

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 Áreas 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.