de los fondos – ONG y comunidades beneficiarias- está lejos de ser parte de la construcción de un consenso social, tal como se pretende. Se trata, por lo general, de una relación instrumental en la que las organizaciones locales, en el mejor de los casos, intervienen en la formulación e implementación de los proyectos, pero están al margen de las decisiones de planificación de los fondos y de la definición de los criterios de fomento, que es lo que permitiría hablar de un proceso de construcción de un consenso social. Esto implica riesgos de un clientelismo de la política social en la región.

Más aún cuando una parte significativa de los fondos se destinan a la producción de infraestructura social y los fondos, por lo general, dependen de las presidencias de los respectivos países, que en muchos casos, ya lo dijimos, les asigna responsabilidades políticas.

e. En lo que se refiere a la efectividad social de los FIS en términos de construcción de ciudadanía y de capital social, de una modificación de la estructura de oportunidades y de participación en la región, los resultados son claramente insuficientes. En términos de su efectividad política –generar gobernabilidad, fortalecer otras reformas sectoriales, alentar procesos de descentralización y municipalización- es claro que la tentación clientelística parece más fuerte que la voluntad de construir un consenso social.

Estos procesos a diferencia de otros países esta bastante avanzado en el caso Boliviano por las condiciones político administrativas generadas desde 1993, Ley de Participación Popular y Descentralización, y ahora con la ley del Dialogo y la Política de Compensación Municipal que serán prontamente puestas en vigencia.

Es obvio que el tema de la pobreza no puede verse al margen de la desigualdad que la caracteriza. El argumento neoliberal frente a este punto sostiene que un largo período de elevado crecimiento económico en un contexto abierto y desregulado, permite la reducción de la desigualdad. La experiencia chilena, que ha sido su paradigma en la región, demuestra exactamente lo contrario: sin subsidios, sin ningún tipo de protección y movida por el sector privado y el mercado, la economía chilena creció grandemente a partir de 1984. Sin embargo, todos aceptan que Chile es hoy más desigual que en 1970 y en 1975 y el ingreso está más concentrado que antes, teniendo los pobres menor participación en el mismo.

Al focalizarse en la pobreza exclusivamente, la política social elude nuestro principal problema e impide cumplir con uno de los mandatos de la Cumbre de Copenhague y de otros foros internacionales como la propia OEA que sostiene que “el desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente”

La pobreza no se erradica mejorando los sistemas de focalización y de gestión, sino alterando significativamente la distribución de la riqueza. Las democracias no se fortalecen sólo mediante instituciones eficientes; tienen que ser necesariamente representativas y equitativas.

EL CASO DE DEL FDC y el -PDCR EN BOLIVIA

El Fondo de Desarrollo Campesino en Bolivia intensifica desde 1993 su accionar con la cooperación internacional . Desde el inicio de sus operaciones el FDC ha logrado transferir a las poblaciones rurales mas de 65 millones de dólares, teniendo como financiadores al BM con mas de \$us 18.6 millones, al BID con \$us 17.9 millones, El Gobierno de Japon con \$us 11.9 millones y Alemania a través de KfW con \$us 12.2 Millones.

El Proyecto de Desarrollo Comunitario Rural, con Financiamiento del BM, y ejecutado por uno de los Fondos de Desarrollo el FDC, El Vice Ministerio de Participación Popular y el Vice- Ministerio de Desarrollo Rural., en base a estas tres instituciones se busca fundamentalmente la promoción del desarrollo económico y humano de las familias rurales, financiando proyectos de inversión productivas y sostenibles.

Este proyecto tiene un presupuesto de \$us 46 millones durante 4 años, a partir de 1999 de los cuales \$us 36.5 millones van a inversiones directas en bienes y servicios a las comunidades rurales.

A la fecha los resultados del proyecto sobrepasan una ejecución del 45% en todos los aspectos y ha incorporado al proceso de gestión en todo el ciclo del proyecto a los beneficiarios directos, a través de una desconcentración de las operaciones a nivel departamental y donde los municipios son los actores principales del proceso de priorización, licitación, contratación y mantenimiento de las obras realizadas, conjuntamente con los beneficiarios comunales, asegurando de esta manera la sostenibilidad de los mismos.

El proyecto tiene el componentes de Fortalecimiento Institucional de los organismos Rectores y Normativos, Vice Ministerios, el Fortalecimiento de los Gobiernos locales - Municipios y de las Organizaciones de Base.

Paralelamente el componente de inversiones pretende apoyar al desarrollo de la infraestructura básica productiva, con el fin de lograr los objetivos generales planteados.

EL DESARROLLO RURAL Y LA COOPERACIÓN ALEMANA: EL EJEMPLO DEL PERÚ

Dr. Alonso Moreno Díaz
AP Proyecto PROAPA, GTZ

1. Introducción

Este trabajo presenta la situación del sector agrario en el Perú, los paradigmas que deben orientar sus procesos de modernización, el papel que ha jugado y puede jugar la Cooperación Alemana a través de sus diferentes instrumentos y modalidades, el papel que cumplen los exbecarios y las tendencias de la Cooperación Técnica en el Perú.

2. El escenario del desarrollo agrario en el Perú

Para adelantar el análisis del desarrollo agrario peruano se presenta la estructura actual del sector y se listan los principales problemas que frenan el proceso de desarrollo.

• 2.1 La estructura del sector

- Entre el 90 y el 99 el sector agrario representa aproximadamente un 13% del PIB Nacional, ocupa más de un tercio de la población económicamente activa y aporta un 11% de las divisas del país. La población rural se calcula en aproximadamente 6.6 millones de personas, correspondiendo aproximadamente al 30% del total.
- En el espacio rural peruano la agricultura continúa siendo el sector predominante de la vida rural (alrededor de 95% de los pobladores la declaran como su principal actividad) y por ésto, los análisis que se hacen de lo rural se sesgan a lo agrario. La mayoría de los productores poseen un escaso nivel de capitalización, destinan más del 60% de sus gastos anuales a alimentos y tienen un bajo nivel de educación (El promedio de años de escolaridad para los jefes de hogar está en 6.64 años y sólo el 10% de los mismos tiene educación superior). La población está asentada en tres zonas topográfica, étnica y ecológicamente diferentes: Costa, Sierra y Selva.
- En el área rural peruana viven 1.74 millones de productores, 5,017 comunidades campesinas y 1,350 comunidades nativas que poseen 2.5 millones de parcelas. Del total de productores individuales 79.7% son hombres y 20.3% son mujeres. La principal

fuerza de ingreso se deriva de la agricultura y la ganadería, pero no son el único origen de subsistencia. Los pequeños productores rurales y los que no poseen tierra derivan sus ingresos del empleo estacional en otros sectores o en la agricultura comercial, de migración estacional y de actividades de pequeña agroindustria o manufactura. Están diferenciados entre sí, de acuerdo a su grado de vinculación al mercado, la disponibilidad de recursos y sus niveles de productividad. Los "medianos" productores tienen una ubicación estratégica en la producción de bienes de consumo masivo y su relación con los diversos mercados internos y con la agroindustria es profunda y extensa. Los productores denominados "grandes" se ubican en la Costa, están ligados al mercado interno y externo y poseen buen nivel tecnológico.

- El PIB agropecuario ha crecido entre 1991 y 1999 a una tasa promedio anual de 5.1%, por encima del crecimiento promedio de la economía, pero sin alcanzar aun el valor real de los años 70s y 80s. El crecimiento se debe a la estabilidad macroeconómica, al proceso de pacificación y al incremento de la superficie sembrada. Las mejoras en productividad han sido menores y presentan índices bajos, en comparación con países vecinos. La productividad es diferente entre las regiones. La Costa, región que con menos de un tercio del total de productores, genera más de la mitad del PIB agrario. En la Sierra la situación es a la inversa. El crecimiento agregado es alto, pero a nivel micro es muy diferenciado. Los pequeños productores y las comunidades no han logrado aún una participación significativa en el proceso de desarrollo sectorial. La estructura productiva se compone en la actualidad de 69% de productos agrícolas y 31% de pecuarios en los siguientes principales rubros: arroz, papa, café, algodón, alfalfa, caña de azúcar y maíz amarillo duro, avicultura, la producción de leche y de huevos. El sector forestal aporta solo 2% del PIB, a pesar de que el 66% de las tierras productivas son de vocación forestal.
- El reducido tamaño de las unidades de producción es una característica primordial del sector. La unidad promedio está compuesta por 3.3 parcelas y tiene una extensión de 3.1 hectáreas. La fragmentación es mayor en la Sierra, donde el número de parcelas por unidad es de 4.1 y la superficie de 2.4 hectáreas. 55.43% de las unidades agropecuarias disponen de 3.15% de la superficie agropecuaria.
- La balanza comercial agraria del Perú es negativa y con tendencia creciente, aunque con oscilaciones durante todo el período de los 90s. En 1991 las importaciones superaban a las exportaciones en US\$ 203 millones y en 1998 tal déficit ascendió a US\$ 648 millones, en el 2000 regresó a los 260 millones. Los principales productos de exportación son: café, espárragos,

azúcar, cochinilla, algodón y fibras de camélidos. Las importaciones agrarias han crecido más del doble entre 1991-98: de US\$ 510 a US\$ 1,246 millones; principalmente en trigo, maíz amarillo duro, lácteos, arroz y aceites.

- El sector agrario peruano es altamente heterogéneo. La cultura, la etnicidad, la dotación de los recursos naturales, el acceso e integración con los mercados son variables claves para entender las dinámicas que se generan en las diversas regiones ante las estrategias de desarrollo. La diferenciación, por ejemplo, entre agricultura empresarial y agricultura campesina, es una referencia básica para la formulación de las medidas e instrumentos de política, dado que el funcionamiento de cada tipo es distinto y tiene comportamientos diferentes ante los impulsos positivos o negativos que se otorguen. De la misma manera la diferenciación ecológica entre Costa, Sierra y Selva o las diferenciaciones étnicas o por género son factores a tener en cuenta cuando se definen políticas que otorguen incentivos a los distintos actores.
- En recursos naturales el país posee una amplia potencialidad en biodiversidad humana (44 grupos étnicos, 14 familias lingüísticas) y en biodiversidad biológica con casi 70 diversas zonas ecológicas. Tiene una costa de 3080 kms. de longitud, 12000 lagos y lagunas altoandinas, los ecosistemas de la Amazonía y un alto potencial forestal con más de 62 millones de hectáreas de bosque en la región amazónica y 7.5 millones de hectáreas en tierras aptas para la reforestación en la Sierra. Los camélidos disponen de 18 millones de hectáreas de pastos naturales altoandinos.
- El Sector presenta altos índices de pobreza. El Banco Mundial calculó la tasa de pobreza en el ámbito nacional para 1997 en 49% y la extrema en 14.8%. La pobreza rural se coloca por encima de estos valores: 64.7% y 24.5% respectivamente. Los factores conexos e influyentes en la alta tasa de pobreza rural son: mala distribución de los recursos y de la riqueza, tasas de analfabetismo rural del 20% para hombres y 42% para mujeres; alta tasa de desnutrición en niños (40%); alto grado de desigualdad en los ingresos y alto grado de informalidad. La conexión a los servicios públicos en el área rural es escasa y su calidad muy baja. La pobreza es un fenómeno cuyo perfil varía en función de las heterogéneas características geográficas, sociales y culturales del país. Las regiones más pobres están en la Sierra. Los grupos más pobres son los indígenas, los migrantes, los niños, los jóvenes y las mujeres.
- El país se ve afectado por la producción de coca y sus derivados.- La coca es un producto agrícola ancestral. Su cultivo en zonas de selva alta es parte de la biodiversidad andino-amazónica y su consumo tradicional es de relativa importancia: no

menos de 1.7 millones de personas la consumen como estimulante, como medicina y para usos rituales. Se estima que existen alrededor de 200 mil hectáreas instaladas de coca, pero debido a la crisis del complejo coca-cocaína (1995 a 1998), las áreas en producción no llegaban a las 51 mil has. en 1998. No obstante, las extensiones necesarias para el consumo tradicional y otros usos lícitos no llegan a 25 mil has. y la diferencia es utilizada para fabricar cocaína y alimentar el circuito del tráfico de drogas. El "boom" del complejo coca-cocaína en 1980-95 y sus posterior desplome en 1995-98 aparejó problemas graves de carácter económico-productivo, socio-cultural, ecológico y jurídico-institucional. El sector rural fue particularmente afectado por este fenómeno, incluyendo en ello las acciones subversivas y de terrorismo. La actividad del cultivo y producción de coca y derivados ha tenido por lo menos cuatro efectos contraproducentes: aumentó el uso de tierras en zonas altamente erosionables; distorsionó el sistema general de precios relativos en la agricultura; minó la sostenibilidad alimentaria en las zonas cocaleras y sus entornos alto-andinos y erosionó la institucionalidad social y gubernamental en las zonas.

- El sector agrario tiene un alto potencial de desarrollo.- De los 7.6 millones de has. aptas para la explotación agrícola, se utilizan 2.8 millones, de los que sólo el 5% se encuentra bajo riego. En la Costa se calcula que existen 96,000 has. aptas para la agroexportación y se dispone de 76 millones de has. de vocación forestal y voluminosa biodiversidad, con mínima tasa de explotación. Además, el país posee una amplia diversidad de climas y una infraestructura básica para insertarse en el mercado mundial.

• 2.2. Los principales limitantes

El desarrollo agrario está limitado por varios factores, los cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Limitantes en el uso de los recursos naturales:
 - Alta fragmentación y dispersión de la propiedad.
 - Alto grado de degradación de los recursos naturales renovables y pérdida de biodiversidad por exceso de extracción de flora y fauna, erosión, inadecuadas prácticas culturales y salinización de suelos en zonas de riego.
 - Alta frecuencia de catástrofes naturales.
 - Deficiente utilización del agua y sedimentación de reservorios.
- Limitantes socioeconómicos:

- Estructura minifundista que eleva los costos de producción y transacción e impide las economías de escala.
 - Baja productividad
 - Las condiciones de pobreza de la población son causa y efecto de deficiencias en el acceso a alimentos y a servicios de salud y educación.
 - La alta migración de la población joven disminuye las posibilidades de competitividad, aunque en algunas regiones es la única posibilidad de mejorar el nivel de vida.
 - Deficiente red de infraestructura física en cuanto a caminos, almacenamiento y red de frío.
 - Deficiente sistema de financiamiento rural. La banca de fomento fue cerrada en 1994. Las Cajas Rurales creadas posteriormente y la acción de la banca comercial y de otros organismos financieros no han podido cubrir la demanda del sector, generando dificultades en la formación de capital y en la tasa de inversiones del sector. La falta de títulos de propiedad y la cultura tradicional de “no pago” de los créditos aumentan las dificultades del mercado de servicios financieros.
 - Los ensayos de privatización de los servicios de investigación y extensión no dieron resultados y han generado deficiencias en la innovación tecnológica necesaria para mejorar la competitividad.
 - La baja productividad y los altos costos de producción y las medidas proteccionistas de los países desarrollados impiden que los productores se puedan insertar en el mercado mundial. Al contrario, la apertura del mercado nacional ha permitido la llegada de muchos productos, que si bien favorecen a los consumidores, debilitan la posición de la producción nacional.
- Limitantes político-institucionales:
- Administración pública deficiente, fragmentada y altamente centralista. Predomina el accionismo y el cortoplacismo en nombre del pragmatismo. Hay aún pocos esfuerzos por lograr procesos de concertación y amplia participación. Predomina el estilo autoritario.
 - Altos costos de transacción e inseguridad jurídica, debido de una parte a la falta de actualización de la ley de aguas y de los reglamentos de la ley de tierras y la ley forestal y de otra a la complejidad de los trámites y la desconfianza existente dentro y entre los diferentes niveles de la sociedad.
 - Falta de coordinación y de comunicación entre distintas organizaciones públicas y privadas.

- La organización de los productores es débil. Existen pocos mecanismos de articulación interinstitucional y la capacidad de negociación de los gremios y asociaciones de los pequeños productores y de las comunidades es muy baja.
- La presencia de ONGs en el medio rural ha aumentado rápidamente, pero, su impacto global ha sido medio, debido a la falta de coordinación y cooperación con otras instituciones.

3. La política agraria nacional

EL GOBIERNO NACIONAL HA EXPRESADO SU VOLUNTAD DE ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA Y EJECUTA PARA ELLO UNA SERIE DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL CON RECURSOS PROPIOS OCON AYUDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL TÉCNICA Y FINANCIERA. LA PRIORIDAD LA TIENEN LOS TEMAS DE COMBATE A LA POBREZA, EL MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES, Y EL INCREMENTO DE LA INNOVACIÓN E INSERCIÓN DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN EL MERCADO MUNDIAL. COMO INSTRUMENTOS SE UTILIZAN POLÍTICAS DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS, DE PROTECCIÓN ARANCELARIA SELECTIVA PARA ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS Y DE PROVISIÓN DE ALGUNOS INSUMOS Y SERVICIOS TANTO PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES COMO PARA LA PRODUCCIÓN. EN LA ACTUALIDAD SE FOMENTAN ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL UTILIZANDO LAS ESTRATEGIAS DE CORREDORES ECONÓMICOS Y MANEJO INTEGRAL DE CUENCAS Y DE CONCERTACIÓN MEDIANTE EL USO DEL CONCEPTO DE CADENAS PRODUCTIVAS.

• 3.1 Las orientaciones para un cambio en el desarrollo rural

3.1.1 La nueva concepción del Desarrollo Rural

La crisis económica de los últimos años, las dificultades para disminuir los índices de pobreza, los escollos para articular a los pequeños agricultores y las comunidades en circuitos económicos más dinámicos (agroindustria y agroexportación) han llevado a que los gobiernos estén reexaminando sus políticas de desarrollo rural, pues se considera que éste es un factor importante y dinámico para lograr el bienestar de la población.

Norton¹ explica que lograr el desarrollo sustentable demanda un cambio permanente en la forma de pensar de los productores y de quienes formulan y ejecutan las políticas de desarrollo. Para esto, es

¹ Norton, R. 1999. Aspectos críticos de la agricultura de cara al siglo XXI. Mimeografiado. IICA, San José. p. 14-16.

necesario guiarse por algunos principios básicos, los cuales variarán de país a país únicamente en el grado de urgencia. Son éstos:

- “La sostenibilidad ambiental y el manejo de los recursos naturales;
- La sostenibilidad social como forma de reducir la pobreza. Se aspira a incorporar los grupos marginados al desarrollo nacional;
- La sostenibilidad institucional, que promueve estrategias y estructuras institucionales, duraderas y que procuren gobernabilidad;
- La sostenibilidad técnico-económica, que toma en cuenta los aspectos financieros y fiscales de los programas de desarrollo agropecuario y rural.”

Algunos enfoques operacionales que ayudan a concretar en la práctica los objetivos y principios expuestos son según Norton: “ la cooperación y convergencia entre Estado y sociedad civil, la localización del apoyo en los grupos más necesitados, y la habilitación de los agricultores para que ellos mismos, a través de su propio esfuerzo, puedan conseguir información relevante y actuar de manera más eficaz dentro del contexto de un mercado, cuyas facetas, tanto nacionales como internacionales, están cada vez más entrelazadas”.

De Janvry y Sadoulet² indican que existen cinco condiciones contextuales para el éxito del desarrollo rural. Estas son:

- “Los intentos por establecer políticas de desarrollo macroeconómico, sectorial, regional y rural mejor coordinadas a nivel nacional.
- Un enfoque más dinámico de la gestión del desarrollo regional, para fomentar el crecimiento en las zonas rurales, aportando inversiones y oportunidades de empleo en respaldo al desarrollo rural e imprimiendo coherencia a un enfoque orientado por la demanda de la inversión pública local.
- La descentralización municipal con devolución de la administración de los fondos públicos y la coordinación de los programas a ese nivel de gobierno.
- La reconstrucción de las instituciones rurales sobre la base de la creciente incidencia de organizaciones privadas y civiles y la complementariedad de los sectores público y privado.
- La proliferación de organizaciones locales para la acción colectiva en una amplia gama de iniciativa para fomentar la prestación de servicios e incrementar la representación política.

² De Janvry, Alain y Sadoulet Elisabeth. 2000. Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Mimeografiado. Conferencia de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. New Orleans, Luisiana. 30 p.

El establecimiento de estas condiciones contextuales exige inversiones que requieren no sólo efectivo ...sino "inversiones blandas" para respaldar los cambios institucionales, orgánicos, administrativos, gerenciales y de comportamiento".

Para superar la pobreza y lograr el desarrollo De Janvry y Sadoulet expresan que hay cuatro caminos o estrategias: (a) preparación para la emigración; (b) mejoramiento de la productividad y de la competitividad agrícola, si existe potencialidad; (c) la búsqueda de estrategias integrales que incluyan la pluriactividad (agrícola y no agrícola) existente en la generación de ingresos de las familias rurales y (d) el camino asistencial, utilizado en forma efectiva y eficiente como medio de evitar la exclusión social.

Las ideas anteriores constituyen hoy un nuevo paradigma de acción en el desarrollo rural, sin embargo, falta aún mucho para que se den en la práctica y sirvan como marco orientador, sobre el cual debe trabajar la administración pública, buscando adecuarlas a las condiciones concretas del sector en las distintas regiones del país.

3.1. 2 La nueva administración pública

En los últimos años ha existido preocupación en todo el mundo por buscar mecanismos de mejoramiento para la formulación e implementación de políticas públicas. Si bien casi todos los países de AL han introducido cambios muy profundos en el papel del Estado, con una disminución de sus actividades y un nuevo foco de decisión centrado en los mercados, queda la sensación generalizada después de más de una década de reformas, que las capacidades de los sectores públicos agropecuarios están lejos de cumplir las expectativas más modestas puestas en ellos. Para cambiar lo anterior, es preciso repensar los atributos de la gestión pública, diseñar nuevos modelos de organización y construir nuevas formas institucionales de relación con toda la sociedad.

Sheperd³, en un estudio sobre el tema en AL y el Caribe, demuestra que las administraciones públicas de la región "son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas. Sin una administración pública efectiva ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

³ Shepherd, G. Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma. En: BID. 1999. ¿De Burocratas a Gerentes? Las ciencias de la Gestión aplicadas a la administración del Estado. BID, Washington. p. 69.

Para poder encarar los cambios en el sector público los científicos sociales proponen el cambio hacia una nueva gestión pública, la cual presenta como ideas-fuerza las siguientes:

➤ Fortalecimiento de la capacidad analítica y de pensamiento estratégico. Los desafíos de la globalización y la localización hacen necesario generar capacidad sistémica y estratégica para dar una nueva visión de la agricultura y de la ruralidad. Es necesario tener en cuenta las interrelaciones de la agricultura con los demás sectores de la economía, el valor de la planificación espacial, la ampliación del sector, teniendo en cuenta el concepto de cadena de producción, los procesos de integración vertical y horizontal y la sostenibilidad ecológica y social de la producción. En este punto deberán esclarecerse preguntas como: ¿Cuál es el papel que se espera del Ministerio de Agricultura dentro de la política económica y social del país? ¿Cuál es el papel que se espera jugar en el nivel regional y local? ¿Cómo se espera cumplir con el papel asignado?

➤ Apoyo a procesos de descentralización y delegación en la toma de decisiones. Se trata de aplicar el denominado "principio de subsidiaridad", el cual significa otorgar mayor discreción a los niveles inferiores de la jerarquía, ya que los encargados de ellos están más próximos al problema y tienen mayor posibilidad de encontrar las soluciones más adecuadas a los intereses de los clientes y ciudadanos. La aplicación de este principio favorecerá el inicio de procesos de descentralización, pues exige la delegación de poder y la apropiación de recursos para lograr soluciones adecuadas a los problemas de carácter local o regional. No se puede sin embargo, promover descentralización "per se", es necesario analizar para cada servicio y actividad la eficacia y efectividad de las medidas a tomar. Es factible que para algunas tareas la dimensión regional sea más adecuada por razones de economías de escala o la exigencia de un tamaño mínimo necesario para lograr eficiencia y aprovechar externalidades positivas o minimizar las negativas. En algunas oportunidades solo será factible por razones políticas o económicas iniciar con procesos de desconcentración de las organizaciones para lograr los beneficios de la subsidiaridad y de la mejor participación de la población en el diseño y ejecución de los proyectos y programas. Ejemplos de la aplicación de estas ideas son las estrategias de "fortalecer corredores económicos", "impulsar el desarrollo regional y local" y/o "lograr un manejo de cuencas efectivo y eficiente".

➤ Orientación hacia el desempeño. La administración se ha orientado tradicionalmente más al control del manejo de los recursos y la realización de las actividades (Orientación hacia los insumos) y muy poco hacia el seguimiento y evaluación de los resultados y los impactos (Orientación hacia los productos). El cambio esperado consiste en aumentar la preocupación por el desempeño, dada ante todo en justipreciar continuamente los

impactos alcanzados en cualquier momento de los procesos de aplicación de medidas de política o de la ejecución de proyectos o programas.

Para poder certificar los avances o tomar correctivos cuando se observa que los objetivos están en peligro de no poder ser alcanzados, es necesario contar con un sistema de seguimiento y evaluación permanente. La definición de indicadores de eficiencia y efectividad es tarea fundamental de una administración pública que quiera orientarse al desempeño. Previo al inicio de cada medida de política o de cualquier programa o proyecto es necesario tener claro qué impactos de corto, mediano y largo plazo se quieren alcanzar en cada grupo destinatario o en una región determinada. No basta hoy con conocer qué recursos fueron utilizados o qué actividades fueron hechas; lo central es saber qué cambios se han generado como producto de la intervención planeada. La colección oportuna de la información, su análisis y su sistematización es una tarea vital de la gerencia pública moderna.

➤ **Orientación hacia el cliente y ciudadano.**

La calidad y cantidad de los servicios prestados por el sector público deberá coincidir con las expectativas de los clientes, si se han realizado contactos previos con ellos para averiguar cuales son sus necesidades y demandas. La satisfacción de los clientes incrementará la legitimidad del gobierno y favorecerá los procesos de mejorar en eficiencia y efectividad. El mejor medio de conocer las necesidades de los clientes-ciudadanos está en fomentar su participación.

La participación es un principio fundamental en los procesos de desarrollo.

Mediante ésta se apoya la construcción y la consolidación de estructuras democráticas y se fortalece el papel de la sociedad civil como elemento fundamental, junto con el Estado, en asegurar la gobernabilidad y la equidad en la sociedad. Una sociedad que permite la articulación de los intereses de los diferentes individuos y grupos (sean éstos por niveles de ingreso, por género, por etnia o por ambiente geográfico) posee las mejores condiciones para lograr la paz y el bienestar, ya que la participación amplia elimina la exclusión de los menos favorecidos, coadyuva a la solución de los conflictos y eleva el compromiso con la ejecución de las estrategias propuestas para solucionar los problemas sentidos. De esta forma la participación es una variable vital para lograr el desarrollo rural.

➤ **Orientación de mercado**

La utilización de mecanismos de mercado en aquellas funciones de la administración pública, donde sea factible, contribuirá a mejorar los índices de desempeño. Habrá que analizar y decidir en cada caso cómo incrementar formas de competencia en la prestación de servicios, qué servicios se pueden privatizar y qué alternativas de cooperación y alianza con el sector privado pueden realizarse. Se

trata de utilizar las bondades del mercado para asignar los recursos de la manera más eficiente, sin ignorar las fallas que tienen los mecanismos del mercado y las fallas que tienen las decisiones de la administración pública

4. La Cooperación Alemana en el Perú

- La Cooperación Alemana en el área del desarrollo rural con el Perú es de vieja data. En las últimas dos décadas se adelantaron importantes proyectos en las áreas de diversificación de la producción agrícola en la Sierra, fomento a la investigación y extensión, creación de instituciones de crédito rural y establecimiento de distritos de riego. Si bien no existe una evaluación detallada, es posible constatar algunos efectos positivos, tales como el desarrollo agrícola de la zona de Lambayeque y Cusco como efecto de los proyectos de riego. De la concepción de esa época basada en “el hacer” se ha pasado actualmente a una fundamentada en “el enseñar a hacer” y se ha cambiado de proyectos con varios expertos y gran volumen de recursos a proyectos pequeños y por lo general con un solo experto enviado. En la actualidad se revisa la forma de trabajo y se esta optando por el diseño de programas que optimicen el uso de los recursos, potencien las sinergias entre los proyectos y se generen mayores impactos.
- El Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo BMZ define como objetivo de la cooperación en desarrollo rural “ el logro de un mejoramiento efectivo y sostenible de las condiciones de vida de la población rural” . Como lineamientos o componentes estratégicos para lograr el objetivo se definen: (1) Seguridad alimentaria y satisfacción de necesidades básicas. (2) Manejo sostenible de recursos naturales y (3) Fomento de la actividad privada en el mercado de servicios. De igual forma se deben tener en cuenta los temas transversales: El combate a la pobreza, el respeto de los derechos humanos, la sostenibilidad de los recursos naturales, el enfoque de género y la capacitación. Para lograr contribuir a un mejoramiento de las condiciones marco se prevén acciones en: Marco legal (Derechos de propiedad de suelos y aguas y defensa de las zonas de reserva); Marco político (Fomento de la participación, fortalecimiento de las organizaciones de base, asesoría gubernamental); Marco institucional (Fortalecimiento institucional, Descentralización y Flexibilización de instrumentos administrativos) y acciones de apoyo al desarrollo de la educación, la tecnología y la investigación.
- Alemania ocupa actualmente el segundo lugar después de los Estados Unidos entre los países cooperantes. Los dos gobiernos han acordado como áreas prioritarias de la cooperación las

siguientes: Infraestructura social (Educación y Agua potable y alcantarillado); Desarrollo Rural (Desarrollo agrario, desarrollo alternativo, Manejo de recursos naturales y áreas protegidas y financiamiento rural) y Modernización del Estado.

• 4.1 La Cooperación Técnica

- En la actualidad se ejecutan a través de la GTZ nueve Proyectos⁴ de Cooperación Técnica en Desarrollo Rural. Dos tienen cubrimiento nacional y los demás tienen una influencia regional dentro del país. 2 proyectos son ejecutados por firmas consultoras y 7 directamente por GTZ. La Cooperación se da en distintos niveles de intervención: en el nivel micro a través de los proyectos de desarrollo regional y de prevención de catástrofes; a escala intermedia con el trabajo en el ámbito institucional de la mayoría de los proyectos y a nivel macro con el proyecto PROAPA. A pesar de esta correcta ubicación estratégica, la coordinación y los efectos son aun limitados debido a que los distintos contrapartes pertenecen a Ministerios diferentes, que tampoco están coordinados entre sí.
 - Los temas en los cuales se desempeñan los Proyectos son: El fortalecimiento institucional, entendido este como la ampliación de las capacidades de los recursos humanos de las instituciones contraparte y el mejoramiento del capital social de los grupos beneficiarios a través del mejoramiento de las organizaciones y capacidades de los destinatarios; el mejoramiento de la calidad de los servicios de apoyo al desarrollo agrario, el uso racional del riego; la validación y transferencia de tecnología; el apoyo a la organización campesina; el desarrollo regional y local y el asesoramiento al gobierno en la planificación agraria.
- Los campos temáticos de intervención de los diferentes proyectos coinciden con los problemas prioritarios analizados, excepto aquellos que se refieren a las dificultades en servicios públicos como infraestructura vial, electricidad,

⁴ Son: (1) Desarrollo Rural Cajamarca; (2) Desarrollo Rural Valle del Colca, Arequipa; (3) Desarrollo Integral Alto Mayo, San Martín; (4) Desarrollo Regional Jaén, San Ignacio, Bagua; (5) Pequeñas y medianas irrigaciones en la Sierra Sur III; (6) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, FANPE; (7) Prevención y Recuperación en zonas de desastre “El Niño” Piura; (8) Desarrollo Alternativo en la Región Tocache/Uchiza y (9) Asesoramiento en Planeación Agraria al Ministerio de Agricultura, PROAPA.

telecomunicaciones. Estos por su naturaleza deben ser atendidos más por la Cooperación Financiera bi- y multilateral.

- Los Proyectos de Desarrollo Rural también ejecutan las tareas transversales declaradas prioritarias en los lineamientos de la Cooperación: La promoción de la mujer dentro del enfoque de género; el combate a la pobreza y la preocupación por lograr la inclusión al desarrollo de los grupos más marginados; la formación y ampliación del capital humano a través de la capacitación y la promoción de métodos de manejo de los recursos naturales que favorezcan la sostenibilidad. En algunos proyectos, estas tareas transversales son parte vital de su diseño, en otros, son acciones complementarias, pero siempre presentes buscando la máxima integración de actores, de temas y de cubrimiento geográfico.
- Los proyectos de DR tienen relaciones en forma individual con otras instituciones alemanas de cooperación y con otras entidades como BM, BID, UE, FAO, IICA, PNUD y otras agencias de cooperación bilateral. De destacar es el esfuerzo de los últimos años, impulsado por el BMZ a través de su representante en Lima, de establecer una coordinación entre todas las instituciones de la Cooperación Técnica y Financiera de Alemania. En este espacio se intercambian experiencias, se establecen formas de complementación y se inician nuevas actividades conjuntas. Con los demás organismos internacionales no existe aún el mecanismo para establecer convenios de carácter institucional, que amplíen las oportunidades y permitan incluso la realización de contratos para la ejecución de proyectos. La nueva estructura de programa facilitará esta tarea.
- Como fortalezas de la Cooperación Técnica en este sector se pueden anotar: reconocimiento de la calidad de la asesoría por las instituciones contraparte, amplia experiencia y dedicación de los Asesores y del personal local en la realización de las tareas, fomento de la participación, intervención en la búsqueda de soluciones a más del 70% de los problemas reconocidos como prioritarios, utilización de métodos de trabajo participativos e integrales y delegación de responsabilidad de la ejecución en los Asesores Principales (AP).
- Como debilidades aparecen: Escaso grado de coordinación e intercambio de experiencias de las acciones entre los proyectos del sector, con otros sectores de la Cooperación Alemana y con las acciones de otras instituciones; demoras entre la presentación de solicitudes de cooperación y el inicio de los proyectos.

- Como oportunidades para el trabajo en esta área se pueden mencionar: el reconocimiento del sector rural como área importante para el desarrollo nacional, el alto grado de pobreza en el sector rural demanda de acciones permanentes e innovativas, la demanda de nuevos conceptos para lograr mayor eficiencia y capacidad de negociación del sector público, la necesidad de impulsar y diseñar los procesos de descentralización, la necesidad del Perú de integrarse más a los mercados internacionales y de sustituir importaciones de alimentos.
- Como amenazas para la ejecución de proyectos o programas en esta área aparecen las dificultades financieras que atraviesa la Cooperación al Desarrollo en Alemania, el bajo peso político de las instituciones agrarias y rurales, el bajo grado de descentralización, el predominio de estilos autoritarios, la escasez de incentivos y seguridad laboral para los empleados de las instituciones contraparte.
- Los Proyectos de DR ocupan 10 asesores de largo plazo y 24 personas como personal local. El volumen de recursos para el 2001 del aporte alemán para el sector alcanza 7.2 Mio. de Marcos. El volumen de recursos destinados a DR representa casi el 50% del aporte total al Perú.
- Otras entidades alemanas como el DED, la CDG, el CIM y las distintas fundaciones de los partidos políticos, Welthungerhilfe y Misereor adelantan proyectos de fortalecimiento institucional, manejo de recursos naturales, asistencia técnica y capacitación en el área del Desarrollo Rural.

• 4.2 La Cooperación Financiera

- De la misma forma que la asistencia técnica, la cooperación financiera realizada a través del Banco de Reconstrucción y Fomento de Alemania KfW, tiene una larga historia de cooperación con el Perú.
- En la actualidad se desarrollan proyectos en el campo del DR por un volumen aprobado de 68 Mio. de marcos, de los cuales se ejecutaron en 1999 aproximadamente 6 Mio. Las áreas de acción han sido: Mejoramiento de la infraestructura productiva (distritos de riego, caminos rurales); financiamiento rural; y manejo y conservación de recursos naturales renovables. Dentro de la modalidad de "Canje de deuda por desarrollo" se iniciará en 2001 el proyecto de desarrollo regional de Tocache-Uchiza.

- En algunos de los Proyectos de la Cooperación Financiera se adelanta una coordinación estrecha con la Cooperación Técnica. Esta forma de trabajo, además de potenciar la acción de cada institución, sirve de ejemplo de coordinación a las entidades nacionales. Esto no significa que ya exista un modelo libre de conflictos y sin posibilidades de mejoramiento, pero, se trabaja en lograrlo.

4.2 Ventajas Comparativas de la Cooperación Alemana en el Perú

De acuerdo a la experiencia ganada en los años de actividad se pueden presentar como ventajas comparativas de la Cooperación Alemana las siguientes:

- Alto grado de orientación a los destinatarios (clientes) de los productos de la cooperación a través de la utilización de métodos participativos, tanto en la planificación como en la ejecución y evaluación de los proyectos.
- Disponibilidad de conocimientos y habilidades en los campos de la planificación regional y local, manejo de riego, validación y transferencia de tecnología, financiamiento rural, formulación y evaluación de políticas, infraestructura y manejo de recursos naturales.
- Desarrollo y utilización de métodos de gerencia de proyectos y aseguramiento de la calidad.
- Desarrollo de estrategias para asegurar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos y programas y para definir la pertenencia de las acciones en las instituciones nacionales.
- Apoyo a los procesos de descentralización y democratización y el enfoque de género.
- Fomento del trabajo internacional, especialmente en el proceso de integración con los países vecinos.

5. El papel de los profesionales con estudios en Alemania.

- Las becas otorgadas por diferentes organizaciones de la Republica Federal de Alemania constituyen una modalidad especial de la Cooperación bilateral. Mediante esta forma se contribuye a ampliar la capacidad de los recursos humanos, a formar capital social y a cimentar las relaciones entre los dos países.
- La sociedad peruana desarrolla justificada o injustificadamente varias expectativas frente a una persona que ha realizado estudios en Alemania o en general en un país desarrollado. Entre otras se pueden destacar:

- Fuente de innovación tecnológica. Quien ha tenido la oportunidad de ampliar sus conocimientos y habilidades en un medio universitario de alto desarrollo debe estar en la capacidad de desempeñarse en un nivel de excelencia profesional mas alto que aquellos que no han podido hacerlo. La tesis no es absoluta, sino que se relativiza en cuanto el aprendizaje no solo depende del centro educativo sino de la capacidad y motivación individuales.
 - Agente de cambio.
 - Competencia en trabajo intercultural
 - Puente para el dialogo y la negociación entre diferentes actores de los dos países.
 - Competencia para definir e implementar proyectos de desarrollo.
- Los exbecarios o quienes han estudiado en los países desarrollados enfrentan varias dificultades para poder cumplir las expectativas.
- En el plano individual se cuentan:
 - "Ceguera de experto"
 - Falta de liderazgo
 - Desconocimiento de la complejidad de la realidad y dificultades para adaptar y transferir los conocimientos y habilidades adquiridas.
 - Baja capacidad para el manejo de información
 - En el plano del grupo colectivo:
 - Poca visibilidad como organización.
 - Escaso contacto con las instituciones de la Cooperación Técnica y Financiera. Los esfuerzos realizados por la organización de exbecarios para vincularse más estrechamente a los programas de cooperación, estos permanecen sin mayores resultados hasta la fecha.
 - Mayor focalización en lo cultural y social que en lo político-económico.
- Los becarios tratan de enfrentar los problemas mediante la Asociación de Exbecarios, apoyada por la Representación de la CDG, el DAAD, el Instituto Goethe y la Embajada Alemana. Realizan diferentes actividades, entre las que sobresalen los programas de actualización de conocimientos y el mantenimiento de contactos con las universidades alemanas.
- Algunos exbecarios están involucrados en diversos programas de desarrollo rural en el país y colaboran tanto con el sector público como con ONGs en varias acciones regionales.

6. Las tendencias de la Cooperación Técnica y Financiera.

- La evolución de los flujos de CTI para el Perú, aunque muestra una evolución irregular, ha sido favorable durante la década del noventa, debido a que se ha incrementado en más del 60 por ciento. Este incremento se debe principalmente a la cooperación bilateral, y particularmente a los Estados Unidos que ha cuadruplicado su cooperación técnica con el Perú.

Los principales países donantes de la CTI son Alemania, Japón, Holanda y los

Estados Unidos. Estos países representan poco más de las 3/4 partes del total de la CTI destinada al Perú.

- Según la OECD la Cooperación al Desarrollo dada por Alemania pasó de 60.4 Mio. en 1990 a 50.4 Mio. en 1998, habiendo tenido en 1993 su punto máximo con 142.7 Mio. de US\$.
- El volumen de la cooperación técnica internacional pasó de 98.7 Mio de US\$ en 1992 a 169.47 en 1998. La Cooperación Alemana pasó de 24.68 Mio a 28.7 Mio. de US\$ entre 1992 y 1998. Sin embargo, en los últimos dos años la tendencia se ha revertido y se espera que continúe la disminución en los próximos años.
- Del total de la cooperación técnica al Perú la agricultura recibió el 5.6% del total, en 1993 su porción significó el 24.5% y para 1998 representó 11.7% del total, mostrando durante la década un comportamiento muy oscilante. En la cooperación técnica de Alemania el sector agrario ha recibido entre el 40 y 50% del total.
- Ante la tendencia de disminución que muestra la Cooperación es muy importante que los países receptores mejoren las condiciones para recibirla y optimizarla. Medidas que clarifiquen los intereses y prioridades en los países, que simplifiquen la normatividad y los tramites operativos para reducir los costos de transacción y definan formas de mejor coordinación entre las organizaciones nacionales e internacionales involucradas, deben estar a la orden del día en la gestión gubernamental. En estos aspectos de optimización de la ayuda las organizaciones de exbecarios pueden hacer aportes muy significativos. Pueden en forma creativa contribuir presentando nuevas formas de realizar programas y proyectos o diseñando nuevos productos para la cooperación dentro del sector agrario o dentro de los demás sectores.

NICARAGUA: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO DESCENTRALIZACIÓN

Luis Zapata, Ing. M.Sc. agr.
Alcaldía Municipal de León
Nicaragua

1. Introducción

Hasta a comienzos de la década de los '80 Latinoamérica contaba con modelos de desarrollo basado en un sistema de dirección y administración centralista, un régimen piramidal de democracia representativa y un enfoque sectorial de los problemas. El municipio era influenciado verticalmente por diversos sectores y temáticas de desarrollo, gobernado por cabezas diferentes en los distintos ministerios; desde el punto de vista de la planeación y de la actividad económica, social y política, el municipio era una "pluralidad desintegrada". El intervencionismo se volvió asfixiante, ineficiente y pesado. Contaminado por el clientelismo del sistema político y por la corrupción, el centralismo burocratizado se olvidó del ciudadano, fracasó en su intento de dar solución a problemas crecientes de pobreza, se rezagó frente a una sociedad cambiante, dejó de hacer presencia en buena parte del territorio y fue incapaz de inducir tasas de crecimiento económico suficientes para aumentar el bienestar de una población en aumento acelerado.

Al agotamiento del modelo centralista de desarrollo se unieron los efectos de la revolución en las telecomunicaciones y en la electrónica a partir de la segunda mitad del presente siglo. Los cambios han dado origen a un nuevo orden económico, a un sistema interdependiente y a una nueva cultura política sin los cuales no es posible hoy resolver el problema del desarrollo. La democracia representativa queda atrás ante la democracia participativa. Los individuos ya no necesitan intérpretes de su pensamiento y se reservan la función de expresarse y de vigilar a quienes, como mandatarios, reciben de ellos las funciones legislativas, judiciales o ejecutivas. Si las nuevas coordenadas del desarrollo son la internacionalización, la democratización y la globalización, es necesario desplazar su epicentro hacia el municipio, es decir, se hace necesario descentralizar.

La Descentralización es un Sistema Político mediante el cual se persigue ser menos dependientes del poder o de la administración central según el **Principio de Subsidiariedad**, el cual pretende que la decisión administrativa esté a cargo de la unidad colectiva más pequeña en una determinada sociedad (**el municipio**), lo que amplía de forma considerable el poder de las autoridades locales y regionales, con el objeto de que los ciudadanos participen en las decisiones que conciernen a su vida cotidiana. En el aspecto antropológico, este principio considera al hombre como persona

que tiende a realizarse plenamente en diversos medios [familia, barrio, ciudad, asociaciones] y no como individuo desarraigado y ajeno a los problemas de la colectividad. De este modo, las sociedades son subsidiarias respecto a la persona y lo público es subsidiario respecto a lo privado. La subsidiariedad aumenta la eficacia de las políticas, ya sean sociales, ambientales, de participación ciudadana o económicas, entre otras, al jerarquizar los procesos de decisión.¹

2. El Municipio y su Desarrollo en América Latina

La década de los '80 estuvo marcada en América Latina por fuertes y conflictivos procesos de redemocratización política, en todos ellos la descentralización del estado ha sido planteado como uno de los objetivos básicos. Cabe destacar que América Latina se caracteriza por tener una relación población total / número de municipios insuficiente, sobre todo si la comparamos con Europa, Canadá y los Estados Unidos. Además la mayoría son municipios rurales.

Con relación a los sistemas de representación electoral y mecanismos de representación democrática, América Latina adoptó el modelo del municipio hispano. Este se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto y por un organismo colegiado constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos. Hay municipios con órganos colegiados fuertes y alcaldes débiles y viceversa. El número de concejales por ciudadano es reducido, lo que denota un gran déficit democrático sobre todo en las grandes ciudades, donde el coeficiente de ciudadanos por concejal varía entre 20,000 y 80,000. Esto refleja mecanismos de representación democrática con estructura centralizadas con poca representación de la ciudadanía y escaso control del electorado sobre el concejal o cargo público elegido. En algunos países europeos este coeficiente es bien bajo y varía entre 110 en Francia y 1,800 en Gran Bretaña.

3. Características del Municipio Actual

El principio autonómico. Esto está plasmado en las constituciones políticas de casi todos los países de la región, donde se define al municipio como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político de cada país y el derecho y capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

¹ "Principio de Subsidiariedad", Véase *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*.

Competencias Los códigos municipales latinoamericanos denotan un listado de competencias clásicas. Una nueva área de competencia es la promoción del desarrollo local como parte integrante del estado y de las políticas nacionales de desarrollo. Este es un proceso que no esta carente de conflictos entre un estado central que traslada algunas funciones y pocos recursos y unos gobiernos locales que tienen que atender con pocos recursos una demanda de la población que no tienen cubiertos estos servicios.

Recursos. Las municipalidades se caracterizan por su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias. La posibilidad de generación depende de la disposición de un sistema de catas tro actualizado y de disponer de un desarrollo económico social.

El control financiero y la función de auditoría. En la mayoría de los países latinoamericanos el gobierno central ejerce un estricto control financiero sobre el gobierno local, a través de la contraloría general de la nación, el Ministerio del Interior o el Ministerio de Finanzas.

Organización y dimensión administrativa. Los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización. La organización de la municipalidad vienen establecida en las normas que la regulan, sin embargo una expresión de la autonomía municipal consiste en la capacidad de desarrollar por parte del municipio una estructura propia adaptada a sus características y necesidades. Las municipalidades tienen que obtenerse de un desarrollo organizacional que le permita ejecutar las competencias y funciones que se le han encomendado y de unas estructuras flexibles y ágiles.

Programación y eficiencia administrativa. Un buen sistema de información municipal, actualización del catastro, racionalización de ingresos y gastos, reformas municipales que enfatizen aspectos jurídicos, normativos, reglamentarios, uso de tecnología. Disponer de políticas de personal y estilos de trabajo propios, son entre otros aspectos necesarios para el fortalecimiento de la institución municipal.

4. Descentralización: Observaciones

Sin embargo es necesario distinguir entre la retórica y la realidad de la autonomía municipal, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista, con la excepción limitada de Brasil, las relaciones entre los gobiernos locales y centrales están caracterizadas mas por la subordinación que por la igualdad, cooperación colaboración y coordinación entre administraciones y organizaciones territoriales del estado. En muchos países, la forma en que esta concebida la legislación y los códigos municipales, favorece la injerencia e influencia del ejecutivo y los respectivos parlamentos en las actividades y asuntos municipales.

La política de personal constituye un capitulo decisivo de la gestión municipal. Se requiere no sólo de una programación y eficiente administración de éstos sino también de su capacitación a los efectos de que asuman los cambios y nuevos ámbitos de actuación que han

de ejercer los gobiernos locales. Desde una perspectiva interna pone sobre la mesa el tema de la organización institucional, la planificación eficiente, la carrera funcional y el sistema de remuneraciones. Desde una perspectiva hacia afuera sitúa la relación de la institución con la ciudadanía. Sin un personal capacitado, motivado, comprometido con la vida municipal es muy difícil profundizar las relaciones democráticas en el ámbito municipal y promover el involucramiento de la comunidad en las políticas de desarrollo local. En consecuencia, la acción de capacitar y programar en materia de recursos humanos es estratégica para mejorar la gestión. Pero la capacitación ha estado relacionada con ofertas externas al municipio. Todavía no se configura una demanda local definida en función de la realidad comunal.

5. Desarrollo

5.1 La municipalidad como agente de desarrollo local²

La necesidad de dar una respuesta a la reestructuración productiva que esta acaeciando internacionalmente, obliga y conlleva a dar una respuesta desde las iniciativas locales. Es decir a efectuar una nueva estrategia de desarrollo desde abajo que valoriza el territorio como un espacio geográfico delimitado por una comunidad de intereses, un espacio económico, ambiental con identidad social, política e histórica y con un potencial solidario interno para desarrollar el empleo.

El concepto moderno de municipalismo define a éstos no solo como prestadores de servicios, sino como promotores de desarrollo (Planes de desarrollo urbanos y rurales en concordancia con los planes nacionales). Sin embargo faltan instrumentos y mecanismos para su puesta en marcha (acumular experiencia y disponer de recursos para ejercer esta nueva función o actuación pública en el territorio). En complemento a esto hay que promover también asociaciones municipales para defender los intereses locales.

Aún es demasiado pretencioso decir que las municipalidades tienen un rol de agentes de desarrollo local y que las iniciativas locales son un éxito, si se puede afirmar que el proceso esta empezando a andar y los marcos institucionales manifiestan una voluntad aunque sea forzada de asumir esta nueva competencia y este nuevo rol de la municipalidad.

² Agente de Desarrollo Local: Instituciones, organismos o Personas capaces de realizar una acción integradora tanto vertical como horizontal de todos los elementos que intervienen en el municipio. Las funciones prioritarias del agente son promover y apoyar nuevas iniciativas empresariales, la búsqueda de la lógica del territorio, necesidades y potencialidades, así como apoyar las articulaciones entre lo sectorial y lo global, entre lo económico, lo social y lo cultural y ayudar a la toma de conciencia de los efectos de esta integración.

5.2 El Desarrollo Local en Nicaragua

El **Desarrollo Local** puede definirse como un proceso organizado, planificado y concertado, cuyo objetivo es contribuir a la creación de condiciones y capacidades de los principales actores municipales para que, partiendo de sus propias características, de sus propias potencialidades promuevan el desarrollo integral y sostenible del municipio. En este sentido el Desarrollo Local se subdivide en cuatro ejes que se condicionan reciprocamente:

El Desarrollo Económico: Trata de conseguir un crecimiento equilibrado y equitativo del sector agropecuario, industrial, el comercio y los servicios; en correspondencia con el nivel de crecimiento de la población del municipio. El mismo, debe ser logrado de forma organizada, planificada y consensuada entre los diferentes actores locales.

El Desarrollo Social: Trata de mejorar los niveles de vida de la población, por medio de una mejor distribución de las riquezas logradas con el desarrollo económico, tratando de garantizar a todos los sectores de la población igualdad de oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas como el empleo, la vivienda, la salud y la educación. Debe beneficiar preferiblemente a grupos vulnerables.

El Desarrollo Ecológico: Se refiere a la utilización de los recursos naturales del municipio de forma sostenible, para que puedan ser aprovechados de forma permanente, por nosotros y las nuevas generaciones.

El Desarrollo Político: trata de fomentar la democracia local y la participación ciudadana, en cuya actividad los pobladores, sin distinción de ideologías, son agentes activos en la solución de sus problemas.

5.3 El Desarrollo Local y su Organización

Las instancias organizativas que se conocen en el ámbito municipal en Nicaragua para propiciar la participación ciudadana en la gestión de gobierno y en la promoción del desarrollo local abarcan toda una estructura que comienza jerárquicamente con el Concejo Municipal, el Alcalde, la organización interna de la municipalidad (depende en gran medida de la capacidad financiera de la alcaldía y de sus recursos humanos), Auxiliares de Alcalde o Alcalditos, delegaciones de distritos, estructuras de coordinación de las instituciones públicas, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, Comités de Desarrollo Comunitarios Urbanos y Rurales, Comité de Desarrollo Municipal, y la organización intermunicipal (Asociación de Municipios).

Algunas de estas estructuras organizativas dependen de la voluntad política de los pobladores y de las relaciones de éstos con sus autoridades. Su beligerancia facilitaría la participación ciudadana en la gestión de gobierno en la promoción del desarrollo local. La estructura organizativa debe tomar en consideración la división política administrativa del municipio conformada por sus comunidades, comarcas, micro regiones, sectores, barrios y distritos. Uno de los obstáculos más grandes en el fomento de desarrollo es la baja capacidad organizativa institucional como de organizaciones tanto gremiales, comunales y empresariales. Por los abusos que se dieron en la década de los '80 de las formas organizativas colectivas existe una tremenda apatía hacia estas formas de organización. Pero sólo precisamente a través de la asociatividad se podrá enfrentar y solucionar los problemas que aquejan a los pobladores en general y en particular a los productores en el abastecimiento de insumos, financiamiento y comercialización de la producción en el contexto de la globalización. Además todo tipo de intervención en los territorios y su población exige de una organización sólida para garantizar el éxito de esta. El reto es crear estructuras que promuevan la participación ciudadana, para que los pobladores sean gestores de su propio desarrollo y que las instituciones sean facilitadoras de todo este proceso, se requiere de estructuras organizativas permanentes, que no respondan a la temporalidad de algún proyecto, sino al desarrollo sostenido y sostenible de las comunidades.

5.4 La Planificación del Desarrollo Local y sus Etapas

5.4.1 El Diagnóstico de la Situación Socioeconómica del municipio: Nos permitirá conocer los principales problemas del municipio y sus causas, las debilidades, así como las potencialidades del territorio, nos brindará las bases o puntos de partida para planificar la estrategia y acciones de desarrollo que se impulsarán desde el municipio, ya que a través del mismo podemos caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para impulsar su desarrollo. El diagnóstico además de hacer énfasis en esos problemas, debe también describir la cantidad de empresas, potenciales inversionistas, y la disposición del gobierno local de incentivar la creación de empresas que generen empleo. También el diagnóstico debe describir la forma en que está organizada la población de la comarca, barrio o zona rural para gestionar la solución de problemas. (***El Diagnóstico de Gabinete, El Diagnóstico Global y El Diagnóstico Sectorial.***

Es importante definir el nivel de desagregación de la información o detalle que se requiere para trabajar con los datos (Comunal, Comarcal, Municipal, etc.). planificación comarcal, sectorial, municipal. En segundo lugar se debe precisar la viabilidad de acceso a la fuente de información, la periodicidad con que es procesada, la desagregación en que se encuentra, la confiabilidad y validez, etc. Es

muy importante que las conclusiones del diagnóstico estén fundamentadas en indicadores.

5.4.1.1 Sistema de indicadores: La elaboración de un sistema de indicadores municipales y su permanente actualización, es el punto de partida para poder iniciar el proceso de planificación cuya primer etapa es la elaboración del diagnóstico. Este debe basarse en un Sistema de Información Municipal basado en un Sistema de Indicadores. Estos son índices o cifras, que muestran la evolución o comportamiento de una cantidad buscando medir mediante la información existente un estado final para cada componente social y económico. Los indicadores pueden ser de utilidad para la actualización del diagnóstico, ya que nos permiten conocer en que consiste el problema actual (definición), a que cantidad de habitantes afecta (cuantificación), a quienes afecta (localización poblacional) y donde se localiza (localización espacial). Dando respuesta a esas preguntas estaríamos en capacidad de tomar decisiones sobre acciones que nos permitan resolver el problema y mejorar la situación encontrada.

Entre las fuentes de información que pueden alimentar el sistema de indicadores encontramos la tributación municipal, las tasas por servicios municipales, información sectorial como el censo de población y vivienda, estadísticas del ministerio de salud, educación y de otras instituciones de gobierno, estadísticas de instituciones privadas, e instituciones que realizan estudios socioeconómicos sobre los municipios, información de las organizaciones de la sociedad civil del municipio, incluyendo ONGs. En la mayoría de los casos no se procesa de forma estadística esta información, por lo que no esta disponible para fines de planificación. Esto exige de la informatización de toda la información que se genera en los municipios y de establecer convenios con instituciones del estado para garantizar que la información que estas generan este disponible para fines del diagnóstico.

5.4.1.2 Metodología para la recopilación de la información: Como primer componente de la metodología, se considera necesario un equipo multidisciplinario de personas, a las cuales se les debe dotar de conocimientos en estadística y computación. Este equipo de personas sería el responsable de atender directamente al sector productivo y social del municipio, suministrarles información actualizada. Por lo tanto deberá ser quien se encargue de recopilar la información y procesarla para actualizar el sistema de indicadores.

Este equipo debe definir diferentes niveles de desagregación, debe elaborar formatos, cuyo contenido debe abarcar toda la problemática, económica, política, social, y ambiental, así como las potencialidades, y otros aspectos positivos de la vida del municipio, barrio, comunidad, comarca o micro región. Debe determinar la forma en que los diferentes actores pueden disponer de la Información, debe determinar a continuación la periodicidad en que se recopila, procesa

y actualiza la Información. Debe realizar encuestas, seminarios / talleres, entrevistas periódicas para recopilar información de la propia fuente y en todo caso validarla. Por último debe realizar reuniones periódicas con los diferentes actores para presentarles la nueva información procesada, con la finalidad de complementarla, enmendarla o modificarla con apoyo de todos.

5.4.2 Identificación de Potenciales de Desarrollo: Se recomienda que los potenciales de desarrollo sean ubicados en mapas, los que permitirán agilizar la toma de decisiones sobre la ubicación geográfica de los proyectos de desarrollo en el territorio municipal.

5.4.3. Identificación de Grupos Meta: Esta etapa del proceso consiste en la identificación de grupos metas o beneficiarios. La selección de estos grupos es un asunto complicado que debe iniciar con una propuesta del Concejo Municipal, la que debe ser analizada y discutida con el comité de desarrollo municipal, líderes comarcales y habitantes de las comunidades y barrios para que los grupos que se identifiquen como beneficiarios, sean verdaderamente aquellos que viven en condiciones que requieran de apoyo a través de programas y proyectos de desarrollo.

5.4.4. Definición de Objetivos o Líneas estratégicas de Desarrollo: Trazar los lineamientos estratégicos, es establecer los ejes principales de trabajo, en orden de prioridades, que el equipo de gobierno, con el consenso de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas, y en coordinación con todas las instituciones de gobierno central con presencia en el Municipio, así como organismos no gubernamentales y otras instituciones, define para su período de mandato, preferiblemente para períodos más extensos.

5.4.5 Programas de Desarrollo: Una agenda o plan de desarrollo local está constituido por programas dirigidos a enfrentar temas generales o a materializar un objetivo estratégico. Dichos programas a su vez se organizan en torno a proyectos específicos o actividades muy particulares, cuyo propósito es contribuir a la realización de un aspecto importante del objetivo estratégico. La idea de formular programas en base a objetivos estratégicos, consiste en abrir un canal de comunicación entre la realidad actual que nos presentan los datos del diagnóstico y la realidad deseada para nuestro municipio en los próximos años.

5.4.6 Identificación de Proyectos Estratégicos: La identificación de los proyectos estratégicos en el marco de un programa de desarrollo o de toda la agenda de desarrollo local, consiste en seleccionar aquellos proyectos, que dinamizan o aceleran la materialización del programa, creando condiciones para la

ejecución exitosa de los restantes proyectos que lo conforman (proyectos desencadenantes).

5.5 Planificación del Desarrollo: Observaciones

Cabe destacar que hasta la actualidad existe la tendencia de planificar a nivel de gabinete sin disponer de información fiable para ello, definiéndose en base a esto líneas estratégicas, de las cuales se derivaran programas y proyectos específicos, teniendo convocatorias muy bajas de los actores a nivel de instituciones, de ONG, y gremios. A nivel de las comunidades no ha habido discusiones a fondo de todo este proceso de planificación estratégica del municipio. Lo que hace imperativo territorializar todas estas propuestas y **la conformación de un equipo que formule todos estos proyectos**, a través de un proceso de micro planificación participativa en las comunidades, barrios repartos distritos sectores, pasando después al nivel municipal el cual servirá de base para el Plan de Desarrollo Municipal y estos serán la base de la planificación regional y nacional.

En resumen, todas las etapas de la planificación señaladas, ordenadas de manera coherente y sistemática nos permitirán diseñar la agenda o plan de desarrollo del municipio, para lograr los objetivos y metas trazadas en un periodo de tiempo determinado, y cuya ejecución, control y evaluación debe ser una tarea permanente de la estructura que articule todas estas iniciativas y en la cual deben converger: el gobierno municipal, las instituciones gubernamentales, el sector empresarial y la sociedad civil.

5.6 El Consenso del Desarrollo Local

Los equipos municipales tienen que adoptar nuevas maneras de trabajo, basada en la gestión de la población y en la concertación de los agentes públicos y privados, lo que les obliga a obtener **criterios consensuados sobre el proyecto municipio**, para empujar acciones de todo orden y en todos los ámbitos, a partir de las potencialidades actuales y futuras no permitiendo que las fuerzas del mercado dicten sus necesidades ni condicionen el futuro del municipio. Esto será el marco de referencia tanto para las actividades publicas como privadas, y por tanto asignara objetivos comunes en todo el territorio a las instituciones publicas y a los agentes económicos y sociales que en el operan, el consenso permitirá adecuar la política municipal a las necesidades y aspiraciones de la población en todos los aspectos, **potenciando el entorno local**, ya que las municipalidades no pueden considerarse ajenas a las circunstancias de su territorio en el ejercicio de sus competencias ya que tienen influencia directa en todos los aspectos de la vida del municipio.

5.7 El marco jurídico del Desarrollo Local

El marco jurídico en el que se fundamentan las nuevas funciones del Desarrollo Local esta basado en la Constitución Política de Nicaragua, la Ley de Municipios, el Reglamento de la Ley de Municipios, el Plan de Arbitrios Municipales, la Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley de Justicia Tributaria, Ley de presupuesto municipal, Ley de participación ciudadana y otras leyes, decretos, reglamentos y ordenan tanto vertical como horizontal zas, que en conjunto regulan la actividad municipal en sus diferentes ámbitos.

5.8 Fuentes de financiamiento del Desarrollo Local

Sin fuentes de financiamiento, sería imposible iniciar y avanzar en el proceso de desarrollo del municipio, entre éstas fuentes potenciales tenemos la Tributación, las Transferencias del gobierno central, El crédito, La cooperación internacional (gobiernos amigos, hermanamientos, ONG internacionales), ONG locales, las Asociaciones de productores, El sistema financiero (crédito a productores), El crédito no convencional (micro financieras).

5.9 Instrumentos para la Promoción del Desarrollo Local.

Solamente el control y seguimiento del plan nos aportará las bases objetivas, para informarnos si hemos avanzado en el proceso de desarrollo de nuestro municipio, si hemos retrocedido o nos hemos estancado. Existen muchos mecanismos para garantizar implementación seguimiento y control de la agenda desarrollo municipal, entre los instrumentos para la implementación de la agenda destacan: Fondo de Crédito Municipal, Fondo de garantía para el desarrollo municipal, Fondo de preinversión y de creación de nuevas empresas en el municipio, Arrendamientos Financieros (Leasing), Los Fondos Revolventes, Parques Industriales, Asistencia Técnica y Capacitación, Parques de Ferias, Lista de Proyectos Prioritarios, Agencias de desarrollo. Entre los instrumentos para el seguimiento, control y evaluación de la agenda de desarrollo Local tenemos: Plan de Ordenamiento Territorial Urbano y Rural (POTUR), El Presupuesto, Plan de Inversión Pública, Plan Operativo Anual, Sistema de Información Municipal basado en indicadores Municipales, Política de Incentivos Municipales, Organización de la sociedad civil y su coordinación con el gobierno municipal.

6. Bibliografía

- Borja, Jordi; Calderon, Fernando; Grossi, María; Peñalva, Susana (1989) – Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en America Latina, CLADSO, SUR, CEUMT.
- Federació de Municipis de Catalunya (1985) – Manual de Govern Local, Colecció Quaderns Municipals.
- Mayoral Lobato, Juan (1992) Mercado del Trabajo, Políticas de Empleo, Desarrollo Local, Territorio, Economías Locales y Forma Flexibles de Regulación. Colección Forum Universidad Empresa.
- Nickson Andrew (1995) Local Government in Latin America, Lynne Rienner Publishers.
- OCDE (1993) – Una Nueva Perspectiva Sobre el Ajuste y la Reforma. Informe presentado en la Conferencia Internacional Sobre Desarrollo Local y el Ajuste Estructural, Paris. Mayo.
- Palma Carvajal Eduardo (1993) – El Nuevo Municipio Latinoamericano: Descentralización y Democracia, ILPES, Septiembre.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1997) – Ciudades y gobernabilidad en America Latina. Ediciones Sur.
- Rufian, Dolores (1993) – Algunas Dimensiones de la gestión Municipal, representativa con la participativa. ILPES, LC/IP/R. 136.
- Zapata, Luis (2000) El Estado del Desarrollo Local en la Alcaldía Municipal de León. Mayo.