

# IICA



1736  
BIBLIOTECA VET. QUITA  
29 FINE 1986  
RECIBIDO

## LA PARTICIPACION CAMPESINA EN PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

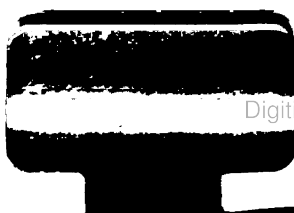
### El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) y otros casos ecuatorianos

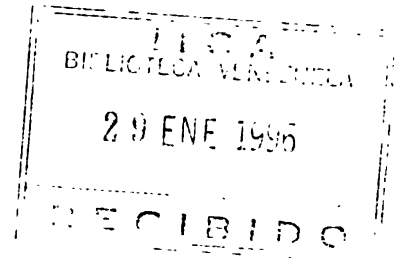
IICA

Carlos Arrobo Rodas  
Mercedes Prieto

IICA-CIJA

Con la asesoría de  
Thomas Carroll





**LA PARTICIPACION CAMPESINA EN PROYECTOS  
DE DESARROLLO RURAL**

**El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER)  
y otros casos ecuatorianos**

**Carlos Arrobo Rodas**

**Mercedes Prieto**

**Con la asesoría de  
Thomas Carroll**

**Quito, Ecuador  
Abril de 1995**

**OFICINA DEL IICA EN ECUADOR**

BV-009044

IICA

FM A3/EC 95 04

**00001022**

**Serie de Publicaciones Misceláneas**

**ISSN 0534-5391**

**A3/EC-9504**

**Quito, Ecuador**

**Abril 1995**

**LA PARTICIPACION CAMPESINA EN PROYECTOS DE DESARROLLO.  
EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (PRONADER)  
Y OTROS CASOS ECUATORIANOS**

**INDICE**

<b>Página</b>	
5	<b>PREFACIO</b>
7	<b>Agradecimientos</b>
9	<b>PRESENTACION</b>
10	<b>I. EL CONCEPTO DE PARTICIPACION EN EL PRONADER: SU ORIGEN Y CONTEXTO</b>
10	La organización y participación campesinas en el Ecuador
15	Las políticas de desarrollo rural y la participación campesina
16	El marco conceptual de la participación en el PRONADER
18	<b>II. LA PARTICIPACION EN EL DISEÑO Y EN LA EJECUCION INICIAL DEL PRONADER</b>
18	El diseño del PRONADER
19	La operacionalización de la participación
22	Limitaciones del diseño
24	Del diseño a la ejecución
25	Resultados de la ejecución inicial
27	Intentos actuales por re-enfocar la ejecución
29	<b>III. ESTUDIO DE AREA 1: PLAYAS DE HIGUERON</b>
29	Contexto local: actores y condiciones para la participación
34	La relación OSG-PRONADER
37	El PRONADER en la práctica: resultados de algunos componentes
45	Conclusiones y recomendaciones
46	<b>IV. ESTUDIO DE CASO 1: ALMAUNION, UNA EMPRESA-OSG</b>
46	Constitución y organización de la empresa
47	La administración: lógica de rentabilidad vs. lógica de servicios

47		La relación de la empresa y los programas de la OSG
50		Costos y beneficios de la empresa
52		Interrogantes y lecciones de la experiencia
55	V.	<b>ESTUDIO DE AREA 2: SIERRA NORTE DE PICHINCHA</b>
55		El contexto local: actores y condiciones para la participación
56		Actores y procesos colectivos
61		La incorporación campesina al programa
62		La operación de algunos componentes del PRONADER
73	VI.	<b>ESTUDIO DE CASO 2: LA UNOPAC</b>
73		El proceso de constitución de la UNOPAC
78		Los programas de trabajo
83		Participación y poder local
85		Apropiación y sostenibilidad de los programas
87		Costos y beneficios
89		Interrogantes y lecciones
92	VII.	<b>OBSERVACIONES SOBRE OTRAS AREAS DE EJECUCION DEL PRONADER</b>
92		Santa Isabel
103		Tanicuchí–Toacaso–Pastocalle
109	VIII.	<b>OTRAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS DE DESARROLLO RURAL</b>
109		La Fundación de Organizaciones de Salinas (FUNORSAL)
116		El Grupo de Mujeres de Calgua Chico
124	IX.	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
136		<b>BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CITADAS</b>
142		<b>ANEXO 1: CUADROS Y MAPAS DEL AREA PLAYAS DE HIGUERON</b>
148		<b>ANEXO 2: CUADROS Y MAPAS DEL AREA SIERRA NORTE DE PICHINCHA</b>

## PREFACIO

Este estudio tuvo su origen en y forma parte de un proyecto comparativo que realiza el **Banco Mundial** con el propósito de analizar experiencias de procesos participativos en una muestra de acciones de desarrollo y otras iniciativas financiadas por el Banco en varios países. El proyecto es iniciativa de un comité interno de funcionarios del Banco interesados en el tema, quienes vienen trabajando en distintos sectores y áreas geográficas, llamado *Participation Learning Group*; estos funcionarios decidieron aportar voluntariamente a una serie de estudios, eventos y discusiones durante un período de dos años. Eligieron esta modalidad de trabajo para asegurar un proceso participativo interno y conseguir un amplio apoyo para los resultados del esfuerzo.

El comité identificó 15 proyectos, concluidos o en estado de ejecución, caracterizados por incorporar diseños participativos. Con fondos de la **Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de Suecia (SIDA)**, se asignaron modestas partidas presupuestarias para el estudio de cada uno de los proyectos. El objetivo general de estos estudios fue analizar cómo el diseño participativo se estaba llevando a la práctica en cada proyecto, así como establecer las lecciones generales derivables de cada experiencia. Dadas las limitaciones de tiempo y financiamiento, no fue posible realizar encuestas amplias ni representativas; se trató más bien de cortos estudios de tipo cualitativo y juicios informados.

Entre los proyectos de estudio se seleccionó el **Préstamo 3390-EC** destinado a apoyar el **Programa Nacional de Desarrollo Rural del Ecuador (PRONADER)**. El equipo de investigación local incluyó, como consultor nacional, al Dr. **Carlos Arrobo Rodas**, jurista de larga experiencia en asuntos agrarios en el país, quien antes coordinó el equipo de preparación del propio proyecto de inversión. Contó, además, como asesor externo, con el Dr. **Thomas Carroll**, economista agrícola, ex-funcionario de la FAO y el BID y actualmente Profesor de la Universidad George Washington, Estados Unidos. Posteriormente se incorporó al equipo la antropóloga **Mercedes Prieto**, miembro del equipo de desarrollo rural de la Oficina del IICA en Ecuador, con amplia experiencia multinacional en asuntos campesinos y, en particular, sobre la mujer campesina.

El desarrollo del estudio involucró varios pasos. Primero, se estableció un marco conceptual general para la investigación. El siguiente paso fue la elaboración de un documento sobre el origen y la historia del PRONADER, poniendo énfasis en las ideas que lo inspiraron y los procesos que marcaron su diseño (ver Capítulos I y II). Un tercer paso consistió en la realización de sondeos en cuatro de las doce áreas de intervención del PRONADER. Estos sondeos permitieron diseñar los estudios de caso a partir de entrevistas sistemáticas. Durante esta etapa se realizaron también dos estudios de casos interesantes de organizaciones campesinas de segundo grado. Resúmenes de dos de los estudios de áreas (Playas de Higuera y Sierra Norte de Pichincha) se reproducen en los capítulos III y V y de los estudios de casos de organizaciones campesinas (UNOCAVB, en la costa, y UNOPAC, en

la sierra) en los capítulos IV y VI. Las observaciones resultantes de los sondeos en dos áreas adicionales de intervención del Programa (Santa Isabel y Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle) aparecen en el capítulo VII.

Además de los estudios anotados anteriormente, se comisionaron cortos análisis de experiencias participativas de desarrollo fuera de la órbita del PRONADER pero de clara importancia como posibles modelos de organización. Breves resúmenes de estos casos (FUNORSAL, en Bolívar, y el Grupo de Mujeres de Calgua, en Tungurahua) se encuentran en el capítulo VIII.

Creemos importante señalar a los lectores la ambigüedad de nuestro objetivo y, por lo tanto, el carácter *sui generis* de este trabajo. Como indicamos más arriba, el propósito original de esta investigación, en el contexto de los objetivos del *Participation Learning Group*, era proporcionar al propio Banco Mundial un análisis de experiencias de desarrollo participativo de las cuales derivar lecciones generalizables. El *Participation Learning Group*, sin embargo, no reparó en que el caso de PRONADER no estaba suficientemente avanzado para proporcionar "lecciones" más allá de aquellas atinentes a su procesos de diseño original y de arranque de su ejecución. Dada esta condición de ejecución en marcha, apareció un objetivo paralelo e independiente a los intereses del grupo promotor del estudio. La división del Banco Mundial encargada de la administración del préstamo se interesó en el aporte potencial que este estudio podía realizar a la ejecución misma del PRONADER y a su impacto final.

A pesar de esta superposición de intereses al interior del Banco Mundial —uno distanciado y otro inmediato—, los promotores de la iniciativa y el equipo de investigación pusieron especial cuidado en asegurar la independencia operativa y financiera del análisis. El estudio no fue incorporado al ciclo de misiones de supervisión y monitoreo del Banco Mundial, ni se trató de formalizarlo y someterlo a procesos oficiales. Tenemos, como consecuencia, un estudio de carácter informal e híbrido. Sus resultados tienen varias clientelas: el Banco Mundial, el Gobierno del Ecuador y sus distintas agencias, los técnicos involucrados directamente en la ejecución del PRONADER y los profesionales e investigadores interesados en el desarrollo rural en el Ecuador.

En suma, no se trata de una evaluación propiamente dicha. Por las circunstancias descritas, el estudio se tornó en un análisis claramente externo y crítico. Este carácter se explica por la discrepancia percibida por parte de los investigadores entre el diseño participativo —con las expectativas suscitadas originalmente— y la situación encontrada en el terreno.

Debemos también señalar que dada la amplitud del PRONADER y la diversidad de las zonas de su acción, no es la intención del estudio que sus análisis sean generalizados al programa en su integridad. Es, además, importante reparar en el hecho de que las observaciones realizadas corresponden a un programa que se encontraba apenas en su segundo año de ejecución. Dadas estas salvedades, creemos, sin embargo, que el estudio refleja adecuadamente el estado del Programa y sus principales tendencias en cuanto a llevar



a la práctica del desarrollo rural un modelo participativo en el último trimestre del año 1993 y comienzos de 1994.

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre la responsabilidad asumida por los autores. La muestra reducida, la falta de datos representativos y la complejidad del tema, requirieron necesariamente de interpretaciones y juicios de los autores. Estos juicios les serán explícitos a los lectores. También les será claro que los autores tratan, a lo largo de todo su estudio, de recoger las reacciones y sugerencias de una variedad de profesionales y actores, institucionales y campesinos, involucrados en los distintos proyectos. En muchos casos, cuando se encontraron opiniones contrapuestas, éstas se explican en el texto a mediante notas de pie de página.

El presente documento resume los resultados principales del estudio. No recoge los textos originales de cada uno de los documentos resultantes de los estudios de caso mencionados anteriormente.<sup>1</sup> Contiene diez capítulos. Los dos primeros, así como el capítulo VII, fueron preparados por **Carlos Arrobo**. Los cinco capítulos, del III al VI y el VIII, que presentan los resultados de las investigaciones de casos en el terreno, fueron elaborados por **Mercedes Prieto**. El último capítulo es producto del esfuerzo conjunto del equipo del estudio.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se ha realizado gracias a la colaboración de varios colegas. Agradecemos, primeramente, a los investigadores que llevaron a cabo los estudios de casos: **Fernando Larrea, Héctor Laporta, Magdalena Mayorga, Lourdes Rodríguez y Catalina Santos**. Asimismo, a todos quienes invirtieron su tiempo y energías respondiendo a nuestras entrevistas. Especial mención merecen **Erika Hanekamp, Proscopio Vera, Arnaldo Banchén** y los funcionarios de la Unidad de Coordinación de Área (UCA), por su

---

1. Los documentos originales utilizados como insumos para el presente documento se detallan a continuación. Todos ellos están disponibles en el Centro de Documentación de la Oficina del IICA en Ecuador.

Carlos Arrobo. "Historia del proceso de diseño del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER)". 1994.

Héctor Laporta. "Estudio de la participación campesina en el área PRONADER Playas de Higuera". 1994.

Catalina Santos. "Estudio del proceso de participación comunitaria en la Almacenera ALMAUNION", Vices, Los Ríos". 1994.

Fernando Larrea. "Participación de la organización campesina en la gestión del desarrollo: el caso de la UNOPAC". 1994.

Lourdes Rodríguez. "La empresa comunitaria andina: un modelo de desarrollo autogestionario en Salinas". 1994.

Magdalena Mayorga. "El caso del Grupo de Mujeres de Calgua: 'Lo que han hecho está sembrado en la cabeza'". 1994.

contribución al estudio de caso de Playas de Higuerón. De la misma manera, agradecemos a **Iván Cisneros**, Director; **Oswaldo Sánchez**, Promotor; y demás miembros del equipo de técnicos y promotores del **Instituto de Ecología y Desarrollo de Cayambe (IEDECA)** y a los funcionarios de la UCA del área Sierra Norte de Pichincha. Expresamos también nuestro reconocimiento a los funcionarios de la UCA de Santa Isabel, en especial a su Jefe, **César Guerra**, por su colaboración con el estudio, así como a los funcionarios de la UCA del área Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle.

Debemos nuestro agradecimiento de manera especial a **Surajit Goswami**, Oficial del Banco Mundial en su sede, encargado del préstamo destinado al PRONADER, por su estimulante inquietud por el tema de la participación en el desarrollo rural, y a **Mary Rieth**, de la Representación del Banco en Ecuador, por su laboriosa preocupación por que el estudio culmine en informes útiles para quienes se ven involucrados en las complejas tareas del desarrollo.

## PRESENTACION

**La Representación del IICA en Ecuador pone a disposición de instituciones, profesionales e investigadores interesados en el desarrollo rural este cuaderno de trabajo, como un aporte a la reflexión sobre la participación campesina en el marco de proyectos y programas de desarrollo. En la actualidad, el tema de la participación tiene una gran aceptación por parte de agencias de desarrollo y cooperación nacionales e internacionales, pero no es nuevo. Para la comunidad del desarrollo a nivel mundial es claro que las experiencias de las últimas décadas nos dejan la lección de que uno de los factores de éxito de las acciones es la participación de la población involucrada, no sólo en el uso de los servicios que se implanten, sino en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas. Pese a ello, la institucionalidad pública agropecuaria de muchos países de la región no ha logrado incorporar en toda su magnitud esta lección. De ahí que sea necesario y oportuno estudiar las dinámicas de participación campesina en experiencias recientes en el país, incluyendo aquellas del mayor programa estatal de desarrollo rural así como aquellas que involucran a organismos no gubernamentales, un sector que ha mantenido una larga preocupación por el tema de la participación y ha sido actor de una variedad de prácticas interesantes.**

**El texto tiene el carácter de documento de trabajo. Su objetivo es suscitar inquietudes y diálogos; en ningún caso pretende ser un relato cerrado con conclusiones definitivas. Analiza el Programa Nacional de Desarrollo Rural del Ecuador (PRONADER) y otros casos nacionales. Se trata de procesos que se insertan en realidades rápidamente cambiantes en el marco de la modernización del sector agropecuario del país. En este sentido es importante observar que, en el corto tiempo transcurrido desde la realización del estudio que presentamos, muchas de las instituciones e instancias públicas en éste mencionadas han sufrido transformaciones. Estos cambios son indicativos de una amplia reestructuración del sector agropecuario estatal actualmente en marcha que, en el corto plazo, nos planteará sin duda nuevos desafíos en torno al papel de la participación de los usuarios de los servicios e inversiones, públicas y privadas, orientadas a la población rural del país. Creemos que este trabajo contribuirá, a pesar de sus limitaciones temporales y temáticas, a la compleja agenda de discusión que se dilucidará en los próximos años en torno al sector agropecuario, al desarrollo rural y a las condiciones de vida de la población rural del Ecuador.**

**La presente publicación ha sido posible por el interés mostrado por el Banco Mundial y el IICA en el tema de la participación campesina en los procesos de desarrollo rural. Los criterios y opiniones aquí vertidos son de responsabilidad de los autores, a quienes agradecemos por el trabajo realizado.**

*Alex Barril García*  
*Representante del IICA en el Ecuador*

Abril de 1995

## CAPITULO I

# EL CONCEPTO DE PARTICIPACION EN EL PRONADER: SU ORIGEN Y CONTEXTO

### LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION CAMPESINAS EN EL ECUADOR

Las transformaciones de la sociedad ecuatoriana durante las tres últimas décadas han dado lugar a profundos cambios en las comunidades campesinas e indígenas de las diversas áreas agroecológicas del país. Estas han desarrollado una variedad de estrategias socio-económicas y culturales para responder a los desafíos de los procesos modernizadores. Una de estas estrategias es su participación en los procesos de desarrollo: se trata no sólo de una propuesta del Estado y del sector no gubernamental, sino de una posición crecientemente asumida por los propios campesinos.

Las respuestas campesinas han sido condicionadas por factores macroeconómicos, políticos y culturales cambiantes a lo largo de estas décadas. Primeramente, la política de reforma agraria instaurada en 1964 estimuló cambios en el sistema de tenencia de la tierra y en la organización del trabajo agropecuario (Zamosc, 1993), y dio lugar a nuevas formas de relación de los campesinos con el Estado y con nuevos poderes locales. Durante el proceso de la reforma agraria, y como resultado de políticas de incentivo a la producción campesina, aparecieron las organizaciones campesinas impulsadas por las dirigencias gremiales y estimuladas por el mismo Estado que exige a los campesinos estar organizados para tener acceso a la tierra y a los servicios rurales. En este contexto, la organización campesina adquirió varios roles: representante gremial, agente de presión política<sup>1</sup> e intermediario entre la población campesina y el Estado. Surgieron, asimismo, organismos no gubernamentales (ONGs) especializados en el apoyo campesino<sup>2</sup> que buscaban fortalecer la organización campesina mediante la capacitación, la dotación de servicios y el financiamiento de proyectos. Su posición frente al Estado ha sido una de complementariedad matizada con elementos de crítica estructural y demandas de radicalización de los proyectos estatales. Un ejemplo de esta relación es la co-participación de ONGs con el Estado en programas de riego y crédito como el fondo de crédito conjunto entre la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y el Banco Nacional de Fomento (BNF). Este doble proceso organizativo —organizaciones campesinas y no gubernamentales— creó las bases para la formalización de políticas de desarrollo rural.

---

1. Ejemplos de esta representación son la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

2. Estas ONG iniciales estuvieron ligadas fundamentalmente a las iglesias; podemos citar entre ellas a la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), a las Fundaciones Brethren & Unida y al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

El restablecimiento del sistema democrático en el país, al finalizar la década de 1970, marcó el fin de la política de reforma agraria y el inicio de una nueva estrategia de intervención rural a través de programas de "desarrollo rural integral" (DRI). El discurso de los DRI planteó la necesidad de la participación, la capacitación y el fortalecimiento de las instancias organizativas de los campesinos. Los proyectos impulsados bajo este modelo plantearon como objetivos manifiestos mejorar las condiciones de vida en el campo, elevar la productividad de las economías campesinas, fomentar actividades de carácter asociativo en los campos de la producción y la comercialización y la prestación de servicios (cfr., Sylva, 1991). Para poner en marcha la política DRI se generó una institucionalidad tanto estatal cuanto privada.

Paralelamente, las políticas de ajuste económico aplicadas desde 1982 afectaron negativamente las economías campesinas pero, a la vez, presionaron a los campesinos a buscar alternativas de autogestión. Zamosc (1993) sostiene que si bien se observa un crecimiento del PIB agropecuario durante los años 80, los beneficiarios de esta expansión fueron los sectores agroexportadores y agroindustriales. Los campesinos vinculados al mercado interno se vieron afectados por la menor demanda y la caída relativa de los precios de sus productos, el encarecimiento de los insumos, el aumento de los intereses y la reducción del crédito, la elevación de los precios de los productos de consumo cotidiano, la contracción general de los apoyos y servicios del Estado y la reducción de sus posibilidades de empleo debido a la crisis de la industria de la construcción. Durante los años 1980 se produjeron tres importantes cambios en la estructura del empleo en el país: (a) el incremento en los porcentajes de participación laboral, particularmente entre las mujeres,<sup>3</sup> como mecanismo para compensar la declinación de los salarios; (b) una rápida expansión del sector informal urbano y de las economías rurales de subsistencia; y (c), la declinación en la adopción de tecnologías de capital intensivo en la agricultura y la manufactura (Larrea, 1990; cit. Larrea, 1994).

Los procesos generales descritos implicaron, además, dinámicas de diferenciación social y económica al interior de la población campesina debido al desigual acceso a los recursos, a su capacidad de ahorro previa a los cambios y a los programas regionales y locales de desarrollo. Como resultado, la realidad agraria actual se caracteriza por matices sociales y culturales, locales y regionales, que dan como resultado un panorama abigarrado de situaciones y estrategias de producción y sobrevivencia y de movimientos poblacionales.

El desarrollo rural y la participación campesina son dos mecanismos de articulación de la población campesina a la sociedad nacional desplegados a partir de las transformaciones agrarias que modificaron el sistema político clientelar propio del régimen hacendario. El tema de la participación en programas de desarrollo tiene una larga trayectoria de discusión y ha estado vinculado a distintos modelos de desarrollo (cfr. Carrión, 1991). Actualmente, el tema aparece también en el modelo liberalizante que, si bien tiene consecuencias

---

3. Entre 1982 y 1990 la PEA creció a un promedio anual del 4,3%, casi al doble que la tasa de crecimiento anual de la población (2,2%); la expansión de la fuerza laboral femenina fue del 7,7% al año (Larrea, 1990).

excluyentes de sectores de la población, propone la "participación" como esquema de integración social. En Ecuador, la discusión sobre la participación y el desarrollo se ha centrado principalmente en los efectos de las intervenciones y distingue aquellas impulsadas por el estado de aquellas promovidas por el sector no gubernamental y el creciente sector de organizaciones rurales.

La mayoría de analistas considera que los programas estatales han fracasado. Según Larrea (1994), los resultados de los proyectos estatales de desarrollo rural integrado no han sido los esperados. Sylva (1991) destaca un conjunto de factores que han contribuido a ello: el efecto de los desequilibrios intersectoriales que no han sido abordados, la falta de voluntad política de los gobiernos para dotar a los proyectos de desarrollo rural de los fondos suficientes para atender sostenidamente al sector campesino, la dispersión de recursos en pequeños proyectos poco rentables y sin continuidad, el alto porcentaje de gastos administrativos en los presupuestos de inversión, la burocratización de las entidades de desarrollo, entre otros. El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), último en la secuencia de iniciativas estatales, se propuso precisamente superar algunos de estas limitaciones.

No obstante las limitaciones de los programas de intervención rural, las comunidades campesinas han desplegado nuevas formas organizativas, han capacitado nuevos liderazgos y han reivindicado formas reales de participación en la definición de las propuestas de desarrollo local. Este conjunto de efectos de los programas en torno a la participación como creación de ciudadanía no ha sido debidamente reconocido y sistematizado por los analistas. Para los intelectuales campesinos e indígenas es, precisamente, este efecto el que caracteriza a la década de los años 1980; es más, califican a este período como una "década ganada" en términos de un conjunto de logros que incluyen la consolidación de "su organización política, su identidad cultural y su construcción como actores protagónicos del Ecuador actual" (Bebbington y Ramón, 1992: 10).

La búsqueda de soluciones a las necesidades y carencias más inmediatas por parte de la población campesina ha propiciado un dinámico proceso organizativo que se extiende a lo largo del país y que se traduce en la formación de las llamadas "organizaciones de segundo grado" (OSG). Estas tienen generalmente una cobertura parroquial o cantonal y congregan a las comunidades (organizaciones de base o de primer grado) de esos espacios geográficos en torno a reivindicaciones y programas de trabajo específicos a nivel local. Se estima que en la actualidad existen 126 organizaciones rurales de segundo grado en el país.

En la formación de las organizaciones de segundo grado ha sido, sin duda, importante el papel de "agentes externos", incluyendo al Estado, a las iglesias y al sector no gubernamental. Las OSGs muestran diversos estilos de gestión organizativa y desarrollo. Han asumido, por lo general, la representación de sus bases para canalizar las principales demandas y reivindicaciones al Estado y han priorizado la prestación de servicios a través de recursos obtenidos a través de la negociación de proyectos con diversas instituciones, públicas y privadas. De igual forma han tenido un papel relevante en los procesos de

reafirmación étnica y/o campesina, en el fortalecimiento de la presencia política campesina y/o indígena en la sociedad y en la formación y capacitación de dirigentes. La efectividad de las OSGs en otros ámbitos, sin embargo, no está clara para muchos analistas.<sup>4</sup>

Recientes estudios polemizan respecto a la capacidad de las OSGs para enfrentar los desafíos en la gestión de proyectos económicos. Sylva reconoce la potencialidad de estas organizaciones "para desatar procesos autónomos en el ámbito socio-político", pero cuestiona sus capacidades para desarrollar experiencias autogestionarias y programas productivos rentables que permitan el desarrollo económico de sus asociados (1991: 219). Bebbington y Ramón, en cambio, proponen que en medio de un conjunto de proyectos económicos campesinos fracasados existen algunos que muestran potencialidad y obtienen significativas realizaciones económicas. Si bien reconocen limitaciones en las experiencias de algunas organizaciones de segundo grado, plantean que su reto actual es edificar sus funciones productivas. Vaticinan que los años 90 "se caracterizarán por el creciente protagonismo de las organizaciones indígena-campesinas en la gestión local del desarrollo" (1992: 212).

Santana, por su parte, encuentra que tanto las organizaciones indígenas de base cuanto las de segundo grado muestran "una debilidad generalizada frente a lo productivo y sobre todo frente al mercado" (1993: 146). Para este autor, en el nuevo período abierto por la adopción de políticas neoliberales en la agricultura, el futuro del desarrollo rural está marcado por las posibilidades que tengan los grupos de productores y las organizaciones campesinas de incursionar con éxito en el mercado, previa la definición de una estrategia empresarial.

La discusión sobre las funciones y potencialidades de las OSGs en la gestión del desarrollo local cobra particular trascendencia de cara a la definición de políticas y programas de desarrollo rural por parte del Estado y el sector no gubernamental. Esta discusión recoge posiciones contrapuestas: por una parte, planteamientos acerca de las OSGs como instancias que permiten la articulación de intereses y la participación de las comunidades y sus dirigentes para el impulso de procesos de desarrollo local; y, por otra, a la luz del fracaso de muchas experiencias, cuestionamientos sobre la capacidad de gestión y representación de las organizaciones campesinas a la hora de impulsar programas específicos de desarrollo. Se trata, pues, de una discusión abierta en la que participarán investigadores sociales, practicantes del desarrollo y líderes campesinos. Pero es indudable que, más allá de este debate y de los análisis de experiencias en marcha, las políticas económicas y sectoriales

---

4. Galo Ramón identifica cinco estilos de gestión de las OSG en la sierra: (1) un estilo étnico basado en el control de pequeños territorios y sustentado en un fuerte discurso de identidad étnica, que plantea recuperar los recursos renovables; (2) un estilo que se centra en la oferta de servicios a las bases; (3) un estilo caracterizado como comunitario-empresarial en el que se privilegia la creación de empresas comunitarias con fines rentables en rubros que incorporan valor agregado a la producción agrícola; (4) un estilo identificado por la creación de redes locales para la producción y comercialización de productos; y, (5) un estilo representado por el caso de los Otavalos que han articulado redes de producción y comercialización de productos artesanales, a través del parentesco, que copan espacios locales, nacionales e internacionales (cit. Larrea, 1994).

de los próximos años tendrán un efecto significativo en la viabilidad de las economías campesinas. Es también un hecho que el marco político nacional condicionará el campo de la participación campesina en los procesos de desarrollo rural.

El análisis de este trabajo parte de los siguientes supuestos que deben ser explicitados:

- Entendemos que existen diferentes formas de participación campesina en una sociedad moderna. La participación puede ser (a) **individual** (que, por ejemplo, en las áreas de los proyectos del PRONADER se refiere principalmente a los pequeños productores), (b) **grupala comunitaria** (por ejemplo, de grupos de base exclusivos e inclusivos de la comunidad) y (c) **supra comunal** a través de organizaciones de segundo y tercer grado. En el presente trabajo analizaremos la participación en gestiones colectivas de parte de campesinos/as en los tres niveles anotados, tanto en el marco del PRONADER cuanto en otras experiencias de desarrollo. Asumimos, además, que algunos ámbitos de actividad social, económica o política son más o menos estratégicos o funcionales para promover la participación.

- Entendemos la gestión colectiva en el marco del desarrollo territorial, es decir en el continuo local-regional. Existen una serie de factores locales y particulares que intervienen en la gestión de cada área de desarrollo. En este sentido, uno de los indicadores de éxito de un programa participativo es la capacidad de las OSGs para influir en los aparatos locales de poder y en las instituciones de desarrollo rural.

- Conceptualizamos la participación como un proceso en constante evolución, con idas y vueltas. Esto dificulta establecer niveles y grados de participación e indicadores de participación de manera absoluta. El proceso político-social de la participación debe ser analizado a partir de un conjunto de variables; en ningún caso, empero, se trata de variables cuyo efecto pueda ser concebido de manera acumulativa. Y,

- Distinguimos la participación "ciudadana" de participación "clientelar". Esto asume que en las sociedades rurales existen una multiplicidad de relaciones sociales que involucran a los campesinos y que muchas de ellas operan a través de lógicas y mecanismos clientelares. A nuestro entender, una participación de tipo ciudadano en contextos de desarrollo rural se caracteriza por: (a) la existencia de espacios de participación campesina en todos los niveles de los proyectos y no sólo en los niveles operativos; (b) mecanismos de información y consulta a la población campesina y la presencia de ésta en los procesos de toma de decisiones; (c) una definición compartida de responsabilidades entre los agentes involucrados en los aspectos programáticos, administrativos y operativos de las actividades; (d) un sentido de propiedad por parte de la población campesina sobre las inversiones realizadas en su localidad; y, en un sentido general, (e) procesos que buscan transformar las variables de dependencia de los grupos rurales y potenciar su agencia en el desarrollo local y nacional.



## LAS POLITICAS DE DESARROLLO RURAL Y LA PARTICIPACION CAMPESENA

Las políticas de desarrollo rural integral aparecieron en el Ecuador en 1979, en medio de una compleja situación política y socioeconómica signada por el retorno del país a un régimen de democracia formal, el fin del auge económico de la década y el inicio de una crisis y ajuste económicos. El gobierno constitucional del período 1979–1984 estableció el **Programa Nacional de Desarrollo Rural**, como parte del **Plan Nacional de Desarrollo**, y creó el **Subsistema de la Administración Pública para el Desarrollo Rural** integrado por la **Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI)**, dependiente de la Presidencia de la República, y el **Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FONADRI)**, destinado a acopiar y canalizar recursos financieros internos y externos para programas y proyectos dirigidos al campo. El Programa incluyó inicialmente 17 proyectos de desarrollo rural integral (DRI), que cubrían una superficie aproximada de 1,2 millones de hás. y una población de 465 mil campesinos. Los montos de inversión asignados para el quinquenio fueron de 109,5 millones de dólares (Jordán, 1988).

Iniciado el programa, la respuesta inmediata de las organizaciones campesinas fue una de cautela y, en ciertos casos, de rechazo. El liderazgo campesino no ocultó sus sospechas de que el desarrollo rural pueda constituirse en una forma de subordinación del campesinado a los sectores económicos dominantes así como en un mecanismo para eludir la aplicación de la Reforma Agraria. Sin embargo, una vez iniciada la ejecución de los proyectos, las organizaciones campesinas locales aceptaron paulatinamente las actividades propuestas dando paso a una nueva relación con el Estado a través de la demanda de servicios.

Un caso de aceptación crítica del proyecto estatal que ha sido destacado por los estudiosos de los procesos campesinos de la época es el de la Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB), integrada por cooperativas arroceras del litoral húmedo.<sup>5</sup> Los planteamientos de esta OSG, así como de aquellas de otras áreas de los proyectos DRI iniciales, giraron en torno al derecho de los campesinos a solicitar servicios del Estado, a que la provisión de servicios debe respetar las peculiaridades socioeconómicas y culturales de los campesinos, y al papel de las organizaciones campesinas en la canalización de las acciones estatales (cfr. Gangotena, 1982).

La ejecución de los proyectos de desarrollo rural tampoco estuvo exenta de críticas de parte de las organizaciones campesinas y de analistas sociales. Las críticas principales pueden resumirse así: (a) la ejecución de los proyectos estuvo asociada al congelamiento del proceso de Reforma Agraria aun en los mismos proyectos DRI; (b) los proyectos fueron prediseñados en cuanto a sus componentes sin la participación de los beneficiarios; (c) la intención gubernamental de levantar una política "campesina" chocaba con una estructura institucional que fue desarrollada y constituida en función de atender a medianas y grandes

---

5. Para mayores detalles, véase el Capítulo III.

unidades empresariales; y (d), las estructuras participativas implantadas (comités campesinos y representación campesina en las unidades locales de ejecución) sirvieron sobre todo para garantizar el aporte de los campesinos a los componentes productivos y de infraestructura, más no para que éstos pudieran imponer sus demandas más allá de los marcos preestablecidos. Las críticas más radicales planteaban que los proyectos de desarrollo rural no correspondieron a iniciativas campesinas propias, ni permitieron a las poblaciones involucradas un manejo autónomo de los recursos invertidos.

No obstante los juicios críticos, es indudable que el proceso de desarrollo rural produjo efectos positivos concretos en el sentido de ciudadanía de los campesinos y en el replanteamiento de las relaciones entre éstos y el Estado. Entre estos efectos se destacan: (a) la legitimación del rol de las organizaciones campesinas como mediadoras entre los campesinos y el Estado, a más de sus roles tradicionales de reivindicación y representación; (b) la paulatina consolidación y reconocimiento de las ONGs y su creciente potencialidad para integrarse en una triangulación de acciones que involucre a las organizaciones campesinas de segundo grado y al Estado, tanto en los niveles centrales como en los ámbitos locales y regionales; (c) la conformación paulatina de una conciencia de ciudadanía en el campesinado, que se refleja en una demanda por calidad y cantidad de servicios; y (d), la puesta en práctica de algunos mecanismos de participación, como los pasos hacia la democratización de la gestión a través de las representaciones campesinas en los proyectos, el trabajo grupal con organizaciones campesinas en transferencia de tecnología, infraestructura y mercadeo, y la conciencia de que hay que facilitar a los pequeños productores el acceso al crédito.

## **EL MARCO CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACION EN EL PRONADER**

El concepto de participación en el PRONADER, que hereda el proceso político descrito, no es, sin embargo, unívoco. En realidad, más que emprender una nueva conceptualización de la participación, el PRONADER elaboró un marco conceptual participativo implícito en su diseño general y en el de sus componentes.

Las distintas instancias institucionales involucradas en la preparación del programa —el Gobierno encabezado por la **Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social (SSDR-MBS)**, los consultores contratados por el **Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)** y las misiones del **Banco Mundial**— no concordaron en una concepción común de la participación; es más, se puede afirmar, que cada instancia trabajó con sus concepciones propias. La visión del Gobierno respondía a la importancia dada por el entonces Ministro de Bienestar Social a la necesidad de estimular la capacidad de los campesinos pobres para lograr su propio desarrollo poniendo en juego sus capacidades.

El grupo técnico encargado de la preparación del programa no discutió explícitamente su visión de la participación; sin embargo, implícitamente asumió algunas nociones básicas.

Los miembros más inclinados a un diseño participativo compartían los siguientes criterios: (a) las acciones del programa tienen un carácter capacitador y todas deben llevar a fortalecer las organizaciones de la población beneficiaria para el manejo de instalaciones, bienes y servicios provistos; (b) las organizaciones campesinas tienen la función de canalizar la participación de la población en las decisiones de los proyectos, tanto en su preparación, como en su ejecución y evaluación; y (c), las organizaciones de los campesinos en cada una de las áreas están llamadas a lograr una capacidad de interlocución con las estructuras sociales y estatales de la localidad y a fortalecer su capacidad de influir en las decisiones que les afectan. Estos conceptos implícitos fueron asumidos por el equipo a través de sus discusiones internas y de las presentaciones que periódicamente el grupo hacía a los responsables del gobierno.

El IICA manejaba una concepción de la participación ligada a la organización de los beneficiarios con fines de consulta sobre decisiones, ejecución de componentes del proyecto y operación y mantenimiento de instalaciones y equipos. Las misiones del Banco Mundial, por su parte, pusieron énfasis en los métodos grupales de trabajo, en la identificación de las tareas que dentro del proyecto cumplirían las organizaciones campesinas, y en el sustento a las propuestas participativas del grupo local de preparación.

## CAPITULO II

# LA PARTICIPACION EN EL DISEÑO Y EN LA EJECUCION INICIAL DEL PRONADER

### EL DISEÑO DEL PRONADER

La inclusión de criterios participativos en el diseño del PRONADER fue posible por la conjunción de elementos decisivos como la orientación ideológico-política del gobierno, proclive al estímulo de la participación popular, y el perfil personal y profesional del personal involucrado —el grupo de preparación local, los técnicos de apoyo del IICA y las misiones de preparación del Banco Mundial—. Esto hizo que las ideas participativas propuestas pudieran ser sancionadas por parte del nivel político local —la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social (SSDR-MBS)— y por parte del ente financiero —el Banco Mundial— durante la negociación del préstamo para el Programa.

Si bien los protagonistas no compartían un concepto ni un enfoque común sobre la participación, hubo un consenso implícito en torno a los siguientes elementos conceptuales: (a) el eje de las acciones del Programa sería la organización campesina; (b) todas las acciones de los distintos proyectos debían tener un carácter capacitador; y (c), el objetivo final de la promoción y capacitación debía ser la autogestión campesina. Los mecanismos participativos integrados al diseño del Programa, inspirados en este marco de consenso, provinieron en su mayor parte de la experiencia ya desarrollada en el país, pero también de la experiencia personal de los técnicos locales, del IICA y del Banco Mundial.

De la experiencia acumulada en los proyectos DRI ejecutados desde 1979 provino la idea de los "promotores agrícolas comunitarios" (PAC) que tuvo éxito en algunos de dichos proyectos (Puerto Ila-Chone, Quinindé y Salcedo) y en proyectos de algunas ONGs. La idea de los PACs se extendió también al componente de comercialización. La propuesta del "Fondo de desarrollo comunitario" (FODECO) tuvo su origen en los "fondos comunitarios de servicios agrícolas" (FOCOSA), experimentados en los proyectos mencionados como instrumentos para la implantación de los proyectos. Las propuestas de gestión grupal en post-cosecha y mercadeo se inspiraron en experiencias exitosas sobre todo en los DRI Salcedo, Puerto Ila y Jipijapa. Asimismo, se recogieron las experiencias campesinas en la forestación desplegadas sobre todo en los proyectos DRI de las provincias serranas de Chimborazo y Tungurahua. Otra experiencia detenidamente observada fue aquella de los proyectos DRI, de varias ONGs y de proyectos conjuntos Gobierno-ONGs sobre formas orgánicas de representación campesina (comités campesinos, comités de producción, comites de coordinación). Varias experiencias de proyectos DRI y de ONGs locales se aprovecharon para el diseño de los componentes de crédito institucional. Estas experiencias pasadas de los DRI fueron sistematizadas y articuladas principalmente por la SSDR-MBS.

La experiencia personal de los técnicos fue determinante sobre todo en la concepción de los elementos participativos en el manejo de los esquemas de riego. Tuvo también mucho peso la experiencia desarrollada en Colombia por juntas autogestionarias de regantes. La idea de transferir toda la gestión a grupos locales de regantes, apoyando el proceso con capacitación, se debe, sobre todo, a las Misiones del Banco Mundial. Los enfoques sobre validación de tecnología buscaron acercar la oferta y la demanda de tecnología a partir de necesidades reales en las propias tierras de los campesinos y de estudios detallados agro-socio-económicos, diagnósticos participativos y la sistematización de métodos grupales de transferencia de tecnología y de fomento y capacitación en post-cosecha y mercadeo.

## **LA OPERACIONALIZACION DE LA PARTICIPACION**

Los contenidos participativos que se plasmaron en el diseño del Programa pueden resumirse en: (a) el estímulo a la participación grupal, (b) el enfoque sobre demandas reales en validación de tecnología, (c) la participación en transferencia de tecnología, (d) la participación grupal en infraestructura vial, (e) la organización campesina para el riego, (f) el "Fondo de desarrollo comunitario", (g) la gestión campesina en post-cosecha y mercadeo, (h) la participación de la mujer rural, y (i) la participación de ONGs en la ejecución de ciertos componentes. A continuación describimos brevemente los criterios operacionales en cada uno de estos ámbitos.

### **La capacitación**

El Programa plantea estimular la participación grupal haciendo de la organización campesina la base de la participación efectiva de los campesinos y de la sostenibilidad de las acciones de desarrollo (cfr. MBS-SSDR, IICA, 1990). El componente de capacitación campesina plantea que el éxito de los proyectos sea medido no sólo por la magnitud de la actividad desplegada, sino por la forma y profundidad en que las innovaciones que ésta promueve son asumidas por la población. Esto implica no solo la aceptación de las innovaciones sino el control de los beneficiarios de los procesos de adopción de la oferta externa así como de la gestión. Este enfoque se operacionaliza a través de la metodología de "aprender haciendo" e implica la acción conjunta de técnicos y campesinos. Plantea el diseño de "acciones generadoras" como el motor de la capacitación y la participación; esto es, acciones en torno a temas cruciales de la vida campesina con capacidad de suscitar encadenamientos económicos y organizativos. Propone, además, que la sede del proceso educativo sea la organización campesina y ve la condición de éxito en un cambio en el modo de pensar, planificar y actuar de los técnicos en todos los niveles de los proyectos.

### **La validación de tecnología**

El diseño del Programa asume que las demandas reales en cuanto a validación de tecnología

se fundan en el conocimiento de los productores y de sus necesidades tecnológicas específicas y que la validación de las tecnologías propuestas debe realizarse en sus terrenos propios. De esa manera se alienta su participación en los ensayos y luego en el proceso de extensión. Se prevé para este efecto, por una parte, la determinación de grupos homogéneos de productores (o dominios de recomendación) y los diagnósticos participativos y, por otra, la instalación de unidades del **Programa de Investigaciones en Producción (PIP)** del **Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP)** en las áreas del PRONADER. El diseño busca de esta manera garantizar un verdadero empate entre demanda y oferta tecnológica.

### **La transferencia de tecnología**

La propuesta del Programa busca que la participación grupal en transferencia de tecnología se apoye en el conocimiento de la oferta y demanda tecnológica en cada área. Para ello, pone en acción dos instrumentos principales: el sistema de "**promotores agrícolas comunitarios**" (PACs) —designados, remunerados y controlados por el grupo campesino— y el "**Fondo de desarrollo comunitario**" (FODECO) como un instrumento para estimular la adopción tecnológica. Tal adopción es, a la postre, una decisión individual, pero está condicionada por el entorno socio-cultural. El diseño busca, por lo tanto, incidir en los aspectos grupales que rodean a la adopción a través de mecanismos como diagnósticos participativos, métodos grupales de capacitación y transferencia, grupos de adopción, comités de producción, relación campesino a campesino, entre otros. La operacionalización del concepto PAC consultó experiencias previas de ONGs.

### **La infraestructura vial**

El Programa prevé que la participación grupal en la infraestructura vial se exprese durante la etapa de diseño del componente, en la identificación de las vías por construir o mejorar; en el aporte de mano de obra, durante la construcción; y, luego, en el mantenimiento de las vías construidas o mejoradas, mediante organizaciones específicas inspiradas en la experiencia colombiana. Durante la preparación de los proyectos incluidos en el Programa, la SSSDR-MBS realizó intensas consultas con las organizaciones campesinas para definir las necesidades en cuanto a rehabilitación y construcción de vías. Las aspiraciones de los consultados fueron recogidas en su gran mayoría en las propuestas. En algunos casos, no obstante, tales aspiraciones se vieron limitadas por la disponibilidad presupuestaria.

### **La organización para el riego**

El Programa propuso que sea la organización campesina la instancia de administración de las obras de riego previstas. La SSSDR-MBS desplegó también intensas consultas con los potenciales beneficiarios para definir las obras de riego por emprenderse y las acequias que

se someterían a reparación. Sin embargo, en lo que tiene que ver con la operación y mantenimiento de los esquemas de riego, la participación campesina es todo un desafío por los fuertes requerimientos de organización y capacitación y por la falta de precedentes en el país. Por eso el diseño contempla importantes recursos para la capacitación en riego, que incluye visitas a las experiencias exitosas de autogestión desarrolladas en Colombia por "juntas de regantes".

### **El "Fondo de desarrollo comunitario" (FODECO)**

El FODECO fue diseñado como un mecanismo participativo por excelencia y es una innovación propia del PRONADER. Se trata de un fondo cuyo propósito es responder a demandas e iniciativas campesinas y, a la vez, actuar como un instrumento de la metodología de capacitación de "aprender haciendo". El diseño del FODECO se nutrió de algunas experiencias iniciales en el país y de la experiencia del Banco Mundial en otros países, principalmente en Brasil. Su antecedente local son los "Fondos Comunitarios de Servicios Agropecuarios" que funcionaron con éxito en algunos proyectos DRI como facilitadores de la adopción tecnológica. El FODECO contempla dos líneas de financiamiento. Su "Línea 1", dirigida a financiar pequeños proyectos de hasta US\$ 5.000, propende a la capacitación de los campesinos en nuevas inversiones agropecuarias y no agropecuarias. La "Línea 2", que contempla proyectos de hasta US\$ 20.000, busca potenciar la capacidad de gestión de grupos campesinos ya experimentados. El FODECO prevé la participación campesina en los pequeños proyectos que se originan en demandas expresas, y en un "comité decisorio" mediante representantes propios.

### **Post-cosecha y mercadeo**

El Programa busca estimular la gestión campesina en post-cosecha y mercadeo mediante el fomento de organizaciones campesinas para la ejecución, operación, administración y mantenimiento de las instalaciones y servicios previstos. El diseño apuntala este planteamiento a través de la "Línea 2" del FODECO y de acciones de organización, capacitación y asistencia técnica.

### **La mujer rural**

El objetivo de la participación de la mujer rural no fue incorporado a través del diseño de un componente específico para el efecto, sino que cruza todos los subprogramas. En conjunto, los componentes del Programa buscan, por una parte, aliviar las tareas domésticas que más tiempo demandan a las mujeres, sobre todo aquellas relacionadas con el transporte de agua, el aprovisionamiento de leña y forraje y el cuidado de los niños; por otra parte, prevén ofrecer a las mujeres oportunidades para emprender actividades productivas. El diseño contempla, además, actividades destinadas a que la participación de la mujer se

manifieste en la ejecución de todos componentes del Programa; contempla, también, líneas de apoyo específicas a la mujer a través del FODECO.

### **Desconcentración de la ejecución**

Durante el proceso de negociación del Programa se tomaron decisiones cruciales que afectaron los aspectos participativos del diseño. Como se han mencionado ya ciertos aspectos favorables, cabe señalar ahora algunos de carácter restrictivo. La concepción de la ejecución de ciertas acciones por parte de la SDDR-MBS mostró una tendencia centralizadora. No fue posible, por ejemplo, superar las dificultades para la contratación directa de ciertas acciones del Programa con organizaciones campesinas. Otras restricciones incluyeron, primero, el impedimento legal para que la SDDR-MBS entregue recursos en numerario para proyectos apoyados por el FODECO; y, segundo, la situación de indefinición en que quedó la contratación de ciertas acciones con ONGs, sobre todo con la Fundación Brethren y Unida. Estas dificultades pueden atribuirse en parte a las decisiones adoptadas por la propia SDDR-MBS, pero también a la presión de tiempo impuesta al proceso de diseño durante la etapa de preparación.

Los pobres resultados en la inclusión efectiva de las ONGs como ejecutoras del Programa no se debieron solamente a los ingredientes de carácter político que influyeron en las decisiones del Gobierno, sino también a que, por una parte, no se promovió fuertemente el interés de las ONGs por participar y, por otra, el grupo de preparación tampoco presentó una propuesta suficientemente fundamentada para propiciar negociaciones directas con ONGs. Durante la preparación se había considerado, por ejemplo, la participación de la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), una de las ONGs de desarrollo rural más antiguas del país, en las áreas de Daule y TTP; del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), en Facundo Vela y Pangua; y del Fondo Ecuménico de Préstamos (ECLOF), en el manejo de recursos de crédito y del FODECO.

### **LIMITACIONES DEL DISEÑO**

Sin duda, varios aspectos del diseño del programa eran susceptibles de ser mejorados en cuanto a sus potenciales efectos en la participación de los campesinos. A juicio de la Misión del Banco Mundial, estos aspectos incluían entre otros: (a) mayor participación campesina y mayor intervención de ONGs en las acciones de validación y transferencia de tecnología; (b) ampliación de los roles campesinos dentro de las distintas acciones del Programa; (c) introducción de modalidades innovadoras de crédito rural, incluyendo la participación de organizaciones de los productores; (d) mejor diseño de las relaciones del Programa tanto con las ONGs cuanto con las organizaciones campesinas de segundo grado; y (e), dentro del FODECO, mecanismos para mayor participación de las ONGs y de los productores y sus organizaciones en la operación y administración del Fondo.



Es claro que los protagonistas de la preparación y negociación del PRONADER —el Gobierno, el Banco Mundial y el grupo de preparación apoyado por el IICA— no lograron imprimir a la propuesta final un sentido participativo con la coherencia y cabalidad que se hubiera deseado. En el caso del Gobierno, por ejemplo, se observan limitaciones en cuanto a su apertura a la participación de las organizaciones campesinas en la etapa de preparación. Su concepto de participación estaba claramente enfocado a obtener el aporte campesino en las etapas de construcción y en la conformación de organizaciones receptoras de los servicios; era menos evidente su preocupación por el papel de las organizaciones campesinas como protagonistas e interlocutoras de los proyectos. Por otro lado, la tendencia ya mencionada a centralizar la ejecución de las acciones generó roces institucionales en torno al papel de los distintos ejecutores gubernamentales previstos por el Programa y una gran concentración de las tareas de contratación en la SDDR-MBS. Este mismo carácter restrictivo se manifestó, como ya lo anotamos, en relación a las ONGs. En suma, el proceso de diseño dejó entrever indicios de competencia por el espacio socio-político implícito en las intervenciones de desarrollo.

En relación al Banco Mundial, sus limitaciones en cuanto a promover una adecuada operacionalización del principio de la participación pudieron deberse al desconocimiento de muchos aspectos de la realidad del país por parte de los integrantes de sus misiones. En algunos pasajes de la preparación se pudo advertir, también, diferencias conceptuales entre las distintas misiones. Sin duda, el presionado cronograma de la preparación conspiró también contra la posibilidad de una mejor sustentación o inclusión en el diseño de innovaciones conducivas a promover y asegurar la participación de los interlocutores campesinos en la ejecución del Programa.

El papel del grupo técnico de preparación se vio también afectado por varios factores restrictivos. Mencionamos los más importantes: (a) una serie de malos entendidos entre los consultores de las áreas técnicas y sociales, que exigieron tiempo y energía para solucionarse; (b) ciertos obstáculos para una presentación más clara de opciones para ampliar el rango de las entidades ejecutoras con mayor inclusión de ONGs y OSGs; y (c), la debilidad en la operacionalización de nociones como la de "sistemas de producción campesina" que hubieran mejorado el carácter participativo de los componentes tecnológicos. En retrospectiva, el equipo de preparación no enfocó suficientemente dos aspectos fundamentales: primero, las limitaciones del modelo del ciclo de proyectos del Banco Mundial; y, segundo, las debilidades administrativas y políticas del aparato institucional del desarrollo rural en el país, incluyendo la excesiva dependencia de los fondos y el personal aportados por el financiamiento externo.

Es difícil especular sobre si esta falta de institucionalidad en el nivel del gobierno central hubiera podido ser —por lo menos parcialmente— compensada mediante la búsqueda de apoyo de las organizaciones regionales y de la clientela campesina organizada. Es evidente que algunas de las entidades nacionales participantes en la ejecución del PRONADER, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o el Instituto Ecuatoriano de Riego y Recursos Hidráulicos (INERHI), no dieron la debida importancia al Programa ni se

sentían del todo comprometidas institucionalmente.

En suma, resulta innegable que dotar a un programa de desarrollo de una racionalidad y mecanismos participativos exige mayor tiempo y dedicación y estudios previos más rigurosos. Es también claro que, dado los previsibles impactos del Programa en el largo plazo, se justificaría la revisión de los procedimientos de preparación y una mayor atención a sus consecuencias en la ejecución en marcha.

## **DEL DISEÑO A LA EJECUCION**

La Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social (SSDR-MBS) se empeñó a fondo, durante la preparación, en impulsar el trabajo de los técnicos y en intensas visitas a las áreas de los proyectos en ejecución a la fecha, tanto como de las que integrarían la propuesta del PRONADER. El personal de la SSDR-MBS, incluyendo a su titular, se desplazaron con mucha frecuencia para participar en discusiones con dirigentes y organizaciones campesinas con el propósito de dar a forma a algunas de las aspiraciones campesinas dentro de los componentes del Programa.

Negociado el préstamo para el Programa, y recibido el primer desembolso hacia noviembre de 1991, virtualmente al fin del período de funciones del gobierno y coincidente con la nueva campaña presidencial, la SSDR-MBS imprimió un ritmo acelerado a la utilización de los recursos, a la implantación de las unidades de coordinación en las áreas de ejecución y al desembolso de la contrapartida nacional.

A la finalización del período de gobierno, la SSDR-MBS se empeñó en transferir con detenimiento la ejecución de las acciones del PRONADER a las nuevas autoridades; sin embargo, este intento se dificultó debido a la dilación en la designación de los funcionarios responsables por parte de la nueva administración. A pesar de que el PRONADER estaba ya en marcha cuando asumió el gobierno el Presidente Sixto Durán Ballén (para el período 1992-1996), la nueva administración tuvo dificultades en dar continuidad a su ejecución. Algunas de estas dificultades se derivan, sin duda, de la distinta agenda política y programática del nuevo gobierno, que asignaba menor importancia a las intervenciones de desarrollo y a la promoción de la organización campesina y mayor prioridad a los procesos de modernización institucional, reducción del aparato estatal y apertura económica.

En general, durante la nueva administración se han registrado dificultades en la entrega de los recursos de contraparte nacional previstos por el Programa además de problemas administrativos en la ejecución de las acciones. Entre éstos últimos cabe mencionar la inestabilidad del personal contratado y los criterios de su reclutamiento, diversos obstáculos en el flujo de recursos y algunos problemas de coordinación institucional. El diferente enfoque político del nuevo gobierno ha dado lugar también a problemas en su relación con las organizaciones campesinas. A lo largo del informe se analizarán algunos de estos problemas.

En suma, el desempeño participativo del PRONADER se ha visto limitado por el cambio de gobierno, el bajo perfil otorgado a la participación campesina en la concepción de la ejecución y los problemas operativos relacionados con la gerencia del proyecto.<sup>1</sup> Ni el personal técnico encargado de la preparación del programa ni sus criterios y propuestas tuvieron continuidad; sólo en contadas ocasiones sus integrantes tuvieron la oportunidad de incorporarse a la ejecución de las acciones.

## RESULTADOS DE LA EJECUCION INICIAL

No obstante las dificultades que encontró la ejecución inicial del Programa, algunos de los elementos participativos de su diseño básico están efectivamente en marcha. A continuación resumimos brevemente algunos de los progresos observados a junio de 1994.<sup>2</sup>

Los "comités locales de producción", con participación campesina, se han instalado en las 12 áreas de ejecución. En su designación, empero, no se han utilizado criterios uniformes. En algunos casos, como en Santa Isabel, las funciones del comité han sido asumidas por las organizaciones de segundo grado; en otros casos, como en Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle y Sierra Norte de Pichincha, los comités se constituyeron a través de asambleas a las cuales los Jefes de las **Unidades de Coordinación de Area (UCA)** convocaron a OSGs y grupos de base. En el caso del área de Playas de Higuierón, la designación se hizo en clara oposición a la organización local de segundo grado, la UNOCAVB. Tampoco existe una uniformidad de criterios en torno al funcionamiento de los comités. Sin embargo, la conformación de los comités puede ser un paso importante para estimular nuevas formas de participación, siempre y cuando éstos desplieguen adecuados mecanismos de información y capacitación.

Las organizaciones de regantes, base para la transferencia de la operación y mantenimiento de los sistemas de riego, se hallan en plena conformación y capacitación. En sólo cinco meses de ejecución efectiva del convenio entre el MBS y el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) para la capacitación en riego se conformaron 57 "juntas de regantes", reconocidas en su mayoría por el INERHI. En algunos casos estas nuevas instancias se basan en organizaciones para el riego preexistentes. En los casos de las áreas Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle y Santa Isabel, aparte de las juntas por módulos de riego, se han constituido, por primera vez en el país, "juntas generales de regantes" como organizaciones de segundo grado. En ciertos casos —Espejo-Mira, Tres Postes y Pula Jigal— la capacitación y la participación de los usuarios se han visto totalmente

---

1. En las encuestas realizadas a técnicos de campo del PRONADER, éstos señalan las trabas en el flujo de recursos y otros insumos como un factor que resta credibilidad al proyecto entre los campesinos y restringe su participación.

2. La información utilizada en esta sección proviene principalmente del "Informe de Progreso" del PRONADER al 31 de diciembre de 1993 (MBS-SSDR, 1994).

restringidas por la paralización en la construcción de las obras físicas, debido a problemas legales con los constructores. Algunos técnicos en riego y cuatro dirigentes campesinos han participado en pasantías en el HIMAT de Colombia sobre "administración autogestionada de sistemas de riego". El proceso de capacitación deberá continuar para consolidar la capacidad de gestión de las organizaciones. En los distritos de riego se han organizado ya las unidades contables para que procesarán el cobro de tarifas.

A través del FODECO se ha dotado de financiamiento a un total de 244 miniproyectos de la "Línea 1", lo que corresponde al 12% de la meta prevista. De ellos, 33 se hallan concluidos por haber alcanzado su objetivo de adopción de la tecnología recomendada; 44 han reinvertido los fondos recuperados en la misma actividad; 54 han iniciado la adquisición de los insumos necesarios para la ejecución; 11 proyectos agrícolas se hallan a la espera de la época de siembra; 21 han dado lugar a pérdidas totales por diversos motivos, especialmente por factores climáticos adversos y por falta de capacitación de técnicos y campesinos; y 81 se encuentran en ejecución. Para fines de 1993, el 33% de los miniproyectos estaba a cargo de grupos de mujeres, sobre todo en rubros como viveros forestales, artesanías, agrotransformación y pequeña crianza. Se han impartido a los grupos beneficiarios cursos de capacitación administrativo-contable. Un elemento de desestímulo constante ha sido la tardanza en la entrega de los recursos a los grupos solicitantes, lo que, en algunos casos, ha determinado pérdidas económicas y cancelaciones o fracasos de las acciones.

En cuanto al componente "Validación y transferencia de tecnologías", se ha caminado paulatinamente a un mejor entendimiento de los equipos de campo de las dos instancias ejecutoras: el **Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP)** y la **Dirección de Transferencia de Tecnología del Ministerio de Agricultura y Ganadería (DEATT-MAG)**. Si bien la validación se ha centrado hasta hoy en algunos productos tradicionales, el INIAP está revisando su política de investigación. Asimismo, el INIAP ha ejecutado 12 diagnósticos participativos (uno por cada área) con el enfoque de sistemas de producción.<sup>3</sup> La DEATT-MAG ha mejorado su inserción en las áreas, con una cobertura de 9.523 familias (41% de la meta establecida) y 23.945 hás. (30% de las previsiones), aunque no ha sistematizado todavía el impacto de su acción. En todas las 12 áreas actúan ya los "promotores agrícolas comunitarios" (PACs); se han seleccionado un total de 313 promotores (el 36% de la meta) y los métodos grupales de transferencia, y se han desarrollado los llamados "diagnósticos participativos de determinación de oferta y demanda de tecnología". Sin embargo, el mecanismo de los PACs presenta todavía deficiencias: los roles de los promotores todavía no están claros y quienes han sido seleccionados no han recibido suficiente capacitación.

---

3. Según directivos del INIAP, entrevistados en marzo de 1994, el Instituto, una vez obtenida su autonomía del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se encuentra reorientando su participación en el PRONADER, sobre todo en cuanto a su enfoque metodológico y a la ampliación de rubros según los requerimientos de los beneficiarios.

Mediante el componente "Forestación" se han conformado 87 "empresas comunitarias de forestación", principalmente en la Sierra (67% del total). Estas empresas han establecido 4.520 há. de plantaciones productivas tanto de bosque como de uso múltiple, lo que representa un avance del 40% en relación con las metas a nivel nacional; el cumplimiento de metas es mayor en la Sierra, en donde representa el 78%. Es interesante observar el estímulo que la actividad de forestación ofrece para la realización de miniproyectos de producción de plántulas, en gran parte activados por organizaciones de mujeres.

El programa de crédito para "Inversiones en explotaciones agrícolas", a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), que constituye la contraparte nacional del financiamiento, inició sus operaciones en 1993 con seminarios de difusión y capacitación a Jefes de UCAs, Unidades Zonales de Transferencia de Tecnología (UZOTT) y funcionarios del propio BNF, para socializar la metodología y las medidas de simplificación adoptadas. Al momento se han otorgado 156 créditos a 216 beneficiarios por un valor de US\$ 238.000. Para atender los requerimientos de las nuevas solicitudes el MBS deberá transferir al BNF alrededor de US\$ 500.000.

Con respecto al componente "Regularización de la tenencia de tierras", se han entregado 10.040 títulos de propiedad, de los cuales alrededor del 30% corresponden a mujeres rurales. El enfoque de género, que el diseño prevé para la promoción de la participación de la mujer a lo largo de los proyectos, ha sido objeto de jornadas de capacitación con los diversos ejecutores del Programa.

En el marco del componente "Comercialización" se han desarrollado algunos ensayos de conexión entre productores campesinos y cadenas de distribuidores en ciudades grandes, y se han realizado los estudios de factibilidad requeridos para la instalación de los "centros de comercialización rural" previstos por el Programa.

## **INTENTOS ACTUALES POR RE-ENFOCAR LA EJECUCION**

Al momento de preparar este informe, la SDDR-MBS, a través de la Dirección Técnica de Desarrollo Rural y su recientemente designado titular, se encuentra reconsiderando la ejecución del Programa en cuanto a la participación de la población atendida. Este re-enfoque se refiere a los siguientes factores: el fortalecimiento organizacional, la capacitación en gestión, la transferencia de responsabilidades y la autogestión para la sostenibilidad. Para operacionalizar esta política, se han propuesto las siguientes acciones: (a) incluir un representante campesino en los comités de adquisiciones de las UCAs; (b) fomentar las "empresas campesinas de mantenimiento vial", siguiendo experiencias similares en Colombia y del Ministerio de Obras Públicas del país; (c) promover la formación de grupos constituidos por campesinos y liderados por un técnico para la ejecución de obras menores de infraestructura; (d) organizar y capacitar a los campesinos para la organización y manejo de las operaciones de comercialización y, posteriormente, de los centros de mercadeo cuya construcción está prevista; (e) fortalecer y ampliar las metas en el componente de titulación

de tierras; y (f), impulsar el componente de crédito con el Banco Nacional de Fomento (BNF). La Dirección tiene interés en descentralizar la ejecución de las acciones, otorgando mayor poder de decisión a las UCAs, limitando gradualmente su papel a las funciones de coordinación, dirección, fiscalización y monitoría, reduciendo la ejecución directa. Tiene también interés en examinar las posibilidades de transferencia gradual de responsabilidades a ONGs, organizaciones campesinas y corporaciones locales.

Paralelamente a este intento por instaurar una nueva política, se ha puesto en marcha un proceso de reestructuración institucional de la SSDR que incluiría las siguientes reformas:

- Crear la "Dirección Técnica de Desarrollo Rural" en reemplazo de la anterior Dirección General de Desarrollo Rural. Esta nueva instancia tendría un rol técnico gerencial amplio sobre todas las acciones de desarrollo rural, incluido el PRONADER. Los asuntos políticos quedarían en manos del Subsecretario de Desarrollo Rural.
- Establecer en la SSDR-MBS los órganos administrativos necesarios para manejar, independientemente del resto del ministerio, las tareas legales, administrativo-financieras y de contratación de obras físicas. La subordinación de la SSDR a otras instancias operativas explica la lentitud actual en muchos trámites.
- Crear la "Unidad de Planificación" con funciones de planificación, programación y seguimiento. Esta nueva unidad tendría la responsabilidad de fortalecer la función de coordinación tanto al interior de la SSDR-MBS cuanto entre las distintas entidades ejecutoras del Programa, mediante una planificación conjunta por objetivos, el intercambio de información periódico y el seguimiento de acciones acordadas (análisis situacional). Se trata de una propuesta de planificación sustentada en un trabajo inter-componente e inter-institucional y en la apertura de prácticas a nivel de área orientadas a mejorar la participación de la población en la ejecución del Programa.
- Fortalecer la Dirección de Operaciones, encargada de la ejecución de los aspectos relacionados con capacitación y fortalecimiento organizacional (organización y capacitación, capacitación en riego, administración del FODECO) y de la relación con los otros componentes (validación y transferencia de tecnología, forestación, comercialización). Dependiente de esta Dirección, la División de Infraestructura se ocupará sobre todo de vías, obras de riego y control de inundaciones.
- Elevar la categoría de los Jefes de UCAs a la de "Subdirectores de Desarrollo Rural", para darles mayor capacidad de coordinación. Asimismo, instaurar una serie de reformas en torno a una política de recursos humanos, incluyendo: la evaluación y renovación del personal actual; el incremento de remuneraciones en 230%; y una mayor exigencia de cumplimiento del perfil profesional con estímulos y sanciones.

## CAPITULO III

### ESTUDIO DE AREA 1: PLAYAS DE HIGUERON

Este es el primero de cuatro capítulos que presentan los resultados de la investigación de campo realizada específicamente para este estudio. Dos de ellos analizan las experiencias de participación campesina en áreas de ejecución del PRONADER, y los otros dos, organizaciones campesinas de segundo grado que operan en las mismas áreas. El presente capítulo se refiere al área de desarrollo rural "Playas de Higuerón".

#### CONTEXTO LOCAL: ACTORES Y CONDICIONES PARA LA PARTICIPACION

Playas de Higuerón está ubicada en la cuenca baja del río Guayas, una de las áreas de mayor productividad del país. Corresponde a los cantones Vinces y Baba de la Provincia de Los Ríos. Ambos cantones suman una superficie de 1.225 km<sup>2</sup> y una población, mayoritariamente rural, de 83.640 habitantes. La población económicamente activa es de 26.253 personas de las cuales un 74% se ocupa en el sector agropecuario (INEC, 1991).

Los cantones están situados entre 15 y 60 m.s.n.m.. Su clima se caracteriza por la alta humedad atmosférica que facilita el desarrollo agrícola. Sin embargo, su mayor dificultad es la irregular distribución de lluvias durante el año: abundancia en invierno (diciembre a mayo) y un largo verano deficitario. Es una zona donde predomina el cultivo de arroz y, en menor escala, el de banano, cacao y maíz.

La zona tuvo gran importancia en el Siglo XIX por el cultivo de cacao en grandes propiedades bajo formas de producción "precarias". A partir de la crisis de la exportación cacaotera de 1920, se diversificaron los cultivos y el arroz ganó paulatinamente importancia. Las relaciones de producción también se modificaron dando paso al surgimiento de arrendatarios campesinos —sembradores de arroz— y jornaleros dependientes.

El Decreto Ejecutivo 1.001 de 1970, orientado a beneficiar con tierras a los trabajadores arroceros, modificó la estructura de tenencia de la tierra de la zona y ésta se constituyó en una importante área de desarrollo campesino. En esta época se organizaron una serie de cooperativas con el fin de canalizar el apoyo estatal (cfr. Santos, 1994) y una organización de segundo grado. Los actores<sup>1</sup> y procesos colectivos que se destacan en el área se

---

1. El estudio no comprendió aspectos de la constitución del poder local, fundamental para entender la implantación de una intervención externa. Este es un tema que deberá ser tratado por futuros estudios.

describen a continuación.

### **Actores y procesos campesinos**

**Organizaciones de base.** Las cooperativas y los comités de desarrollo local son las formas predominantes de organización de base y, actualmente, los clientes más directos del PRONADER. Son, en su mayoría, miembros de la OSG **Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB)**. Más del 80% de estos grupos se constituyeron durante las décadas de 1970 y 1980 al amparo de la reforma agraria y de los programas de comercialización y crédito (ver cuadro 1, anexo 1).

Los objetivos que plantean en la actualidad estas organizaciones son: (a) en primer plano, promover fuentes de trabajo, mejorar sus ingresos, ampliar sus tierras y propiciar cambios favorables en la legalización agraria; y (b), secundariamente, mejorar la producción y las condiciones del mercado (ver cuadro 2, anexo 1). Son objetivos generales que no corresponden exactamente a los temas que se debaten entre los dirigentes de la OSG, los funcionarios del PRONADER y las ONGs con presencia local.

La limitada presencia de la mujer es clara: el 50% de las organizaciones son exclusivamente de varones y sólo el 16% de los miembros del conjunto de organizaciones son mujeres. Tenemos registro únicamente de una organización predominantemente de mujeres (ver cuadro 1, anexo 1). Las mujeres están excluidas de las acciones colectivas relativas a aspectos productivos y de comercialización. Han jugado sí un papel protagónico en los comité de salud y han conformado una OSG: la "Unión de Mujeres Trabajadoras" (UMT).

**La organización de segundo grado.** La Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB) es la OSG de la zona; agrupa actualmente a 2.100 socios, pertenecientes a 30 cooperativas agrícolas de los cantones Vinces y Baba.<sup>2</sup> Dada su importancia en la dinámica local, es importante referirse a su origen y a sus objetivos iniciales.

La UNOCAVB surgió en el contexto de la reforma agraria y las luchas campesinas contra los grandes propietarios por la distribución de las tierras.<sup>3</sup> Esta movilización fue apoyada y asesorada jurídicamente por la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas

---

2. No hay información cierta sobre el número de afiliados. Laporta (1994), por ejemplo, informa que son 43 cooperativas.

3. Hubieron fuertes confrontaciones sociales en esta época que incluyeron tomas de predios y persecución e inclusive el asesinato de dirigentes (cfr. Santos, 1994).



(FENOC).<sup>4</sup> Intervino también la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)<sup>5</sup> a través de un voluntario español.

Paralelamente a las reivindicaciones de tierra surgieron demandas campesinas en torno a la comercialización y el crédito. En 1973, tres cooperativas realizaron un exitoso ensayo de comercialización conjunta del arroz. La UNOCAVB nace al extenderse este esfuerzo a cuatro cooperativas más. La Unión obtuvo su personería jurídica el año siguiente y estableció un programa de comercialización. En ese entonces se habló ya de establecer una piladora propia.

La comercialización conjunta permitió la consolidación de la OSG. Se constituyó una dirigencia que se reparte la atención a grupos de cooperativas en sus gestiones y, junto a los titulares, se formaron jóvenes que acompañen el proceso. Se capacitó a campesinos-dirigentes en la medición de impurezas y humedad del arroz, en el tratamiento justo de precios —lo que les permite opinar sobre la calidad del producto— y en la negociación frente a la Empresa Nacional de Comercialización (ENAC), principal cliente de la UNOCAVB (cfr. Santos, 1994).

Los temas centrales de las políticas de la UNOCAVB, en sus inicios y en la actualidad, son tres: tierra, comercialización y financiamiento.<sup>6</sup> Estos temas coinciden parcialmente con aquellos planteados por las cooperativas. Estas últimas están muy interesadas en regularizar la tenencia de la tierra,<sup>7</sup> en cambio, la comercialización y los aspectos estrictamente productivos no son prioritarios para las organizaciones de base.

*El Comité Campesino.* Desde la implantación en 1984 de un programa de desarrollo rural estatal, la UNOCAVB cumplió la función de Comité Campesino del área. Sin embargo, por discrepancias con el actual Jefe de la UCA establecida por el PRONADER, la Unión se ha abstenido y/o ha sido excluida de esta función. Desde 1993 se ha elegido un Comité Campesino, convocado por las autoridades del PRONADER, a través de algunas organizaciones de base. Al momento existen dos suertes de "comité campesino": la UNOCAVB y el Comité Campesino reconocido por el PRONADER.

---

4. Filial campesina de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC), de tendencia cristiana para la época (cfr. Chiriboga, 1986).

5. Organización creada por la Iglesia Católica, en el contexto de las transformaciones agrarias del país, con el propósito inicial de realizar la entrega o compra-venta de tierras de su propiedad a productores campesinos.

6. Aparentemente, la cuestión del crédito para la producción no ha sido afrontado por la UNOCAVB.

7. La regularización de la tenencia de la tierra es un componente del PRONADER, pero el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) tiene políticas —entre ellas, restricciones a la titulación individual— que dificultan su ejecución.

## **La almacenera: asociación de la OSG, ONGs y sector privado**

Otro actor importante del desarrollo del área es la empresa almacenera ALMAUNION, constituida con un fuerte impulso de varias ONGs y de la UNOCAVB. Su conformación obedece al propósito de mejorar la comercialización de los pequeños productores de arroz del área. Señalamos algunos aspectos de su origen.

La idea inicial fue la de establecer una piladora. El Fondo Ecuménico de Préstamos (ECLOF) del Ecuador, una ONG, realizó en 1984 un estudio de factibilidad para la instalación de una piladora.<sup>8</sup> Esta propuesta sirvió de base para una solicitud de fondos, por parte de la UNOCAVB, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que la aprobó, después de largos trámites, bajo la línea de pequeños proyectos (hasta US\$ 500.000). Dado que el monto total del proyecto ascendía a una suma mayor a la otorgada, la Unión debió buscar socios financieros. Se integraron, además de la UNOCAVB, otra OSG de Quevedo (la Unión de Organizaciones Campesinas de Quevedo, UOCQ) y varias ONGs: ECLOF, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y, posteriormente, el programa "Maquita Cushunchic" (MCCH) y el Banco Central del Ecuador (BCE). En 1993, las acciones del BCE fueron vendidas a un comerciante privado. La forma jurídica que adoptó la almacenera es la de una compañía anónima, inscrita en la Superintendencia de Bancos, en tanto banco de productos<sup>9</sup> (Santos, 1994).

Los dirigentes de la Unión acompañaron este proceso participando en las decisiones sobre la forma jurídica, búsqueda de fondos, contratación de estudios y técnicos para abordar problemas específicos, y en distintos trámites. Sin embargo, en los aspectos propiamente jurídicos, técnicos y administrativos, la iniciativa fue principalmente del ECLOF.

## **La presencia estatal**

La Unidad de Coordinación de Área (UCA) administra los recursos del PRONADER.<sup>10</sup>

---

8. Este estudio propone un trato preferencial a los miembros de la UNOCAVB en su uso de los servicios de la piladora, así como la necesidad de cursos de capacitación en comercialización. Propone, también, como un eje del proyecto, la consolidación organizativa de la UNOCAVB mediante su participación en todo el proceso de organización de la empresa (Santos, 1994).

9. ECLOF aprovechó que el Banco Central disponía de recursos para impulsar la conformación de almaceneras y fue instrumental en generar el interés del Banco en participar como accionista. De este hecho se deriva la adopción de la mencionada forma jurídica.

10. El Programa contempla la ejecución de varios componentes en el área que se pueden agrupar en cinco áreas de acción: (1) infraestructura productiva (riego y vías); (2) producción agropecuaria (validación de tecnología, transferencia de tecnología, desarrollo forestal, comercialización y crédito); (3) programa social (Fondo de Desarrollo Comunitario, organización y capacitación, titulación de tierras); (4) impacto ambiental; y (5), administración (desarrollo institucional, seguimiento y evaluación).

En esta instancia convergen las distintas instituciones coejecutoras de cada uno de los componentes. La SSDR-MBS es formalmente un ente de carácter coordinador más que ejecutor. Sin embargo, en la práctica es una combinación de ambos. La operación del Programa es, como consecuencia de la multiplicidad de instituciones involucradas, sumamente compleja. A esta estructura debe añadirse la cooperación técnica que presta el IICA en todos los componentes y a diversos niveles.<sup>11</sup>

El personal de la UCA (jefe y técnicos) exhibe una permanencia variable. Al momento de nuestra entrevista, el PRONADER llevaba 27 meses de ejecución; sin embargo, el promedio de tiempo de trabajo de los funcionarios era de 18 meses. Sólo dos personas muestran continuidad —incluso, en su caso, con la fase previa al PRONADER—. La rotación se explica por la inestabilidad propia a los funcionarios y por el desfase en el inicio de los distintos componentes. Estos factores contribuyen a desdibujar los criterios y objetivos del programa, incluidos los aspectos participativos.

Los criterios de los distintos técnicos y promotores en relación al tema de la participación no son uniformes. De siete técnicos consultados, sólo cuatro se refieren al tema como de importancia para el desarrollo rural: dos mencionan la participación campesina en la elaboración de los "planes operativos anuales" (POAs) y dos en torno al fortalecimiento de la organización campesina. Igualmente, cuándo se preguntó cómo conciben "la participación", ningún técnico ni promotor dio muestras de comprender el concepto, excepto un funcionario de transferencia de tecnología que la concibe como presencia de los campesinos en la capacitación. Hay un claro abismo entre el espíritu del diseño del programa y la práctica durante su ejecución. Ningún funcionario tiene una visión estratégica ni operativa de la participación. Tampoco está presente como estrategia global de desarrollo: se actúa segmentadamente por componentes, sin información y sin un referente globalizador.<sup>12</sup>

### **Los actores: un resumen**

En resumen, el contexto local del área Playas de Higuierón, en cuanto a las condiciones para la participación, se caracteriza por:

- Un significativo número de organizaciones campesinas de base capaz de sustentar una estrategia participativa en la ejecución de un programa.
- Diversas restricciones en torno a la participación de mujeres en las organizaciones de base. La alternativa de los "comités femeninos" no parece ser eficaz ya que tiende a reducirlas a ámbitos supuestamente "propios" de mujeres (salud, corte y confección, etc.).

---

11. Existen cerca de 74 técnicos locales del IICA que prestan asistencia técnica en el PROANDER.

12. En parte, la adopción de los instrumentos de planificación del Banco Mundial (SACT), colabora a la ausencia de visiones y estrategias globales.

- Una importante OSG que aglutina a la gran mayoría de las organizaciones con las cuales trabaja el PRONADER. Sin embargo, hay un desconocimiento mutuo entre esta OSG y el Programa.
- Debilidades institucionales, a nivel de la UCA, en cuanto a incorporar la participación como criterio general y operativo para la ejecución del programa; y, finalmente,
- Proponemos, a modo de hipótesis, que existe una parcial discontinuidad entre la demanda y necesidades campesina de base y la oferta de la OSG y el PRONADER; hay un desencuentro institucional que limita los procesos de participación campesina.

## LA RELACION OSG-PRONADER

La relación entre la OSG —la UNOCAVB— y el PRONADER siguió un proceso que se inicia con una alta participación en la formulación del proyecto de desarrollo y termina actualmente en una vinculación dispersa en su ejecución.

En 1982 y 1983, la UNOCAVB logró la ampliación de su convocatoria con ocasión de las inundaciones que sufrió la zona. Con el apoyo del ECLOF, formó un "Comité de Emergencia", en el que participaron otras ONGs, que elaboró un programa para rehabilitar el área afectada:

... la UNOCAVB... en pocos días consiguió el apoyo solicitado, que les permitió... formar 14 Comités de Salud con los que atendieron a 10.000 enfermos; organizar un sistema de entrega de alimentos que llegó a 5.300 familias pertenecientes a 218 organizaciones... y establecer un programa de rehabilitación en base a créditos entregados en semilla, fertilizantes y agroquímicos (Chiriboga, 1986: 15).

Como fruto de estas acciones la Unión logró articular hasta 80 organizaciones de base. Es durante esta época que la UNOCAVB participa activamente en la elaboración del Proyecto de Desarrollo Rural "Playas de Higuierón". Los dirigentes de sus organizaciones de base participaron en una serie de seminarios en los cuales se diseñaron los diferentes componentes: educación, infraestructura, comercialización y crédito. Luego de la elaboración del documento del proyecto, el gobierno de ese entonces inició la búsqueda de financiamiento. Sin embargo, los organismos financieros internacionales que lo conocieron consideraron que no tenía una clara relación costo-beneficio.

Hacia 1984, arrancó la ejecución del proyecto, a través una unidad ejecutora, con recursos nacionales.<sup>13</sup> El componente que más impulso recibió es el de educación —que construyó

---

13. Cabe observar que en esa época existía un marco institucional público para el desarrollo diferente al actual.

40 aulas escolares— seguido por el de asistencia técnica y el social, dedicado sobre todo a la construcción de casas comunales y a la instalación de centros de salud.

El proyecto fue luego reformulado dentro del marco del PRONADER.<sup>14</sup> En esta adecuación del proyecto original también estuvo presente la Unión. La OSG fue claramente uno de los protagonistas en la formulación del proyecto y un actor en la búsqueda de alternativas globales de desarrollo (Arrobo, 1993).

La UNOCAVB participó desde... el estudio de factibilidad, muchos de los compañeros que están aquí y muchos de los que no están nos tocó elaborar ese proyecto. Me recuerdo que se hicieron 7 seminarios sobre los diferentes temas... A nivel nacional fue el único proyecto de los 17 que originalmente estaba planificado, el único que se hizo en el terreno de los hechos, porque muchos de los otros fueron elaborados básicamente a nivel de escritorio... (Entr. 1-C-2).

El estilo de trabajo interno de la UNOCAVB ha sido caracterizado como uno de discusión constante, crítica y auto-crítica y transparencia en la labor de los dirigentes; en suma, un estilo que contribuye a formar un efectivo "control social" (cfr. Entr. 1-C-2). Su mecanismo principal para la formulación de políticas es la "Asambleas de Delegados" que, a su vez, provienen de las asambleas de las organizaciones de base (Santos, 1994). Los dos mecanismos fueron desplegados para la participación de la Unión en el diseño del proyecto.

La formulación del proyecto transcurre mientras la UNOCAVB se fortalece. Acompañada por el voluntario español, la Unión continuó con un conjunto de programas propios: comercialización, creación de la empresa almacenera ALMAUNION, líneas de crédito estacional operadas a través de un almacén de insumos agrícolas y en capital de compra de la cosecha, entre otros servicios.<sup>15</sup> Durante esta etapa, los dirigentes adquirieron capacidad de gestión, habilidades contables y destrezas técnicas. Adicionalmente, algunos dirigentes iniciaron una intervención en la política local como concejales municipales.

La implantación del PRONADER coincidió con la puesta en marcha de la almacenera, tarea a la cual dedicaron sus mayores esfuerzos los dirigentes de la UNOCAVB. Se da una suerte de división de trabajo: el PRONADER queda como un espacio, parcialmente externo a la Unión, al cual los campesinos delegan servicios que tradicionalmente los habían asumido como propios. Así, por ejemplo, la Unión discontinuó su programa de transferencia de

---

14. Esta reformulación deja de lado costosas obras de control de inundaciones y, en su lugar, propone la construcción de caminos-dique.

15. Otros programas y servicios que ha brindado la UNOCAVB incluyen: asesoramiento jurídico y contable, capacitación y educación, experimentación, asistencia técnica, servicios de maquinaria agrícola, construcción de centros comunales y el Centro de Formación "Inocente Franco". Todos han sido realizados ya sea con préstamos o donaciones de diferentes entidades tanto públicas como privadas.

tecnología —por razones de diversa índole— con la expectativa de que sea asumido por el PRONADER (Arrobo, 1993). Esta delegación de responsabilidades a la UCA por parte de la UNOCAVB incide en el actual conflicto entre las dos instancias. Las relaciones entre la OSG y el Programa se debilitaron al no generarse un tejido de interrelaciones con la fortaleza suficiente para superar los inevitables cambios políticos.

La crisis y dispersión actual se produce a raíz del nombramiento del actual jefe de la UCA. Según los dirigentes campesinos, en el período de funciones del anterior jefe de la unidad, su participación fue muy activa en ámbitos como la selección de los promotores campesinos (PACs), la elaboración del programa operativo anual, la selección de recintos y organizaciones donde trabajar, entre otras. En esta imagen, inicialmente los campesinos tuvieron acceso no sólo a los niveles de programación sino también a la toma de decisiones: ellos establecían los objetivos y actividades y realizaban su seguimiento y los técnicos sólo facilitaban el trabajo (cfr. Laporta, 1994). Entre los dirigentes de la Unión hay una imagen idealizada de su participación inicial. A su juicio:

Estos niveles de participación y de coordinación se acabaron cuando se nombró a este Sr. [Jefe de la UCA]... con este señor no se puede, porque es una persona que no merece nuestra confianza... siempre ha despreciado a los campesinos, además es... deshonesto y ha cometido una serie de irregularidades. Por ejemplo... lo conocemos desde que fue concejal por Vines, cargo a través del cual cometió una serie de irregularidades. Frente a ello hemos iniciado acciones para que se le cambie, pero hasta el momento no somos tomados en cuenta... (Entr. 1-C-2).<sup>16</sup>

Efectivamente, las gestiones campesinas no han tenido resultados: al momento el Jefe de la UCA ha sido ratificado.<sup>17</sup> Este funcionario tiene, a su vez, una opinión negativa de la dirigencia de la UNOCAVB:

Nosotros anteriormente tuvimos problemas con un grupo de dirigentes, un grupo de campesinos de escritorio que ya no trabajan la tierra, pero que han venido siendo beneficiarios de este proyecto... Desde que yo he estado al frente, nos hemos propuesto ayudar al mayor número de comunidades y no a los mismos de siempre... (Entr. 1-T-8)

Estas tensiones no resueltas entre la dirigencia de la UNOCAVB y el Jefe de la UCA han dado lugar, como ya mencionamos, a que en la actualidad existan dos "comités campesinos": uno elegido por la UNOCAVB y otro nombrado en el mes de junio de 1993 por 36

---

16. Anteriormente hubo un problema similar y la UNOCAVB logró modificar la decisión política.

17. Con este fin, la UNOCAVB ha hablado con las autoridades de desarrollo rural y también con las fuerzas políticas locales. La Unión propone como jefe de la UCA a una persona vinculada al partido conservador (parte de la coalición de gobierno) que no es oriundo de Vines.

organizaciones convocadas por la UCA. El presidente del Comité reconocido por el PRONADER es un líder campesino de la Cooperativa "Bagatela", organización que no es miembro de la UNOCAVB. Se trata, además, de una cooperativa donde todos los componentes del Programa están operando. Esta coincidencia nos alerta a la posibilidad de un Comité Campesino que adopta posiciones permisivas a cambio de beneficios del Programa. De ser así, nos encontramos ante una situación en la cual la participación campesina se estaría canalizando a través de relaciones de tipo clientelar. Esto se reforzará si, como lo aseveran los dirigentes de la UNOCAVB, la UCA estaría estimulando la creación de organizaciones paralelas que debilitan a las existentes (cfr. Laporta, 1984).

### **EL PRONADER EN LA PRACTICA: RESULTADOS DE ALGUNOS COMPONENTES**

La inversión en el área Playas de Higuierón representa el 4% del monto total del PRONADER. Lo gastado hasta fines de 1993 está dentro del promedio global del Programa (23%) (ver cuadro 4, anexo 1). En cuanto a la ejecución de las acciones de desarrollo emprendidas por el Programa, interesa, primero, dar una visión de conjunto de las relaciones interinstitucionales y, luego, destacar los aspectos participativos en cada componente.

#### **Las relaciones interinstitucionales**

*Aspectos políticos.* El manejo del Programa tiene un ingrediente político partidista en sus contextos local y nacional. Cambios en el Ministerio de Bienestar Social han derivado en cambios en las jefaturas de la UCA y en los niveles técnicos. El cargo del Jefe de la UCA es político; en consecuencia, muchas de las acciones cotidianas del proyecto se entremezclan y, en casos, las decisiones de orden político se imponen a las técnicas y operativas. Este factor político ha contribuido al deterioro de las relaciones entre co-ejecutores y entre el Programa y la OSG, provocando dos tipos de actitudes en los actores involucrados: de rechazo o de adecuación (cfr. Laporta, 1994). Ambas actitudes desgastan y obstaculizan la participación.

Una visita a la reunión de programación semanal de la UCA observó, por ejemplo, que

Mientras que los técnicos del PRONADER consideran que el equipamiento de los PACs debería de hacerse en las mismas cooperativas, con el fin de presionar a que los campesinos ejerzan un control sobre el uso de los equipos; el Jefe UCA prefería hacer la entrega en [la ciudad de] Vinces, ya que ello permitiría hacer mayor propaganda al Proyecto, trayendo un fotógrafo e invitando a autoridades locales. Finalmente el Jefe UCA impuso su parecer sin aceptar ningún tipo de explicaciones e incluso amenazando a los técnicos por su posición contraria (Laporta, 1994).

**Coordinación entre componentes.** El PRONADER tiene una presencia de cinco o más componentes en sólo el 21% de las organizaciones involucradas en el programa en el área.<sup>18</sup> Únicamente dos organizaciones exhiben las condiciones básicas para observar un desarrollo de las obras de infraestructura junto a otros componentes.<sup>19</sup> Sin embargo, este hecho no informa precisamente de la coordinación entre componentes. Dada la estructura del aparato estatal<sup>20</sup> y de la propia UCA, las relaciones interinstitucionales entre co-ejecutores, además de ser complejas, constituyen un factor político en si mismas.<sup>21</sup> La coordinación constituye, además de líneas de comunicación adecuadas, un problema de decisión y voluntad de los actores. Las atribuciones de cada funcionario y los objetivos del Programa no parecen estar claros. La oficina en Vinces está dividida en una serie de parcelas entre las cuales existen dificultades de coordinación tanto en los niveles de decisión como en los operativos. Tampoco funcionan los mecanismos de coordinación diseñados por el Programa (cfr. Arrobo, 1993). Finalmente, la descoordinación a nivel de la UCA es reflejo de tensiones a nivel central.

Se observa falta de mando —debido, en ocasiones al estilo político del Jefe de la UCA y a sus limitaciones técnicas— y débiles criterios ejecutivos: cuando el Jefe de la UCA realiza un planteamiento, el Jefe de la UZOTT le responde que él cumple lo dispuesto en Quito (Arrobo, 1993). También se evidencia la falta de coordinación en el hecho de que los técnicos no asisten a las reuniones de programación. Esta dinámica dificulta las decisiones, la información y comunicación y la fluidez de los mecanismos (v.gr., reuniones periódicas) que tienen por objeto socializar el trabajo de los diferentes componentes y articularlos a un programa común. Las tensiones se acrecientan por efecto de las desigualdades en la remuneración económica entre los técnicos de los distintos organismos involucrados.

**Centralización.** Otra dificultad importante que debe señalarse es la centralización del manejo administrativo del proyecto, la cual se torna en ocasiones en obstáculo al cumplimiento oportuno de la programación. Esto se evidencia en la demora en la transferencia de partidas presupuestarias, en la dotación de la infraestructura y equipo adecuados, en el pago de planillas, contratos anuales al personal y, también, en la excesiva documentación y tramitación que se requiere para realizar cualquier acción en el área (cfr. Laporta, 1994).

El excesivo papeleo deriva con frecuencia en que los técnicos den prioridad a problemas administrativos —informes, solicitudes, recibos, proformas, viajes a Quito— y limiten su

---

18. La capacitación está contemplada como un componente autónomo y no transversal al Programa.

19. Se trata de la Cooperativas "Bagatela" y "Leonardo Murialdo".

20. Nos referimos a un aparato estatal que se encuentra al momento en un período de cambios que lo hacen débil y muy permeable a intereses privados.

21. A lo largo de la ejecución del Programa se ha cuestionado qué dependencia estatal debe ser la responsable del desarrollo rural en el país.



labor de campo que se supone es la prioritaria (Arrobo, 1993). Este aspecto se agudiza más cuando se combina con una inadecuada infraestructura y equipos.<sup>22</sup>

**Concepciones sobre la participación en el equipo técnico.** Señalamos anteriormente que los técnicos no tienen una visión estratégica ni operativa sobre la participación que traduzca adecuadamente los criterios presentes en el diseño del Programa. Pese a ello, preguntados en qué fases de ejecución del componente participan los campesinos y el grado de participación, existe cierto consenso en el hecho de que los campesinos participan parcialmente en la elaboración del POA; algo similar sucede en relación a la decisión sobre objetivos y seguimiento (ver cuadro 5, anexo 1).<sup>23</sup> Sin embargo, estas aseveraciones deben ser matizadas ya que se conoce que los campesinos no están presentes en la elaboración del POA; tampoco funcionan regularmente los mecanismos de consulta diseñados para estos fines: el "Comité Local de Coordinación" y "Comité Local de Producción". Como veremos a continuación, los mecanismos de participación de los campesinos son informales y hacen parte de las relaciones clientelares establecidas entre la UCA y los campesinos.

Los técnicos ven los factores que limitan la participación campesina no en sus prácticas sino en problemas congénitos del desarrollo y en el comportamiento de los campesinos (cuadro 6, anexo 1).<sup>24</sup> Las menciones más frecuentes se refieren a la existencia de dos instancias de representación campesina, a su temor frente a los ofrecimientos políticos y a su falta de tiempo. El otro tipo de factor señalado se refiere a que los impactos del desarrollo son de largo plazo. En general, los factores mencionados son de mediana gravedad. Reiteramos, es evidente la inexistencia de criterios participativos en el equipo técnico de la UCA.

### **El componente de infraestructura**

Siete obras se han iniciado en el área del proyecto: mejoramiento de un camino, apertura de 5 tramos de caminos vecinales y un puente. Están terminadas, según el supervisor de obras de la SSDR-MBS, el mejoramiento del camino, la apertura de un tramo y el puente.<sup>25</sup>

---

22. Por negligencia administrativa no existen facilidades adecuadas para el transporte, no hay sistemas computarizados, faltan equipos apropiados para las demostraciones tecnológicas, etc.

23. Tales opiniones son respuestas al "Cuestionario para técnicos de las UCAs" impartido para este estudio.

24. Este resultado se obtuvo del "Cuestionario para técnicos de las UCAs" que pidió al técnico que identifique los factores que limitan la participación y que señale su nivel de gravedad. Este último debía evaluarse en una escala de 5 puntos: el nivel 1 corresponde a impedimentos absolutos a la participación; el 2, a un nivel crítico que solo permite trabajar con deficiencias importantes; el 3, a una gravedad mediana; el 4, a una deficiencia leve; y, el 5, a una limitación poco importante.

25. Mejoramiento del camino Antonio Sotomayor-San Miguel; camino Semira-Baba y puente río Ronquillo-El Progreso (ver mapa 1.2, anexo 1).

La participación campesina, en este componente, varía según las etapas. (a) Para que se incorpore a los planes operativos y al presupuesto una determinada obra, la demanda campesina pasa por una larga negociación que tiene claramente ingredientes de política coyuntural entre las autoridades de turno y los campesinos. (b) Una vez que esta fase concluye, los campesinos no intervienen ni en el diseño,<sup>26</sup> ni en la contratación, ni en el seguimiento del uso de los recursos. (c) Cuando se inician las obras, los campesinos están atentos a los trabajos. En ocasiones, apoyan a los trabajadores con alimentación y alojamiento, colaboran con la cesión de terrenos (enajenación con derecho de vías) y con mano de obra.<sup>27</sup> (d) Cuando las obras fallan por mal diseño, incumplimiento de los contratistas o lo que fuere, los campesinos reinician sus mecanismos de presión para que la obra concluya y/o se ajuste (Cues. 1-T-7).

El método de trabajo "participativo" señalado por el técnico de infraestructura<sup>28</sup> son las reuniones con los campesinos. Reconoce que el campesino no participa en las decisiones sobre objetivos, métodos, diseño y supervisión de las obras. En relación a la participación campesina en el diseño de las obras de infraestructura, la considera inoportuna ya que son obras técnicas que requieren de profesionales. Señala que los campesinos no han intervenido en modificaciones al diseño. En cambio, tienen una cierta participación (mediana) en la elaboración del POA y en su seguimiento. Como dijimos, en el seguimiento, los campesinos participan presionando cuando una obra ha sido suspendida o ha presentado un problema relevante.

Un punto importante es que el técnico del proyecto encargado de las obras viales considera posible que los campesinos tomen a su cargo la operación y mantenimiento de obras del Programa, aunque sólo en trabajos específicos que no requieran de maquinaria, es decir, el mantenimiento rutinario. Los pasos previstos para ello son reuniones, formación de grupos *ad hoc* y capacitación.

### **La validación y transferencia tecnológicas**

Estos componentes han sido muy debatidos por la OSG, ALMAUNION y el PRONADER. Sin embargo, no parecen tener la misma prioridad para los campesinos de base. En la dirigencia de la Unión y en ALMAUNION —no es tan claro en el caso de los operadores de los componentes—, hay un consenso sobre la importancia del desarrollo tecnológico para

---

26. Es importante observar que no todos los proyectos se caracterizan por esta falta de participación; véase, por ejemplo, el caso del área Sierra Norte de Pichincha analizado en el capítulo V.

27. El impacto de las obras en el mercado de trabajo local es una interrogante que ameritaría atención en futuros estudios.

28. Este técnico asume como responsabilidad adicional lo relativo a infraestructura comunitaria, canalizado a través del FODECO.

los campesinos.<sup>29</sup> Lo consideran vital para competir en el mercado y para que la almacenera pueda beneficiar a los pequeños productores de arroz, ya que se requiere uniformizar el tipo y calidad de arroz. No hay, empero, consenso sobre en quién recae la responsabilidad del esfuerzo y sus limitaciones, incluyendo su sostenibilidad a largo plazo. La Unión y las organizaciones responsabilizan al estado, especialmente porque no se logra ver su impacto.

Se evidencia una mala articulación entre la validación y la transferencia de tecnologías a cargo del INIAP y de la DEATT-MAG, respectivamente. No sólo existe un desfase temporal sino una duplicidad de funciones y objetivos. Un dirigente de una cooperativa señala respecto de cómo se conjugan las actividades de los técnicos de las dos agencias:

Parecen que ambas enseñanzas son iguales... las mismas recomienda que nos da el Ing. [del INIAP], también nos ha dado el Ing. [de la DEATT-MAG], o sea hay un diálogo muy llevado y no creo que haya ninguna diferencia entre los dos técnicos. Hasta ahora ambos técnicos están apoyando igual (Entr. 1-C-7).

Existe no sólo un problema de coordinación entre las dos agencias estatales sino también un nulo referente participativo. Ninguno de los componentes recoge las experiencias previas de la UNOCAVB, de la universidad local y del Programa del Arroz del Ministerio de Agricultura.<sup>30</sup> La DEATT-MAG inició sus acciones en el vacío y después de un año lo hizo el INIAP. Para los campesinos, se trata de repetir, una vez más, los mismos procedimientos. Los técnicos reconocen el problema pero tienen poca capacidad de introducir modificaciones. A nivel central, se ven esfuerzos por coordinar mejor el trabajo. A nivel local, no existe coordinación con la UNOCAVB por ser, según las agencias, un ente de comercialización que no está interesada en la producción. Esta aseveración, sin embargo, está en contradicción con los procesos de discusión anteriores y con las declaraciones de los dirigentes.

El discurso de los técnicos habla de autogestión y organización campesina. Incorpora la noción que el trabajo con campesinos requiere pensar alternativas tecnológicas de bajo costo y de poco riesgo. Sin embargo, esta noción no incluye criterios de rentabilidad que deriven en una efectiva mejoría de los ingresos de los campesinos. A su juicio, la participación se da a través de la ejecución de miniproyectos y de medios de difusión. Sus actividades son diagnósticos participativos, planes de transferencia, visitas prediales, giras de observación, charlas, etc. Y sus métodos de trabajo son similares: visitas, reuniones, charlas, plegables

---

29. En general, en esta área se habla de "agricultores" y no de campesinos.

30. Esta aseveración es contradicha por el Supervisor Regional de la DEATT-MAG: "... generación y validación de tecnologías entró tarde, cuando ya la UZOTT había validado ciertas recomendaciones de otras instituciones... Se habían validado como semilla INIAP 11, fertilización, controles de mateza, plagas y post-cosecha... INIAP vuelve a insistir en lo que ya se había hecho" (Entr. 0-T-2).

y unidades o parcelas demostrativas. Los instrumentos de operación del Programa se confunden. Es más, se confunden objetivos, actividades, tareas y metodologías y el progreso se mide por tareas cumplidas y no por resultados.

Los técnicos no supieron responder a interrogantes sobre las fases de la ejecución de los componentes en las cuales participan los campesinos. Señalaron tan sólo una "mediana" participación en la elaboración del POA. Tampoco lograron identificar factores que limitan la participación.

Una de las metodologías previstas para inducir a la participación es el "diagnóstico participativo" cuyo propósito es lograr una correspondencia entre la oferta y la demanda. El formato de diagnóstico participativo, utilizado por los técnicos, busca obtener información sobre aspectos productivos. El resultado es la reducción de la participación a "responder" las preguntas que hace el personal externo, no la profundización y reflexión de los problemas que tienen los campesinos en todo el ciclo productivo (cfr. Laporta, 1994).

La "identificación conjunta" de los problemas es relativa; no es un proceso en el cual se identifiquen las condiciones y características de esa producción: los márgenes de costo/beneficio, la distinción entre productos para el autoconsumo y para la venta, la división genérica del trabajo, entre otros aspectos.<sup>31</sup> Así por ejemplo, la crianza de animales menores es una tarea realizada mayormente por mujeres; sin embargo, cuando se selecciona a los promotores campesinos para la actividad pecuaria se eligen a hombres lo cual no concuerda con la realidad y con el objetivo de incorporar un enfoque de género en el Programa. En suma, no se realiza un diagnóstico participativo,<sup>32</sup> no hay un enfoque de género, ni una coordinación entre los diversos componentes.

Un instrumento de difusión de nuevas tecnologías es el uso de parcelas demostrativas. Se supone que las parcelas de experimentación establecidas por el INIAP son para informar y capacitar a los "transferencistas" y las de éstos para difundirlas a los campesinos. Esta distinción, como vimos, no está clara para los campesinos. La parcela se la utiliza como una actividad para iniciar el acercamiento del PRONADER a un determinado grupo. La inserción del proyecto a través de componentes aislados redunda en una "identificación conjunta" de problemas que no refleja las verdaderas prioridades campesinas. Este es el caso de una cooperativa para la cual se estableció una parcela demostrativa pero para la cual su problema prioritario es el acceso al mercado (Entr. 1-C-10; cit. Laporta, 1994):<sup>33</sup>

---

31. Según Laporta (1994), esta contradicción entre producción y rentabilidad se encuentra en la propuesta original del PRONADER.

32. Tampoco el INIAP recurre a la investigación participativa.

33. Es interesante observar que el coordinador del componente de comercialización, quien tiene en mente una estrategia de desarrollo para el área de Bagatela, desconoce el trabajo realizado en el ámbito de validación y transferencia de tecnologías (cfr. Entr. 0-T-4).

Ahora esos huertitos por ahí se inventan ellos y después sí. Ellos trajeron arroz véndalos como nosotros pagamos. A diecinueve pagaban el arroz... ¿Cómo va usted un pobre campesino va a progresar de esa manera, regalando si es posible los productos? (cit. Laporta, 1994).

Las recomendaciones técnicas muestran, además, varios problemas. Un aspecto central es el de la semilla de arroz. Las recomendaciones insisten en el uso de variedades aptas para áreas más altas y no para las zonas bajas. Las variedades propuestas requieren de una cantidad considerable de insumos agrícolas de difícil acceso al pequeño productor y no responden a consideraciones de sostenibilidad ambiental (cfr. Entr. 1-C-8). Se implementan, con frecuencia, soluciones y actividades sin criterio de realidad, es decir, sin una verdadera participación de los usuarios. Pese a todo ello, a juicio del supervisor regional de la DEATT-MAG:

[E]n Playas de Higuierón se puede diversificar con cultivos intercalados, asociados, rotación de cultivos. Pero hace falta allí un mayor comprometimiento de la participación campesina en relación a las recomendaciones que se están dando... los campesinos han empezado a interesarse en la transferencia de tecnología. Se ha empezado a ver una buena predisposición en razón de los resultados que los campesinos han podido constatar... se ha experimentado con [la semilla] INIAP 11 para su utilización en... áreas de poza. En las zonas profundas se trabaja con variedades propias de los agricultores... En la zona intermedia... se trabaja con INIAP 415 o INIAP 10... (Entr. 0-T-3).

Estos logros los confirma el Presidente del Comité Campesino y Presidente de la Cooperativa "Bagatela":

Sí, ha mejorado la producción bastante. Por cuadra antes producimos 40 ahora hemos llegado a 60. Nosotros como somos aislados, en invierno no tenemos cómo entrar máquina para correr y eso con semilla mejorada [INIAP] ha mejorado (Entr. 1-C-3).

Si bien la parcela demostrativa puede ser un medio de difusión y de operacionalización del método "aprender haciendo", no existen los criterios adecuados que permitan realmente convertirla en una experiencia pedagógica, comunicativa y participativa. En las cooperativas grandes, que tienen un promedio aproximado de 130 socios cada una, se han establecido varias parcelas; la decisión, sin embargo, no ha respondido a una estrategia conjunta entre técnicos y organizaciones, sino simplemente a la disposición de los "beneficiarios".<sup>34</sup> Como consecuencia se reduce la eficacia comunitaria o grupal y se enfatizan los intereses individuales:

---

34. Este término es de uso muy difundido en el PRONADER.

Pero en cambio la gente digamos, parte de eso sí unos no pusieron empeño a eso y otros pues porque las parcelas eran muy distantes ellos no iban a ir donde estaba la parcela, que me tocó a mí de vigilar el trabajo porque era en el lote mío... (Entr. 1-C-8; cit. Laporta, 1994).

Tampoco existe claridad entre los técnicos sobre el encadenamiento de los distintos componentes (cfr. entr. 1-T-11). La parcela demostrativa tiene un encadenamiento con la oportunidades comunitarias de solicitar apoyo vía el FODECO con fines de adopción de tecnología:

Es un criterio que observé que para dar un FODECO, tiene que haber una participación activa de la comunidad en la parcela demostrativa. ¿Cómo se mide la participación...? (Entr. 1-T-11).

A su vez, las actividades financiadas por el FODECO debieran encadenarse con el crédito. La inexistencia de parámetros establecidos para apreciar la participación permiten un estilo clientelar de la asistencia técnica: se transforma en una palanca para el ejercicio del poder de los técnicos. Se plantea entonces la urgencia de precisar parámetros e instrumentos para medir la participación y de esa manera intervenir con mayor transparencia.

### **El FODECO y la comercialización**

La Cooperativa "Bagatela", que tiene 136 socios y dispone de más de 600 hás., es, cómo se mencionó, un foco de atención del Programa: convergen en ella varios componentes, aunque no están coordinados entre sí. Adicionalmente, se ha propuesto construir en esta cooperativa un centro de servicios de comercialización. Cada socio tiene entre 3 y 6 hás. de tierra. La comuna tiene una población de 1.025 habitantes. El 76% de los socios participan del compromiso inicial de un miniproyecto de comercialización asociativa de arroz con financiamiento del FODECO. El promedio de edad de estos socios es muy alto: 57 años; el 9% son mujeres y el mismo porcentaje analfabetos (cfr. MBS-SSDR, IICA, 1993).

El miniproyecto se elaboró en mayo de 1993 y su ejecución se inició en noviembre, según lo programado. El objetivo del miniproyecto es el incremento de los precios por el valor agregado en la post-cosecha y en la venta de subproductos.<sup>35</sup> Se estimó que cada beneficiario recibiría un beneficio neto de S/. 350.000 por ciclo (en cada campaña de comercialización). En una evaluación realizada en marzo de 1994, se informa que han desertado 19 hombres y que se ha plegado una mujer.

---

35. En el documento de propuesta del miniproyecto hay información que no coincide con la realidad. Por ejemplo, se señala que esta cooperativa es miembro de la UNOCAVB, pero su presidente lo desmiente; asimismo, se dice que nunca ha recibido donaciones y, sin embargo, tiene una infraestructura (piladora, tendales, etc.) que han sido parte de donaciones

El miniproyecto careció de capacitación contable y tecnológica y de un real seguimiento a los problemas organizativos y participativos. No hay instrumentos para estas tareas. Los instrumentos usados no tienen sensibilidad para detectar problemas de participación y la presencia de factores de género, esto último a pesar de que se han diseñado instrumentos que sí incorporan la dimensión de género útiles para los diversos componentes. Se llevan dos tipos de registros: uno, por parte de la organización beneficiaria (registros y balances de compra-ventas, ingresos-egresos, etc.) y otro de identificación y desarrollo de la organización y su programa (Entr. 1-T-12). Los técnicos muestran buena disposición para tratar los aspectos organizativos y administrativos. Consideran, sin embargo, que "lo social", que en su visión se refiere a aspectos que incluyen la participación y presencia femenina, es función exclusiva de la promotora del área, asunción que no tiene viabilidad de concretarse.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para finalizar, ofrecemos a continuación algunas recomendaciones en torno a las dinámicas de participación campesina en la ejecución del PRONADER en el área de Playas de Higuierón. A nuestro entender el Programa requiere:

- Diseñar una estrategia global de desarrollo para el área que identifique la rentabilidad de las propuestas tecnológicas, responda a las condiciones del mercado, diversifique cultivos y la(s) variedad(es) de arroz adecuadas a la ecología del área, e identifique la sostenibilidad de las inversiones en validación y transferencia a largo plazo.
- Cambiar el estilo de trabajo del equipo técnico en relación a la coordinación entre componentes del Programa: es urgente un trabajo inter-componentes y multidisciplinario;.
- Propiciar que el equipo técnico aprenda a negociar con la comunidad y las organizaciones existentes: condiciones, tipos y grados de participación.
- Operacionalizar y/o adoptar los instrumentos programáticos y de seguimiento que han sido diseñados por el Programa, manteniendo su espíritu participativo.
- Diseñar criterios participativos y de seguimiento que permitan una certera identificación de usuarios de los componentes que tienen encadenamientos.
- Adoptar los instrumentos propuestos para garantizar un enfoque de género; apoyar a las mujeres, construir canales para su expresión y eliminar las acciones que les han sido impuestas de baja rentabilidad y mucho esfuerzo (v.gr., programas de corte y confección).

## CAPITULO IV

### ESTUDIO DE CASO 1: ALMAUNION, UNA EMPRESA-OSG

#### CONSTITUCION Y ORGANIZACION DE LA EMPRESA

La Unión de Organizaciones de Vinces y Baba (UNOCAVB) —conjuntamente con las organizaciones de desarrollo que la apoyan— se planteó, en un momento de auge organizativo, la ampliación del programa de comercialización que venía ejecutando y la adquisición de una piladora . Como resultado de esta iniciativa se constituyó, en la zona de influencia de la UNOCAVB, la almacenera ALMAUNION. La creación formal data de 1987 y el inicio de las operaciones de diciembre de 1990.<sup>1</sup>

Organizativamente, la almacenera tiene la estructura de una sociedad anónima y ámbito restringido de operación:

...está considerada como un banco de productos, no puede comprar, ni vender; almacena y presta servicios. La estructura es la de una empresa: hay una junta de accionistas que es el máximo organismo, donde ellos participan de acuerdo a su participación accionaria y su voto y su influencia se refieren al monto del capital aportado. La junta elige a un directorio y al gerente, quien tiene que reportarse al directorio. Sus funciones son bastante claras: tiene una autorización relativamente amplia sobre el personal, la contratación del personal, tiene que presentar presupuestos, balances. El directorio se reúne una vez al mes, revisa, analiza y critica. Hay sistemas de control que están prescritos por los estatutos: hay una auditoría externa, hay auditorías internas constantes. Por ley están previstos puestos de comisarios, dos, que tienen que revisar los estados financieros regularmente y reportarse al directorio y a la junta de accionistas (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).

La UNOCAVB, como accionista (ver cuadros 3 y 4, anexo 1), tiene dos puestos en el directorio: el de Presidente, cargo remunerado por la empresa, y un delegado. La presidencia es un reconocimiento a "que la UNOCAVB era la promotora natural de la almacenera" (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994). La participación accionaria de la UNOCAVB ha cambiado en los tres años de operación y hoy controla el 49% del capital suscrito, a

---

1. "[E]n 1987 la Superintendencia de Bancos aprueba la constitución de la Sociedad Anónima y entonces arranca el proceso de construcción de la planta, la importación, la instalación de las maquinarias, etc, entonces la inauguración de la planta y el funcionamiento data de diciembre de 1990" (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).



través de un complejo mecanismo para utilizar el crédito BID<sup>2</sup> y de otras donaciones y créditos recibidos por la Unión.<sup>3</sup>

## **LA ADMINISTRACION: LOGICA DE RENTABILIDAD VS. LOGICA DE SERVICIOS**

La dinámica desarrollada al interior del directorio de ALMAUNION en los tres años de operación de la planta muestra tres momentos diferenciados.

El primer momento coincide con el primer año de operaciones. Este período estuvo centrado en la organización de la empresa y en el desarrollo de sus condiciones de rentabilidad, en el cual jugó un papel activo el voluntario español que fue, a su vez, el gerente. Se trata, también, del período en el cual la almacenera obtuvo el mayor porcentaje de utilidades de toda su trayectoria. Desde este momento se evidencia la presencia de dos tipos de lógicas al interior del directorio: (a) una lógica centrada en la empresa con cierta dosis de legalismo y (b) una lógica propia de los dirigentes campesinos. Ambos enfoques buscan la rentabilidad pero en los líderes campesinos se nota un fuerte interés por buscar formas concretas de beneficiar a la organización campesina y a sus miembros.

El segundo momento, y año de operaciones, fue un período durante el cual ocupó la gerencia un dirigente campesino que tuvo problemas de gestión. El balance del período, es visto, sin embargo, como exitoso:

...la lleva muy bien aunque tiene vacíos, incluso algunos de sus vacíos ahora nos causan problemas porque él necesariamente tenía que confiar demasiado en los contadores, auditores internos... (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).

Finalmente, durante el tercer año momento se contrató a un gerente profesional. Este período marca un fuerte retorno al tema de la rentabilidad y eficiencia. Una preocupación importante fue la ampliación de capacidad física de la planta y la construcción de dicha ampliación.<sup>4</sup>

## **LA RELACION DE LA EMPRESA Y LOS PROGRAMAS DE LA OSG**

La almacenera vio en la permanencia del programa de comercialización de la UNOCAVB

---

2. Se suscribió un convenio de locación de servicios y de crédito según el cual la UNOCAVB da en arriendo sus instalaciones a ALMAUNION.

3. Este estudio no indagó sobre la situación financiera de la UNOCAVB.

4. No sabemos si esta ampliación tuvo los efectos esperados en cuanto a la rentabilidad de la empresa.

la garantía de su servicio. El esquema inicial fue uno en el que la UNOCAVB compraba la producción de los pequeños agricultores, contrataba los servicios de pilado y, eventualmente, el almacenaje de ALMAUNION y vendía su producción a terceros, generalmente a la empresa estatal ENAC. Todo ello ha cambiado: el programa está descapitalizado y la ENAC ya no es un poder comprador ni para la almacenera ni para la UNOCAVB. Con la privatización del servicio de la ENAC, los nexos anteriores, que se urden desde el estado y desde el proyecto de desarrollo "Playas de Higuera", ya no están presentes.

La desvinculación entre el programa de comercialización de la UNOCAVB y las operaciones de la almacenera es una realidad, pese a sucesivas alertas al interior del Directorio de ALMAUNION que llaman la atención sobre la necesidad de integrar los dos elementos del proceso. Mientras el programa de comercialización de la Unión busca que los precios no bajen en el mercado local, intentando con ello beneficiar a los productores, la empresa almacenera se esforzó, en un primer momento, por encontrar la forma de incrementar sus utilidades, y, en un segundo momento, por lograrlo mediante la ampliación de su capacidad de almacenamiento. Según un líder de la UNOCAVB:

El programa de comercialización de la UNOCAVB ha hecho algo, no mucho. Digo algo porque hemos logrado cuando menos mantener los precios, siempre ha estado pagando un precio mayor de lo que paga el mercado: S/. 1.000 a 1.500 más de acuerdo a cómo se puede vender, entonces eso ha hecho que los precios no se bajen demasiado y esto se comprueba en que cuando 1 o 2 días la UNOCAVB no ha comprado los precios se han ido al suelo. El gran problema de la UNOCAVB en este momento es de capital. La UNOCAVB inició su programa de comercialización con un capital de S/. 100 millones, lo cual cuando se inició el precio del arroz era de S/. 13.000; con 100 millones comprábamos de 9 a 10 mil quintales, en la actualidad con nuestro reducido capital no podemos cumplir como quisiéramos... (Entr. 1-C-1; cit. Santos, 1994).

El balance final de este desfase es que el programa de comercialización de la UNOCAVB se encuentra desfinanciado y que la empresa almacenera actualmente no tiene un cliente seguro y estable que comercialice el producto. A juicio del ECLOF:

El capital que provino del BID que eran US\$ 200.000 está en manos de la UNOCAVB. La UNOCAVB expidió un reglamento, organizó una comisión de comercialización, un encargado de comercialización, abrieron centros de acopio en la localidad de Vinces, en algunas cooperativas. Pero... no ha mantenido el valor de ese capital de operación. Hoy día [probablemente no tienen] los US\$ 200.000 como los tenían al inicio, no por desfalcos... sino porque los dirigentes, que hacen la función del comerciante, son a su vez son productores y se compadecen del lamento de los productores; siempre tienen la tendencia a pagar un precio ligeramente por encima del precio real, no

sólo por ser productores sino también por ser dirigentes, quieren ser reelegidos... es algo que no se refiere a falta de formación, a falta de capacidad.... (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).

El actual Gerente de ALMAUNION coincide con la evaluación anterior:

Bueno, nosotros adolecemos ahorita un problema grave, nosotros no tenemos empresa de comercialización; era la UNOCAVB. La UNOCAVB ahorita está descapitalizada (Entr. 1-T-10; cit. Santos, 1994).

La conclusión del ECLOF sobre esta situación es que existe incompatibilidad entre los intereses de los productores y los de los comerciantes:

...en ECLOF aprendimos mucho, creemos que las organizaciones de productores no deben ser las encargadas de la comercialización, pensamos que hay simplemente intereses antagónicos que juegan y que no logran que esos proyectos puedan tener éxito jamás (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).

La descapitalización actual de la UNOCAVB, sumada a cambios en las condiciones de la comercialización de la empresa estatal ENAC, han hecho que últimamente la Unión deje de usar los servicios de ALMAUNION y comercialice su producción directamente en cáscara, lo cual evidencia la crisis por la que atraviesa y cierto desfase entre la OSG y su empresa almacenera:

...durante el desarrollo de la comercialización de esta cosecha, fue notorio el descontento [de] los agricultores por el nuevo esquema aplicado para la compra de la gramínea, ya que con el pago de los servicios por parte de los productores y sobre todo por el gran retraso con que ENAC intervino en la compra de certificados se vio afectada su economía, lo cual es motivo de preocupación ya que se manifestó la inconveniencia de seguir entregando el producto a la almacenera (ALMAUNION, 1993a; cit. Santos, 1994).

Desde 1993 y frente a las dificultades de la comercialización, se evidencia tanto para la almacenera —por su necesidad de garantizarse un cliente seguro— cuanto para la UNOCAVB, la necesidad de constituir una empresa de comercialización agropecuaria:

Otro aspecto que le preocupa... es la compra de arroz. Considera que se debe motivar y concretar ideas que ya han sido conversadas con la UNOCAVB respecto a la constitución de una empresa de comercialización agropecuaria que funcione operativa, jurídica y orgánicamente independiente de la almacenera pero que trate de ser un ámbito complementario para fines de asegurar el aprovisionamiento... (ALMAUNION, 1993b; cit., Santos, 1994).

Un punto importante para explicar la situación del programa de comercialización de la

UNOCAVB es la caída del precio real del arroz para los productores y el aumento en los costos de producción. La caída de los precios (ver cuadro 5, anexo 1) alcanza en 1993 a casi un 25% respecto a 1982. Ello explicaría, en parte, el afán del programa por compensar hasta en un 10 a 15% al productor.<sup>5</sup>

## **COSTOS Y BENEFICIOS DE LA EMPRESA**

Es difícil calcular los costos de la empresa: transcurrieron 7 años o más desde la idea del proyecto hasta su puesta en marcha. Este recorrido implica costos reales: estudios de factibilidad, contratos a técnicos, apoyo del ECLOF y otras ONGs, movilización, gestiones, etc. Hay también costos de oportunidad de la mano de obra: tiempo y energía de los dirigentes. Y, por supuesto, un costo emocional difícilmente calculable.

No ha sido posible acceder a información que permita estimar todos estos costos. Sólo se tiene como referencia el crédito del BID y la constitución legal de la almacenera que informa respecto al capital invertido (ver cuadros 4 y 5, anexo 1). Se podría asumir como costo la inversión de S/. 25,5 millones de capital pagado por los accionistas (aproximadamente US\$ 130.000)<sup>6</sup> y el aporte del BID,<sup>7</sup> US\$ 625.000, totalizando US\$ 755.000 (ver cuadro 6 y 7, anexo 1). El aporte del BID, en lo referente a inversiones de infraestructura, queda expresado en el la distribución del paquete accionario de 1993, donde la UNOCAVB maneja sobre el 49% de las acciones.

El beneficio de la empresa para la UNOCAVB y sus afiliados es también difícil de establecer. Hasta la fecha no se han distribuido utilidades; todas han sido reinvertidas en la almacenera.

En cuanto al servicio, se dispone de información sobre el período entre mayo y junio de 1993 (ver cuadro 10, anexo 1). Durante este período la mayoría de clientes (el 72%) corresponden a pequeños productores. Sin embargo, estos entregan sólo el 19% del total del arroz en cáscara recibido por la almacenera; adicionalmente, la UNOCAVB entrega un 4% a la almacenera. En suma, un cuarto del arroz pilado por ALMAUNION pertenece a pequeños agricultores. Más del 55% pertenece a 24 empresas de gran tamaño y/o intermediarios. Los clientes de la almacenera varían de una a otra cosecha. Presumible-

---

5. Este tema amerita ser profundizado toda vez que las estrategias propuestas por el PRONADER para la costa húmeda se sustentan principalmente en la producción y comercialización del arroz.

6. Estimado a partir del promedio anual de valor oficial del dólar de los EE. UU. durante el año de 1987: S/. 193,23 por dólar (BCE, 1987).

7. Este aporte del BID se desglosa en US\$ 125.000 como aporte no reembolsable y US\$ 500.000 como crédito. El crédito se invirtió en capital de operaciones (US\$ 200.000), que financia el programa de comercialización de la UNOCAVB, y en la compra de equipos e infraestructura (US\$ 300.000) (cfr. Santos, 1994).

mente, en la última cosecha ha bajado la presencia de pequeños agricultores. Adicionalmente, se conoce que la UNOCAVB comercializó arroz en cáscara directamente a través de la empresa de almacenamiento estatal y no usó los servicios de la almacenera.

La almacenera funciona con un sistema de comercialización adjunto, aspecto que la UNOCAVB no ha podido sostener. En este sentido, los beneficios de la empresa se ven actualmente desdibujados. Hay una diversidad de opiniones respecto a los beneficios que brinda la almacenera a los miembros de la UNOCAVB: mientras unos campesinos reconocen su aporte (cfr. Entr. 1-C-7; cit. Santos, 1994), otros piensan que ALMAUNION castiga mucho por las impurezas y la humedad (cfr. Entr.1-C-1; cit. Santos, 1994). Las tensiones son permanentes:

... el laboratorio de ALMAUNION, que funciona con métodos modernos determina, que [un determinado] campesino entrega un producto con un alto porcentaje de impurezas, muy sucio, un alto grado de humedad y lo califica muy bajo. Este campesino obviamente protesta pues, porque quiere un mayor rendimiento, y va donde el Jefe de la Planta que es su viejo compañero de lucha y protesta: cómo me das esa calificación? Entonces el ex-dirigente, militante del movimiento campesino, tiene que expresar un discurso a favor de la racionalidad de las cosas, lo cual causa roces, conflictos... (Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994).

Más allá de casos y opiniones, es evidente que, para el pequeño productor, por su necesidad inmediata de dinero o por las dificultades del transporte, es difícil usar los servicios de la almacenera si no es a través de la UNOCAVB.

Los beneficios de la almacenera hay que verlos, entonces, a la luz de la UNOCAVB y sus diversos programas. El de comercialización, a pesar de todas sus dificultades, ha logrado mantenerse en el tiempo y establecerse como el mayor servicio de la OSG a sus socios.<sup>8</sup> Además, deben también evaluarse los servicios complementarios de la Unión (salud, infraestructura, legal, etc.). Todos estos programas fueron realizados con préstamos o donaciones de diferentes entidades tanto públicas como privadas. Sin embargo, luego de casi veinte años, la mayoría de los proyectos de la OSG ya no funcionan, con la excepción de los programa de salud y comercialización. La dependencia de los programas de una inyección continua de recursos externos, y su desaparición cuando estos dejan de fluir, demuestra la debilidad de la gestión empresarial de la UNOCAVB. Al respecto es importante mencionar que ya en el año de 1986 un analista menciona la falta de procesos de "capitalización de la cooperativa; al contrario, los pocos elementos alcanzados en un primer momento (básicamente implementos agrícolas) no han sido renovados" (Dubly, 1984: 306).

---

8. El programa de comercialización opera con un capital que proviene básicamente de préstamos estacionales hechos por el ECLOF, además del préstamo del BID.

## INTERROGANTES Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

La participación de la UNOCAVB, como OSG, en el establecimiento de la empresa almacenera nos presenta las siguientes interrogantes y lecciones:

- El proceso de constitución de la empresa fue largo y desgastó a la UNOCAVB; se observa un "cansancio" en los dirigentes más antiguos de la OSG y una falta de renovación del liderazgo.
- La figura jurídica de "compañía almacenera" trajo, desde el inicio, dificultades: la Unión se vio impedida de utilizar los fondos del BID para la compra de acciones; esta situación redundó en que su propiedad no esté claramente delimitada: se siente y no se siente dueña de ALMAUNION.
- Existió un consenso entre los propietarios de la almacenera en cuanto a promover la rentabilidad de la empresa. Sin embargo, se han dado discrepancias: mientras los líderes campesinos han buscado formas mediante las cuales ALMAUNION pueda ofrecer beneficios claros a los campesinos, los otros accionistas han priorizado los procedimientos administrativos, técnicos y jurídicos.
- El esquema de la almacenera presupuso que la UNOCAVB mantendría su programa de comercialización. Sin embargo, éste está descapitalizado y hay una inadecuada relación entre el programa y la empresa almacenera.
- Parecería que no se tomaron en cuenta las sugerencias de diversos estudios que advirtieron la necesidad de mantener una íntima relación de ALMAUNION con la UNOCAVB. La realización de algunas de esas recomendaciones<sup>9</sup> hubieran contribuido a evitar el desfase entre la OSG y la empresa almacenera. Por ejemplo, no se creó el cargo de "supervisor general", una de cuyas funciones hubiera sido la de capacitar a un representante de la UNOCAVB mientras acompañaba al titular de la gerencia; tampoco hay indicios de la realización de programas de difusión hacia las bases, ni de gestión empresarial del programa de comercialización de la UNOCAVB. Las habilidades gerenciales no fueron transmitidas a los líderes campesinos, ni existieron los cauces institucionales para que se efectivice una propuesta de este tipo.
- El principal apoyo externo (una ONG), dado su carácter de organismo crediticio, no ofreció capacitación para que los dirigentes de la OSG adquirieran destrezas empresariales, optando mejor por una especialización de funciones. Sin embargo, el movimiento de la empresa se rige de acuerdo a la reglamentación vigente para las sociedades anónimas y, de acuerdo a ésta, la presencia de los dirigentes de la OSG está en función de su peso accionario.

---

9. Nos referimos, en particular, a CETEC (1986).

● Los actores del proceso mostraron una visión segmentada respecto a los problemas campesinos y a las competencias institucionales para buscar soluciones: la UNOCAVB no enfrentó los problemas en el ámbito de la producción delegándolos a instancias estatales —al PRONADER y al Banco Nacional de Fomento (BNF)—; ALMAUNION no pudo involucrarse delegando la responsabilidad en la UNOCAVB. Los problemas de la almacenera no se deben a la imposibilidad de que un productor maneje la comercialización. El problema está en el intento de modernización empresarial únicamente en uno de los momentos del proceso productivo; pero, es más, esa tentativa de modernización empresarial, a pesar de todas los esfuerzos, no supo combinar las metas económicas con las sociales en términos concretos.

Creemos que nuestras apreciaciones respecto a la necesidad de complementar operativamente la funciones de pilar y almacenar con aquella de comercializar, se comprueban en gran parte cuando observamos la propuesta actual de algunos accionistas de la empresa almacenera, incluyendo los líderes de la UNOCAVB, de buscar la forma de contar con una empresa de comercialización agro-industrial. Evidentemente, desde el punto de vista de la almacenera, esta es su necesidad vital. Por su parte, la UNOCAVB desde hace mucho tiempo ha requerido manejar su programa de comercialización con criterios empresariales.

● Hasta el momento no se ha definido cómo canalizar las utilidades de la almacenera en beneficio de la UNOCAVB y sus socios. Tampoco se conoce con precisión quiénes son los socios y beneficiarios de una posible distribución de excedentes. La adhesión de las bases a la UNOCAVB está fundada en los beneficios exigibles a ésta y no en la toma de responsabilidades o riesgos en los procesos. En este sentido, hay un gran desencuentro entre la OSG y los campesinos de base.

● El costo del proyecto es elevado en un contexto de debilidad empresarial y de gran incertidumbre del mercado. El proyecto está fuertemente afectado por las condiciones estructurales de un mercado monopsómico, como es el del arroz, y que, en este caso, afecta a los productores arroceros. Este es un tema que debe ser tomado en cuenta en los proyectos de desarrollo: el marco de liberación de precios. Es preciso entrenar a los pequeños productores a leer los signos del mercado y de las políticas públicas.

● En cuanto a la participación campesina creemos pertinente aclarar que aún cuando la ONG se preocupó constantemente por ella, no siempre aparece muy bien definido su nivel, intensidad y los mecanismos para ella. Si usamos la escala y grados de participación definidos para el presente estudio, este caso se ubica en el nivel 4 de 5 y en el grado 1 de 3. Los criterios para esta ubicación son varios. Primero, los campesinos expresaron sus preferencias y peticiones (primer nivel de la escala), aportaron iniciativas y propuestas (segundo nivel de la escala) y todo esto lo hicieron con una alta intensidad en la participación (3). Segundo, los campesinos han "aprendido haciendo" en el proceso pero en forma limitada. No recibieron capacitación, ni acompañaron la práctica gerencial más de cerca; únicamente un dirigente llegó a ocuparla. Tercero, en la actualidad comparten responsabilidades en la ejecución por su presencia en el directorio. Pero el modelo, por

ahora, no presenta la opción de una toma total de la responsabilidad del funcionamiento, operación y mantenimiento de instalaciones y servicios.<sup>10</sup>

Con todo, a pesar de los problemas que existen, el conjunto UNOCAVB–ALMAUNION representa un potencial de suma importancia. Por un lado, debe ser incorporado activamente en los programas de comercialización del PRONADER. Por otro, el Programa debe definir una estrategia para el fortalecimiento organizacional de las dos entidades. En esta dirección será necesario fortalecer la capacidad de los dirigentes y capacitar cuadros que permitan revitalizar y dar mayor versatilidad al estrato directivo en función de la diversidad de acciones demandadas por las bases. El fortalecimiento de las bases les permitirá también entablar una mejor relación con las cúpulas, para mejorar el nivel de democracia interna. En el aspecto tecnológico, el trabajo en torno al mejoramiento de las variedades de arroz puede permitir arreglos muy concretos entre la OSG, ALMAUNION y el PRONADER, con la posible intervención de ONGs interesadas, como el ECLOF. La formalización de convenios en estos aspectos permitiría consolidar esta acción y asegurar su coordinación.

---

10. La escala de participación referida y adoptada para el presente estudio define los siguientes niveles: 1 = Los campesinos comparten **información**, expresan preferencias, hacen peticiones. 2 = Los campesinos aportan **iniciativas y propuestas**, durante la ejecución. 3 = Los campesinos se han **capacitado y retroalimentan** el proceso del proyecto, mediante el aprender–haciendo. 4 = Los campesinos comparten **responsabilidades** en la ejecución; se dan pasos para la autogestión. 5 = Los campesinos asumen un sentido de **propiedad** de las inversiones: responsabilidad del funcionamiento, operación y mantenimiento de instalaciones y servicios. El grado o intensidad de participación en cada nivel se valora entre 1 y 3, correspondiendo el número 1 a la menor intensidad.



## CAPITULO V

### ESTUDIO DE AREA 2: SIERRA NORTE DE PICHINCHA

#### EL CONTEXTO LOCAL: ACTORES Y CONDICIONES PARA LA PARTICIPACION

El área "Sierra Norte de Pichincha" (SNP) es extensa y heterogénea: comprende el cantón Cayambe y la mayoría de parroquias del cantón Pedro Moncayo. La superficie total<sup>1</sup> es de 1.282 km<sup>2</sup>. La población rural del área es de 42.693 personas; la tasa de analfabetismo oscila entre 15% y el 20% y es especialmente alta entre las mujeres y entre la población indígena (CEPAR, 1992).

El área es representativa del proceso de modernización capitalista de las haciendas tradicionales iniciado en la década de 1960.<sup>2</sup> Actualmente existen medianas propiedades empresariales, con tierras de buena calidad y riego, especializadas en la producción ganadera y derivados. En años recientes, algunas de estas unidades agrícolas han incursionado en el cultivo de flores para la exportación con altas inversiones de capital y una importante demanda de trabajo. Contiguamente a éstas conviven unidades campesinas empobrecidas, dedicadas a cultivos tradicionales andinos: tubérculos, maíz, trigo y cebada. Ultimamente, se observa también una dedicación campesina a la producción de ajo y cebolla.

Este estudio se refiere a dos subáreas ubicadas al nororiente de la Provincia de Pichincha: (a) Guanguilquí-Porotog, en la parroquia Canguahua, con presencia de comunas, OSGs y juntas de regantes, y (b) la parroquia de Ayora donde se asienta la **Unión de Organizaciones Populares de Ayora, Cayambe (UNOPAC)**, con organizaciones de base de tipo barrial y comunal. Las subáreas difieren entre sí pero comparten una característica: la imbricación entre unidades agrícolas empresariales y economías campesinas empobrecidas.

Las comunidades de la UNOPAC se localizan hacia el nororiente del centro poblado de Ayora, ocupando espacios montañosos en alturas que varían desde los 2.800 hasta los 3.600 m.s.n.m. La superficie promedio de las UPAs en las comunidades de Ayora es de 1,57 hectáreas (cfr. Albán *et. al.*, 1989: 27). Las condiciones productivas de la zona propician una agricultura fundamentalmente de autoconsumo, en la cual las familias reducen al

---

1. Comunicación verbal de funcionario del MAG-PRONAREG, 1994.

2. Existe una amplia bibliografía sobre los cambios agrarios de esta región, ver por ejemplo, Barsky *et. al.* (1980).

mínimo los niveles de inversión y tienden a diversificar sus cultivos.<sup>3</sup> Ante la imposibilidad de subsistir con base en la agricultura, los campesinos (especialmente los varones) han optado por la venta de su fuerza de trabajo en el área y/o en la ciudad de Quito. La migración temporal afecta al 28,4% de la población económicamente activa (cfr. Albán *et al.*, 1989: 23).<sup>4</sup>

La subárea de Cangahua se ubica al sur del cantón Cayambe, entre los 2.800 y 3.200 m.s.n.m. Está compuesta por comunidades indias-campesinas (95% de la población), haciendas tradicionales y empresas altamente capitalizadas. Abarca una superficie de 5.758 há., con predominancia de suelos de mediana calidad. La población del área es de 15.000 habitantes: 50% de ellos económicamente activos y 75% dedicados a actividades agropecuarias (cfr. Cisneros y Patiño, 1993). El 74% de las UPAS disponen de menos de 5 há.; el 23%, entre 5 y 10 há. y el 0,2% entre 10 y 20 há. Los principales productos cultivados son cereales, tubérculos, leguminosas, cebolla y pastos (cfr. IICA-MBS, 1985). Estas economías campesinas tienen severas restricciones para su reproducción, de manera que, para ellas, la migración es también un fenómeno frecuente. El ingreso de las familias está compuesto primeramente por la venta de la fuerza de trabajo y, secundariamente, por los ingresos de la actividad agropecuaria en sus predios que varía según la calidad y extensión de sus tierras y su acceso a riego. En las áreas de mayor migración, las mujeres juegan un papel importante en las actividades productivas del predio.<sup>5</sup>

La reestructuración del mercado de trabajo y los elevados índices de migración temporal en la zona han provocado cambios significativos en la situación de la mujer: ella asume no solamente las tareas domésticas sino también el cuidado de la parcela y de los animales, además de la participación activa en la dinámica de sus comunidades.

## ACTORES Y PROCESOS COLECTIVOS

### Organizaciones campesinas

*Organizaciones de base.* Si bien la comuna es la forma de organización predominante en la Sierra ecuatoriana —en especial en áreas indígenas—, en el área SNP los clientes directos del PRONADER están organizados principalmente en asociaciones; las comunas

---

3. Los campesinos de la zona cultivan principalmente maíz, cebada, papas y trigo. Estos cultivos en muchos casos se asocian o se combinan con pequeñas sembríos de fréjol, habas, arveja, chochos, quinua y con la crianza de animales en cantidades reducidas.

4. Los migrantes temporales se ocupan, en orden de importancia, en la construcción, los servicios personales, la artesanía y la agricultura (Albán *et al.*, 1989: 23–24).

5. Para una descripción de la división genérica del trabajo, ver Cisneros y Patiño (1993: 7 y ss.).

son la minoría (cuadro 1, anexo 2). La mayoría de ellas (el 77%) son organizaciones reconocidas jurídicamente. Es interesante constatar, asimismo, que un porcentaje significativo pertenece a diversas OSGs.

La constitución de estas organizaciones de base data de las décadas de 1970 y 1980, previa a la presencia del PRONADER —sólo dos organizaciones se crearon ligadas al Programa—. La mayoría tuvo su origen en torno a la lucha por acceso a recursos (tierra y agua) y servicios. El 77% de los miembros de las organizaciones existentes son hombres y el 13% de las organizaciones son preferentemente masculinas. Estas cifras esconden una mayoritaria presencia de la mujer, que aún no se legitima al momento de tomar decisiones y de establecer representaciones. El 57% de las organizaciones están localizadas en la subárea Guanguilquí-Porotog.

Los objetivos actuales de estas organizaciones son extremadamente heterogéneos (cuadro 2, anexo 2); hay pocos problemas de convergencia. Sus discursos están relacionados a la unidad, la organización, la participación y la gestión colectiva como un bien apreciado, pero sin definir exactamente los problemas que los convocan. Entre estos, los servicios, especialmente de infraestructura habitacional, son los preponderantes, seguidos de la capacitación. Sólo una organización menciona problemas de agua y riego. Otro de sus temas importantes es la unión para pedir "ayuda" y "proyectos". De una u otra forma este objetivo denota la susceptibilidad de la población a un cierto paternalismo y, a la vez, una larga trayectoria de relación con diversas instituciones de promoción y desarrollo.

**Organizaciones de segundo grado.** En SNP existen al menos ocho OSGs.<sup>6</sup> Tres de ellas tienen su origen en la lucha por la tierra y agua; las restantes se constituyen en relación a la demanda de diversos servicios, principalmente educación, obras de riego y vivienda. Estas últimas tienen mayor potencial en cuanto a la administración de recursos, actividades generadoras de ingresos, servicios y en cuanto a adecuarse a las demandas de nuevas identidades: mujer e indio. Sus objetivos básicos son mejorar las condiciones de vida de los campesinos, fortalecer la organización, promover la capacitación y administrar ciertos recursos. Aglutinan alrededor de 125 organizaciones de base. Tres de ellas mantienen programas y/o grupos de mujeres y un sistema para su representación al interior de la organización.

Sólo en el área del sistema de riego "Guanguilquí-Porotog" existen cuatro OSGs: tres de ellas vinculadas a organizaciones campesino-indígenas de carácter nacional<sup>7</sup> (ver cuadro 4, anexo 2). En este caso, las estructuras supracomunales tienen un poder limitado de influencia sobre las comunas y sobre las familias. Su influencia mayor se da en el círculo de dirigentes de base que participan en ellas, quienes, a su vez, realimentan el dinamismo

---

6. De éstas, sólo disponemos de información sistemática de cinco OSGs (ver cuadro 3, anexo 2).

7. Nos referimos a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) y a ECUARUNARI. Este última, con un discurso preferentemente indianista.

de aquellas. Se excluyen de esta dinámica las agrupaciones de regantes (cfr. Arrobo, 1993; Cisneros y Patiño, 1993) orientadas a la administración y uso eficiente de las aguas de riego. Para algunos actores de esta zona, sólo las "juntas de agua" representan perspectivas de desarrollo porque no se han politizado y se articulan en torno a problemas comunes (cfr. Entr. 2-T-2).

Sin embargo, se destaca una organización con un ámbito mayor de influencia: la mencionada **Unión de Organizaciones Populares de Ayora, Cayambe (UNOPAC)**, creada en 1988 a raíz de la emergencia generada por un grave terremoto. La UNOPAC agrupa a 15 organizaciones de base (comunidades campesinas e indígenas y barrios del centro poblado de Ayora);<sup>8</sup> congrega a un total de 865 familias y evidencia una buena capacidad de administrar recursos y de insertarse en la política local.

Algunas OSGs mantienen complejas relaciones inter-institucionales (cuadro 4, anexo 2) con ONGs, agencias estatales e instancias del poder local. Hacen también parte del Comité Campesino, promovido por el Programa.

**Comité Campesino.** El Comité Campesino se constituyó mediante una convocatoria a las comunidades atendidas por el Programa y a algunas OSGs. Pese a que el Programa trabaja con la UNOPAC, ésta importante OSG de Ayora no fue convocada para la conformación del Comité. Tal constitución no ha sido un proceso fácil. Un primer llamado derivó en una serie de cuestionamientos a la implantación del Programa, a las limitaciones que éste imponía a la participación campesina, a la imprecisión en las funciones del Comité y a los mecanismos de coordinación del Programa. En un segundo momento, se procedió a nombrar una directiva con representación tanto territorial como de las OSGs. Las principales dignidades recayeron en dirigentes de distintas OSGs del área de Cangahua y Juan Montalvo (excluyendo, curiosamente, una representación de los usuarios del riego); entre directivos de segundo nivel hay representantes de las OSGs de Pedro Moncayo y de diversas parroquias. Los nombramientos buscaron, aparentemente, una representación equilibrada del amplio territorio comprendido en el proyecto. La conformación de un "Comité de Apoyo a la Mujer" fue una reciente innovación (cfr. Burbano, 1994).

Una estructura de representación como la descrita aparenta características democráticas y propiciadoras de la participación. Sin embargo, según informantes locales, parecería que el apoyo del Comité no es suficientemente amplio entre las organizaciones, sobre todo entre aquellas de segundo grado. Será necesario, por lo tanto, que los funcionarios del PRONADER adquieran un mejor conocimiento de las redes organizativas y se formen criterios adecuados para avanzar hacia una mejor alternativa de representación campesina (cfr. Entr. 2-T-2).

---

8. La conformación de la UNOPAC se describe detalladamente en el próximo capítulo. Está conformada por seis comunidades indígenas y cinco mestizas, tres organizaciones barriales y una asociación de mujeres del centro poblado. Cabe señalar que la UNOPAC no agrupa a todas las organizaciones rurales de Ayora, especialmente a las cooperativas (cfr. Larrea, 1994).

## **Organizaciones privadas**

Existen en el área varias ONGs locales (ver cuadro 4, anexo 2). Destacamos al **Instituto de Ecología y Desarrollo de Cayambe (IEDECA)**, a las **Fundaciones Brethren & Unidas**, a la **Cooperación de Desarrollo de Ayora / Equipo Técnico de Apoyo (CDA/ETA)**.<sup>9</sup> Estas tres ONGs se dedican fundamentalmente al desarrollo rural: riego, producción, servicios, ganadería, capacitación e investigación. Algunas tienen programas específicos orientados a mujeres (cfr. IICA-SSDR, 1993).

Las dos primeras están vinculadas al PRONADER a través de convenios para la administración y operación de obras de riego. El IEDECA es producto de una escisión del **Centro Andino de Acción Popular (CAAP)**, organización de larga trayectoria en desarrollo rural en el país y en el área, y está vinculado a la constitución de la Junta de Aguas de Guanguilquí-Porotog. Realiza un importante esfuerzo por racionalizar el uso del agua de riego, difundir información y capacitar a las comunas adjudicatarias de aguas. En el ámbito organizativo, su propuesta se dirige a restringir la capacidad de la Junta de Aguas para tomar decisiones en los ámbitos internos de las comunas y, complementariamente, limitar las funciones de la Junta a las de mandataria de las decisiones de las comunas. Igualmente, propone la autogestión de la Junta en lo relativo al mantenimiento y operación del sistema de riego.

La CDA/ETA surge, al amparo de la Pastoral Social de la Iglesia Católica de Ayora, en momentos de la emergencia ocurrida por el terremoto de 1987. Luego de cumplir tareas de reconstrucción de viviendas, se avocó a diseñar y ejecutar un amplio programa de desarrollo del área. Una de sus estrategias centrales ha sido promover la conformación de la UNOPAC como OSG articuladora de las heterogéneas organizaciones de base de Ayora. Adicionalmente, ha actuado como intermediaria de dos miniproyectos financiados por el FODECO para beneficio de la UNOPAC.

SNP es también un área de fuerte intervención de ONGs nacionales e internacionales y de programas específicos. Estas ONGs tienen larga experiencia en asuntos participativos y de desarrollo rural. Es, en consecuencia, una zona altamente compleja en cuanto a relaciones interinstitucionales.

## **Instituciones estatales**

Están también presentes en el área diversas instituciones estatales. En lo relativo al desarrollo rural, éstas convergen en torno al PRONADER. La UCA está conformada de manera similar a aquella de Playas de Higuerón, pero tiene menos personal y muestra una

---

9. Adicionalmente, funcionan en el área la "Casa Campesina", con influencia en Olmedo y Tabacundo; el Proyecto de Cooperación Ecuatoriano-Belga (afiliado al MAG) con incidencia en Olmedo, Ayora y Juan Montalvo; y el Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

más alta rotación de éste: el tiempo de trabajo promedio de los funcionarios es de 17 meses (el tiempo de implantación del Programa a la fecha de este estudio es de 27 meses).

Las preocupaciones de los técnicos en torno a la participación campesina difieren en algunos aspectos en relación a Playas de Higuierón. De nueve técnicos y promotores consultados sobre los aspectos de eficacia del desarrollo rural, tres mencionan temas participativos: fortalecimiento organizativo, autogestión y participación. Empero, su visión de la participación en los proyectos de desarrollo rural no es ni estratégica ni uniforme: cuatro señalan que es necesaria, tres la califican de aceptable y uno como proceso; uno no contesta y otro señala, como condición previa a la participación, actuar en áreas donde no hay migración.<sup>10</sup> En una visión más operativa de la participación, uno apunta a la formación de líderes, otros a la presencia campesina en la planificación de estrategias y priorización de necesidades, y varios instrumentalizan la participación a través de la presencia campesina en mingas.

En cuanto a las organizaciones interlocutoras, no hay una apreciación clara de sus diferencias, limitaciones y fortalezas. No hay, por lo tanto, estrategias claras. De un lado, se tiende a crear organizaciones paralelas; y, de otro, hay desconfianza de las OSGs, pese a su presencia en el Comité Campesino:

La verdad es que como estrategia muy personal... y creo que nos ha dado buen resultado, es que las organizaciones de segundo grado han surgido en base de reivindicaciones políticas... Son todas muy líricas... Entonces las reivindicaciones políticas como que yo he dicho en un momento dado nos van a paralizar... Estamos haciendo el intento de ver cuáles son los requerimientos de ellos... [Y]o no me arriesgaría mucho... (Entr. 2-T-1).

### **En resumen: la organización y participación en el área**

En suma, el contexto local del área SNP muestra un conjunto de rasgos socioeconómicos y organizativas cuyo impacto en la participación de la población campesina en los programas de desarrollo puede caracterizarse de la siguiente manera:

- El potencial productivo del área es claramente menor comparado con el caso de estudio anterior, Playas de Higuierón. Las opciones de los productores campesinos en SNP son restringidas; cualquier estrategia debe, por un lado, contemplar esfuerzos de diversificación productiva y, por otro, entender el papel preponderante de las mujeres en la producción agropecuaria.
- El área posee una base organizativa —organizaciones campesinas de base y de segundo

---

10. Esta propuesta se traduciría en una exclusión de las mujeres del Programa ya que las comunidades con alta migración son comunidades preferentemente femeninas, pero no deshabitadas.

grado— lo suficientemente desarrollada para sustentar una estrategia participativa en la ejecución de programas de desarrollo.

- En términos comparativos —con el área Playas de Higuierón, por ejemplo—, la organización campesina de SNP muestra mejores condiciones para la expresión de las necesidades y demandas de las mujeres. Existen ya algunos mecanismos en funcionamiento para ello.
- La actuación del PRONADER en el área muestra una tendencia a desconocer el marco organizativo existente —organizaciones de base y, especialmente, OSGs— pese a la representación lograda en el Comité Campesino.
- Los nexos establecidos entre las ONGs y el PRONADER son frágiles. Las relaciones interinstitucionales en esta área son de gran complejidad y no deben ser subestimadas en la ejecución del Programa.
- El personal de la UCA muestra debilidades en cuanto a incorporar la participación como criterio general de su trabajo; carece también de un consenso sobre aspectos operativos en torno a la ejecución de los diversos componentes del programa.
- No se observa una correspondencia cabal entre la oferta del programa y las demandas campesinas. Los campesinos no parecen tener expectativas de mejorar su rentabilidad y condiciones productivas como lo propone el Programa. Sus demandas se orientan más bien a mejorar las condiciones de vivienda y servicios de habitabilidad. Es decir, la dinámica del área parece dirigirse hacia su consolidación como un conjunto de bolsones dormitorio de carácter rural de una población fundamentalmente asalariada que trabaja en las ciudades.

## LA INCORPORACION CAMPESINA AL PROGRAMA

Esta área fue seleccionada por el PRONADER sobre la base de un estudio de factibilidad realizado para el Consejo Provincial de Pichincha.<sup>11</sup> No hubo participación campesina en la formulación y diseño del proyecto, pese a existir varias OSGs en el área. Contribuyó a impulsar la incorporación del área al Programa la presencia de un Subsecretario de Desarrollo Rural quien era propietario de tierras en la zona.

Una cierta vinculación del Programa al mundo campesino se da través de la mediación de las ONGs. La misiones del Banco Mundial insistieron en la importancia de la participación de las ONGs del área que trabajan en riego. Son los casos de la Fundación Brethren & Unida y el CAAP, reemplazado luego de su escisión, por el IEDECA. De una u otra manera estos organismos han actuado como mediadores de las aspiraciones campesinas.

---

11. El proyecto inicial incluía, además, otras áreas (v.gr., Puéllaro, Atahualpa) que fueron excluidas por considerarlas áreas de campesinos acomodados (cfr. Entr. 2-T-2).

A diferencia de Playas de Higuierón, la formulación de este proyecto no contó con un interlocutor. Una vez formulado, se intentó implantarlo, con distinto niveles de éxito, en las organizaciones existentes o bien creando una nueva clientela. Un esfuerzo, en este sentido, pese a todas sus limitaciones, es la creación del Comité Campesino con cierto nivel de reconocimiento por parte de las OSGs. La otra estrategia de implantación fue el intento de articulación del Programa con las ONGs locales. La imagen que los campesinos tienen acerca del proyecto no es negativa, pero el PRONADER no figura entre sus prioridades ni sus preocupaciones. Falta una estrategia clara de comunicación con las OSGs y de inserción en las comunidades, lo que en muchos casos es percibido por los propios campesinos. Las entrevistas con líderes campesinos muestran que el conocimiento del Programa, si bien ha llegado a la dirigencia y a los campesinos más ligados a la ejecución de ciertos componentes, no ha logrado todavía expandirse en el conjunto de las comunidades atendidas. Muchos de los dirigentes entrevistados anotaron la necesidad de que el proyecto intensifique su acción en las comunidades atendidas y ajuste sus componentes a las demandas locales (cfr. Arrobo, 1993).

Los convenios con ONGs y la presencia de OSGs locales permite pensar en la posibilidad de la sostenibilidad del Programa en el área y en la descentralización y manejo autogestionario de sus diversas acciones. SNP presenta condiciones para promover una alta participación campesina en la gestión del proyecto; es más, constituye un contexto que permitiría considerar la posibilidad de licitar íntegramente la ejecución de las acciones a las instituciones locales existentes.

En suma, la trayectoria del Programa en el área en cuanto a la incorporación campesina sugiere la conveniencia de un conjunto de estrategias, incluyendo las siguientes:

- A pesar las condiciones iniciales de su implantación, existe en el área el potencial y motivación organizativos para modificar positivamente el desempeño participativo del PRONADER.
- Los diversos actores han sugeridos varios caminos para ello, a saber: (a) la rearticulación del Comité Campesino, privilegiando una representación de OSGs con representaciones territoriales, y (b) el fortalecimiento de los nexos del Programa con las OSGs y las ONGs locales.
- En esta área es inoficiosa la presencia fuerte de una UCA. Es recomendable —y existe una clara demanda en este sentido— delegar las acciones del Programa a la trama de instituciones ya existentes y crear un adecuado mecanismo de monitoreo y evaluación.

## **LA OPERACION DE ALGUNOS COMPONENTES DEL PRONADER**

La inversión proyectada en el área corresponde a un 18% del monto total del Programa. Justamente aquí se construye la obra de riego más costosa del PRONADER. Hasta fines de



1993, se ha ejecutado únicamente el 14% de la inversión programada (ver cuadro 5, anexo 2). A continuación exponemos brevemente las acciones realizadas a la fecha en los principales ámbitos de intervención.

### **Relaciones interinstitucionales**

**Aspectos políticos.** En la implantación del Programa en SNP intervinieron, sin duda, factores políticos. Sin embargo, a diferencia del estudio de caso anterior, ello se desdibuja debido a la complejidad de las relaciones interinstitucionales —Estado, ONGs y OSGs—. La cercanía a la capital, Quito, hace que los factores políticos sean, parcialmente, una extensión de la dinámica política central. Al inicio del proyecto, durante la administración 1986–1992, la estrategia del partido de gobierno fue la de lograr la afiliación de dirigentes claves para ejercer su influencia política. Se buscaron acuerdos operativos con las organizaciones existentes para tratar de evitar que el reconocimiento por las acciones emprendidas sea aprovechado por otras formaciones políticas durante la campaña electoral. La administración actual no tiene una clara estrategia política. Sin embargo, se nota cierto recelo entre los funcionarios públicos y los integrantes de las OSGs y ONGs.

**Coordinación y descentralización.** Los mecanismos de coordinación diseñados para el Programa no parecen funcionar. Cada componente actúa de manera individual. Tampoco se establecen los nexos adecuados entre la UCA y las ONGs con responsabilidades en la ejecución del Programa (v.gr., el IEDECA).

El emplazamiento de los componentes en el área de la acequia "Guanguilquí–Porotog" y de los canales secundarios muestra una falta de concatenación entre componentes. Sólo cuatro comunidades tienen convergencia de tres componentes. En la gran mayoría sólo funciona un componente (ver cuadro 6 y mapa 1, anexo 2). Se observa, por ejemplo, (a) acciones de transferencia de tecnología sin validación previa; (b) miniproyectos del FODECO sin un adecuado sustento tecnológico y alternativas de comercialización; (c) un bajo perfil de las actividades de acompañamiento y seguimiento, debido al inevitable espaciamiento de visitas; (d) dificultades de empate entre el PRONADER y las prioridades campesinas; y (e) limitaciones para las actividades de estímulo a la participación.

Junto a la dispersión y descoordinación entre componentes, se observa también una alta concentración de las decisiones sobre el uso de los recursos en Quito. Este problema se ve atenuado por su cercanía del área. Sin embargo, los procedimientos son los mismos que en Playas de Higuera, lo que hace que los técnicos y promotores pasen gran parte de su tiempo en la capital.

**Criterios participativos en el equipo técnico.** Señalamos anteriormente que el equipo técnico muestra deficiencias en cuanto a asumir criterios participativos, pese a que algunos de ellos lo mencionan como elemento estratégico en el desarrollo. Parece predominar una visión instrumental: estos técnicos ven a la participación como recurso para la mejor

**ejecución de las acciones proyectadas, y no como un componente metodológico y, a la vez, un fin inherente a la acción. Se repiten las percepciones de que la participación sirve para facilitar la planificación de los componentes y la ejecución de algunos de ellos mediante las mingas. Sólo una minoría de los profesionales percibe la participación como una estrategia fundamental de trabajo y como elemento básico para la sostenibilidad de las acciones más allá de la vida del proyecto. Este factor conceptual, sin duda, incidirá en las metas de participación que los técnicos se propongan.**

**En general, se repite lo que encontramos en relación a la UCA de Playas de Higuierón: no hay una visión estratégica de la participación. En un plano operativo, hay dificultades para identificar los mecanismos de participación pero, además, no hay consensos y criterios compartidos entre los miembros de la UCA respecto al tema. Ello se refleja, entre otros aspectos, en el tema sobre la intervención de los campesinos en la elaboración del POA (cuadro 7, anexo 2): mientras para algunos técnicos es inexistente; para otros, es alta. En todo caso, se sabe que los campesinos no han participado en la elaboración del plan anual.**

**El equipo técnico señala los siguientes factores que limitan la participación (ver cuadro 8, anexo 2): (a) limitaciones estructurales de la situación campesina (migración, terrenos comunales, etc.); (b) actitudes de los campesinos (desconfianza, mal funcionamiento del Comité Campesino); y (c) la dinámica de la UCA (descoordinación y deficiente movilización). Es decir, se trata de factores externos que no competen al equipo técnico; observamos, así, una reticencia de los técnicos a cuestionar autoreflexivamente su propia práctica.**

**La organización, que en el espíritu del Programa es uno de los mecanismos de participación y de sostenibilidad, no ha sido asumida en su verdadera dimensión. Cada componente crea un grupo de referencia particular para su ejecución. Se ha perdido de vista el poder de la comuna para establecer normas de aplicación general y para legitimar y sancionar acuerdos de trabajo. Los acuerdos se realizan con grupos *ad-hoc* de comuneros para una acción determinada. En las entrevistas realizadas para este estudio, los miembros de organizaciones demandan que las actividades se negocien con la asamblea de comuneros. De lo contrario —como ya ocurre— se corre el riesgo de que las acciones sean cuestionadas y bloqueadas por las comunas o por las OSGs. Este peligro lo observa claramente un técnico de una ONG, con amplia experiencia en SNP:**

**La comuna y la directiva comunal se complican cuando se forman organizaciones paralelas. Aquí mismo [Comuna Pitaná Bajo] hay ahora un tremendo problema. Hicieron una Junta propia para administrar el riego por aspersión. Para el agua entubada, que entre arriba [Asociación Pitaná] y acá es un solo sistema, conformaron otra Junta. Para la Luz Eléctrica, conformaron otra directiva con Presidente, Tesorero, etc. A más de eso, tienes el Comité de Padres de Familia de la Escuela, el Comité de Padres de Familia de la Guardería... no sabes quién hace qué. Es una confusión... Ahí tienes un enfrentamiento entre dos directivas, por decisiones inconsultas (Entr. 2-T-2).**

## Riego, validación y transferencia de tecnología<sup>12</sup>

*El acceso comunitario al riego.*<sup>13</sup> La acequia "Guanguilquí-Porotog" y sus canales secundarios, con un caudal de 190 l./seg., benefician, de distintas maneras, a 44 grupos campesinos, 8 particulares y 2 cabeceras parroquiales.<sup>14</sup> El riego en esta área tiene una larga historia de iniciativas campesinas, con apoyo de organizaciones sindicales y de ONGs. El canal pertenece originariamente a una hacienda. En el contexto de la reforma agraria, las comunidades campesinas accedieron a una mayor proporción de tierras a través de la liquidación de formas precarias de producción y por compra de tierras. Junto a esta redistribución de tierras, se desató una controversia en relación a los derechos de agua. En 1980, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) dictó sentencia en primera instancia que favorece con un 80% del caudal a las haciendas. Las comunidades respondieron desordenadamente apelando la sentencia; se dieron muchas iniciativas, sin coordinación y coherencia entre sí. A partir de 1977, el CAAP viene interviniendo en un esfuerzo por

... esclarecer los distintos intereses de los grupos de comunidades existentes sobre este conflicto, tratando de descubrir con los campesinos puntos de coincidencia colectiva y formulando propuestas técnico políticas para la discusión y resolución de los problemas (Cisneros y Patiño, 1993: 2-3).

Este proceso duró alrededor de un año, durante el cual se arribaron a los siguientes consensos:

i) El conflicto principal no era entre comunidades, sino de estas con el INERHI y las haciendas; ii) El agua debería ser para todos, aunque sea un poquito, pero para todos; iii) Era necesario consolidar la posesión y hacer funcionar el canal, para lo cual se requería trabajar y ese aporte en el trabajo generaba derechos sobre el agua; iv) Continuar la lucha por conseguir una sentencia que recoja las necesidades de las comunidades; v) Ante el enorme déficit de agua se requiere trabajar en fuentes adicionales que alimenten las acequias principales (Cisneros y Patiño, 1993: 3).

Esta propuesta, apoyada por todas las comunidades, llevó a rehabilitar la acequia que estaba destruida y a la reversión de la sentencia del INERHI en 1986, adjudicando un 80% del

---

12. Estos componentes se ejecutan en la subárea de Canguahua.

13. Para mayores antecedentes, ver Cisneros (1987) y Cisneros y Patiño (1993).

14. Las diversas fuentes no coinciden en la estimación del número de grupos campesinos que beneficia este sistema. La cifra referida está tomada del "Anexo 1" del Convenio entre el MBS y el IEDECA (cfr. MBS, IEDECA, 1993). Este documento señala que las organizaciones de usuarios son dinámicas y están sujetas a constantes cambios.

caudal a las comunidades. Entre 1986 y 1990 se da un proceso de fortalecimiento organizativo durante el cual se atenúan los conflictos entre comunidades. Y, a partir de 1991, se plantea como prioridad la optimización de conducción y reparto del agua.

Esta experiencia fue reconocida por el PRONADER, especialmente por las misiones del Banco Mundial, de manera que la participación del CAAP —y, posteriormente, su reemplazo, el IEDECA— en el uso de algunos recursos para la operación, mantenimiento de obras de riego y capacitación de los usuarios, quedó establecida en el documento de préstamo. Paralelamente, el IEDECA consiguió fondos de otras fuentes para invertir en el área y conformar lo que denomina "Proyecto de apoyo a la producción y organización campesina de Cayambe".

Cabe destacar que los campesinos presionaron, a través del IEDECA, para que el IICA y la SSDR-MBS no aceptaran el estudio contratado por el INERHI. Este estudio proponía que el sistema del "Canal Guanguilquí-Porotog" era anti-técnico ya que tiene, entre otros, aspectos, alrededor de 42 tomas. En su lugar, el estudio proponía borrar lo existente y establecer 8 tomas y que el 75% del área regable utilizara riego por aspersión (cfr. Entr. 0-T-2). Podemos, en consecuencia, inferir que, en el caso del componente de riego, la presencia campesina sí se manifestó en el diseño del proyecto.

***Relación entre los agentes externos y las comunidades.*** Según el diseño del PRONADER, éste debería apoyar con recursos las acciones que realiza el IEDECA en el ámbito de riego. El compromiso principal del Programa son las inversiones en el llamado Proyecto "Oyacachi" que permitirá aumentar el caudal del canal existente de su capacidad actual de 1.000 l./seg. a un total de 1.246 l./seg. —se trata también de la mayor obra prevista en el PRONADER—. <sup>15</sup> A la fecha, se han logrado ciertos avances para establecer la relación con la ONG; sin embargo, el IEDECA no reconoce públicamente estar trabajando con el PRONADER <sup>16</sup> y es muy crítico de su actuación, como lo expresa uno de sus funcionarios:

La presencia del DRI en sí es muy fragmentada y localizada. No tiene una estructura en qué apoyarse, a dónde dirigirse. En este caso el IEDECA u otras instituciones lo que han hecho es buscar la Junta de Aguas para desde allí buscar formas de entrar en las comunas. El DRI ha operado de manera diferente: "Me voy a Pitaná Bajo y armo un plan de Forestación y punto." Así, están en algunas comunas con acciones específicas, pero sin impacto. Eso no ha dado una buena imagen de lo que sería el DRI, a pesar de los esfuerzos, hay dispersión (Entr. 2-T-2)

---

15. Esta obra beneficiará sólo a 32 comunidades, los dos centros parroquiales y siete particulares.

16. Ver, por ejemplo, Cisneros y Patiño (1993), trabajo presentado en una reunión sobre experiencias de riego en el país.

Uno de los asuntos que ha complicado las relaciones entre el Programa y la ONG es que la ejecución del componente de riego está segmentada en al menos tres aspectos: (a) la construcción de obras y su supervisión; (b) la administración del mantenimiento y operación de los sistemas, incluida la capacitación para su transferencia a los usuarios; y (c), el uso y técnicas de riego. A la fecha, el IEDECA y la SSSDR-MBS han firmado un convenio para llevar adelante el segundo aspecto. Adicionalmente, el IEDECA ganó una licitación para hacer obras de distribución de agua<sup>17</sup> y su realización fue tan exitosa que se construyeron más obras de lo previsto en el convenio.<sup>18</sup> El IEDECA, empero, no se hizo presente en el concurso de construcción de los módulos de riego por aspersión —tecnología que no ha tenido la acogida esperada— ni tampoco en la construcción y supervisión del Proyecto "Oyacachi".<sup>19</sup> Los aspectos de uso y técnicas de riego han estado en manos de la DEATT-MAG y del INIAP. Este cruce de responsabilidades entre agentes ejecutores no contribuye a generar un proceso participativo: confunde a los usuarios e impide racionalizar las inversiones.

El convenio entre la SSSDR-MBS y el IEDECA establece una serie de responsabilidades individuales y conjuntas para llevar adelante la operación y mantenimiento de las obras. Estas incluyen (a) promocionar la organización y legalización de las Juntas de usuarios, (b) levantar el padrón de usuarios, (c) establecer los turnos y la dotación de agua, las tarifas de mantenimiento y las obras de mantenimiento, y (d) la capacitación para la transferencia a los usuarios de la administración y mantenimiento del sistema. El monto aproximado del convenio es de S/. 89 millones para la operación y mantenimiento y S/. 143 millones para capacitación en el año 1993-94.<sup>20</sup>

Quedó fuera de este convenio el uso de los módulos demostrativos de riego por aspersión. Ello debería ser competencia de la DEATT-MAG. Se han concluido dos módulos demostrativos y tres están en distintos momentos de ejecución por diversos problemas: incumplimiento de contratistas, presencia de rocas no previstas en el diseño, los costos mayores a los previstos, y, lo fundamental, la negativa de los técnicos a difundir esta tecnología (la "llovedora"). Algunos campesinos, sin embargo, la aprecian positivamente, como lo manifiesta un dirigente comunitario:

---

17. Cada obra tuvo un costo aproximado de S/. 60 millones.

18. Es difícil precisar el alcance de esta superación de metas ya que tiene repercusiones legales. En todo caso, el IEDECA abarató costos porque muchos de los trabajos se basaron en mingas comunitarias que no son pagadas.

19. No existe ningún mecanismo de participación campesina en la fiscalización y supervisión de obras. Sin embargo, se entretienen de hecho ciertos mecanismos informales de seguimiento de las obras. En general, el gran silencio es lo relacionado a los costos e inversiones de las obras. Es en este aspecto donde el Programa debe inventar mejores mecanismos de seguimiento.

20. Para los detalles de este arreglo, véase el convenio entre el MBS y el IEDECA (MBS, IEDECA, 1993), suscrito en 1993.

Todos los comuneros salimos con pico y pala para hacer los trabajos que se necesiten para el reservorio construido en terrenos de la comunidad (Entr. 2-C-1).

El problema es que la ejecución de las obras no se concerta con el conjunto de la comuna y, hasta el momento, sólo se observan pequeñas obras:

programas muy pequeños que no dan significancia. Por un poquito, entonces la gente está muy molesta, entonces no reúnen, no participan en las mingas todo eso. El proyecto en sí debe ser contemplado a acuerdo de la comunidad, lo que es más necesario (Entr. 2-C-1).

**Relación validación y transferencia de tecnologías y riego.** La segmentación de la ejecución del programa de riego en tres instancias administrativas no ayuda a la coordinación de éste con los demás componentes. Las obras de riego están claramente desarticuladas con la validación y transferencia de tecnologías. Por ejemplo, en Porotog se montó un sistema demostrativo de aspersión, pero no se ha trabajado ni en validación ni en transferencia tecnológica. Además, el sistema y su uso benefician sólo a un grupo de la comuna que funciona al momento como pre-cooperativa. Dice un dirigente del grupo beneficiado:

Estamos implementando el riego en 30 hás. que son de 23 socios [de 40]... Le he hecho solicitud para el resto. [Ellos] han puesto problemas conmigo: que yo como dirigente le he dado sólo a las 23 personas y el resto está sin ese material. Pero yo les he dicho a la gente: bueno, compañeros, esto es como un piloto, pero algún día el servicio se ha de extender a los demás (Entr. 2-C-1).

La imagen del Programa que tienen los campesinos es una que reconoce casi exclusivamente la dotación de infraestructura. Según un dirigente, ni el componente de transferencia de tecnología ni su metodología de capacitación son adecuados:

El DRI debería contemplar el aspecto agropecuario como se estaba trabajando, pero debe ver más desde la parte técnica, debe dar a los compañeros un curso de capacitaciones, de muestras, alguna de esas cosas, no. Para incentivar a la gente, porque eso no hubo, entonces no se tiene interés. Claro que se siembra así demostrando pero muy general las explicaciones, sin ningún sentido no, eso es (Entr. 2-C-1).

Para los campesinos, es claro que los medios de difusión y de adopción se deciden al arbitrio de los técnicos. Así, por ejemplo, como lo argumenta un informante, la selección de los sitios de implantación de parcelas demostrativas se lo hace de manera discriminatoria:

Por qué no hacen en una comunidad campesina estas parcelas demostrativas... Por ejemplo acá, ocho años apoyando el Ministerio de Agricultura y eso no se ha extendido, sólo se ha hecho para uno o sea para beneficio personal. Eso no sería el desarrollo; tiene que ser integral y general para todos. Por ejemplo, aquí en la comuna mismo debe hacerse las parcelas demostrativas en la parcela de un campesino, pero por ejemplo, acá se está haciendo en donde una persona y no está compartiendo a los demás. Entonces no pasa nada, entonces vienen a evaluar a ver la gente de afuera no, vienen como está el avance del trabajo todo eso, y muestran solo una parcela como ahora y los demás compañeros nada, por ejemplo más arriba vamos a preguntar a un compañero campesino, si esta trabajando el DRI va a decir que no, prácticamente así está pasando (Entr. 2-C-1).

Pese a todo, se reconoce que en ocasiones los campesinos logran un nivel de participación. La posibilidad de un diálogo entre técnicos y campesinos se demuestra en este comentario:

Sí, o sea claro que la oficina dicen otra y nosotros decimos otra forma también un poco participando con nuestro conocimiento. Entonces nos ponemos de acuerdo, así trabajar a mediados no (Entr. 2-C-1).

En suma, la ejecución del Programa en SNP no ha logrado establecer una adecuada comunicación entre los componentes aquí analizados. Ello es especialmente complejo toda vez que el IEDECA y el PRONADER trabajan con diferentes metodologías y tienen horizontes diversos en torno a su relación con los campesinos: el IEDECA busca la participación campesina y ve en la comuna un mecanismo redistributivo; el PRONADER tiende a privilegiar una interlocución individualizada con su "clientela".

**Operación y mantenimiento de obras.** Existe ya un sistema de tarifas para la operación y mantenimiento de las obras que toma en cuenta el volumen del agua, los jornales y las multas. Se ha estimado que el costo de manutención y operación del sistema por hectárea actualmente bordea los S/. 180.000 por año; empero, sólo se recauda un monto de alrededor de S/. 35.000 anuales por hectárea. Es decir, el actual sistema de tarifas no está bien planteado. Sin embargo, con la puesta en funcionamiento del Proyecto "Oyacachi", se prevé que los costos anuales de operación y mantenimiento (de los sistemas secundarios y terciarios) por hectárea se reducirían a S/. 50.000. De esta manera, la recaudación se aproximaría a los costos reales (70%). Hay, pues, mucho que recorrer en la implantación de una administración eficaz del sistema. Sin embargo, para fines de este trabajo nos interesa destacar que los campesinos y sus organizaciones participan actualmente en la financiación de los costos de operación del sistema de riego.

La participación de los campesinos en el proceso de implantación de un sistema de administración de las obras de riego, medida en términos de su capacidad organizacional, no es homogénea (ver cuadro, anexo 2). Hay limitaciones que deben ser superadas. Según nuestra investigación, sólo 4 organizaciones tienen un buen desempeño bajo condiciones

participativas; para éstas, sus principales problemas son participación de las bases y pago de cuotas.<sup>21</sup> Catorce organizaciones tienen un desempeño satisfactorio y 22 uno malo. Para ambos grupos, las deficiencias mayores son en cuanto a su capacidad administrativa, seguida de su capacidad técnica y de la participación de sus bases. El mayor activo del conjunto de organizaciones es el cumplimiento de los compromisos de trabajo para el mantenimiento (Arrobo, 1993); ello, junto a sufragar parcialmente los costos, les otorga derechos de acceso al agua. A su vez, su mayor deficiencia es la capacidad administrativa, la participación de las bases y la capacidad técnica. Estos resultados demuestran los desafíos pendientes que deberá enfrentar el IEDECA en el marco de sus programas de asistencia técnica y capacitación y de su convenio con el MBS.

### **Relaciones ONG-OSG-PRONADER: el caso del FODECO**

Revisamos en este punto dos experiencias de miniproyectos en el campo de la post-cosecha incorporados al programa FODECO.<sup>22</sup> Ambos se inscriben en una estrategia de desarrollo global de una OSG, la UNOPAC, con el apoyo de una ONG. Esta organización ha mantenido relaciones con los técnicos ejecutores de la UCA con el fin de impulsar algunos miniproyectos de producción comunitaria.

La UNOPAC propuso la realización de dos microproyectos específicos: (a) la construcción de un silo de germinación de semillas de papa y la siembra de 3 hás. de papa en el terreno intercomunal con el fin de producir semilla para el uso de sus asociados; y (b), la instalación de un molino para la producción de pinol con el grupo de mujeres del Comité Barrial "Galápagos". En ambos casos, luego de la aprobación de las respectivas propuestas, se presentaron problemas con los técnicos de la UCA en la realización de los proyectos.

En el caso del primer proyecto, la construcción del silo y la siembra de papas, correspondía a los técnicos de la UCA gestionar los fondos para su ejecución. La propuesta preveía la construcción del silo por parte de la UNOPAC según un diseño propio de la organización (se trataba de la réplica de otro existente en la organización con el fin de ampliar la capacidad de almacenamiento). El Programa debía aportar los materiales necesarios para la construcción. El problema que se presentó fue el considerable retraso en la entrega de los recursos requeridos para la construcción, lo cual obligó a la organización a invertir recursos

---

21. El indicador usado en este estudio toma en cuenta los siguientes aspectos: (a) la renovación interna de la dirigencia; (b) el cumplimiento de los socios respecto del pago de contribuciones a la organización; (c) el cumplimiento de los socios respecto de los trabajos emprendidos por la organización; (d) el grado de participación de las bases en las decisiones de la organización; (e) la capacidad administrativa de la organización; y, (f) la capacidad técnica de la organización. Cada aspecto fue objeto de una valoración de 1 (más bajo) a 5 (más alto). La fuente de información o valoración son los técnicos del IEDECA, con experiencia en la zona por más de diez años, y los promotores campesinos que tienen a su cargo la supervisión de las áreas de riego en 42 organizaciones (cfr. Arrobo, 1993).

22. El siguiente capítulo se refiere en detalle al surgimiento y experiencia organizativa de la UNOPAC.



propios a fin de avanzar en los trabajos.<sup>23</sup>

Los problemas presentados fueron mayores en la siembra de papas. Como se trataba de parcelas destinadas a la producción de semilla de buena calidad, se requería que la semilla usada reúna requisitos de tamaño, variedad y características sanitarias adecuadas para este propósito. La provisión de la semilla estuvo bajo la responsabilidad de los técnicos de la UCA; sin embargo, la semilla entregada el día programado para la siembra, tuvo que ser devuelta por su deficiente calidad (especialmente por problemas fitosanitarios). Nuevamente, la UNOPAC debió adquirir la semilla por sí misma y con sus propios recursos y, posteriormente, gestionar ante el Programa (durante 3 meses de trámites) la devolución de los recursos invertidos.

El segundo miniproyecto, destinado a la producción de pinol, fue elaborado por el grupo de mujeres<sup>24</sup> y la UNOPAC, con asesoramiento de los técnicos del PRONADER de Quito y del IICA. Fue presentado como proyecto de gestión directa de una ONG, con la intención de evaluar la posibilidad de agilizar los trámites. No obstante, los técnicos de la UCA de Cayambe obstaculizaron su tramitación por cuanto se sintieron desplazados al no haber participado en el proceso de elaboración de la propuesta. Gracias a las gestiones y presiones ejercidas desde las oficinas del PRONADER y del IICA en Quito, se logró el acuerdo para que la UCA realice el trámite respectivo para su posterior aprobación.

Una vez aprobado, los técnicos de la UCA debían realizar las adquisiciones previstas para la ejecución del proyecto y brindar apoyo al grupo de mujeres en la capacitación contable. Empero, el jefe de la UCA decidió comprar un molino distinto —y más barato— al previsto en el diseño del proyecto. El molino adquirido no reunía las características adecuadas para la elaboración del pinol, ni permitía obtener rendimientos que garanticen la rentabilidad en el proyectado servicio de molienda a particulares. Esta situación paralizó nuevamente el miniproyecto hasta que la organización encontrara recursos complementarios de otras fuentes, realizara la venta del molino comprado anteriormente y adquiriera el molino originalmente previsto.

Las mujeres del grupo involucrado tuvieron que invertir gran cantidad de tiempo en este proceso. También manifestaron quejas respecto a la relación con los técnicos de la UCA, por considerarla demasiado vertical y por la poca apertura que brindaban para canalizar las sugerencias del grupo. Al mismo tiempo, para continuar con la operación del proyecto, se vieron obligadas a seguir moliendo el pinol a mano (en piedras de moler) o llevar el

---

23. Los participante directos de este proyecto fueron fundamentalmente hombres jóvenes con un promedio de edad de 31 años (73%); más de la mitad de ellos tiene acceso individual a lotes de tierras menores a 0,25 há. y sólo un 10% a una extensión de más de 1 há.

24. Este grupo de mujeres no tiene acceso a tierras. Sólo dos de ellas tienen actividades remuneradas más o menos permanentes. Todas ellas participaban en la elaboración de pinol de manera manual, según pedidos. Son mujeres maduras (40 años en promedio), con algún nivel de alfabetización.

producto a moler en otra localidad con los consiguientes incrementos en los costos de producción (transporte y pago de molienda). Pasaron cerca de ocho meses desde la aprobación del proyecto hasta la resolución del problema.

Los aspectos descritos anteriormente ilustran las dificultades por las cuales atraviesa el PRONADER para lograr el éxito en la gestión de miniproyectos productivos con grupos campesinos y con ONGs. La falta de agilidad en la ejecución de las propuestas, la negligencia de determinados promotores y técnicos de campo, la selección de los jefes de área en base a criterios de filiación política, la escasa apertura de los equipos técnicos de campo a las propuestas de las organizaciones, la desconfianza en las capacidades de los "clientes" para la entrega de responsabilidades directas de gestión, la mínima existencia de mecanismos operativos y permanentes de participación real de las organizaciones en la toma de decisiones y en la definición de propuestas, y las actitudes verticales de los técnicos de campo en su relación con la gente, constituyen los principales obstáculos a salvar para lograr la gestión exitosa con participación directa de los actores en los programas del PRONADER. La experiencia descrita nos muestra las limitaciones en las relaciones con ONGs a nivel de las áreas y la necesidad de poner en práctica otras modalidades que viabilicen la presencia de estos agentes en el Programa.

**CAPITULO VI**  
**ESTUDIO DE CASO 2:**  
**LA UNOPAC<sup>1</sup>**

**EL PROCESO DE CONSTITUCION DE LA UNOPAC**

**Los orígenes**

La mayor parte de las comunidades de la parroquia de Ayora, al norte de la Provincia de Pichincha, se estructuraron como organizaciones durante la década de 1970<sup>2</sup> con el objeto de obtener servicios públicos, principalmente escuelas, agua entubada y electrificación.<sup>3</sup> Hasta fines de 1986, las organizaciones del área no muestran una identidad propia y son altamente heterogéneas (cfr. Larrea, 1994).

El sismo de marzo de 1987, que afectó a la mayoría de viviendas de la zona, creó una situación de emergencia que requería respuestas colectivas y abrió la posibilidad de confluencia y coordinación de esfuerzos entre las comunidades campesinas y algunas organizaciones barriales —de ascendencia campesina— del centro poblado de Ayora. La emergencia motivó la participación comunitaria principal e inicialmente para la reconstrucción de las viviendas.<sup>4</sup>

En esta coyuntura jugó un papel clave el **Equipo Pastoral de la Parroquia Eclesiástica de Ayora**, quien con el apoyo del **Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES)**, una ONG con sede en Quito, y de profesionales independientes vinculados a la Parroquia, formularon y ejecutaron un proyecto de reconstrucción de viviendas. La propuesta buscó, a más de atender la necesidad de vivienda, estimular la participación

---

1. Esta sección se basa en el estudio realizado por Larrea (1994). En ocasiones, la redacción parafrasea extensamente este informe.

2. Si bien las comunidades se estructuran como tales desde la década del 70, los barrios del centro poblado de Ayora surgen como organizaciones en 1987. A partir de 1989, las comunidades y barrios filiales de la UNOPAC inician los trámites legales para su reconocimiento como organizaciones jurídicas.

3. Sólo en un caso se estructuran en torno a la consecución de tierras.

4. La participación comunitaria permitió construir en un año 420 viviendas y reparar 70. El ahorro generado por el aporte de las comunidades en materiales y mano de obra abrió la posibilidad de ampliar la cobertura del proyecto de reconstrucción hacia los barrios del centro poblado. El aporte comunitario tuvo una incidencia significativa en los costos del proyecto, cuyo presupuesto original solamente contemplaba la construcción de 280 viviendas (cfr. CEPLAES, 1988).

campesina y la organización comunal e intercomunal. El equipo pastoral católico se convirtió en el eje articulador del proceso organizativo durante la reconstrucción y en el canal de ayuda externa para financiar las actividades.

El carácter comunitario de la propuesta de reconstrucción introdujo cambios a nivel de la familia, la organización de base y la relación intercomunitaria.<sup>5</sup> La demanda de trabajo que exigió la reconstrucción dinamizó el papel de la mujer al interior de la familia y la comunidad. Son las mujeres, ante la ausencia de los varones migrantes —cuya salida temporal se acrecentó por la emergencia del terremoto—, quienes tuvieron un papel decisivo en la reconstrucción. A sus tareas domésticas tradicionales y a su trabajo en la agricultura, se sumaron mingas para elaboración de adobes, transporte de materiales de construcción, minado de piedra y preparación de ollas comunitarias. Se abrió la oportunidad, antes negada, de que tomaran decisiones en la planificación y coordinación de las tareas de la reconstrucción (cfr. Larrea *et. al.*, 1990).

En este contexto, las organizaciones de base cobraron una nueva dinámica. En algunas de ellas se fortaleció la cohesión interna y se ordenó su funcionamiento (periodicidad en reuniones, clarificación del papel de los dirigentes, etc.). Las organizaciones demandaron de los dirigentes una labor de planificación y seguimiento de las acciones, discusión interna y canalización de inquietudes de la base (cfr. CEPLAES, 1988). Es decir, la reconstrucción de viviendas inició el desarrollo de una identidad e historia común que conduciría a la constitución formal de una OSG, la **Unión de Organizaciones Populares de Ayora (UNOPAC)**, a finales de 1988. Se trata de una experiencia que permitió a las organizaciones de base vislumbrar la posibilidad de enfrentar conjuntamente la lucha por la dotación de infraestructura comunitaria. Esta motivación es determinante para la conformación de la UNOPAC y es canalizada a través de la búsqueda de recursos del provenientes del Estado y tanto como de ONGs.

### **La UNOPAC y el Proyecto Integral Ayora (PIA)**

Paralelamente a la reconstrucción de viviendas, las ONGs mencionadas propiciaron la formulación un amplio proyecto de desarrollo de la zona —el "**Proyecto Integral Ayora (PIA)**"— para dar una respuesta a la diversas necesidades de las comunidades. En el diseño de este proyecto tienen una intervención protagónica el equipo pastoral y los técnicos vinculados al proceso de reconstrucción. La propuesta fue consultada e informada a las organizaciones de base. Si bien el PIA no surgió como una demanda e iniciativa de las comunidades y barrios, la coordinación desarrollada hasta ese momento por las organiza-

---

5. Durante el proceso de reconstrucción de viviendas, los responsables del proyecto (equipo pastoral y técnicos de apoyo) y las comunidades acordaron que las familias beneficiarias debían pagar el valor de los materiales recibidos con jornales de trabajo en la construcción de las viviendas de las demás familias de su comunidad. Cada comunidad llevaba las cuentas de los jornales de trabajo ("rayas") aportados por cada familia.

ciones permitió impulsar las actividades del Proyecto.<sup>6</sup>

La propuesta del PIA tuvo tres objetivos centrales: (a) fortalecer los niveles organizativos existentes en la zona e impulsar la formación y posterior desarrollo de una organización de segundo grado; (b) promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; y (c), capacitar a los recursos humanos de las organizaciones en aspectos técnicos y organizativos, en la perspectiva de impulsar procesos y programas autogestionarios. Inicialmente, el PIA definió cinco componentes: agricultura, salud y nutrición, construcción, comercialización e investigación–capacitación–comunicación. Posteriormente, en 1990, a partir del componente de capacitación se inició un programa de la mujer.

Luego de un proceso de evaluación realizado a fin de 1990,<sup>7</sup> con el objeto de lograr mayores niveles de articulación entre las actividades de los distintos componentes, se establecieron tres ejes de intervención: (a) los programas de producción, comercialización y crédito; (b) los programas de servicios y promoción social; y (c), los programas de capacitación y comunicación. A su vez, estos tres campos se relacionan entre sí en torno a un objetivos central del PIA: el fortalecimiento organizativo de la UNOPAC como OSG.

Los niveles organizativos existentes al inicio del PIA no condujeron a una inmediata apropiación del proyecto por parte de las organizaciones; tampoco estaban en la capacidad de conducirlo. Para la ejecución del PIA se conformó el **Equipo Técnico de Apoyo (ETA)**,<sup>8</sup> integrado por profesionales de distintas disciplinas, tanto locales como de Quito,

---

6. En PIA fue elaborado en 1988 y recibió apoyo financiero de una ONG noruega (Ayuda Popular Noruega, APN) que proporcionó los recursos para la reconstrucción de viviendas.

7. Esta evaluación tuvo implicaciones en torno a tres aspectos: la redefinición de la estructura global del proyecto; la precisión de líneas de trabajo y estrategias más específicas en los componentes; y, la orientación general del proceso de transferencia del PIA a la UNOPAC. Se realizaron dos evaluaciones: una interna impulsada desde el ETA y una externa efectuada por un equipo de tres consultores (cfr. Albán et. al., 1989). En la evaluación participaron los responsables de la UNOPAC. Los acuerdos y cambios resultantes fueron decididos e impulsados conjuntamente por el ETA y la directiva central de la UNOPAC.

8. La propuesta del PIA requería una instancia técnica de conducción del proyecto que brinde un acompañamiento cercano a las organizaciones. El ETA se conformó, inicialmente, con 9 técnicos externos (un ingeniero civil a tiempo completo y otro a medio tiempo, una asesora de comercialización, una nutricionista, dos médicos, una ingeniera agrónoma y dos capacitadores) y 5 profesionales y/o promotores proveniente de la zona (un promotor–capacitador, un agrónomo, una secretaria, una contadora y un chofer). Posteriormente se integró una promotora para el programa de la mujer. En la medida en que se produjo una mayor participación y apropiación de las responsabilidades por parte de la UNOPAC, el personal del ETA se redujo progresivamente. En la actualidad, el ETA está conformado por 3 técnicos externos (un asesor de programas productivos y de construcción, un asesor–capacitador a medio tiempo y una ingeniera agrónoma) y por 5 profesionales/promotores locales que asumen responsabilidades de conducción de los programas (capacitación, agricultura, programa de la mujer y asesoría contable).

el cual ofrece a la UNOPAC un soporte técnico para el desarrollo de las propuestas.<sup>9</sup> A partir de la conformación del ETA, el PIA se autonomiza del equipo pastoral.

El Proyecto se ejecutó entre 1988 y 1992. Al inicio, la responsabilidad total respecto a la planificación, conducción, ejecución y desarrollo recayó en el ETA, con el convencimiento de que debía ser transferido a la UNOPAC. Como resultado de ello, desde 1991 el PIA fue cogestionado por el ETA y la UNOPAC. De cara a la capacitación de recursos humanos de las organizaciones y con el fin de incorporar formas de participación directa en la realización de las primeras acciones impulsadas por los componentes del PIA, se promovió el nombramiento de delegados de las comunidades y de coordinadores-promotores de cada componente. Esta estructura para la ejecución del PIA se conformó paralelamente a la constitución de la UNOPAC y al nombramiento de su directiva central. Una vez creada formalmente la UNOPAC, los coordinadores y delegados de componentes se incorporaron a la estructura de la OSG.

### **La apropiación del Proyecto por parte de la UNOPAC**

La transferencia del PIA, del ETA a la UNOPAC, fue parte de la metodología del Proyecto y está vinculada a su estrategia de desarrollo organizativo. El proceso tuvo tres momentos.

La etapa inicial (1988-1990) fue de formulación de un enfoque metodológico y llevó a la UNOPAC a adoptar lineamientos concretos para viabilizar el proceso de transferencia. Sin embargo, el ETA no tuvo claridad respecto a las implicaciones de su propuesta: apresuró el proceso forzando los ritmos de la UNOPAC y los niveles reales de gestión y desarrollo organizativos.

La etapa tuvo varias fallas. Creó expectativas desmedidas en la gestión de la UNOPAC sin que ésta tenga las bases administrativas adecuadas. Se le entregó apresuradamente las responsabilidades sin que exista una madurez respecto a los criterios metodológicos para la realización de las actividades y cuando los programas concretos de trabajo estaban todavía en una etapa de despegue. Adicionalmente, la transferencia del Proyecto se centralizó en el grupo de dirigentes y coordinadores de la UNOPAC, sin que tenga mayores repercusiones a nivel de las bases. Ocurrieron confusiones en las instancias de toma de decisiones y en los papeles específicos del ETA y la UNOPAC y se generaron tensiones entre estas instancias. En la práctica, era clara la dependencia de la UNOPAC respecto al ETA para la definición de las líneas de trabajo, la planificación y la realización de las actividades.

Los logros de esta etapa son un mayor flujo de información respecto a las actividades del

---

9. El equipo tiene una existencia legal (Cooperación de Desarrollo de Ayora) que, sin embargo, no cobró vida propia, ya que la intención no era formar una ONG la propietaria del PIA sino avanzar hacia la creación y transferencia de actividades a la UNOPAC.

PIA entre el ETA y la UNOPAC, una cierta maduración sobre los alcances y limitaciones del Proyecto, y la ampliación de los espacios de participación de la UNOPAC.

El segundo momento (1990), de corta duración, es de maduración de la propuesta y de confrontación con las prácticas de la UNOPAC. Se caracteriza por el desarrollo de una reflexión respecto al proceso de transferencia, así como por la definición más clara de papeles, competencias específicas y mecanismos de relación del ETA y de la UNOPAC.

A partir de una crítica de la etapa anterior y de una mayor comprensión de la capacidad de gestión real y potencialidades de la UNOPAC, se asume la transferencia en otros términos: un proceso progresivo ligado al desarrollo efectivo de la organización y en busca de la cogestión. La propuesta central fue la de consolidar la apropiación por parte de la UNOPAC de la planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación de los programas del Proyecto. Del mismo modo, se redimensionó el papel del ETA, especialmente en lo que se refiere a la capacitación y asesoría a la UNOPAC. Una de sus papeles sería, precisamente, consolidar las propuestas concretas de trabajo.

El tercer y último momento, a partir de 1991, es de concreción de la transferencia en un proceso sostenido y progresivo que permite efectivamente alcanzar una cogestión del Proyecto. La etapa se caracteriza por la consolidación de actividades iniciadas en años anteriores y una mayor interrelación entre ellas, la apropiación de las actividades por parte de la UNOPAC, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y manejo de los recursos, y el reordenamiento de los distintos programas. La apropiación más directa de la gestión y toma de decisiones por parte de la UNOPAC generó, en unos casos, dinámicas interesantes de consulta a las bases y, en otros, de reflexión al interior de las instancias de decisión de la OSG: los encuentros y asambleas de dirigentes. Esta situación contribuyó a fortalecer los espacios democráticos al interior de la UNOPAC.

### **La UNOPAC actual**

El proceso de desarrollo organizativo de la UNOPAC generó mecanismos democráticos de participación de la población (v.gr., congresos semestrales, asambleas mensuales de dirigentes, entre otros) y consolidó la estructura organizativa interna (v.gr., directiva central, delegados de las comunidades y coordinadores de componentes; ver diagrama, anexo 2). Se capacitaron también recursos para la gestión político-organizativa y para la administración y gestión económica.

Las organizaciones de base realizan reuniones periódicas de sus asociados. En estas reuniones se discuten los asuntos internos de cada organización, se informa sobre los distintos programas y propuestas de trabajo de la UNOPAC y se programan las actividades de la organización central. Las organizaciones de base cuentan con directivas elegidas democráticamente. Los dirigentes de base (dos de cada organización) se reúnen mensualmente en asamblea general de la UNOPAC. La asamblea general de dirigentes es un

organismo fundamental para la información y la toma de decisiones de la UNOPAC: toma decisiones y discute las líneas y planes generales de trabajo. Estos últimos los aprueba el congreso de dirigentes que se reúne cada seis meses. En estos encuentros participan tres dirigentes de cada organización de base, la directiva central, los coordinadores y algunos delegados de componentes. La asamblea de dirigentes nombra también un coordinador-promotor de cada componente cada dos años, responsable directo de la ejecución de los trabajos programados. Estos coordinadores canalizan la información a sus organizaciones y participan en la programación y evaluación de actividades, así como en la elaboración de propuestas de trabajo con el apoyo del Equipo Técnico.

La UNOPAC, como OSG, cuenta con una directiva central nombrada democráticamente por los representantes de las organizaciones de base para un período de dos años.<sup>10</sup> Se reúne semanalmente para evaluar la marcha de las distintas actividades, tomar resoluciones operativas, programar los trabajos y ejecutar las decisiones de la asamblea.<sup>11</sup> Al mismo tiempo, ayuda a madurar propuestas y líneas de trabajo que posteriormente son planteadas a la asamblea general o al congreso para su discusión y aprobación.

El progresivo desarrollo de los programas productivos y de servicios por parte de la UNOPAC ha implicado en el último tiempo la generación de una estructura administrativa, denominada "área de proyectos productivos", para su gestión, manejo económico y control. Muchos de los programas de los distintos componentes confluyen en esta estructura de manejo económico-contable. Sin embargo, la planificación general y la gestión técnica continúan bajo la responsabilidad específica de cada componente.

La estructura de la OSG es compleja. Los procesos de toma de decisiones se generan desde las diversas instancias y muchas veces implican consultas a los distintos actores hasta su discusión en los congresos. En este sentido el poder no se centraliza en la directiva central, la cual generalmente debe lograr consensos con los componentes involucradas y consultar, posteriormente, a la asamblea o al congreso.

## **LOS PROGRAMAS DE TRABAJO**

Los programas de la UNOPAC responden a tres líneas básicas: (a) proyectos productivos, comercialización y crédito; (b) servicios y promoción; y (c) capacitación y comunicación. Las actividades pueden ser centralizados (manejados por la OSG), comunitarias o familiares.

---

10. La directiva central es elegida en una asamblea electoral conformada por ocho representantes de cada comunidad y cinco representantes de cada barrio y de la asociación de mujeres. Estos representantes (electores) deben ser, a su vez, designados por la asamblea de la organización de base.

11. En estas reuniones, según el caso, participan algunos coordinadores de componentes y representantes del equipo técnico.



## **Programas productivos y de transferencia de tecnología**

**Programas centralizados.** Estos se refieren a la producción de dos terrenos intercomunales,<sup>12</sup> comercialización de granos, producción de harinas y un taller de carpintería. En todos estos programas se reinvierten los recursos y/o se generan utilidades que sirven para el financiamiento de las actividades de la UNOPAC. Estos programas presentan perspectivas económicas muy favorables.

El programa de comercialización concentra sus esfuerzos en granos. Ha alcanzado resultados positivos especialmente por los volúmenes comercializados<sup>13</sup> —que han crecido significativamente durante 1992 y 1993— y por su articulación directa y posterior al conjunto de programas productivos centralizados en la UNOPAC.<sup>14</sup> Constituye un mercado interesante para los productores familiares. Es gestionado totalmente por el "area de proyectos productivos".

La producción de los terrenos comunales se organiza con base a mingas semanales.<sup>15</sup> En los 4 ciclos agrícolas comprendidos entre 1989 y 1993 se registran 10.182 jornales de trabajo aportados por las organizaciones de base. La participación en cada ciclo agrícola varía entre los 2.000 y los 2.600 jornales por año. Anualmente se realizan entre 40 y 45 mingas, con una participación promedio de 60 personas por minga. El mantenimiento de los niveles de participación en las mingas durante estos 4 ciclos ha permitido garantizar la continuidad de la propuesta de producción de los terrenos intercomunales y contar con espacios demostrativos de experimentación y capacitación en aspectos técnicos agrícolas.

Si bien los niveles globales de participación en las mingas se mantienen constantes en los distintos ciclos agrícolas, si se observan altibajos en la participación de una u otra organización. Generalmente disminuye la participación cuando las organizaciones emprenden trabajos de envergadura en cada localidad (v.gr., empedrado de caminos, cavado de zanjas para instalación de sistemas de agua, construcción de capillas, etc).

---

12. Uno de los terrenos tiene una superficie de 17 hás. y, el otro, de 8 hás. Durante 1992, el PRONADER dio fondos a través del FODECO para montar un silo para semilla de papas.

13. A partir de un capital inicial de S/. 15.000.000 en 1991, en la actualidad los inventarios del programa de comercialización de granos tienen un valor de S/. 39.301.340. Debe considerarse que alrededor de S/. 14.000.000 provienen de los ingresos obtenidos por la producción de harinas.

14. Durante 1992 y 1993, el programa de producción de harinas arrojó una utilidad bruta de S/. 30.000.000. En la medida en que administrativamente el servicio del molino está separado del programa de producción de harinas, el capital de este programa es fundamentalmente de operación.

15. Dependiendo de las características del trabajo previsto durante la semana, y con el objeto de que las mingas sean manejables en relación al número total de participantes, el área de agricultura convoca a las organizaciones de base a participar en la minga con un número determinado de personas por organización. Este número oscila entre 3 y 10 participantes (generalmente 5).

La discusión colectiva, a través de la distintas instancias de la organización, permitió desarrollar y madurar los mecanismos de participación y distribución de utilidades existentes en la actualidad. Así, se generó un amplio consenso respecto a que la redistribución de utilidades de los terrenos intercomunales y de los programas productivos debía ser en función de los niveles de participación de cada comunidad en las distintas actividades de la UNOPAC. Este criterio es también aplicado para definir el acceso a otros beneficios y programas de la organización (v.gr., crédito de vivienda y crédito agrícola).

Para la distribución de las utilidades de los terrenos intercomunales se contabiliza el número anual de jornales aportados por cada organización de base. Una vez descontados los montos necesarios para su reinversión en el siguiente ciclo agrícola, se separa el 30% de las utilidades para gastos de gestión de la UNOPAC (bonificaciones a los dirigentes, mantenimiento vehículo, trámites, programas sociales, etc.) y el 70% restante se entrega a las organizaciones de base según el número de jornales aportados. Estos recursos alimentan un fondo de crédito rotativo administrado directamente por cada comunidad.<sup>16</sup>

En el caso de los restantes proyectos productivos centralizados, se asigna de la misma forma la cantidad susceptible de distribución (de acuerdo a la producción y requerimientos de ampliación de las inversiones), de la cual se reparte el 30% para las organizaciones de base y el 70% para gastos de gestión de la UNOPAC. En este caso se considera la participación de cada comunidad en las restantes actividades de la UNOPAC (otras mingas, asambleas, encuentros de dirigentes, actividades de capacitación, movilizaciones, etc.).<sup>17</sup>

**Programas descentralizados.** Son programas que apoyan la producción agrícola familiar mediante la realización de siembras en asociación,<sup>18</sup> crédito agrícola y fondos rotativos

---

16. De la utilidad neta producida por los terrenos intercomunales durante 1992 y 1993, se destinó S/. 3.500.000 por año para distribuir a las organizaciones de base para el fondo de crédito rotativo y S/. 1.500.000 por año para gastos corrientes de la UNOPAC. Si bien las cantidades distribuidas entre las organizaciones no son muy elevadas, han permitido la capitalización de los fondos rotativos y la ampliación de la cobertura y de los montos entregados como créditos a las familias directamente por las organizaciones de base. Estos créditos rotativos son valorados por los socios por la facilidad para obtenerlos (aprobación en asamblea de la comunidad según la participación del socio) y por su flexibilidad de uso (para cualquier necesidad: enfermedades, gastos para útiles escolares por la entrada a clases de los niños, etc).

17. El reciente congreso efectuado en abril de 1994 decidió distribuir el dinero de acuerdo a la participación de cada organización en los siguientes aspectos: 25% por la participación en instancias de toma de decisiones (asambleas, congresos), 25% por eventos de capacitación (encuentros zonales, cursos, encuentros de mujeres, etc.), 25% por la participación en marchas y movilizaciones, y el restante 25% por la participación en reuniones y otras actividades por parte de los delegados de las áreas. La cantidad distribuida a las organizaciones luego del ejercicio 1993 fue de S/. 2.100.000.

18. Mediante el programa de siembras en sociedad, la UNOPAC ha promovido la difusión de ciertos elementos tecnológicos en las parcelas familiares (v.gr., incorporación de abono verde en el suelo previo al cultivo, asociaciones de cultivos). La UNOPAC aporta con la preparación del suelo, las semillas y el 50% de otros insumos; mientras la familia beneficiaria aporta con el restante 50% de los insumos requeridos y el

comunitarios con intereses blandos.<sup>19</sup> En estos programas, así como en la producción de los terrenos intercomunales, se ha buscado desarrollar elementos tecnológicos alternativos que han conducido a la formulación y desarrollo inicial de una propuesta agroecológica.

***Programas productivos descentralizados con grupos de mujeres.*** Se han impulsado pequeños proyectos productivos (producción de aliños, pinol —miniproyecto apoyado por el FODECO—, habas enconfitadas) y de apoyo a la producción familiar (crianza de animales menores) como una dinámica derivada de un esfuerzo de promoción y capacitación de la mujer. Mediante este programa se promueve la formación de grupos de mujeres en los barrios y comunidades y se las capacita sobre temas de su interés. A la fecha, existen 11 grupos de mujeres activos.<sup>20</sup>

El trabajo de los grupos es positivo, especialmente en los barrios del centro poblado. En las comunidades dispersas, la mujer tiene limitaciones para entregar un tiempo adicional y emprender actividades productivas en forma asociativa. Por ello, desde 1992 se ha intentado reorientar el esfuerzo, buscando definir una estrategia más clara de apoyo a la mujer en el campo. Han surgido programas, ejecutados por grupos de mujeres, que promueven la producción familiar (crianza de gallinas ponedoras y otros animales menores), con apoyo de la OSG para la comercialización de los productos.

### **Programas de servicios**

***Mecanización y servicios para la producción agrícola familiar.*** Este programa administra la provisión de trilladoras, cortadora, tractor, yuntas, molino y transporte. La mayoría de estos servicios, cuya demanda es alta, logran autosostenerse y amortizar sus capitales. Algunos aportan con pequeñas utilidades para el funcionamiento de la OSG.

***Construcción de infraestructura comunitaria.*** El programa ha incluido la edificación de la casa de la UNOPAC, otras casas comunales, servicios de agua entubada y obras de apertura y mantenimiento de caminos vecinales. Su ejecución ha combinado recursos exigidos a las instituciones públicas con el aporte de instituciones privadas y el trabajo comunitario.

***Construcción de vivienda familiar.*** El programa ofrece la prestación de créditos con intereses blandos para vivienda. La recuperación de los créditos es muy alta y únicamente se han presentado atrasos en los pagos de un número limitado de familias. Uno de los

---

trabajo. Luego de la cosecha, la producción se reparte en partes iguales entre la UNOPAC y el beneficiario.

19. En todos sus programas de crédito, la UNOPAC aplica una tasa de interés del 24% anual.

20. Formalmente, son grupos de mujeres al interior de las organizaciones comunitarias o barriales. No sólo están presentes en sus actividades productivas, sino en el conjunto de la vida comunitaria y de la UNOPAC.

aspectos importantes del programa es que requiere la aplicación de tecnologías apropiadas de construcción y la utilización de materiales del medio.<sup>21</sup>

***Abastecimiento de productos básicos para el consumo familiar.*** El programa opera una bodega central y una red de tiendas comunales.<sup>22</sup> El manejo comunitario de las tiendas no siempre ha sido eficiente; en muchos casos, las tiendas han fracasado o sufren procesos de descapitalización. Los servicios directos que prestan a las familias son limitados. Por estas razones, desde 1992 se optó por fortalecer la bodega central considerándola como una empresa: abrió sus ventas al público en general y su servicio no está supeditado al aprovisionamiento de las tiendas comunales. Esta política implica que únicamente las tiendas que funcionan bien pueden sostenerse con control directo de las comunidades.

***Atención primaria de salud y de prevención de enfermedades.*** El PIA brindó inicialmente asistencia médica a las organizaciones y comunidades de la OSG. Ligado a ello se desarrollaron actividades de formación de delegadas de salud y de educación de la población. La UNOPAC considera que la salud es de competencia directa del Estado y, en consecuencia, promovió una campaña para exigir la manutención del servicio al Ministerio de Salud Pública que culminó con la firma de un convenio con la organización para la atención primaria de salud. Este convenio está en marcha, aunque enfrenta dificultades relacionadas con el incumplimiento de algunos puntos acordados por parte del Ministerio. En la actualidad, las actividades del área de salud, de carácter preventivo, están adscritas al programa de la mujer.

### **Programas de capacitación y comunicación**

***Capacitación.*** Este programa busca impulsar un proceso de apropiación de responsabilidades directas por parte de la UNOPAC así como la transferencia progresiva de la gestión y administración de las actividades. Ofrece capacitación en aspectos socio-organizativos y técnicos requeridos por los programas en los diferentes niveles de la organización. La UNOPAC cuenta con muchos asociados que se han formado en el proceso durante los últimos seis años.

Es importante diferenciar el proceso de capacitación realizado a través de cursos y eventos con objetivos específicos orientados a satisfacer necesidades puntuales de conocimiento, del

---

21. Entre 1989 y 1993, se han entregado créditos para la construcción, ampliación o terminación de 127 viviendas, que se suman a la cantidad de construcciones realizadas por el proyecto de reconstrucción (1987-1988). Los créditos se entregan con plazos de pago que van de 3 a 5 años.

22. Durante los primeros años del trabajo del PIA, el área de comercialización centró sus esfuerzos en el impulso a una red de tiendas comunales articuladas a una bodega central para la provisión de víveres. Ante las dificultades de capitalización que tenían algunas tiendas, se optó por privilegiar la consolidación de la bodega central.

proceso de aprendizaje, fruto de la evaluación, autocrítica y reflexión colectiva de la práctica cotidiana. Ligado a ello, gran parte del entrenamiento de dirigentes, coordinadores y responsables de programas se ha dado a través del seguimiento realizado por el ETA a las actividades concretas que han estado bajo la responsabilidad de este equipo.

**Comunicación.** La UNOPAC ha promovido la formación de reporteros comunitarios, el flujo de información y diversos mecanismos de comunicación. Mantiene un programa de radio, un taller de fotografía y un taller de teatro. Ha logrado producir de manera constante un programa radial durante varios años mediante el cual se informa sobre la marcha actual de la Unión. Al mismo tiempo, se han formado jóvenes reporteros que empiezan a incursionar en otras áreas de comunicación popular como es el teatro.

## PARTICIPACION Y PODER LOCAL

La experiencia de la UNOPAC muestra la posibilidad de aglutinar sectores sociales heterogéneos, campesinos y pobladores, indios y mestizos, en torno a intereses comunes. Uno de los ejes articuladores es su presencia en la dinámica del poder local. La UNOPAC ha logrado destrabar una poderosa estructura de poder local e incidir en las decisiones políticas parroquiales y cantonales.

La OSG tiene una activa participación en los cambios operados en la Junta Parroquial,<sup>23</sup> en las relaciones entre sectores mestizos del centro poblado (no vinculados a la organización) y las comunidades campesinas ("los indios"). Hasta 1989, la Junta fue un escenario de exclusión para estas comunidades, representando sólo a los sectores "ricos" de la parroquia ("blancos") interesados en "el adelanto" de Ayora. Estos sectores se aglutinaron en torno a un caudillo que fue electo presidente de la Junta por más de 20 años.

La emergencia de la UNOPAC como representante de las comunidades y barrios desencadenó un polémico proceso de disputa del poder local y de la hegemonía simbólica de la parroquia. En 1989, ante la convocatoria del Concejo Municipal de Cayambe, la UNOPAC decidió participar en las elecciones de la Junta Parroquial. Ello no fue aceptado y los 150 miembros de la OSG fueron impedidos de ingresar al lugar de las elecciones por ser indios.<sup>24</sup> Después de una serie de acciones, la UNOPAC logró ser reconocida e integrar la directiva de la Junta. En la actualidad la OSG participa con cinco representantes y ha promovido una renovación de las modalidades de trabajo de la Junta. Desarrolla un trabajo coordinado con la Junta en la planificación y ejecución de obras en el centro poblado y en

---

23. Esta es la instancia más pequeña de la división político-administrativa del país. Sus dignidades no se eligen por voto universal, si no que las nombra la población residente en la localidad.

24. Una detallada descripción de los acontecimientos suscitados en torno a este conflicto y de las movilizaciones que posteriormente la UNOPAC impulsó ante el Concejo Municipal se encuentra en Larrea et. al. (1990).

las comunidades campesinas circundantes.

Asimismo, la OSG ha abierto líneas de interlocución con el Concejo Municipal que le permitan negociar la realización de obras de infraestructura en las organizaciones de base. Desde el punto de vista de las organizaciones, el Concejo Municipal es valorado como una instancia política y administrativa cercana y asequible; a partir de esta consideración, la UNOPAC ha buscado una permanente relación con el Concejo Municipal a través del diálogo y la presión para la ejecución de ciertas obras. La OSG elabora y presenta un plan de trabajo al Concejo, en el cual se recoge el conjunto de requerimientos de sus organizaciones de base; la UNOPAC presiona al Concejo para que la discusión y aprobación de dicho plan se realice en forma pública en la sede de la organización. En este contexto, la UNOPAC decidió que uno de sus miembros participe en las últimas elecciones de dignidades seccionales, ganando un puesto en el Concejo Municipal.<sup>25</sup>

Los resultados obtenidos por la UNOPAC durante su proceso de formación han generado, tanto interna como externamente, un sentido de autoconfianza en las capacidades y potencialidades de la organización. La presencia y respeto que la organización ha alcanzado en los ámbitos cantonales y el hecho de que su experiencia sea valorada por distintos grupos y organizaciones del país que visitan la UNOPAC, ha contribuido a una mayor autoestima de sus miembros.<sup>26</sup> Contribuyen también para que la dirigencia asuma iniciativas ambiciosas tendientes a consolidar y ampliar sus programas de trabajo.

Por ejemplo, la culminación del PIA en 1992 obligó a la UNOPAC a gestionar diversas propuestas para diversificar sus fuentes de financiamiento,<sup>27</sup> a negociar con distintas instituciones y a pensar su sostenibilidad. Su estrategia actual es consolidar sus programas de trabajo centralizados y diversificar las líneas de apoyo comunitarias y familiares. La experiencia acumulada, a la cual se agrega la capacidad económica de contraparte, le permiten negociar programas y propuestas de trabajo con diversas instituciones públicas y privadas.<sup>28</sup> Adicionalmente, ha tejido relaciones horizontales con otras organizaciones

---

25. La Asamblea de la organización decidió la participación en las elecciones y la apertura de negociaciones con los partidos políticos para que el candidato de la UNOPAC encabece la lista de concejales.

26. Un proceso similar se observa en el caso de la FUNORSAL, en la provincia de Bolívar (cfr. Bebbington y Ramón, 1992).

27. En la actualidad, la UNOPAC cuenta con 4 proyectos con financiamientos de ONG externas, a los cuales aporta su contrapartida propia: el de capacitación (financiado por Ayuda Popular Noruega, APN); el programa de la mujer y el proyecto de agroecología (apoyados por SWISSAID); y el proyecto de ampliación de construcciones y mejoramiento de infraestructura sanitaria (financiado por MISEREOR).

28. Para 1994, la UNOPAC ha concretado la ampliación de la producción de harinas, el inicio de la producción de balanceados, la ampliación del programa de apoyo a la mujer, la realización de obras de mejoramiento de la infraestructura y servicios en las comunidades (según un plan de trabajo planteado y discutido con el Concejo Municipal), la ampliación del programa de vivienda con la construcción de infraestructura sanitaria, la creación de un colegio de educación a distancia y la realización del proyecto de

campesinas similares y con las redes de comercialización de productos campesinos (v.gr., MCCH, sistema de tiendas "Camari" del FEPP).

Este aspecto de la vida de la OSG también está normada y hace parte de los sistemas de distribución de utilidades. La UNOPAC considera las movilizaciones de sus bases como parte del proceso organizativo. Por ejemplo, entre enero y marzo de 1994 se realizaron 3 movilizaciones (2 en solidaridad con dos organizaciones de base para conseguir la expropiación de una franja de terreno de un hacendado de la zona para la apertura de un camino, y una marcha de mujeres en Cayambe por el día internacional de la mujer). A pesar de que en los tres casos estas movilizaciones se realizaron en días y horarios ordinarios de trabajo, se contó con una participación aproximada de 250, 450 y 400 personas respectivamente.

## **APROPIACION Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS**

La apropiación de los programas por parte de la OSG, cuyo proceso describimos anteriormente, es un factor central para su permanencia futura. Hay tres elementos adicionales de la sostenibilidad de los programas, ya mencionados, que merecen una mayor discusión: los aspectos políticos y participativos, los económicos y administrativos y los ambientales.

### **Fortalecimiento participativo y político**

El alto poder de convocatoria y los elevados niveles de participación comunitaria —especialmente de las mujeres— constituye la mayor fortaleza de la OSG. Esta realidad, como se ha visto, se expresa en distintos momentos y actividades (mingas de trabajo comunitario a nivel de base y de la UNOPAC, movilizaciones, programas culturales, cursos y encuentros zonales de capacitación, fiestas, etc.), como en las instancias de decisión de la organización (asambleas de las bases o de la UNOPAC, congresos, reuniones de áreas, reuniones de los grupos de mujeres). También se expresa en su intervención en el poder local.

Entre los factores que han contribuido a mantener elevados niveles de participación se destacan los siguientes: (a) la tradición de participación de trabajo comunitario generado desde la reconstrucción de viviendas; (b) la redistribución de las utilidades que generan los diversos programas conforme a la participación de cada comunidad; (c) la discusión, programación y evaluación colectiva de las distintas actividades y la participación de cada comunidad en ellas; (d) la permanente promoción organizativa a nivel de base y de un sentido de pertenencia a la organización; y (e), la presencia de la UNOPAC en la estructura

---

apoyo a la producción familiar en el marco de la propuesta agroecológica.

social y de poder local.

La población valora la participación como un aporte que (a) les otorga derechos (acceso a beneficios varios de los programas de trabajo de la UNOPAC); (b) genera fuerza y presencia hacia el exterior (la organización infunde respeto por su capacidad de movilización); y (c) permite realizar las obras comunitarias o ampliar la infraestructura de la organización central y la producción de los terrenos intercomunales. En este sentido, la participación no implica solamente la asistencia a eventos o mingas, sino también un compromiso con las propuestas de la organización, la expresión de las opiniones y la toma de decisiones. Se trata de un proceso que promueve los contactos, las relaciones y la amistad entre los miembros de distintas organizaciones de base (comunidades, barrios).

### **Sostenibilidad económica**

El fortalecimiento político de la UNOPAC está, sin duda, acompañado por el desarrollo de su capacidad económica. El éxito económico de algunos programas productivos favorece un proceso de capitalización de la organización. La solvencia económica permite, a su vez, el autofinanciamiento de muchas de sus actividades y mejora su capacidad de negociación con instituciones públicas y privadas. Todos los programas productivos y la mayoría de los de servicios tienen actualmente la capacidad de autosostenerse económicamente (incluida la amortización de capitales en el caso de la maquinaria agrícola). Los programas con limitaciones en su capacidad de autosostenimiento son los créditos agrícolas y de vivienda —sus intereses son menores a la tasa de inflación— así como las actividades de capacitación. La UNOPAC hasta el momento ha enfrentado este problema mediante la diversificación de las fuentes externas de financiamiento.

### **Sostenibilidad ambiental**

Una de las preocupaciones centrales del ETA y de la UNOPAC en sus actividades ha sido el sostenimiento ecológico de la producción agrícola. Se ha experimentado con alternativas tecnológicas tendientes a eliminar la dependencia en el consumo de agroquímicos. La producción de los terrenos intercomunales se realiza con una concepción agroecológica integral; en este sentido, se han dado avances considerables aunque todavía se atraviesa una etapa de transición. El mejoramiento de la fertilidad de los suelos, la incorporación de la producción animal y la adecuación de un sistema de riego, permiten avizorar en el corto plazo incrementos de la productividad.

La adecuada combinación de los distintos factores —v.gr., distribución de utilidades para el funcionamiento de la organización central con beneficios directos para las organizaciones de base, mecanismos de participación, etc.— contribuye a desarrollar el sentido de propiedad y cuidado de los recursos disponibles, así como una permanente preocupación por la marcha, manejo y control de los distintos programas.



## COSTOS Y BENEFICIOS

Entre los costos principales de la experiencia organizativa y de desarrollo de la UNOPAC podemos mencionar los siguientes:

- Al igual que en el caso de ALMAUNION en Playas de Higuierón, los programas de la UNOPAC tienen una serie de costos difíciles de calcular: el costo de oportunidad de la mano de obra de los dirigentes y del trabajo voluntario, el costo emocional de los actores involucrados, entre otros.
- Una de las diferencias con ALMAUNION es que los beneficios de estos programas han tenido un retorno más corto en el tiempo: así, por ejemplo, las viviendas se reconstruyen en un año, el ciclo de la producción en terrenos intercomunales es de seis meses aproximadamente y la comercialización tiene un retorno aún más rápido. Los programas que tienen un proceso de maduración más largo son los agroindustriales y la infraestructura comunitaria.
- Los recursos financieros efectivamente invertidos deben desagregarse ya que no se trata de una sola inversión, sino de una serie de programas. Al menos, debe distinguirse la etapa de reconstrucción, con un costo por vivienda, y la etapa del PIA, con un costo, durante 6 años, de aproximadamente US\$ 150.000 anuales y un costo por familia de US\$ 170 anuales.<sup>29</sup>
- Ciertos programas centralizados requieren inversiones de capital relativamente altas (v.gr., terrenos intercomunales y comercialización de granos). Otros programas productivos, en cambio, se inician con pequeñas inversiones y, en función de los resultados alcanzados, amplían su capital (v.gr., proyectos productivos de los grupos de mujeres, carpintería).
- Hay una racionalización en las inversiones con un criterio de desarrollo territorial: se han concentrado recursos en el contexto parroquial evitando la dispersión de las inversiones. El personal del equipo técnico ha decrecido con el tiempo, una vez que muchas responsabilidades han sido asumidas por la UNOPAC.
- Los costos más difíciles de recuperar son aquellos de la capacitación que ha sido una necesidad permanente. Se trata de costos elevados. El impulso de la participación no es posible si no se asumen los costos de asesoramiento y la capacitación socio-organizativa: en el caso de la UNOPAC, 2 personas a tiempo completo a lo largo de todo el proceso. Los restantes costos de asistencia técnica tienen relación con la ejecución de programas específicos (agricultura, construcción, salud, contabilidad, etc).

---

29. Cabe recordar que el PRONADER tiene estimado una inversión por familia de US\$ 430 anuales, durante 7 años, incluido infraestructura, asistencia técnica, capacitación, etc.

Al igual que los costos, los beneficios de esta experiencia también son difíciles de cuantificar. Los principales beneficios incluyen:

- Un conjunto de efectos sociales, culturales y políticos, como por ejemplo, la identidad positiva de ser miembro de la UNOPAC y su presencia en las decisiones políticas locales. La organización ha generado estilos propios de trabajo y criterios definidos para la ejecución de distintos tipos de programas, cuyo efecto en la orientación del desarrollo en la parroquia es notorio.

- Un claro cambio tiene que ver con la vivienda. Se observan mejoras en las condiciones de habitabilidad de los barrios y comunidades: se ha mejorado la infraestructura básica, de vivienda y condiciones de vida de la población. Los programas constructivos han cambiado el paisaje de la zona. Se ha desarrollado una tecnología de construcción con materiales del medio que ha suscitado interés como alternativa de bajo costo a nivel nacional.<sup>30</sup> Actualmente todas las organizaciones de base cuentan con sistemas de agua y se prevé la ampliación de los caudales, para la cual se ha logrado la adjudicación de fuentes de agua del Cayambe.<sup>31</sup> El beneficio de las acciones de salud no se ha establecido.

- El encadenamiento de los programas productivos, y la combinación de una estrategia de "autocentramiento"<sup>32</sup> con la comercialización en el mercado nacional, produce una dinámica económica en el sector mediante la cual se generan excedentes que se reinvierten en la organización o se transfieren a las familias campesinas. Más allá del conjunto de beneficios generales para las familias de la organización, los proyectos productivos tienen impactos en la generación de empleo y en el incremento de los ingresos familiares de los trabajadores fijos de la UNOPAC y de las mujeres vinculadas a los grupos que han impulsado pequeños proyectos productivos. No se ha establecido el beneficio de la comercialización.

- Los servicios impulsados desde el área de agricultura (trilladoras, molino, tractor y yuntas) y de la bodega de productos de consumo básico son importantes para las familias de la zona. Su beneficio reside en el valor diferenciado de los servicios entre socios de la UNOPAC y particulares. Esta política ha permitido fortalecer el sentido de pertenencia a la UNOPAC al establecer beneficios directos para los asociados.<sup>33</sup>

---

30. El programa de créditos para nuevas construcciones otorga montos de US \$ 1.000 para la construcción de viviendas de 72 m<sup>2</sup> con acabados. El aporte comunitario contribuye a bajar los costos de la obra.

31. Para ello la UNOPAC ha logrado el compromiso del Concejo Municipal de Ayora para la realización de los estudios correspondientes.

32. La noción de "autocentramiento", recogida por Larrea (1994), proviene de Schuldt (1992).

33. En el siguiente cuadro podemos apreciar las diferencias de precios (en sucres) en los servicios señalados, para los socios de la organización y para los particulares: [sigue ....]

- Los programas de apoyo a la producción familiar (créditos agrícolas y producción en sociedad) tienen una limitada cobertura; los montos no cubren la demanda existente. Estos programas se han orientado fundamentalmente a desarrollar y difundir elementos tecnológicos alternativos, tendientes a disminuir la dependencia del paquete tecnológico convencional. En la actualidad existe una mayor conciencia en la población respecto a la importancia de la conservación de los recursos naturales. Se ha obtenido éxito en la aplicación de determinados elementos tecnológicos como la incorporación de abono verde y la rotación de cultivos.<sup>34</sup>

- Los programas han creado bases financieras para sustentar su administración. Permiten otorgar bonificaciones a los responsables-promotores de componentes y de algunos programas centralizados en función de su trabajo, así como también a algunos de sus dirigentes.

### INTERROGANTES Y LECCIONES

Algunas de las debilidades que pueden identificarse en el proceso organizativo de la UNOPAC incluyen las siguientes:

- Varias comunidades atraviesan conflictos internos y dificultades para responder a las exigencias de la organización. Sin embargo, la OSG no tiene la capacidad para hacer un acompañamiento más cercano a las bases y el seguimiento constante de algunas actividades.

- Hay una sobrecarga de trabajo en las comunidades que emprenden obras y trabajos comunitarios (por ejemplo, apertura de caminos o la electrificación rural) que se superponen a las actividades convocadas por la UNOPAC, ocasionando bajas en los niveles de

---



---

Servicio	Socios	Particulares
Tractor	30.000 (ha)	33.000 (ha)
Trilladora	1.500 (qq)	2.000 (qq)
Molino	3.000 (qq)	3.500 (qq)
Bodega	5 % (descuento)	

---

Para evitar confusiones en la identificación de sus socios, la UNOPAC impulsó una política de carnetización de sus miembros.

34. La UNOPAC ha diseñado un proyecto agroecológico —a iniciarse en el segundo semestre de 1994— que busca entregar los recursos necesarios (créditos, asistencia técnica, etc.) a las familias, para la transición hacia una producción agroecológica integral. Prevé un seguimiento a mediano plazo (5–8 años) a las parcelas familiares en las cuales se aplique esta propuesta.

participación.

- La diversificación de los programas y su ampliación rebasan en ocasiones la capacidad administrativa y de gestión existente.

- La alternabilidad en los cargos de dirigentes y responsables de programas obliga a reiniciar periódicamente procesos de capacitación para que las nuevas personas elegidas puedan asumir adecuadamente sus responsabilidades.

- Se observan todavía espacios de dependencia de la OSG de sus promotores externos. Existen algunos aspectos críticos en la gestión actual de las actividades de la UNOPAC en los cuales es fundamental el papel de asesoría y apoyo por parte del ETA. Es necesaria su intervención en la capacitación de los recursos humanos, en la clarificación de criterios metodológicos, en la gestión y manejo administrativo y en problematizar la práctica de la OSG.

- Las propuestas tecnológicas impulsadas en el área agrícola requieren de tiempo y experimentación para la obtención de resultados significativos. La asistencia técnica en este aspecto continúa siendo fundamental.

En consecuencia, podemos concluir que los principales desafíos de la organización de la zona son:

- **La centralización vs. descentralización de actividades.** El tema ha sido objeto de muchas discusiones. No es fácil combinar modalidades y dinámicas de activa participación comunitaria con el manejo de actividades demasiado centralizadas. Uno de los inconvenientes que tiene el manejo centralizado de los programas productivos es su escasa vinculación con los procesos existentes en las organizaciones de base. Subsisten deficiencias de información que impiden una mayor conciencia en las bases respecto a la importancia, manejo y control de estos programas. Este es un problema que debe ser atendido con prioridad si se espera conjugar adecuadamente el trabajo organizativo con los desafíos de carácter empresarial. Es fundamental que la UNOPAC refuerce sus vínculos con las organizaciones de base, recoja sus inquietudes y las potencie en nuevas propuestas de trabajo. Hay actividades descentralizadas que muestran un camino a seguir: deben ser asumidas por las organizaciones de base y contar con continuo seguimiento.

Otra dimensión del tema centralización–descentralización se refiere a la democracia interna y a la participación en la toma de decisiones. La centralización de determinadas actividades, en lo que se refiere a su manejo y control, no ha ocasionado mayores conflictos al estar acompañada de modalidades "descentralizadas" de participación en las instancias para la toma de decisiones.

- **Criterios de gestión organizativa vs. gestión económica.** Si bien se han separado las instancias de gestión político–organizativa de aquellas de gestión económica, subsisten

dificultades de gestión administrativa. Estas obligan a adecuar el sistema de administración y contabilidad de acuerdo a los nuevos requerimientos. Es necesario concentrar esfuerzos y profundizar la capacitación de personal para evitar un desfase entre el crecimiento de los programas y su administración. El manejo adecuado de los recursos económicos, sobre todo si se toma en cuenta que gran parte de las actividades dependen del reciclaje de los mismos, se convierte en un elemento clave de la estrategia de la UNOPAC hacia el futuro. Se deben madurar criterios de trabajo de cara a garantizar la rentabilidad de los programas, la calidad de los productos y la eficiencia en el trabajo. Ello cuestiona, por ejemplo, la alternabilidad del personal de los programas productivos y de la administración; se ha debido regular y reglamentar sus relaciones con los trabajadores, en un marco permanente de diálogo y concertación. El carácter empresarial es, poco a poco, visualizado como estratégico por parte de los dirigentes de base.

● ***Capitalización de la organización vs. distribución social de beneficios.*** Este dilema está presente en la vida de la organización. Las formas de redistribución de utilidades han sido objeto de constante discusión hasta arribar a las modalidades descritas anteriormente. Durante la discusión se ha generado una conciencia amplia de la necesidad de mantener e incrementar los recursos de la organización. Se observa, sin embargo, una tensión permanente en los acuerdos logrados ya que las bases presionan para obtener mayores beneficios. La estructura de funcionamiento actual de la UNOPAC demanda gastos de gestión relativamente importantes, los cuales son financiados a partir de los excedentes de los programas productivos. Este aspecto no ha sido asumido por las organizaciones de base.

Otra fuente de tensión entre la organización central y sus organizaciones de base se refiere al costo de los servicios. La OSG maneja el criterio del autosostenimiento económico de los servicios que presta la organización. Sin embargo, en algunos casos, los miembros de base consideran que la organización debe cobrar cantidades significativamente menores por sus servicios.

En suma, el caso de la UNOPAC muestra un intento bastante exitoso de consolidación de la acción de una OSG. Al momento, la vinculación del PRONADER con la UNOPAC está reducida al financiamiento de dos pequeños proyectos a través del FODECO, pero sería necesario explotar la posibilidad de una relación más estrecha, con base en acuerdos concretos. El caso demuestra también el éxito logrado por el grupo de apoyo (ETA), lo que invita a sugerir que el PRONADER podría hacer arreglos trilaterales con dicho grupo y la OSG, y examinar la posibilidad de invitar al ETA a trabajar de manera similar en otras áreas.

## CAPITULO VII

### OBSERVACIONES SOBRE OTRAS AREAS DE EJECUCION DEL PRONADER

En este capítulo presentamos observaciones sobre dos zonas adicionales de intervención del PRONADER, "Santa Isabel" (SI) y "Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle" (TTP). Estas notas son, en su mayor parte, impresionistas y se basan en sondeos realizados en febrero de 1993. Desafortunadamente, no nos fue posible realizar en estas áreas estudios de caso como los anteriores a partir de entrevistas sistemáticas como originalmente lo habíamos previsto. Sin embargo, creemos que las observaciones aquí resumidas, especialmente aquellas referentes a Santa Isabel, contribuyen a extender y enriquecer el análisis sobre la forma en que el PRONADER ha enfrentado el desafío de la participación.

#### SANTA ISABEL

##### **El desarrollo rural en el área**

El PRONADER se inserta en el área de Santa Isabel, ubicada en la Provincia del Azuay, después de un prolongado período de presencia formal de una entidad regional de desarrollo, el Centro de Reconversión Económica de Azuay y Cañar (CREA), y del programa nacional de desarrollo rural (primero como Secretaría de Desarrollo Rural Integrado, SEDRI, y luego como SSDR-MBS). El resultado principal de este contacto fue el diseño de un proyecto de desarrollo rural integrado que constituyó la base para la acción del PRONADER en el área.

El contacto de la SSDR-MBS con la población local durante la etapa de preparación del Programa tomó principalmente la forma de reuniones de información. No respondió a estudios de base propios ni a un proceso de consulta a las organizaciones locales. En la época anterior al PRONADER, se consideró que para diseñar el Proyecto DRI "Santa Isabel" era necesario realizar un diagnóstico a profundidad a cargo de investigadores sociales calificados. El estudio que efectivamente realizó en 1986 la entonces SEDRI, empero, se basó principalmente en información secundaria; no propició recolección de datos ni trabajo de campo directo en la zona. El resultado de tal estudio tampoco fue conocido por la población del área. Sin embargo, fue retomado por el PRONADER como base para el diseño de su intervención. Entre 1986 y el inicio de las acciones del PRONADER en 1992 no se realizaron acciones estatales de desarrollo rural en el área.

Al iniciar su presencia en Santa Isabel, el PRONADER definió zonas de acción excesivamente grandes y generó expectativas que no pudieron ser satisfechas durante su primera

etapa de ejecución. Las acciones dispersas en áreas extensas no permiten un trabajo eficaz. En SI es preciso sectorizar las áreas de trabajo y concentrar las actividades en áreas específicas. Sin embargo, una estrategia de este tipo —"áreas de acción intensiva"— fue recién transmitida a la UCA en noviembre de 1992 y ello sólo como un marco para la elaboración de los planes operativos. La intención de esta instrucción fue concentrar el trabajo en torno a las obras de riego en ejecución.<sup>1</sup>

## **El PRONADER y el CREA**

En Santa Isabel se produce el único caso entre las áreas de acción del PRONADER de presencia de una entidad gubernamental descentralizada de desarrollo regional, el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA). El CREA mantiene un convenio con la SDDR-MBS por el cual se encarga de designar al Jefe de la UCA de SI y de manejar los recursos de operación de la Unidad. Esta relación es un importante elemento de la acción del Programa en el área, sobre todo debido a la experiencia en programas de desarrollo del actual Jefe de la UCA que incluye un amplio conocimiento de la zona, relaciones que permiten movilizar la participación de las organizaciones campesinas del área, y capacidad para canalizar el apoyo del CREA. Tal contribución se deriva de la larga socialización de los funcionarios del CREA y de la relación histórica del CREA con el área y el Proyecto DRI Santa Isabel.

Es importante destacar la potencialidad del CREA para generar procesos de desarrollo local y regional. Su método de trabajo colaborativo le ha permitido desencadenar efectos sinérgicos con otras entidades, como la Iglesia de Santa Isabel y las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a las cuales ha llevado a participar en sus proyectos y a apoyar a las OSGs campesinas.

## **La Iglesia y la ausencia de ONGs en el área**

A diferencia de otras áreas del Programa y de zonas vecinas, el área de Santa Isabel se caracteriza por una menor presencia de agentes externos. Están presentes varios organismos públicos de desarrollo, entre los que se destacan el CREA, el MBS y el MAG. Por otro lado, en Santa Isabel no se han estructurado o no están presentes formalmente ONGs a pesar de ser una zona con muchas oportunidades para su acción. Una ONG provincial, el Centro de Educación y Capacitación del Campesinado del Azuay (CECCA), tuvo influencia en la parte baja del área.

Las causas de esta ausencia de instituciones privadas de desarrollo no son claras. Varios esfuerzos por atraer el interés de ONGs que están trabajando en zonas aledañas a Santa

---

1. En general, el diseño del PRONADER prevé que sus acciones se concentren en las zonas que obtendrán riego como resultado de las obras de infraestructura de riego previstas en su plan de inversiones.

Isabel han sido infructuosos; parecería que la ubicación geográfica del área no es atractiva para esas organizaciones. A diferencia de Santa Isabel, otras zonas, como por ejemplo la vecina Provincia de Cañar, disponen de un adecuada red vial y facilidades de transporte. Santa Isabel está, en cambio, relativamente aislada. En suma, se trata de un caso de un fenómeno conocido en el país: la desigual concentración de intervenciones y agentes de desarrollo.<sup>2</sup>

La ausencia de ONGs ha sido suplida por la Iglesia Católica —sin duda, una "ONG" muy especial—. La Iglesia ha desplegado una acción muy importante que promueve y fortalece las funciones económico–empresariales de las organizaciones de la parte baja del área SI. Su presencia en la zona tiene una larga trayectoria. La acción desplegada por la Parroquia de Santa Isabel es, al igual que la actuación del CREA, una característica específica del área.

El actual párroco es un sacerdote español con una clara orientación a apoyar a los sectores menos favorecidos de la parroquia y, en especial, a los grupos campesinos. Reemplazó a un párroco de corte tradicional, quien en el pasado no se había interesado en la acción iniciada en la zona por un grupo promovido por otro sacerdote, con sede en Zhumiral, en la parte costera de la provincia del Azuay. El nuevo párroco ha logrado canalizar recursos de ONGs europeas y ha traído a la zona a voluntarios españoles con diversas especializaciones.

El apoyo de la Parroquia ha sido especialmente notorio en la promoción de microempresas de procesamiento y en el aliento a una OSG, la "Corporación Proyecto Norte", que agrupa a organizaciones campesinas de los sectores central y bajo del área.

La organización parroquial actual tiene la capacidad para ofrecer al PRONADER personal técnico calificado para acciones de capacitación organizacional, postcosecha y mercadeo. El estilo de trabajo de los voluntarios españoles pone mucho énfasis en la participación campesina, como nos fue posible observar en la asamblea de la Corporación Proyecto Norte.<sup>3</sup> Sin embargo, a la fecha, y más allá del interés demostrado por su Jefe actual, la UCA no ha tendido lazos de cooperación con la Parroquia.

### **La organización campesina**

Las organizaciones campesinas del área tienen una historia de movilización en la cual el

---

2. La Fundación "Grupo Esquel–Ecuador", una ONG de reciente creación muy vinculada al Arzobispo de Cuenca, mostró interés en trabajar en Santa Isabel en el marco del PRONADER. Envío un delegado para realizar un diagnóstico inicial; sin embargo, parecería que su participación habría sido desestimada por la SSDR aparentemente por razones políticas.

3. En esta reunión participó también el Jefe de la UCA Santa Isabel.



punto más sobresaliente es su lucha por la tierra en el marco de la Reforma Agraria. Las organizaciones surgidas en esta trayectoria han conservado su carácter de representantes políticos con acento contestatario. En algunos casos, parece haber ocurrido un exceso de politización que ha derivado en el distanciamiento de los dirigentes de las prioridades reales de sus bases. Se observan también tendencias divisorias al interior de las comunidades de la zona. En varias de ellas se han formado bandos opuestos. En algunos casos la discordia es de carácter religioso. En otros, la desunión se deriva del favoritismo o diferenciación manifestados por los técnicos ejecutores de acciones de desarrollo.

Algunas OSGs conformadas con anterioridad a la aparición del PRONADER experimentaron fracasos. Por ejemplo, una OSG del sector Pucará se desintegró. Esta organización no pudo —como es el caso de la organización de Playas de Higuierón— evolucionar de un papel inicial puramente reivindicativo hacia funciones económicas y de desarrollo. El debilitamiento progresivo de esta organización se debió a su incapacidad para generar una representación amplia y, por otro, a su línea política exclusivista que produjo un distanciamiento de las bases.

Una nueva OSG, la "Unión de Organizaciones Campesinas de Pucará", cuya zona de influencia está en la parte alta del área, tiene como finalidad llevar adelante proyectos de beneficio común, promover la ayuda mutua entre las organizaciones miembros y crear una base colectiva de negociación. Para eso la organización cuenta con comisiones sectoriales específicas que atienden las necesidades concretas de la población local (infraestructura, producción agropecuaria, salud, educación y artesanía). Cada comisión se encarga de analizar, atender y gestionar los asuntos relativos a su ámbito de competencia. Sus dirigentes manifiestan que la organización busca relacionarse con instituciones locales, nacionales e internacionales, incluyendo al PRONADER. Recogiendo la experiencia de la desaparecida primera organización, la Unión se encuentra embarcada en desarrollar un enfoque más cercano a los campesinos y a sus demandas actuales.

En el sector bajo de Santa Isabel se asienta otra OSG, la mencionada "Corporación Proyecto Norte", formada con el apoyo de la Parroquia. Reúne a 21 organizaciones con personalidad jurídica. Se trata de una organización que ha demostrado su capacidad para administrar acciones de desarrollo a partir de ayudas de fuentes externas (INTERMON y "Manos Unidas" de España) para proyectos agroindustriales que involucran a organizaciones de base de Sullupali, dentro del área de influencia del PRONADER.

Finalmente, cabe señalar que en el área de ejecución de obras de riego —precisamente la zona en la cual el PRONADER concentra sus acciones— no existen organizaciones campesinas consolidadas.

### **La UCA y sus relaciones con agentes institucionales y campesinos**

Varios problemas de gestión del PRONADER, incluyendo la desconexión de los equipos

técnicos dentro del área, han impedido que el Programa actúe coordinadamente y con una visión estratégica de conjunto. El personal técnico de los equipos de validación y transferencia de tecnología que integran la UZOTT del área es joven, sin mayor experiencia previa, pero con voluntad para adoptar criterios participativos. Sin embargo, al momento de nuestras entrevistas, pudimos percibir que la DEATT-MAG parecía haber infundido a sus técnicos cierta reticencia a trabajar coordinadamente con el resto de los equipos técnicos del área. Esta actitud aislacionista parecería estar fomentada desde el nivel central.

En general, estas actitudes de los técnicos del Programa en el área no ha permitido un trabajo en equipo de las distintas agencias involucradas. Si bien inicialmente, durante un período corto, se lograron ciertos consensos en el equipo sobre metodologías de trabajo, en la actualidad son frecuentes los problemas de celo institucional, sobre todo frente al CREA. La delimitación rígida de funciones de las agencias —es decir, técnicos que hablan de su institución y de su programa específico— ha causado confusión en el personal y en la población atendida. Esta desorientación fue particularmente visible en los proyectos del FODECO: el Ministerio de Agricultura, no el PRONADER, aparece como el ejecutor de los miniproyectos.

Uno de los efectos de la limitada coordinación interna es que la información no circula al interior del aparato de ejecución. Los mecanismos de obtención de información son poco eficaces: ésta se obtiene principalmente a través de funcionarios del CREA que viajan a Quito, generalmente por otros motivos; o, en su defecto, en el contexto de esporádicas visitas de los niveles centrales.

Por otro lado, la participación campesina no ha sido visualizada por los distintos equipos técnicos como un objetivo inherente al PRONADER, con sus instrumentos propios dentro de cada componente. No parece haber un compromiso claro con el fortalecimiento organizacional, la capacitación gerencial y administrativa de los grupos, ni una preocupación por acciones específicas en busca de la sostenibilidad del proceso.

## **El PRONADER y sus componentes**

**Riego.** El Programa tiene previsto poner en marcha un módulo de riego por aspersión, que aprovecha las aguas de la acequia "Puente Viejo", en la parte baja del área de intervención. Sin embargo, se enfrentan problemas: no ha sido posible llenar el reservorio al nivel requerido por el diseño debido a deficiencias y desfases en la construcción del canal. Las causas de estas fallas deben buscarse en el proceso de contratación de las obras manejado a nivel central. Por un lado, la rehabilitación del canal empezó por los tramos finales e intermedio y no por la bocatoma, que fue dejada para el final. Por otro, la construcción de las obras de infraestructura demanda una secuencia propia; esta lógica no se respetó en este caso. La rehabilitación del canal muestra desfases graves y bien podría ocurrir que, cuando las obras comenzadas en distintos puntos se encuentren, no coincidan las cotas de los tramos rehabilitados independientemente. En suma, se trata de una clara lección para los

técnicos responsables.

Una causa de estos errores se encuentra en la centralización del proceso de contratación de obras. En este caso, no se permitió una participación local, regional o provincial; todo se concentró en Quito, tanto así que los contratistas que han ejecutado las obras en Santa Isabel no han contado con, ni solicitado la participación de la comunidad, que, como es sabido en materia de obras de infraestructura rural, hubiera permitido abaratar costos. El contratista ha importado sus propias cuadrillas de trabajadores, dejando de emplear la mano de obra de la localidad que es suficiente y calificada. En suma, no se ha logrado aplicar uno de los criterios básicos de ejecución del PRONADER: la generación de empleo temporal e ingresos para los campesinos mediante la construcción de las obras de infraestructura. El problema va aún más allá: las comunidades no han sido informadas de las características de la obra, de sus dimensiones y de sus propósitos.

En cuanto a una segunda obra de riego, el canal "San Francisco", el diseño ha definido ya los módulos de riego por aspersión requeridos y el número de beneficiarios por módulo; sin embargo, no se ha iniciado el contacto y la capacitación de los beneficiarios, agrupados en 22 organizaciones.

**Tecnología.** El mecanismo de "promotores agrícolas campesinos" (PACs) pretende que el promotor, capacitado y apoyado por los técnicos, asuma un papel importante en la transferencia de tecnología y, en especial, en la sostenibilidad del proceso de adopción tecnológica. La instrucción que debe proveer el PAC es clave para el éxito del programa. Se asume que el PAC contará con la confianza de la comunidad dado que se trata de uno de sus miembros. Hasta el momento, la importancia de los PACs ha sido observada claramente en la ejecución de los miniproyectos apoyados por FODECO.

Según los técnicos de la UZOTT, la participación de los campesinos en el ámbito de transferencia de tecnología se ha dado y se está dando. Los campesinos y sus dirigentes saben las ventajas de ciertas innovaciones. Sin embargo hay dos dificultades. Por un lado, la puesta en práctica de tales innovaciones requiere de crédito o recursos para materiales e insumos, a la fecha inexistentes. Por otro, los campesinos prefieren que los mecanismos para acceder a recursos y crédito sean de tipo individual. Un ejemplo de estas limitaciones es el caso del FODECO. El fondo requiere que el grupo beneficiario de miniproyectos tenga un mínimo de miembros; sin embargo, cuando los técnicos han planteado este requisito a los campesinos, éstos se desaniman pues preferirían recibir los recursos de manera individual. En suma, una de las limitaciones existentes para poner en marcha un proceso de difusión tecnológica —a través de medios de difusión, miniproyectos y capacitación— es la falta de crédito como medio para la adquisición y experimentación de nuevas tecnologías.

Otro problema importante, que incide en la continuidad del proceso de transferencia tecnológica, es la falta de líderes entre los campesinos. El PRONADER cuenta con recursos para la capacitación de líderes, uno de cuyos objetivos es articular la acción técnica con la

social y organizativa. Dada la debilidad organizativa de la población campesina de Santa Isabel, en esta área no ha sido posible la convergencia de capacitación, transferencia de tecnología y los procesos de comercialización y promoción. Como resultado, los técnicos cuya función es la transferencia de tecnología se sienten aislados y poco efectivos.

Un ejemplo de la limitada efectividad de la actuación del equipo de técnicos es el seguimiento a las actividades de capacitación. El programa ofreció a los campesinos un taller en el cual se explicaron los alcances y medios de acción del componente de transferencia de tecnología del PRONADER. El seguimiento a este evento tuvo varios problemas. Por un lado, algunos técnicos consideran que la capacitación se reduce simplemente a la realización de eventos como este. Por otro, el taller fue visto como mecanismo único y suficiente para la programación de las actividades futuras. Uno de los resultados del taller fue un calendario de visitas de los técnicos a las comunidades. Para muchos técnicos esta programación era, además, un mecanismo anticipado de convocatoria a las comunidades para dichas visitas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las visitas no contaron con la participación comunitaria esperada.

**Forestación.** El PRONADER ofrece líneas de forestación en la forma de plantaciones de producción de uso múltiple, bosque protector y siembra en hileras para los linderos de las parcelas. En el caso de esta última línea, el Programa dona las plantas y requiere que el campesino contribuya con su mano de obra. En el caso de plantaciones protectoras, el Programa cubre los costos a la comunidad y ésta debe pagar la asistencia técnica. En Santa Isabel las actividades de forestación se han desarrollado sobre todo en las zonas altas como la de Pucará. En esta zona se están sembrando más de 200 hás. de protección en colaboración con la comunidad como un mecanismo para fortalecer la organización. La organización invirtió en la compra de herramientas y recibió otras donadas por la FAO-PMA. El convenio de forestación con las comunidades establece que al momento de la cosecha, los campesinos recibirán el 55% del producto y la SDR-MBS el 45% restante. Los productos de las podas y raleos son todos para la comunidad.<sup>4</sup>

En Santa Isabel, el Jefe de la UCA promovió algunas iniciativas para abaratar costos mediante la participación de instituciones locales. La participación del CREA fue clave: aportó con plantas, facilitó la coordinación con otras instituciones, y puso a disposición vehículos para el transporte de insumos. Esto último fue significativo para reducir los costos. Los campesinos debieron cubrir únicamente los gastos de combustible y los viáticos del conductor. Mientras que el uso de transporte comercial representa un costo de S/. 25 por planta, la contribución del CREA permitió que el costo se redujera a S/. 3 por planta.

---

4. Anteriormente, el programa público de forestación entregaba a la comunidad las plantas, el transporte y la dirección técnica y requería de ésta su aporte en mano de obra, pero establecía un reparto de la producción en partes iguales. Esta modalidad no resultó atractiva para las comunidades campesinas. La nueva modalidad establece el pago a los grupos campesinos de todos sus costos para que ellos, como cualquier contratista, compren las plantas, las transporten y contraten y paguen la mano de obra.

La colaboración del Ejército fue también importante para suplir la carencia de mano de obra. La plantación enfrentó el problema de una aguda escasez de mano de obra local debido a la atracción que ejerce la explotación de unas minas de oro situadas en el área de Santa Isabel. Las minas ofrecen jornales diarios de entre S/. 8.000 a S/. 10.000. Dado esta alternativa de empleo, ningún campesino aceptaba trabajar en la forestación por menos de S/. 5.000 diarios. La colaboración del Ejército resolvió el problema reduciendo la demanda de mano de obra para la plantación: aportó la mano de obra de sus soldados a cambio de que la contraparte de la organización fuera un campesino por cada soldado.

***El FODECO y la promoción de empresas.*** El PRONADER tiene como meta para la zona establecer 90 proyectos financiados por el FODECO en siete años; es decir, más de doce proyectos por año. Sin embargo, hasta la fecha, la capacidad de la UCA para impulsar el cumplimiento de esta meta ha sido insuficiente. Las causas principales son los problemas de flujo de recursos y la falta de personal.

La elaboración de miniproyectos para financiamiento del FODECO no muestra evidencias de ser una experiencia capacitadora en el manejo tecnológico. Los campesinos involucrados han asumido con ligereza sus responsabilidades en el proyecto. Recibieron insumos, materiales y orientación técnica, sin obligaciones claras de contrapartida. Tienen, además, el convencimiento de que seguirán recibiendo recursos con la misma facilidad anterior. Entienden que la misión de los técnicos es precisamente facilitarles esos recursos.

Los técnicos del Programa detentan poder al intermediar la oferta de recursos como, por ejemplo, aquellos del FODECO. El seguimiento de los miniproyectos no involucra a todo el personal técnico del área. Cada técnico se encierra en su miniproyecto ya que esa es su esfera de control. Como lo enunciamos anteriormente, no existe un sentido de equipo entre los técnicos.

A pesar del escaso progreso en la promoción del FODECO, la zona presenta condiciones propicias para el uso de esta línea para la promoción de pequeñas empresas campesinas. A continuación analizamos la experiencia de una empresa procesadora de mermeladas de frutas que ha solicitado recursos adicionales al FODECO.

La base para la conformación de la empresa fue el "Comité Pro-Mejoras de Sullupali" formado en 1992. Las comunidades de la zona —San Salvador y Sullupali Chico— tienen una población compuesta por 60 familias. La integración de la población al Comité Pro-Mejoras ha sido lenta. El Comité comenzó con 18 miembros y en la actualidad tiene 26; 15 son de Sullupali Chico y 11 de San Salvador. La dirección del Comité está conformada por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y varios vocales. Su inicio se vio marcado por la circulación de rumores en torno a supuestas vinculaciones del Comité con agrupaciones políticas. En los años que han transcurrido sus acciones han estimulado la adhesión de más miembros de las dos comunidades.

La idea de la empresa nació de las conversaciones del Párroco español de Santa Isabel con

los miembros de las comunidades. Tradicionalmente, la producción de frutas de la zona ha sido poco aprovechada: por un lado, por las dificultades para sacarla al mercado y, por otro, por el control de precios impuesto por los intermediarios. La propuesta del Párroco fue establecer una empresa procesadora de las frutas y hortalizas producidas por las comunidades de la zona. La Parroquia canalizó apoyo externo de parte de voluntarios españoles vinculados a una ONG de ese país. La empresa produce mermeladas de naranja con papaya, guayaba, mango, maracuyá con guineo, y salsa de tomate y varios encurtidos. Existe el proyecto de ampliar la producción a confituras, pasteles, salsa de ají y cascos de guayaba. Casi todo el equipo mecánico es de manufactura local. La asistencia técnica está a cargo de una voluntaria española. Está pendiente la obtención del Registro Sanitario, requisito para promocionar sus productos en mercados nacionales. En la actualidad cuentan sólo con un permiso provisional a nivel provincial.

El grupo que integra la empresa se conformó al interior del Comité Pro-Mejoras; sin embargo, no todos los miembros del comité son socios de la empresa debido a las condiciones reglamentarias de asociación. Cinco miembros no forman parte de la empresa ya que no han cumplido con el requisito de ser miembro del Comité por un mínimo de 6 meses. Este requisito es una suerte de período de prueba durante el cual se observa el comportamiento de los miembros y su compromiso para responder a las obligaciones y derechos de la empresa. Los miembros asociados trabajan en la iniciativa por turnos semanales, de acuerdo con la demanda del producto. Todos reciben un salario. El trabajo fue voluntario únicamente en el inicio. Las remuneraciones se pagan de los ingresos provenientes de las ventas.

Otro requisito para asociarse a la empresa es un aporte inicial de 4 salarios mínimos vitales. Esta cantidad está calculada en función de los aportes de los socios a la fecha. La empresa funciona a partir de un principio de igualdad: todos los socios deben aportar por igual tanto en capital cuanto en trabajo. Todos los aportes son contabilizados. Asimismo, la administración está a cargo de los propios socios quienes integran las distintas instancias de gestión: las comisiones de "gestión y comercialización", "control y vigilancia", "secretaría y personal" y "asuntos sociales".

Las instalaciones son propiedad de la empresa. Los equipos fueron donados por diversas entidades. El principal donante es INTERMON de España; otros apoyos provinieron de la Curia de Cuenca y la Dirección Nacional de la Mujer del MBS. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) ofreció instrucción en la elaboración de los productos. El MBS apoyó la constitución y obtención de la personería jurídica del Comité. Como todo sus equipos fueron recibidos en donación, la empresa no tiene actualmente deudas. El valor de los equipos asciende a unos S/. 18'000.000.

A la fecha, el Comité Pro-Mejoras ha preparado un proyecto de financiamiento para la dotación de infraestructura permanente para la empresa. Esta propuesta, que cuenta con memoria técnica y planos de ingeniería y arquitectónicos, será negociada con el PRONADER. La propuesta prevé la instalación de la empresa de manera definitiva en terrenos de

la Comuna San Salvador. El local que ahora ocupa ha sido prestado por uno de los socios.

La zona ha visto, adicionalmente, la constitución de otras microempresas campesinas. Estas incluyen una que produce embutidos de carne y vende carne fresca, otra que produce truchas, y una tercera, quesos. Estas agrupaciones podrían también ser apoyadas a través del FODECO. Se trata, en todos los casos, de iniciativas cuyo potencial debe estudiarse. En cuanto a los quesos, por ejemplo, se requiere elevar la calidad del producto manteniendo un nivel de precios adecuado al poder adquisitivo de la población. Por otro lado, se podría ampliar la empresa industrializando otros lácteos como crema, mantequilla, yogurt, etc.

**Capacitación.** En Santa Isabel, el PRONADER trabaja tanto con organizaciones existentes así como en la promoción y formación de nuevas organizaciones. Esta acción responde a los lineamientos metodológicos generales del Programa. Se parte de que la gente identifique y exprese su necesidad de organizarse y demande el servicio. Luego se ofrecen charlas para explicar qué es una organización y qué requisitos son necesarios para su legalización. A partir de un modelo de estatutos, se elaboran los estatutos propios de la nueva organización y se preparan los documentos legales del caso. La documentación debe luego ser enviada a Cuenca, para un visto bueno, y de allí a Quito.

El Programa ha previsto una línea de capacitación para dirigentes en temas específicos como administración, manejo financiero, etc. Esta, sin embargo, aún no ha sido puesta en marcha. Se ofreció, como mencionamos, un único curso de divulgación del PRONADER. Tampoco se ha provisto al equipo técnico del área de un contador que se encargue de apoyar y capacitar a las organizaciones campesinas en los aspectos administrativos y contables. En suma, no se ha formulado una estrategia integral de capacitación para el área.

Esta desatención en cuanto a necesidades de capacitación también afecta al equipo técnico. Hay muchas iniciativas y necesidades locales de capacitación de los técnicos —en aspectos organizativos, de capacitación, de transferencia de tecnología y de riego— que no han sido recogidas por los niveles centrales de gestión del Programa.

El componente social del Programa, representado por una promotora social, está dedicado exclusivamente a apoyar la formulación de miniproyectos para el FODECO. Si bien esta línea de actividades está concebida como una experiencia permanente de capacitación, su funcionamiento en la práctica no ha incorporado actividades de capacitación propiamente dichas. El equipo técnico funciona por sí solo y sin recursos destinados a un programa sistemático de capacitación (organización de eventos y personal de apoyo). La capacitación ha sido dejada por entero en manos de los técnicos; esto sobrecarga sus tareas y deteriora la eficiencia y calidad de su trabajo.

El PRONADER podría potenciar su papel en la capacitación campesina buscando una asociación con otras instancias de desarrollo que operan en el área. El CREA tiene un Departamento de Capacitación y Organización Social, pero con personal insuficiente. El Párroco de Santa Isabel está habilitando, en la casa parroquial, instalaciones que pueden

alojar actividades de capacitación. El PRONADER no prevé recursos para construir infraestructura de capacitación, pero tiene sí para cubrir los costos de realización de actividades específicas.

## **Conclusiones**

● Debemos destacar la importancia que revisten, para la ejecución del PRONADER en Santa Isabel, los vínculos con el CREA, como entidad de desarrollo regional. Esta relación, ya iniciada, es especialmente relevante en términos de una eventual transferencia al organismo regional de la responsabilidad de la ejecución y seguimiento de las inversiones. En este sentido, sería conveniente considerar un programa para la sostenibilidad del proceso de desarrollo que incluya una transferencia gradual de las acciones actualmente contempladas, y en el cual se contemple el fortalecimiento institucional del CREA y la identificación de alternativas financieras locales —por ejemplo, los concejos municipales— que disminuyan la dependencia financiera hacia los recursos del gobierno central.

● Es deseable atraer la presencia y/o promover la conformación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural en la zona. La ausencia de ONGs ha sido, en buena parte, suplida hasta la fecha por las actividades de promoción de la iglesia católica. El papel de la parroquia debe, entre tanto, ser potenciado a través de una explícita vinculación del Programa con las actividades parroquiales y su red de voluntarios y ONGs del exterior.

● Es preciso estudiar las formas de organización y cooperación campesina más adecuadas a las condiciones sociales, económicas y políticas del área que sirva de sustento para desarrollar una estrategia de promoción de organizaciones.

● Es también recomendable que el Programa fortalezca sus vínculos con las OSGs del área y, especialmente, que concentre su promoción organizativa en el área que se beneficiará de las obras de dotación de riego en marcha. Un mecanismo especialmente idóneo para ello sería el establecimiento de convenios de coparticipación, en donde a más de las OSGs, podrían también intervenir la Parroquia y, eventualmente, ONGs.

● La capacitación debe ser dirigida a fortalecer a las organizaciones existentes y a propiciar nuevas asociaciones en las áreas de escasa organización campesina. Es necesario que se aproveche la experiencia acumulada en programas de capacitación por el CREA. Un acuerdo con la Parroquia podría facilitar el establecimiento de un centro de capacitación regional para líderes y promotores. Por otro lado, la tarea capacitadora debe ser concebida como una actividad permanente del equipo técnico del Programa y no como tarea exclusiva de las promotoras sociales.

En el ámbito de las acciones de riego, sería particularmente oportuno que los técnicos de la UCA y la UZOTT involucrados en estas acciones realicen giras de observación a otros proyectos de riego para observar los procesos de organización de las juntas de regantes y



de capacitación de los beneficiarios para la operación y mantenimiento de los canales.

- Es necesario fomentar un trabajo más integral que combata la tendencia hacia la excesiva especialización de los técnicos y su consecuente aislamiento. El Programa debería explorar la posibilidad de, en cuanto fuere posible, reclutar técnicos de la misma zona, con lealtad hacia las organizaciones regionales locales y con espíritu de equipo.

- Las microempresas de procesamiento y comercialización de productos locales tienen un gran potencial. Es necesario apoyar su desarrollo tecnológico y organizativo, utilizando los recursos que dispone el Programa para captar tecnologías, promover visitas de observación y financiar experiencias de "aprender haciendo".

## TANICUCHI-TOACASO-PASTOCALLE

### Los actores

El área **Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle (TTP)** cubre cinco parroquias pertenecientes al Cantón Saquisilí de la Provincia de Cotopaxi. En este espacio actúan dos organizaciones campesinas de segundo grado, ambas relacionadas con el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC): la **Unión de Organizaciones Campesinas del Area Norte (UNOCAN)**, en el sector de Toacaso, y la "**Hatarishun**", en el sector de Saquisilí.

El área TTP tiene dos subáreas diferenciadas: la parte baja, de composición mestiza, y la parte alta, eminentemente indígena. La problemática de la parte baja gira en torno al riego, el cambio de patrones de cultivo y el mejoramiento productivo. Esta parte se caracteriza por la débil organización de su población. La economía de la parte alta está estructurada en torno a los cultivos andinos tradicionales y la ganadería ovina; se trata además del sector con mayor trayectoria organizativa.

El PRONADER trabaja en las dos subáreas, pero de manera preferente en la parte baja. Debe señalarse que en la zona del "Canal Norte" —canal de riego construido por el INERHI y que el PRONADER ampliará—, situada en la parte baja del área, funcionan 17 juntas de regantes pertenecientes a otras tantas comunidades. No existe a la fecha una organización de segundo grado. El Programa prevé la promoción de una junta general de regantes.

El área TTP ejemplifica la pérdida de importancia de las formas voluntarias de trabajo tradicionales en ámbitos campesinos serranos. Actualmente no "se presta la mano" a otras unidades familiares si no media una compensación inmediata, en dinero o en especies, equivalente al día de trabajo. Así mismo, los campesinos están dispuestos a movilizarse y responder a llamados externos siempre y cuando se les asegure una contraprestación efectiva por su movilización. La minga sigue funcionando como un mecanismo tradicional de

cooperación, sancionado por la comunidad y ligado a rituales socio-culturales. Sin embargo, cuando una comuna tiene que decidir su participación mediante mingas en actividades intercomunales, realiza también un análisis de costo-beneficio. Según un dirigente campesino de TTP:

Nuestras gentes, nuestra comunidades para reunir, para hacer alguna cosa es difícil ahorita. No es como antes. Antes sí, cuando venían comisiones o algunos jefes de las oficinas, hijole, la gente venía trayendo huevitos, gallinitas. Ahorita, cuando vienen, cuando ya quieren dar, ahí si vienen. Y cuando no quieren dar, no, ahí están no más. Ahora yo estoy haciendo un trámite para crianza de los borregos. Ahorita hasta el momento no me ha dado ni siquiera un sucre. Hasta el actual momento estoy gastando ciento cinco mil sucres de mi plata, sin poder comprar ni siquiera un quintal de arroz para mi hogar. Porque la gente dice "si es que traes proyecto, cancelamos. Si no, caso contrario, salado" (Entr. 3-C-1).

TTP es una zona con una larga trayectoria de intervención de agentes externos estatales y privados.<sup>5</sup> Actualmente, las principales ONGs presentes en el área de acción del PRONADER son dos. La Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) tiene una presencia evidente en la zona de Saquisilí-Toacaso; Visión Mundial trabaja en ciertas comunidades de Saquisilí, pero carece de un proyecto zonal y su presencia es poco significativa.

La UCA de esta área no ha coordinado activamente sus acciones con los otros agentes (ONGs y OSGs). No obstante, es evidente que la coordinación con agentes locales puede jugar un importante papel en la sostenibilidad de las acciones a largo plazo. Fue notorio que los miembros de la UCA con quienes conversamos carecían de información y de orientaciones en cuanto a una política de coordinación interinstitucional; es más, consideraban que ese tipo de acercamiento constituye una responsabilidad exclusiva de la promotora social.

Las actividades a nivel de grupos de base en el área TTP se realizan promoviendo e incentivando grupos específicos y coyunturales para la ejecución de cada componente por separado. La UCA carece de una estrategia para valorar y potenciar a las organizaciones comunitarias formales o de hecho existentes en la zona —como, por ejemplo, las organizaciones barriales que son, al parecer, una suerte de producto espontáneo del acercamiento urbano de sectores hasta hace poco plenamente rurales—. Lamentablemente, la incipiente experiencia obtenida hasta ahora demuestra que alrededor de la ejecución de las acciones aisladas se constituyen pequeños grupos de interés que actúan con un criterio excluyente.

---

5. Como resultado de esta presencia, en TTP se observa un fenómeno que aparece con cierta frecuencia en el campo ecuatoriano. Los dirigentes han desarrollado habilidades para relacionarse con los agentes externos y una disposición para acoger los mensajes del exterior y retroalimentar la comunicación. Al mismo tiempo, valoran el poder que esto les depara.

Se puede concluir que en la zona están presentes procesos organizativos previos importantes en las áreas de secano y débiles en la zona de riego. En este contexto, el PRONADER ha iniciado su ejecución de una manera poco enraizada en la organización campesina.

### **Los componentes del PRONADER y la participación**

Un aspecto que incide en las características participativas del trabajo del Programa en todas sus áreas es la elaboración del Plan Operativo Anual (POA). En el caso de TTP, la UCA manifiesta no haber participado en la elaboración del POA para 1993 y considera que el documento, elaborado en las oficinas centrales, es un plan predeterminado, desprendido directamente del documento del proyecto. Se trata, pues, de un ejemplo del formalismo con que puede ser asumido un proyecto y sus consecuencias en cuanto a limitar la adaptación del Programa a las realidades campesinas del área.

El eje de la estrategia en la parte baja gira en torno a la ampliación del riego y a su mejor aprovechamiento dado el gran impacto potencial que tiene para la economía campesina. El PRONADER ha rehabilitado a la fecha dos acequias en el área (la "Vicente León" y la "Sancho Acho Pullupaxi") y ha construido los canales secundarios del "Canal Norte". En ambos casos, se dio una gran participación de los usuarios mediante convenios para la entrega de materiales de construcción para el revestimiento de canales. Con el riego se intenta incidir en el cambio de los patrones de cultivo, proceso que los campesinos de la zona han venido emprendiendo en forma espontánea, con una evidente percepción de las señales del mercado. En suma, el mejoramiento de la tecnología agrícola en torno a cultivos de alta rentabilidad, como los frutales, parece ser una estrategia clara de la zona en la que coinciden los empeños de los campesinos y del PRONADER.

La ejecución del Programa se inició en la zona baja. Se priorizaron ámbitos donde el trabajo era más fácil, es decir, grupos organizados y con experiencia previa en proyectos de desarrollo. Sin embargo, muchos de estos grupos se caracterizan por la escasez de tierras, tanto en extensión cuanto en calidad. El Programa ha puesto énfasis en el cultivo de la papa, pero las limitantes agroecológicas y climáticas, el costo elevado de los paquetes propuestos y los precios poco remunerativos, han impedido que los campesinos adopten las recomendaciones del INIAP. Se han introducido también silos para manejo de semilla de papa y se ha trabajado con haba, cultivo clave en el sistema de rotación del área. En cambio, en rubros nuevos como frutales y hortalizas, en la zona de riego del "Canal Norte", se ha dado una buena aceptación campesina y una participación entusiasta en los nuevos cultivos, sobre todo por grupos de mujeres.

Para la parte alta la estrategia del PRONADER ha priorizado la forestación como respuesta al restringido abanico de posibilidades de la economía campesina del sector. Las 850 hás. reforestadas hasta el momento, mediante la modalidad de contratos con las comunidades, han utilizado los recursos del sector: su fuerza de trabajo y sus tierras marginales.

Uno de los factores de éxito de la aplicación de los componentes productivos es la íntima relación entre el trabajo de validación y el de transferencia tecnológica. Los dos componentes han entrado desfasados por el retraso del primero. Pero, además, se nota que a pesar de que los técnicos de la DEATT-MAG se han integrado a la UCA, su nivel de coordinación dentro de ella es aún insuficiente.

Las acciones de transferencia de tecnología se han visto paralizadas por la demora del Programa de Investigación en Producción (PIP) del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) en ofrecer sus recomendaciones técnicas específicas. El resultado ha sido la inmovilización de los técnicos de la UZOTT. Vemos así claramente un resultado de esta forma de "asunción formal" del proyecto. Los técnicos permanecen inactivos mientras existen múltiples oportunidades para una integración dinámica a las acciones existentes, como, por ejemplo, apoyar la formulación de acciones en el marco del FODECO y promover actividades de capacitación y difusión.

La realización de parcelas demostrativas con agricultores seleccionados es un mecanismo interesante para suscitar su participación. Sin embargo, los técnicos encuentran que hay una sobrecarga de estas actividades lo que les obliga a cada uno de ellos a atender un promedio de 13 parcelas.<sup>6</sup> Esta observación es, sin duda, razonable; una reducción del número de acciones debería incidir en un mejoramiento de la calidad del trabajo. Ambitos para tal mejoramiento incluyen la coordinación del trabajo demostrativo con eventos de capacitación o, también, la elaboración de miniproyectos para el FODECO que se desprendan de los ejercicios demostrativos.

La implantación de los PACs ha logrado buenos resultados en la selección de los candidatos. La aceptación de los promotores por parte de las organizaciones campesinas ha sido en general buena. Los PACs han sido adiestrados en un conjunto de recomendaciones técnicas y su transmisión a los campesinos ha logrado buena receptividad. No obstante, un problema severo ha sido la demora en la entrega de los equipos de trabajo. A pesar de que los fondos para el equipamiento están disponibles en el área, al inicio del tercer año del Programa aún no ha sido posible adquirir y distribuir los equipos. Se trata de una situación que ha afectado a todas las áreas del PRONADER. A pesar de ello, el mecanismo de los PACs ha tenido mejor acogida en TTP que en otras áreas —como, por ejemplo, SNP donde la rotación de promotores debido a la migración ha afectado el proceso de formación—.

El manejo del FODECO tiene en el área tintes paternalistas. Un enfoque de este tipo convierte al Fondo en un mecanismo de sustitución de los recursos y de la iniciativa individual o grupal. Debemos, además, añadir que tal enfoque estimula la formación de grupos pequeños dentro de las comunidades, los cuales empiezan a desplegar sus intereses particulares en detrimento de la organización mayor. Esto reduce las posibilidades de reproducir las experiencias y de hacer rotar el fondo para beneficiar a más comunidades.

---

6. Se trata del resultado de una política institucional que enfatiza el cumplimiento de metas y no una atención a la demanda de los campesinos.

## Conclusiones

- Desde el punto de vista de este estudio, el débil desarrollo de las acciones en la zona y la ausencia de experiencias significativas de participación campesina en el marco del PRONADER limitan la utilización de este caso como fuente de lecciones. Se observan, sin embargo, interesantes perspectivas de organización campesina en la zona del "Canal Norte", que podrían constituir el germen de una organización zonal de regantes que asuma un papel cada vez mayor de interlocución y coordinación en la ejecución de otros componentes.

- El inicio de las actividades del Programa en esta área ha desaprovechado el potencial que significa la colaboración de las ONGs y OSGs presentes en la zona. El personal técnico no tiene orientaciones para hacer efectiva tal colaboración y considera que ésta es de exclusivo dominio de las promotoras sociales, mientras, por otra parte, percibe la tarea del PRONADER como responsabilidad exclusiva del Estado. Es necesario que la UCA busque mejorar la coordinación y reciba para ello directrices claras desde el nivel central.

- No se han formulado criterios para la promoción de la organización campesina ni para trabajar con las formas organizativas existentes. Ello implica el riesgo de promover pequeños grupos **exclusivos** en el seno de las organizaciones mayores que, al carecer de legitimidad en la comunidad, pueden ocasionar la falta de credibilidad del proyecto.

- Un criterio importante de organización —y motivación participativa— constituye la inserción de un conjunto de componentes del PRONADER de manera coordinada en los grupos activos; por ejemplo, la introducción del riego conjuntamente con acciones de validación y transferencia de tecnología, forestación, obras de infraestructura, etc. Las consecuencias de constituir grupos separados y autárquicos para cada componente son, sin duda, negativas.

Es altamente recomendable que el Programa explore la pertinencia de utilizar una misma organización para la ejecución de sus varios componentes. La promoción de grupos específicos como interlocutores de cada componente puede reducir el impacto y la integralidad de la acción. Cabe, en este sentido, la alternativa de especializar grupos menores dentro de las organizaciones más **inclusivas**, pero cuidando mantener los vínculos para evitar la atomización organizativa. La premisa de esta estrategia es que sólo en una interrelación de acciones descansa la posibilidad de que la comunidad asuma globalmente el reto de su desarrollo de una manera cierta. La atomización de esfuerzos puede acarrear el debilitamiento de las condiciones de sostenibilidad de las acciones del Programa.

- Al igual que en otras áreas, es necesario que el trabajo de los miembros de los equipos técnicos sea más **integral**, en tanto las acciones de generación y transferencia de tecnología, capacitación y mercadeo están íntimamente relacionados con aquellas de irrigación y con los proyectos apoyados por el FODECO. El Jefe de la UCA requiere un mandato claro para hacer realidad este tipo de coordinación.

- Sería importante reenfocar el manejo del FODECO como un fondo comunitario a mediano plazo, de manera que pueda beneficiar a más de un grupo dentro de la misma comunidad. Un paso adicional podría prefigurar la constitución de fondos regionales manejados por OSGs.

## CAPITULO VIII

### OTRAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS DE DESARROLLO RURAL

Exceptuando los casos de las dos OSGs analizadas en los capítulos anteriores —la UNOCAVB y la UNOPAC—, podemos afirmar que hay pocas organizaciones campesinas maduras y exitosas, en particular en cuanto a autogestionar procesos de desarrollo, en las actuales áreas de acción del PRONADER. Consideramos, por lo tanto, conveniente ampliar nuestro análisis para incluir experiencias exitosas de involucramiento de la población rural en procesos de desarrollo fuera de las áreas de intervención del Programa. Este análisis puede contribuir a visualizar modelos de gestión campesina como referencias para la actuación futura de programas de desarrollo rural.

Como parte del presente estudio, se comisionaron dos pequeños estudios de caso que se resumen a continuación; se trata de dos experiencias de participación campesina en el desarrollo de áreas rurales: Salinas, en la provincia de Bolívar, y Calgua Chico, en la provincia de Tungurahua. La primera representa un caso de una OSG que agrupa a cooperativas campesinas cuyo éxito en promover procesos de desarrollo local, especialmente en actividades agroindustriales y artesanales, la convierte en una experiencia que merece destacarse a nivel nacional. La segunda es una experiencia autogestionaria de un grupo de mujeres que ha logrado consolidarse en medio de condiciones ciertamente adversas. Ambas se caracterizan por tener un fuerte apoyo externo: la primera, a través de varias instituciones nacionales y extranjeras bajo la coordinación de la iglesia católica local; y la segunda, a través de una ONG internacional.

#### LA FUNDACION DE ORGANIZACIONES DE SALINAS (FUNORSAL)<sup>1</sup>

Salinas es una parroquia del cantón Guaranda, de la Provincia de Bolívar. Comprende zonas desde los 600 m.s.n.m. (subtropicales) hasta los 4.200 m.s.n.m. (páramos), con una topografía irregular y altas pendientes. La habitan alrededor de 1.000 familias distribuidas en su gran mayoría en recintos rurales. Un 60% de las comunas son indígenas. La **Fundación de Organizaciones de Salinas (FUNORSAL)** es el resultado de un proceso de organización campesina de 30 años de maduración apoyado constante y decididamente por la iglesia católica.

---

1. Este caso está redactado en base al estudio realizado por L. Rodríguez (1994) especialmente para esta investigación.

## **El proceso de constitución de la FUNORSAL**

En la constitución de la actual Fundación se distinguen tres momentos: (a) la llegada de la Misión Salesiana y su esfuerzo por la formación de cooperativas de ahorro y crédito (1970–1982); (b) la constitución de la **Unión de Organizaciones de Salinas (UNORSAL)** (1982–1983), con el apoyo adicional de la ONG nacional **Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)**, como una OSG que coordina los trabajos y esfuerzos de las cooperativas de la parroquia; y (c), por último la etapa de transformación de la UNORSAL en la **Fundación de Organizaciones de Salinas (FUNORSAL)** (1983–88).

## **El modelo cooperativista comunitario**

El inicio del proceso organizativo parte de la conformación de un conjunto de cooperativas de ahorro y crédito. Es esta la estructura que sustenta el inicio de un exitoso proyecto descentralizado de queserías rurales apoyado por la **Cooperación Técnica Suiza (COTESU)**. Este es el eje de la actividad de cada comunidad. Al la fecha, existen 16 queserías; las condiciones para su instalación fueron la disposición de participar en el proyecto y la producción diaria de un mínimo de 150 litros de leche. El principio básico del modelo cooperativista es no repartir utilidades de manera individual, sino distribuir los excedentes en obras de beneficio comunitario y en créditos familiares.

A partir de las queserías se montaron paulatinamente otra serie de actividades productivas que tienen distintos niveles de consolidación económica:<sup>2</sup> (a) empresas autosuficientes (queserías, almacén y sistema de botiquines de insumos agropecuarios); (b) empresas en transición a la autosuficiencia, donde la Misión Salesiana participa en su administración (hilandería, embutidora y plantel porcino, taller de carpintería, planta procesadora de hongos, confección de prendas de lana, taller de mecánica); y (c), empresas en experimentación (taller artesanal de madera y tagua; taller de elaboración de turrone, conservas y mermeladas; Hotel "El Refugio"; granja modelo; programa de reforestación).

## **La experiencia de Salinas**

**Factores de éxito.** El proyecto primario de las queserías no se inicia en el vacío, pues aprovechó la propia experiencia productiva local así como el impulso que ya existía para emprender en un mejoramiento de la actividad. La asistencia técnica externa sirvió para cristalizar la idea pero también para brindar seguridad psicológica a los pioneros.<sup>3</sup>

---

2. Utilizamos la clasificación propuesta por Bebbington y Ramón (1992).

3. El padre Antonio Polo, párroco de Salinas y principal promotor de la FUNORSAL, entrevistado por Lourdes Rodríguez (1994) dice: "Cuando vinieron los suizos con la propuesta de la quesería, no fue una novedad, sino como retomar la iniciativa que nos había fracasado por falta de un poquito de apoyo externo inicial. El aporte



El modelo de la cooperativa de ahorro y crédito impulsó la participación a través de una estructura abierta (libre ingreso de miembros), claridad en las funciones de directivos y socios y transparencia en el manejo económico (contabilidad sencilla pero suficiente). Por otro lado, la cooperativa no se inició con donaciones externas sino que recogió los aportes de un número masivo de afiliados que comprendían tanto habitantes del pueblo cuanto de la circunscripción rural. Los miembros incluían mestizos e indígenas, pequeños y medianos propietarios, comerciantes y artesanos.

En Salinas, la misma cooperativa de ahorro y crédito asumió la administración de la pequeña empresa de quesos, en lugar de la difundida práctica de formar una cooperativa para cada actividad (vivienda, producción, etc.).

Los técnicos y voluntarios que acompañaron el proceso de conformación de cooperativas y su agrupación en la UNORSAL atribuyen un valor estratégico a la política de las cooperativas de no repartir las utilidades. Según los primeros directivos de la cooperativa de Salinas, al inicio las utilidades anuales se distribuían en función de los aportes pero

los pocos sures de diferencia, al final, causaban un malestar que destruía todo el esfuerzo del año... entonces ha venido la idea de que es mejor que esto se acumule para nuevas iniciativas en beneficio de la comunidad (Rodríguez, 1994).

Otro factor importante fue que la tecnología de la quesería, al mismo tiempo que aseguraba la producción de quesos de calidad, fue adaptada a las condiciones del medio campesino. Las instalaciones no son sofisticadas y el costo total de ellas no rebasa los US\$ 10.000. Por otra parte, la actividad se basa en la práctica local anterior al proyecto, pues tradicionalmente las familias producían queso fresco para las necesidades familiares y la venta ocasional. La variedad de microzonas determina variaciones en cantidad y calidad de leche y permite obtener diversos tipos de quesos.

La cooperativa puso, desde el inicio, mucho cuidado en el tema de la comercialización. Los promotores del proyecto indican que el control de este factor, con una tienda de expendio en Quito, muy bien organizada, contribuyó a dar seguridad psicológica a los campesinos que se iban involucrando en el programa. La idiosincrasia de los campesinos les lleva a rechazar emprendimientos en donde los resultados toman mucho tiempo en producirse. Los quesos se venden en varias tiendas de Quito, cuya distribuidora central es "Queseras de Bolívar", y en Guayaquil, en una tienda instalada por el programa de Promoción Humana de la Diócesis de Guaranda. Se estudia en la actualidad la exportación a Colombia.

---

de los suizos no fue solo en tecnología sino sobre todo nos dieron seguridad en la comercialización... Esto de la seguridad psicológica en los trabajos, en el regreso de los recursos que uno pone, y de su trabajo, es fundamental en el medio campesino, que a veces es subvalorado cuando se hacen estudios de factibilidad o grandes planteamientos teóricos. Al campesino se demoran 15 días en pagarle y él puede dejar el proyecto más prometedor, lo puede dejar a medias, porque él necesita ser pagado enseguida."

**Encadenamientos.** Las queserías han dado lugar a una serie de encadenamientos importantes en el proceso de desarrollo del área de Salinas. En primer lugar, generan una demanda segura para la leche que producen los campesinos. Esta demanda ha dado, a su vez, un impulso al mejoramiento de la ganadería; el crédito, ofrecido por la cooperativas o por apoyo externo, ha permitido la compra de ganado de cruce y el mejoramiento de los pastizales. El crédito ha sido también utilizado para mejoramiento de las viviendas. Los ingresos logrados por las queserías han permitido también obtener nuevos préstamos e impulsar pequeñas obras y servicios comunales como el desayuno escolar, el mejoramiento de las escuelas y el apoyo para la instalación de guarderías infantiles. Por último, actualmente se fabrican en Salinas algunos de los insumos requeridos por la industria de quesos y, además, continúa la expansión y diversificación de tipos de quesos.

**Efecto multiplicador.** El éxito logrado por las primeras queserías impulsó la creación de nuevas cooperativas en otros recintos del área. Estas instalaron, a su vez, queserías las cuales han generado un similar efecto multiplicador al de Salinas. En la actualidad existen 16 queserías en la parroquia, parte del Proyecto "Queserías Rurales del Ecuador".

**Pequeña vs. gran escala.** A pesar de que técnicamente sería posible instalar pocas queserías grandes en lugar de muchas pequeñas, se ha optado por fomentar queserías en todas las comunidades que lo deseen y dispongan de una mínima producción diaria de leche. Con esto, los promotores del proyecto —locales y externos— han preferido los beneficios organizativos y sociales sobre las ventajas y economías eventuales de escala. Estas ventajas incluyen, según Rodríguez (1994: 6), "la unidad que surge en torno a la quesería, la reflexión sobre propuestas de mejoras para la comunidad, la reinversión de utilidades en la misma comunidad, el empleo de mano de obra local y la correspondiente capacitación".

**Beneficios para proveedores y socios.** Los beneficios que el proyecto de las queserías genera para los socios y proveedores de leche se distribuye, en palabras del Director del FEPP, en "círculos concéntricos". Rodríguez (1994) los resume así: (a) pago de medicamentos para los socios y proveedores atendidos en el dispensario médico de Salinas; (b) descuentos en la compra de insumos veterinarios; (c) cupo de 2 kg. de queso al mes para el consumo familiar, al 45% del costo real; y (d), adelantos o anticipos de dinero a los proveedores.

**Aporte externo.** El aporte externo que ha hecho posible la experiencia de Salinas es de naturaleza múltiple: planeación, gestión y acompañamiento, crédito e insumos, capacitación y asistencia técnica. Los principales agentes y sus contribuciones incluyen: (a) asistencia en la concepción del proyecto, la organización de la comunidad, el monitoreo y la corrección sobre la marcha de la experiencia, a cargo de la Misión Salesiana, virtualmente personificada por el párroco, el sacerdote italiano Antonio Polo; (b) apoyo crediticio inicial, canalización de asistencia técnica, gestión del apoyo financiero externo y capacitación organizativa y gerencial, a cargo del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP); y (c), asistencia técnica y capacitación en la tecnología quesera y artesanal, a cargo de la Cooperación Técnica Suiza (en lo relacionado con las queserías, en donde el perfil personal

y profesional del técnico José Dubach fue un factor determinante) y del *Movimiento Laici America Latina* (MLAL) de Italia (para la parte artesanal).

El apoyo financiero tuvo dos etapas. La primera estuvo a cargo del FEPP y del **Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA)** del Banco Central del Ecuador. Luego, en una segunda etapa, el FEPP logró interesar en el proyecto a una variedad de organizaciones no gubernamentales europeas de ayuda al desarrollo.<sup>4</sup> La Unión logró, además, en 1994 un crédito del BID dentro de la línea de pequeños proyectos, por un monto de US\$ 500.000.

La asistencia técnica que recibe la organización es, en la actualidad, muy variada. Es requerida para el funcionamiento de las hilanderías, el proyecto de embutidos cárnicos y para los programas de forestación, producción agropecuaria y manejo administrativo gerencial. En ello han trabajado en Salinas alrededor de 20 cooperantes internacionales, en diferentes épocas; actualmente son 6 los colaboradores en los campos señalados. La capacitación administrativo-contable ha sido especialmente relevante y exitosa y ha sido ofrecida por la Misión Salesiana. Recientemente se han incorporado a esta tarea un cooperante holandés y un técnico financiado por el BID.

**Funcionamiento organizativo.** La UNORSAL comenzó a organizarse a partir de 1982 con el auspicio del FEPP y la Misión Salesiana y el apoyo del FODERUMA. La Unión agrupó inicialmente a 8 organizaciones de primer grado y sus propósitos iniciales fueron: (a) coordinar y promover el trabajo de las asociadas; (b) asegurar medios de producción, especialmente tierras, a las organizaciones de base; (c) asesorar para la correcta utilización de recursos (humanos, naturales, económicos); (d) mantener relaciones de solidaridad con otras organizaciones locales y nacionales; y (e), preservar el medio ambiente, sobre todo mediante programas forestales.

La organización de segundo grado así iniciada fue evolucionando en cuanto a su función financiera. Se transformó de receptora de los créditos del FEPP y el FODERUMA en intermediaria entre las fuentes crediticias y las bases. En términos gerenciales, fue asumiendo funciones propias y pasó de coordinar proyectos de las bases, a desarrollar proyectos productivos propios.

Este crecimiento y evolución exigieron a la Unión el desarrollo de una estructura eficiente. Gradualmente, avanzó en la creación de equipos de trabajo propios para cada uno de sus

---

4. Cabe mencionar los siguientes aportes: "Pan para el Mundo", de Alemania: compra de tierras, construcción de carreteras, forestación; CEBEMO, de Holanda: construcción de la hospedería campesina, apoyo para taller de carpintería; *Mensen in Nood*, de Holanda: apoyo al grupo juvenil; *Broederlijk Delen*, de Bélgica: centro de acopio; "Plan Internacional", de los Estados Unidos: en coordinación con la FUNORSAL, obras de carácter comunal; "Fundación Interamericana", de los Estados Unidos: actividades de forestación y comercialización. Desde hace 2 años, la UNORSAL cuenta con un crédito del BID por US\$ 500.000 reembolsables para el financiamiento de actividades de las organizaciones de base (US\$ 275.000) y para proyectos productivos de la UNORSAL (US\$ 225.000); más US\$ 152.000 no reembolsables.

ámbitos de actividad (educación y cultura, queserías, veterinaria, ecología, vialidad y mecánica) y en la formación de promotores propios (como los de comercialización, promoción zonal y de la mujer). Al momento de nuestro estudio, trabajaban en la OSG 39 personas además del personal propio de cada una de las empresas. Los administradores de las empresas son pagados por la UNORSAL —lo que constituye un subsidio—. Los promotores son escogidos de las listas de candidatos que las comunidades de base presentan a la OSG.

**Logros principales.** El proceso organizativo que hemos descrito brevemente ha dado lugar, luego de 20 años, a los siguientes logros:

- Disminución de la mortalidad infantil en el 76% entre 1970 y 1990 y reducción de la mortalidad total en el 55%.
- Retorno de migrantes que salieron de la parroquia durante la década de 1970. Una encuesta realizada al 10% de familias del pueblo de Salinas mostró de manera contundente el retorno definitivo de todos los miembros que habían emigrado en años anteriores.
- Generación de puestos de trabajo en el pueblo de Salinas y en los recintos rurales. En Salinas se han generado 237 empleos directos y 49 indirectos por actividades complementarias, cifras muy significativas tomando en cuenta que la población del centro parroquial es de 500 habitantes. En los recintos, las queserías generan de 2 a 3 puestos permanentes y empleos ocasionales en obras comunales.
- Incremento de los niveles de remuneración de la población. Los salarios que se pagan en las empresas son superiores en 40 a 80% a los salarios mínimos fijados por la ley. El efecto se potencia dado que en una misma familia se perciben varios salarios.
- Importante impulso a la producción pecuaria. Actualmente el 50% (20.000 hás.) de la superficie de la parroquia está destinada a pastizales y cada finquero posee entre 3 y 5 cabezas de ganado.
- Mejoramiento de la infraestructura de vivienda. Esto es particularmente evidente en Salinas. Las actuales construcciones son de ladrillo y teja o eternit —un claro contraste con el prototipo de vivienda anterior— y el mobiliario mejorado de los hogares incluye crecientemente la disponibilidad de electrodomésticos.
- Fortalecimiento de la organización campesina. Los logros económicos han robustecido la presencia, la representatividad y la legitimidad de la OSG en la zona y han elevado su capacidad de negociación con instituciones públicas y privadas. La FUNORSAL tiene ahora la capacidad para ser ejecutora de programas de desarrollo en convenio con instituciones públicas; la respuesta del Estado en cuanto a utilizar esta capacidad ha sido —característicamente— limitada.

## **Lecciones de la experiencia**

La experiencia de Salinas es, sin duda, singular y muy rica en lecciones para la promoción de acciones de desarrollo participativo como aquellas que despliega actualmente el PRONADER. Podemos resumir su éxito en los siguientes términos:

- El proceso de desarrollo de Salinas se ha basado en iniciativas locales y ha buscado apoyar procesos ya existentes —como, por ejemplo, las queserías—.
- La emergente organización local ha buscado propiciar la mayor seguridad posible para sus asociados, sobre todo mediante un adecuado proceso de mercadeo y una tecnología simple, apropiable por los campesinos.
- La red de organizaciones han logrado establecer procedimientos claros y sistemas contables sencillos y transparentes y, al mismo tiempo, eficaces.
- El proceso ha logrado desplegar una exitosa capacitación administrativo–contable junto con la capacitación organizativa y la asistencia técnica adecuada.
- La organización de segundo grado ha instaurado un sistema funcional para la toma de decisiones y la solución de conflictos que parte de las propias organizaciones de base.

Sin embargo, es importante observar y aprender de las limitaciones que muestra el proceso organizativo y de desarrollo de Salinas. La principales, a nuestro entender, son:

- El tiempo de maduración de la experiencia rebasa el período de ejecución de la mayoría de los proyectos de desarrollo rural y, particularmente, del PRONADER.
- La cantidad y variedad de apoyos externos hacen de éste un proyecto difícil de reproducir. Asimismo, el proceso incluye un conjunto de subsidios implícitos no necesariamente emulables en otros contextos.
- Los agentes externos muestran una considerable y constante influencia en la orientación y reorientación de los proyectos sobre la marcha, así como en la solución de conflictos. Si bien en los aspectos técnicos y administrativos se evidencian fundamentos para una auto–gestión sostenible, no ocurre lo mismo con la orientación del proyecto a largo plazo y con las implicaciones de su acción en el medio local y regional. Un indicio de ello es la situación política que vive actualmente la organización.

Al momento de finalizar el estudio, el área vivía un conflicto por la presencia de una empresa minera que ha obtenido una concesión para operar en la zona. La FUNORSAL, aparentemente, no pudo desempeñar a cabalidad su papel de representatividad política y de reivindicación de algunos derechos que los pobladores creían vulnerados por la aparición de los intereses mineros. Esto habría levantado un cuestionamiento de las bases acerca de

la legitimidad y representatividad de la OSG —que muchos perciben es manejada por un reducido y estable núcleo de familias—. A su vez, los dirigentes históricos y sus apoyos externos —la Misión Salesiana, Diócesis de Guaranda, FEPP—, percibiendo en esto el peligro de que el proceso organizativo abandone su límites tradicionales, han decidido proponer nuevas transformaciones para la OSG.

### **GRUPO DE MUJERES DE CALGUA CHICO: "LO QUE HAN HECHO ESTA SEMBRADO EN LA CABEZA"<sup>5</sup>**

La comuna de Calgua Chico está localizada al noroccidente de la provincia de Tungurahua. Se ubica en una zona de una altura que va de los 3.200 a los 3.300 m.s.n.m., con clima frío y pendientes pronunciadas. El suelo en la parte alta es de tipo negro andino y, en la baja, de cangahua. Las UPAs tienen extensiones que varían entre 0,5 y 2 hás. Hace parte de un sistema conformado por siete comunas de la zona, organizadas en la **Unión de Organizaciones Campesinas del Noroccidente de Tungurahua (UNOCANT)**. Las comunas comprenden aproximadamente 1.200 familias, con un promedio de 7 miembros cada una.

Las comunas disponen en total de unas 220 hás. de tierra comunal. Tienen, asimismo, agua para riego en un total de 8 l./seg. por semana, lo que representa entre 1-0,5 l./seg. por semana para cada comunidad. El uso de este exiguo recurso está administrado por el Comité de Aguas, que funciona sin problemas aparentes. La comunidad de Calgua Chica dispone de 80 hás. de tierra comunal; de ésta extensión, el 15% está dedicado a sistemas silvopastoriles, incluido un proyecto de reproducción de alpacas, y el resto a pastoreo libre. La actividad básica tradicional de la zona ha sido la agricultura y ganadería de subsistencia. Los cultivos principales incluyen papa, habas, cebada, cebolla y mellocos para autoconsumo. La crianza de animales incluye ganadería menor y bovina; cada familia tiene, en promedio, 2 o 3 vacas que rinden entre 3 y 4 litros diarios de leche, los cuales se venden a intermediarios.

En las últimas décadas una conjunción de factores ha afectado la vida de la comunidad; éstos incluyen: bajos ingresos, presión demográfica, escasez de recursos, degradación progresiva del suelo y baja de la productividad. Por otro lado, los patrones de crecimiento económico han generado procesos de migración a las ciudades. En este contexto, el empleo temporal urbano pasó a ser más importante que la actividad agropecuaria en la generación de ingresos. Este hecho explica que la población masculina de la comuna migre temporalmente y las mujeres permanezcan en los predios al frente de las actividades agropecuarias. En consecuencia, las mujeres se han constituido en el interlocutor de los esfuerzos de desarrollo rural.

---

5. Esta sección está redactada en base al estudio realizado por M. Mayorga (1994) específicamente para la presente investigación.

## **El "Proyecto de manejo y uso sostenible del suelo andino"**

La experiencia autogestionaria del "Grupo de Mujeres de Calgua Chico" se gestó en el seno del "Proyecto de manejo y uso sostenible del suelo andino" (PROMUSTA), ejecutado en el marco de un convenio celebrado entre la "Cooperativa para la Asistencia y Remesas al Exterior" (CARE) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería y su División de Suelos.<sup>6</sup> El Proyecto no se propone objetivos orientados a las mujeres, ni tampoco un enfoque de género. Tiene como objetivo la promoción de la protección del medio ambiente y de las prácticas agropecuarias sostenibles entre los pequeños agricultores de la zona andina, mediante las líneas de conservación de suelos, agroforestería, manejo de agua, agricultura alternativa, capacitación, extensión, investigación y créditos de bajo monto.

## **La constitución de la UNOCANT**

Las siete comunas de Calgua tienen reconocimiento legal y son afiliadas a la OSG regional, la UNOCANT, a su vez afiliada, desde 1981, al **Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT)**. La UNOCANT es representativa de la población de la zona cuyo 80% es de extracción indígena.

Los vínculos entre las organizaciones de primer grado (comunales) y las de segundo (UNOCANT) y tercer grado (MIT) han evolucionado de manera similar al de otros casos en Ecuador. Un primer período de auge organizativo tuvo lugar en la época de la reforma agraria, sobre todo en la década de 1960, período en el cual el MIT tuvo un destacado papel de representatividad, apoyo y capacitación a sus filiales. Este papel se ha ido debilitando hasta perder virtualmente toda significación; se trata de un movimiento, de raigambre étnica y de inspiración de izquierda cristiana, que no logró reenfocar sus objetivos y estrategias a los nuevos requerimientos de sus bases y a la dinámica económica y social del país.

La UNOCANT ha sufrido un proceso parecido, y aunque mantiene la representatividad de sus filiales, ha perdido capacidad de conducción. "Aparentemente el esquema político de la UNOCANT (reflejo del MIT) está dejando de ser coherente con el modelo económico-productivo que actualmente está afectando a las comunidades y que plantea nuevos desafíos y formas de actuación" (Mayorga, 1994).

A pesar de ello, la Unión mantiene algunas actividades en el orden productivo: un plantel demostrativo de explotación de cuyes, financiado por el gobierno de Bélgica, que, según los campesinos, funciona bien pero no ha evolucionado a un manejo comercial; y 2 viveros comunitarios, en las comunas de Llagtantomá y Calgua Chico, financiados y organizados por el PROMUSTA y transferidos luego a la UNOCANT. El primero, administrado por un

---

6. El PROMUSTA se ejecuta en 9 provincias de la Sierra con resultados variables. El área en referencia es considerada exitosa.

campesino pagado por la Unión, ha desarrollado un nuevo enfoque: produce plantas que negocia en términos comerciales con instituciones y usuarios particulares, entrega plantas a precios subsidiados (a 70% del costo) a las comunidades campesinas, y desarrolla, paralelamente, investigaciones y experimentos empíricos, con buenos resultados.

### **Calgua y las mujeres**

Calgua Chico cuenta con 52 familias, con un promedio de 6 miembros por familia, es decir aproximadamente 312 habitantes, en su mayoría mujeres e indígenas. En esta comunidad, el 60% de los participantes en los programas del PROMUSTA han sido mujeres, tanto por ser el grupo poblacional estable en la zona debido a la migración masculina, cuanto porque los hombres delegan a las mujeres la participación en actividades consideradas por ellos como "pérdida de tiempo".

La Comuna mantiene, en buenas condiciones de servicio, una tienda comunal manejada por un campesino nombrado por el cabildo y remunerado con los propios beneficios de la tienda. Mantiene también un molino para procesar los granos de producción comunal y de los comuneros, servicio que es financiado en un 50% por la comunidad y en un 50% una ONG, Visión Mundial. Ha dejado de funcionar en el actual gobierno un servicio de guarderías infantiles implantado por el Ministerio de Bienestar Social en años anteriores.

El "Grupo de Mujeres de Calgua Chico" (GMC) es una agrupación de hecho. Se considera a sí mismo una rama del Cabildo de la Comuna y acata sus directrices. Se desvinculó de la UNOCANT cuando ésta pretendió una parte significativa de los ingresos logrados por el GMC, sin ninguna contraprestación. El GMC es el único grupo femenino que ha subsistido y que se ha consolidado en medio de una generalizada oposición de la población masculina.

El grupo se conformó en 1986, antes de la presencia del PROMUSTA. De las 18 miembros iniciales, permanecen 16. Excepto una mujer, que es viuda, las restantes miembros son todas casadas y madres de familia. La falta de participación de las mujeres solteras se debe a que la comuna, como organización, sólo acepta como miembros mujeres a aquellas casadas.

El origen del grupo está en la propia convicción de las mujeres de la comunidad. Mayorga (1994) recoge los siguientes comentarios de las asociadas:

Las mujeres no valíamos para nada, estábamos abandonadas de nuestros maridos que iban a trabajar en la ciudad y lo que traían de plata no alcanzaba para nada... Había que trabajar muchísimo en la tierra y cada vez rendía menos... y los hombres lo único que pensaron fue abandonar la tierra y la familia... irse a la ciudad... Nos preocupaba el futuro nuestro y especialmente de nuestros hijos, que no podrán vivir de la tierra y tendrán que irse.



**Las iniciativas autogestionarias.** La promotora inicial —y actual integrante— del GMC había participado en cursos de corte, salud, nutrición y estudios bíblicos dictados por la Curia de Atocha como parte de su apoyo a la UNOCANT. Ella reunió a siete mujeres y juntas iniciaron un cuestionamiento de su situación social —fundamentalmente su pasividad y dependencia— y decidieron emprender, en sus palabras, "algo juntas". Su primera acción conjunta fue la venta de "morocho" (maíz duro blanco, cocido con leche) a la salida de las reuniones de la comunidad en la casa comunal. Dado el buen resultado, repitieron la experiencia, pero reemplazaron el morocho por arroz con pescado, lo que les produjo un mayor beneficio. Con la ganancia lograda de este negocio de comida preparada adquirieron en común dos ovejas lo que, a su vez, les planteó la necesidad de disponer de tierra para pastorearlas. Viendo el éxito del grupo, se incorporaron más mujeres y el número total se amplió a 15. El grupo solicitó al Cabildo y obtuvo en comodato 5 hás. de tierra comunal, mediante un contrato a cinco años plazo, que luego fue renovado por cinco años más.

Es en esta etapa del desarrollo del grupo que el PROMUSTA inicia y despliega su labor de capacitación en manejo de recursos. El grupo de mujeres aprovechó decididamente esta oportunidad. A partir de los conocimientos y destrezas que adquirieron, sintieron curiosidad por probar la efectividad de las medidas de recuperación de las tierras. Así, emprendieron juntas la construcción de una terraza en el terreno colectivo, dentro de un arduo proceso ensayo-error, que decepcionó a algunas participantes, pero premió con el éxito a las que persistieron.

Luego pasaron a aplicar las recomendaciones y prácticas aprendidas en todo su terreno comunal. Con un crédito del PROMUSTA (S/. 150.000, equivalentes a US\$ 333, con un interés del 46,6%) sembraron papas y habas. La primera siembra se perdió y tuvieron que cubrir el pago del crédito con la venta de hierba de sus parcelas individuales; esto les complicó su situación familiar pero tuvieron "la satisfacción de haber cumplido su compromiso con PROMUSTA de cualquier manera" (Mayorga, 1994). Nuevos ensayos y cultivos les dieron resultados positivos. Los ingresos obtenidos fueron reinvertidos en la misma parcela y continuaron su experimentación. Iniciaron así un ciclo de reinversión y mejoras continuas. A medida que mejoraron los rendimientos y se cubrieron las necesidades de inversión, el grupo ha destinado parte de la producción al consumo familiar y a las comidas comunales organizadas por el Cabildo.

Paralelamente a este proceso, el grupo instaló un criadero de cuyes utilizando una sección de la casa comunal, concedida por el Cabildo a cambio de animales para las necesidades sociales de la comunidad. La producción del grupo fue destinada a la venta a fin de incrementar la caja común, así como al consumo familiar en días festivos. Sin embargo, dado que el uso del espacio en la casa comunal estaba sujeto a los cambios de criterio del Cabildo, el grupo se planteó la necesidad de adquirir un espacio propio.

En esas circunstancias, el GMC decidió participar, por sugerencia de CARE, en un concurso internacional de tecnologías agropecuarias aplicadas por mujeres promovido por UNIFEM en la región andina. Su experiencia en el manejo de recursos naturales le valió al grupo el

premio consistente en US\$ 2.500. Este dinero fue utilizado para adquirir una bomba para elevar el agua de riego hacia la parte alta del terreno colectivo y para la construcción de un reservorio. El grupo adquirió, además, una pequeña parcela para instalar la cuyera y sembrar hierba para alimento de los animales. El resto del dinero fue depositado en una cuenta de ahorros con el propósito de usar las utilidades para las actividades familiares de navidad.

**Organización del trabajo.** El GMC trabaja a través de dos modalidades: mingas y asignaciones individuales. Las mingas tienen lugar un día fijo de la semana; el trabajo individual se realiza por jornadas o "rayas", determinadas de común acuerdo, que cada miembro cumple según su propio cronograma. Es parte de la actividad diaria conversar sobre el avance del trabajo y sobre el grupo y los resultados que logra. El grupo cosecha y decide colectivamente el destino del producto. Actualmente, la mayor cantidad de la cosecha se distribuye para el consumo familiar en partes iguales; el remanente se vende con el fin de adquirir semillas para la próxima campaña. Al inicio, esta distribución se hacía inversamente: cuando las necesidades de inversión eran mayores y menores los rendimientos, el grupo destinaba la mayor parte de la producción al mercado.

### **Costos y beneficios del proceso**

Los principales costos de la experiencia del GMC son los siguientes:

- El costo principal está constituido por los aportes monetarios y de recursos humanos provenientes de diversas instituciones: MIT, Iglesia de Atocha, CARE y Visión Mundial. Las inversiones más significativas han sido las de CARE. Se estima que esta experiencia ha sido costosa dado su carácter piloto, principalmente por duplicación de costos. El costo de la inversión anual por familia (durante cada uno de los tres años) se estima en aproximadamente US\$ 700.
- El aporte de la comunidad es significativamente menor. Se estima que la contribución anual en tiempo y mano de obra (en capacitación) por parte de la comunidad equivale a US\$ 30 por familia, durante 3 años.
- Debe destacarse también el costo emocional que ha tenido para las mujeres esta experiencia: el proyecto, al no tener un diseño adecuado para sus principales interlocutores —mujeres—, genera conflictos entre hombres y mujeres: ni los hombres ni las instancias organizativas que éstos controlan (el Cabildo de la comuna y la UNOCANT) lo entienden y, en muchos casos, resisten las iniciativas de las mujeres.

Los principales beneficios del proceso de desarrollo iniciado en Calgua por el PROMUSTA, incluyendo el impulso que dio a la organización de las mujeres, son los siguientes:

- Aumento constante del número de unidades familiares de producción que adoptan las recomendaciones técnicas sobre manejo de recursos. La forma de producción acostumbrada

por los campesinos incluía cultivos estacionales, prácticas anuales de abono con químicos para los cultivos de renta y riego "por canchales" altamente demandante de mano de obra. A partir de la acción del proyecto, muchas familias han incorporado prácticas alternativas como, por ejemplo, recuperación de suelos mediante cultivos rotativos, uso de lombricultura, preparación y utilización de humus en lugar de fertilizantes químicos; obras físicas de conservación (zanjas de desviación, surcos en contorno, terrazas individuales, terrazas de huerto y de banco); control de plagas; y, en algunos casos, incorporación de riego por aspersión y mejoramiento del riego por gravedad, optimizando el uso del agua disponible. Es notoria la transformación del paisaje por las prácticas de conservación de recursos.

- **Diversos grupos campesinos han emprendido formas innovadoras de empleo y gestión.** Por ejemplo, un grupo de 15 campesinos, bajo la dirección de uno de ellos, ha conformado una suerte de microempresa consultora que ofrece capacitación (cursos y giras de observación) y servicios en manejo de recursos (obras físicas de conservación, diseño de sistemas de riego por gravedad, instalación y manejo de frutales, agroforestería con viveros propios, agricultura orgánica, lombricultura, controles naturales de plagas y enfermedades, elaboración de purines y abonos verdes). Este grupo ha logrado un empleo constante del cual derivan un ingreso mensual por persona de aproximadamente US\$ 80. Adicionalmente, se han conformado viveros comunitarios, con enfoque comercial hacia afuera y de servicio a los campesinos. Estos viveros generan empleo estacional y prestan un servicio subvencionado a las familias miembros de la organización interesadas en actividades forestales.<sup>7</sup>

- **Se ha iniciado un proceso de absorción de mano de obra familiar a través de los trabajos de recuperación e incorporación a la producción de tierras, venta de mano de obra calificada en el manejo de recursos y producción de plantas.** Como resultado se observan indicios de que la migración tiende a revertirse. Los resultados en este sentido se podrán ver en el futuro: un programa de recuperación y conservación de recursos tiene impacto en los ingresos en el mediano plazo; inicialmente sólo incrementa el uso de mano de obra.

- **En el caso de las mujeres de Calgua, éstas hacen un aporte mensual a los ingresos familiares similar al promedio de ingresos de las familias del área por actividades agropecuarias (US\$ 15); además disponen de una mayor cantidad de productos para el consumo familiar y han disminuido los gastos de inversión en las actividades agropecuarias.**  
**Las mujeres y el desarrollo: los obstáculos**

- **El obstáculo principal al desarrollo del GMC ha sido la oposición de los maridos a que las mujeres actuaran como grupo.** La venta de comidas la autorizaron en forma estrictamente restringida a los días de reunión del Cabildo, dado que en esas ocasiones estaban presentes todos los maridos. No autorizaron otras actividades, ni las reuniones grupales. Tampoco aceptaron que las mujeres experimenten en las parcelas familiares las prácticas

---

7. Los demás servicios (v.gr, molino) han sido financiados por otras instituciones.

de conservación aprendidas del PROMUSTA, aduciendo la incapacidad de las mujeres para esas tareas. Así, las reuniones y trabajos iniciales del GMC se realizaron entre sobresaltos, "a escondidas" de los maridos, mientras ellos trabajaban en la ciudad. El grupo es consciente de que el arranque del trabajo fue muy duro y difícil: "escondiéndose y lidiando con los esposos, cargando el guagua, sufriendo con pico y pala, atendiendo las parcelas propias y la del grupo" (cit. Mayorga, 1994: 13). Este obstáculo se ha revertido parcialmente y, ahora, muchos maridos ayudan a las mujeres en los trabajos colectivos.

- La carencia de recursos financieros ha restringido tanto la consolidación como la expansión de la experiencia. A más del crédito inicial de PROMUSTA, el grupo no ha logrado obtener financiamientos similares.
- A pesar de que el 60% por ciento de la población atendida por el PROMUSTA eran mujeres, la ejecución del proyecto no incorporó una visión de género. Los extensionistas tampoco tenían la preparación adecuada para este tipo de grupo objetivo, lo que impidió una propuesta metodológica más apropiada.

### **Lecciones de la experiencia**

El proceso de desarrollo desencadenado en Calgua por el PROMUSTA y la propia dinámica desplegada luego por el GMC permiten visualizar las siguientes lecciones:

- El Proyecto aprovechó la organización local, sin crear organizaciones *ad hoc*, y la propuso como mecanismo de participación. Ello derivó en una concertación de la acción con la OSG, los cabildos comunales y los líderes campesinos.
- El Proyecto tuvo un enfoque metodológico participativo que incluye, entre otros, los siguientes elementos: (a) el compromiso de los técnicos en las actividades; (b) la incorporación de criterios participativos como la generación y circulación de información hacia las organizaciones campesinas; (c) la articulación de una visión técnica y socio-organizativa; y (d), la promoción de mecanismos de participación de los campesinos en la planificación, ejecución y seguimiento de las actividades.<sup>8</sup>
- La capacitación cumplió un papel importante: la formación adecuada de promotores técnicos campesinos, reclutados y capacitados de acuerdo con el Cabildo. Este proceso dio, además, continuidad al papel capacitador previo desempeñado por la Curia de Atocha.
- El éxito logrado por el GMC es ilustrativo de las potencialidades implícitas en los procesos locales de desarrollo que el PRONADER puede utilizar, en especial algunos de los elementos metodológicos aplicados. Cabe destacar que un factor de éxito ha sido el

---

8. En casos similares, extensionistas sin ese perfil provocaron bajos resultados en la acción y debieron ser reemplazados.

**desarrollo de una tecnología efectiva de recuperación de suelos, que logró sustentar el éxito de la acción de las mujeres y permitió convencer al sector masculino de la comunidad de la credibilidad y validez del trabajo. El estilo de trabajo de los promotores es también otro factor de enseñanza para el Programa. La presencia de CARE en la zona ha sido sin duda otro factor favorable. La experiencia metodológica acumulada por ONGs como esta es un ejemplo del potencial que el sector no gubernamental representa para la ejecución de un programa de cobertura nacional como el PRONADER.**

## CAPITULO IX

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una inevitable conclusión general de los estudios de caso y observaciones que hemos presentado en este documento es que, pese a las características de su diseño y a las oportunidades para una adecuada aplicación de este diseño en las áreas de su intervención, la participación campesina en el PRONADER, en su tercer año de ejecución, es todavía débil e inefectiva. Los lectores habrán encontrado reiteradas discrepancias entre las expectativas y los procesos o logros que se pueden percibir hasta ahora, así como entre las potencialidades de las condiciones locales y las realidades observadas.

Es imposible separar los aspectos de participación de otros factores que han influido en el desarrollo del Programa. Aunque no forma parte de nuestro ámbito de estudio, constatamos que la inestabilidad del personal, su nivel de remuneración, los problemas en torno a la entrega de los recursos de contraparte nacional, las demoras en la contratación de obras, la falta de coordinación entre agencias coejecutoras, y otros problemas organizativos de la ejecución, han incidido en forma negativa en los procesos participativos.

Hay, sin duda, varias iniciativas prometedoras y debemos reconocer la evolución que está experimentando el Programa, luego de los primeros años de consolidación institucional. La Dirección Técnica del PRONADER ha iniciado medidas para solucionar muchos de los problemas estructurales y para implantar una visión integral y descentralizada (ver Capítulo II). Sin embargo, a menos que la participación en un sentido amplio sea vigorosamente impulsada y reciba la atención que merece en todos los niveles del proyecto, es probable que los resultados finales sean desalentadores en términos de impactos, satisfacción de los usuarios y sostenibilidad de las inversiones a largo plazo.

A continuación puntualizamos las principales observaciones resultantes de nuestra indagación. Dados los objetivos del estudio, nuestro análisis enfocará principalmente la operacionalización de la dimensión participativa en la ejecución del PRONADER. Es, además, importante reiterar que no pretendemos que estas conclusiones sean generalizadas mecánicamente al Programa en su integridad. Se trata, como hemos insistido a lo largo del estudio, de observaciones selectivas, tanto de áreas de ejecución del Programa cuanto de sus distintos componentes. A pesar de estas limitaciones, esperamos que nuestro análisis suscite cuestionamientos y discusión entre las profesionales del desarrollo vinculados al PRONADER y a otros programas de desarrollo en el país.

- La participación de la población en el desarrollo es un complejo proceso que involucra a una multiplicidad de actores y a una variedad de prácticas cuyos efectos cambian necesariamente en el tiempo. Al iniciar el tercer año de su ejecución, el PRONADER mostraba una diversidad de situaciones de vinculación de la población atendida a la

ejecución de sus acciones y de interacción de ésta con el personal técnico del Programa. Esta interacción se manifiesta principalmente en formas de consulta a instancias de representación campesinas. Se observan, también, intentos por avanzar hacia la colaboración y cogestión de las distintas acciones con variados resultados.

- Los miembros del personal técnico involucrado en la ejecución del PRONADER muestran cierta confusión acerca de los conceptos operacionales y sustantivos en torno a la participación campesina en el Programa. La noción de "participación campesina" generalmente aceptada tiene dos elementos: por un lado, se la visualiza como la necesidad de consultar regularmente con los clientes potenciales de los distintos subproyectos o acciones; por otro, se identifica como instrumento de tal consulta a los mecanismos de interlocución y coordinación como, por ejemplo, los comités promovidos para la ejecución de las distintas acciones.

Los técnicos en el área Sierra Norte de Pichincha ejemplifican estas deficiencias en sus criterios sobre participación, a pesar de que algunos de ellos la consideran como elemento estratégico en el trabajo de desarrollo. Entre ellos predomina una visión instrumental: los profesionales ven a la participación como recurso para optimizar la ejecución de las acciones planificadas y no, como lo prevé el Programa, como un componente metodológico y, a la vez, un fin inherente a la acción. Son frecuentes las percepciones de la participación como medio para facilitar la planificación de los componentes y la ejecución de algunos de ellos mediante trabajo colectivo campesino. Sólo una minoría de los profesionales percibe la participación como una estrategia fundamental de trabajo y como elemento básico para la sostenibilidad de las acciones más allá de la vida de los programas externos.

- Algunas de las instancias formales para promover la participación previstas por el Programa, como los "comités campesinos" y los "comités locales de producción", han sido ya establecidas. Sin embargo, su participación en la toma de decisiones es todavía poco significativa. Es también débil su capacidad de representar activamente a la clientela de las acciones, así como su condición de instrumento de interlocución entre los participantes campesinos y la UCA y demás instancias locales de desarrollo.

- Los mecanismos que ha desplegado el Programa para la selección de su personal y para orientar el trabajo de éste no son compatibles con el fomento de una actitud participativa. En algunos casos hay conflictos reales entre la dirección de la UCA y las organizaciones campesinas.

El caso más notorio de esta tendencia, analizado en el capítulo III, ocurre en el área Playas de Higuero donde la designación del Jefe de la UCA se impuso a pesar de las protestas de la organización campesina mayoritaria. Irónicamente, la justificación de tal nombramiento por parte de las autoridades del Gobierno ejemplifica la difundida noción de "participación popular" como una práctica delegada al sistema político: dado que la candidatura del designado jefe fue propuesta por diputados ésta goza, en el concepto de las autoridades involucradas, del apoyo popular de la población.

- Por lo general, los campesinos de las diferentes áreas no comprenden cuáles son sus oportunidades y responsabilidades en los diversos componentes de los proyectos. Por su parte, el personal de las UCAs no ha podido demostrar y difundir las ventajas de una representación apropiada de los campesinos y de una cogestión de las actividades. Los representantes campesinos o no participan activamente en las decisiones o bien solicitan beneficios sólo para sus propias comunidades. En otras palabras, el Programa no ha logrado apartarse del tradicional modo clientelar y paternalista de interacción con la población involucrada.

La imagen que los campesinos tienen acerca del Programa no es negativa, pero es claro que el PRONADER no figura entre sus prioridades ni en sus preocupaciones. El Programa carece de una estrategia manifiesta de comunicación con las OSGs y de inserción en las comunidades, lo que en muchos casos es percibido por los propios campesinos. Las entrevistas con líderes campesinos muestran que el conocimiento del Programa, si bien ha llegado a la dirigencia y a los campesinos más ligados a la ejecución de ciertos componentes, no ha logrado todavía expandirse al conjunto de las comunidades atendidas.

Muchos de los dirigentes entrevistados anotaron la necesidad de que el Programa intensifique su acción en las comunidades atendidas y ajuste sus componentes a las demandas locales. El estilo de interacción debe alejarse de las prácticas clientelares que de alguna manera han estado presentes, sobre todo a partir de la politización en la designación de Jefes de UCAs y demás personal de campo. El PRONADER es parte de un proceso de paulatina constitución de actitudes ciudadanas y procesos democráticos que vive el medio rural del país. La prácticas clientelares tradicionales ciertamente son efectivas en movilizar a grupos o segmentos de la población porque atraen con la dádiva y presionan con instrucciones, pero están lejos de producir la autogestión y sostenibilidad de los procesos de desarrollo local. Un estilo participativo y ciudadano supone una convicción democrática y una voluntad política expresa de que todos los involucrados en el proceso adquieran la capacidad real de influir en sus decisiones centrales, en forma paulatina, hasta llegar a la autogestión.

- El estilo en gran medida vertical de administración del PRONADER y la débil coordinación inter-sectorial de sus acciones en el campo, resultante de una fragmentación de responsabilidades, no conduce a procesos participativos ni a un enfoque integral. En la mayoría de las UCAs el personal técnico piensa que la organización y promoción campesinas son de exclusiva responsabilidad de las promotoras sociales quienes, a pesar de su buena voluntad, carecen en general de experiencia y de calificaciones profesionales.

El emplazamiento de los componentes en el área de la acequia "Guanguilquí-Porotog" y sus canales secundarios, en el área Sierra Norte de Pichincha, es una muestra de esta falta de concatenación inter-sectorial. A la fecha de nuestro estudio, sólo cuatro comunidades de las comunidades involucradas tenían tres componentes en ejecución. En la gran mayoría de ellas sólo estaba en marcha un componente. Los indicadores de una ejecución fragmentada y plagada de desfases son múltiples; podemos mencionar, entre otros: acciones



de transferencia de tecnología sin su validación previa; elaboración y ejecución de miniproyectos comunitarios sin el debido sustento tecnológico y de alternativas de comercialización; el bajo perfil de las actividades de acompañamiento y seguimiento, debido al inevitable espaciamiento de visitas de los técnicos encargados; dificultades en la compatibilización de propuestas y acciones del PRONADER con las prioridades campesinas.

● No obstante la considerable experiencia de desarrollo rural acumulada en el Ecuador, el PRONADER evidencia una falta de claridad para enfocar los diferentes tipos y niveles de organización campesina, así como para articular la participación campesina en el ámbito de las acciones del Programa. Este desafío parece mejor enfocado en las áreas en donde ciertas funciones de intermediación han sido delegadas a ONGs. Las ONGs se muestran respetuosas de las formas existentes de organización, formales o informales, y se empeñan en solucionar conflictos. El aparato de ejecución del PRONADER tiene una tendencia a crear organizaciones *ad hoc*, con dedicación exclusiva a determinadas tareas de la ejecución de componentes, al tiempo que desconoce las redes organizativas existentes y la presencia de los grupos inclusivos tradicionales.

En el área Sierra Norte de Pichincha, por ejemplo, cada componente ha creado un grupo de referencia particular para su ejecución. Se ha perdido de vista la función de la comuna de establecer normas respaldadas por su poder de sanción y de legitimar acuerdos de trabajo. Los acuerdos se realizan con grupos de comuneros convocados de manera *ad hoc* para la realización de una acción determinada. En las entrevistas, los miembros de las organizaciones locales demandan que las actividades se negocien con la asamblea de comuneros. Lo que se haga sin negociación, como ya ocurre, corre el riesgo de ser cuestionado y bloqueado por las comunas o por las organizaciones de segundo grado.

● En las áreas con fuerte raigambre indígena se advierte la tendencia de las comunas tradicionales, como organizaciones territoriales, a sobrevivir a las agrupaciones que se han formado con fines específicos. La mayoría de las formas asociativas creadas para la obtención de tierras o de ciertos servicios estatales se han disuelto una vez logrado el objetivo. Es también notorio que la efectividad de las agrupaciones *ad hoc* depende de la legitimación comunal que reciban.

Ejemplos de este tipo de acción concertada con legitimidad comunal son las comisiones que se formado de manera orgánica en las comunas de Cangahua, en Sierra Norte de Pichincha; se trata de comisiones que reportan a la asamblea comunal o al cabildo, creadas para atender tareas de administración colectiva de servicios como el riego, agua potable, luz eléctrica, etc. En el área Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle, algunos de los grupos que operan los miniproyectos apoyados por el FODECO son sancionados y supervigilados por las comunas; ello abre oportunidades para un futuro reciclaje de los fondos en favor de otros grupos de la comuna.

● La ejecución del importante componente de capacitación muestra deficiencias graves. Este subprograma no ha logrado utilizar adecuadamente los métodos participativos, como el de

"aprender haciendo", que vinculan las habilidades y destrezas técnicas con las organizacionales. La capacitación se conduce más bien con un estilo escolar tradicional, de "arriba hacia abajo" (aún en las demostraciones de campo). Las acciones de capacitación se conciben más bien en términos de actividades cumplidas, como número de "eventos" y número de capacitandos, antes que en términos de la calidad de los resultados obtenidos. Es evidente la falta de capacitación de los técnicos en el manejo de destrezas y métodos de instrucción y comunicación con enfoques participativos. Hasta ahora el Programa no exhibe su potencial para preparar a los jóvenes del campo, hombres y mujeres, para la dirección de sus organizaciones.

Uno de los métodos previstos por el Programa para inducir la participación campesina en su ejecución es el diagnóstico participativo, técnica cuyo propósito es lograr una correspondencia entre la oferta externa y la demanda local. Sin embargo, no en todos los casos, el formato de diagnóstico participativo ha logrado este efecto. En el área Playas de Higuierón, por ejemplo, el equipo ejecutor ha optado por dedicar el ejercicio de diagnóstico a la obtención de información sobre aspectos técnicos de la producción agropecuaria; el resultado es la reducción de la participación a "responder" las preguntas que hace el personal externo, no la profundización y reflexión de los problemas que tienen los campesinos en todo el ciclo productivo.

● En algunas áreas, como en Sierra Norte de Pichincha, el Programa ha intentado establecer —con resultados alentadores— relaciones de colaboración con ciertas ONGs. Pero, en general, es insuficiente la vinculación con otros agentes de desarrollo, así como el enlace con las organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración aparece especialmente importante en la áreas donde la situación organizacional de la población local ligada a la presencia de ONGs y agentes de desarrollo es compleja y potencialmente conflictiva. Este es el caso de áreas como SNP, TTP y Santa Isabel.

La presencia de ONGs y otros operadores de desarrollo en algunas de las áreas no ha sido aprovechada suficientemente. Podemos citar como ejemplos al IEDECA, las FBU y el ETA en Sierra Norte de Pichincha; y CESA, SWISSAID y CARE, en Tanicuchí-Toacaso-Pastocalle. En estas áreas se ha logrado que el Programa, a través de las UCAs, y las ONGs establezcan vínculos de comunicación y amistad, pero no se ha llegado a profundizar acuerdos de cooperación. El potencial colaborativo con estos agentes de desarrollo cubre una gama muy amplia y va desde el aprovechamiento de metodologías y capacitación hasta la posibilidad de concertar acuerdos más amplios de ejecución.

En el área Sierra Norte de Pichincha, las principales ONGs —el IEDECA y las FBU— ofrecen perspectivas de colaboración muy prometedoras. Los directivos de la primera de ellas, consultados durante el estudio manifestaron su favorable disposición a hacerse cargo de otros componentes del proyecto en su zona de influencia, a más del apoyo a las juntas de regantes que actualmente brindan. Un acuerdo de esta naturaleza podría aliviar la carga administrativa del PRONADER.

Si bien el Programa ha establecido convenios con algunas ONGs, en general se percibe una clara reticencia a potenciar este tipo de colaboración. Así, por ejemplo, no se han viabilizado demandas de colaboración de ONGs del área TTP, o se han puesto obstáculos, a nivel del área, a miniproyectos financiados por el FODECO, como en el caso de la UNOPAC en Sierra Norte de Pichincha.

El caso del CREA, en Santa Isabel, es un significativo ejemplo de las condiciones existentes en el país para lograr una descentralización de la ejecución del PRONADER, utilizando, en este caso, a otra entidad gubernamental. La presencia del CREA en el área de intervención del Programa ha contribuido a dar continuidad a las acciones de desarrollo en la zona, a fomentar un enfoque participativo y a aliviar problemas administrativos; además, ha permitido la canalización de importantes recursos adicionales. Los funcionarios directivos de esta corporación de desarrollo regional, con larga trayectoria y amplias competencias, han manifestado su disposición a aceptar, mediante convenio con la SDDR-MBS, una transferencia de la ejecución total del proyecto en Santa Isabel.

- A partir de nuestras observaciones, es posible aseverar que, a la fecha, el Programa tiende a trabajar con un estilo de oferta de servicios predeterminados en lugar de responder a la demanda y a las iniciativas campesinas. Esto es especialmente notable en dos componentes: transferencia de tecnología y el FODECO, este último creado específicamente para responder a las prioridades e iniciativas de las comunidades y grupos con intereses comunes.

- Existen iniciativas destinadas a incorporar a la mujer en las distintas áreas del PRONADER. Sin embargo, ninguna de las experiencias observadas propone específicamente una visión de género. Las acciones tienden a vincular, de una u otra forma, exclusiva y aisladamente a las mujeres. Un caso indicativo de esta tendencia es el de la UNOPAC, una zona de alta migración masculina, donde las mujeres asumen una serie de actividades productivas. Un fenómeno similar ocurre, fuera del PRONADER, en el caso de Calgua Chico.

Por otro lado, se nota, en general, una falta de interés y la prevalencia de prejuicios masculinos tanto entre los técnicos cuanto entre los campesinos. Así por ejemplo, en el área Playas de Higuierón, la crianza de animales menores es una tarea realizada mayormente por mujeres; sin embargo, cuando se procedió a seleccionar a los promotores agrícolas campesinos, se eligieron sólo a hombres, lo cual no concuerda con la realidad y con el objetivo de incorporar un enfoque de género en el Programa.

- Hasta ahora el PRONADER ha operado con principios, procedimientos, sistemas y metodologías demasiado uniformes, estrechos y rígidos, que no contemplan ni recogen las particularidades locales.

Por ejemplo, hay reticencia a establecer relaciones con organizaciones de segundo grado, cuya clientela sobrepasa el territorio de la microregión; ello ha redundado en la pérdida de

interesantes oportunidades para aprovechar las instalaciones de procesamiento o mercadeo que, si bien están situadas en áreas vecinas, podrían beneficiar a un buen número de campesinos del área de cobertura del Programa.

El sistema de planificación que se viene utilizando no se ajusta a la heterogeneidad institucional de las distintas zonas ni toma en cuenta las oportunidades que existen en cada región para establecer arreglos colaborativos con otros actores. Un caso de excepción es el de Santa Isabel, donde el CREA y la Iglesia han logrado equilibrar la toma de decisiones a nivel central. En efecto, en gran parte, esta rigidez se explica por la excesiva centralización del proceso de toma de decisiones del Programa, el limitado poder de decisión delegado a las UCAs y la falta de liderazgo técnico de éstas.

Las diferencias agroecológicas son determinantes de la diversidad que se observa en las situaciones campesinas. El Programa, sin embargo, no ha trabajado a fondo en una zonificación por área que le permita concentrar sus acciones tendientes al mejoramiento de la producción en las microzonas de mayor potencial para ello. En general, la forma de emplazamiento de las acciones en las áreas estudiadas refleja la falta de criterios previos de selección y el afán —estimulado, en algunos casos, por decisiones políticas— de lograr la mayor cobertura posible. Esto ha llevado a que, en algunos casos, las actividades de generación y transferencia de tecnología agropecuaria estén diseminadas ampliamente en el territorio de las áreas. Este es el caso, por ejemplo, de las áreas de TTP y Sierra Norte de Pichincha.

- La experiencia de algunos casos exitosos de empresas campesinas en áreas no incorporadas al PRONADER, analizadas en el capítulo VIII, nos sugiere que los sectores campesinos del país tienen la posibilidad de alcanzar niveles altos de autogestión y sostenibilidad de sus organizaciones. No se trata necesariamente de casos directamente emulables. La experiencia de la FUNORSAL en Bolívar, por ejemplo, ha sido fuertemente apoyada por ONGs y recursos externos, y los procesos de maduración y consolidación han tomado más tiempo que la duración prevista para el PRONADER. Sin embargo, ésta, como las demás experiencias analizadas, es un ejemplo de un conjunto de lecciones que podrían ser aprovechadas para el diseño de estrategias adaptadas a las distintas realidades del Programa.<sup>1</sup>

- El resumen de los hallazgos quedaría incompleto si no señaláramos que los actores campesinos también exhiben debilidades y actitudes conflictivas y de desconfianza que obstaculizan el trabajo participativo. Las críticas que se han dirigido a los agentes externos deben ser compartidas en cierta medida por el universo de los usuarios actuales y potenciales del Programa y, especialmente, por su capa de dirigentes. Hemos encontrado, por ejemplo, casos de (a) apatía y desconfianza respecto de diversos tipos de intervención

---

1. Sería valioso examinar las lecciones de estos casos y otros como el de la empresa asociativa de procesamiento de yuca (UATAPPY), en Manabí, propiciada por el Centro Internacional de Agricultura Tropical, con sede en Colombia, y la ONG ecuatoriana de desarrollo rural, FUNDAGRO.

y acción concertada; (b) manejo paternalista de recursos y decisiones y clientelismo arraigado; (c) distanciamiento entre la dirigencia y los miembros, y entre las OSGs y las organizaciones de base; y (d), abuso de poder de representantes campesinos en las distintas instancias de decisión, que resultan en un bloqueo de la comunicación y el diálogo. Por lo tanto, no es difícil entender que el personal del Programa, aún con la mejor voluntad y dedicación, vea, con frecuencia, frustradas sus intenciones. Es importante recordar permanentemente que todo planteamiento conceptual tiende a cierta idealización y, con frecuencia, no refleja las realidades complejas del mundo rural y sus procesos de desarrollo.

● Las lecciones prácticas nos indican que es preciso: (a) reconocer que los cambios de actitudes, comportamientos y destrezas que propone un programa de desarrollo suponen tiempo, por lo cual no se pueden esperar resultados inmediatos; y (b), proceder con criterios de flexibilidad y oportunidad para identificar alternativas de mejoramiento del desempeño de un programa. En suma, el trabajo de desarrollo requiere de una permanente búsqueda de opciones de acción prometedoras donde existen condiciones más favorables; implica, también, tratar que los logros, aunque sean modestos, tengan su dinámica de difusión y extensión a través de una creciente auto-confianza y legitimidad de los actores involucrados.

## RECOMENDACIONES

● El PRONADER requiere clarificar sus objetivos en relación a los procesos participativos de su clientela, teniendo en cuenta que la participación es, por un lado, un instrumento pero, por otro, es una meta en sí misma. Requiere, además, transmitir estos conceptos a todos los profesionales que trabajan en sus acciones.

La participación, por cierto, no es un concepto unívoco. No obstante, es preciso que, en el caso del PRONADER, la participación sea enfocada como parte integral de toda actividad de inversión y promoción. Si bien hasta el momento el Programa ha avanzado en instituir procesos de consulta con los campesinos, no ha adelantado en establecer mecanismos de cogestión ni mucho menos en la transferencia a los usuarios del poder de decisión y de manejo de algunos elementos de las acciones. Es, por lo tanto, recomendable que se promueva el desarrollo de la capacidad de gestión de los campesinos a través de procesos de capacitación dirigidos a prepararlos para la asunción gradual de responsabilidades y a elevar paulatinamente sus competencias administrativas y directivas.

● Las experiencias muestran que no existe "una" sola metodología para garantizar el éxito de acciones de desarrollo rural. Lo imprescindible, empero, es mantener una flexibilidad metodológica a través de la apertura para realizar ajustes permanentes, así como propender hacia una adecuada articulación entre lo técnico y lo organizativo. Son factores centrales las innovaciones y creatividades particulares frente a las diversas coyunturas y disyuntivas que viven las organizaciones. Proponemos, al respecto: (a) recoger las experiencias de

diversas metodologías probadas en el país (especialmente por las ONGs) e instaurar aquellas que se adaptan al enfoque participativo del Programa; (b) entrenar a los técnicos y promotores de campo en el manejo de un repertorio de opciones metodológicas y promover en ellos la disposición a utilizarlas con sentido de oportunidad y como resultado del diálogo y consenso del equipo técnico del área; y (c), realizar un seguimiento constante de la creatividad de los funcionarios en la adopción y aplicación de los procedimientos metodológicos propuestos.

- Los aspectos organizativos del PRONADER no deben considerarse como aspectos separados de los componentes tecnológicos y de infraestructura. Junto con la obra física ("*hardware*") debe promoverse el desarrollo de la capacidad organizativa, operativa y gerencial de los usuarios ("*software*"). Se requiere una política integral que sea adoptada por e involucre a todos los niveles, desde los centrales hasta aquellos de campo, a fin de concatenar los dos tipos de intervenciones y promover su complementariedad e interacción.

- La promoción de la participación campesina en el PRONADER necesita ser enfocada y llevada a la práctica como una actividad sostenida a través de la aplicación flexible y creativa de los instrumentos, mecanismos y métodos de trabajo participativos propuestos en el diseño para cada uno de los componentes. Esto requiere políticas e intencionalidades claras, un clima institucional favorable, aptitudes y actitudes específicas de los equipos técnicos (oferta) y capacidad de las organizaciones campesinas (demanda y ejercicio de participación). La participación campesina es, sin duda, un requisito previo para garantizar la sostenibilidad de acciones y procesos de desarrollo; pero la sostenibilidad demanda también acuerdos amplios con otros actores, locales y externos, relacionados o con el potencial para relacionarse con el proyecto.

- El trabajo con carácter participativo necesita un clima institucional favorable y un marco normativo que legitime el enfoque, para lo cual debe incluir mecanismos, procedimientos e incentivos apropiados. La normatividad es el resultado de compromisos y voluntades políticas. El mandato de la participación debe fluir desde los mandos centrales y de decisión de políticas hasta los equipos operativos de campo. Los incentivos a nivel operativo deben, a su vez, sustentarse en políticas y mecanismos de seguimiento y evaluación del trabajo de los técnicos y promotores. La ejecución y el seguimiento debe incluir el diseño y operación de estrategias participativas en las áreas, en la planificación, seguimiento y evaluación de su trabajo en el campo, en forma tal que aliente las relaciones entre los equipos técnicos del PRONADER, las organizaciones campesinas y otros actores como las ONGs, las entidades descentralizadas y los gobiernos locales.

- El PRONADER debería tratar de superar la tradición paternalista y clientelar que prevalece hasta ahora en la gran mayoría de proyectos de desarrollo rural. Esto implica un cambio de actitud tanto de los técnicos y promotores cuanto de los campesinos. El aporte de mano de obra a los distintos trabajos es importante, pero insuficiente; no abarca el contenido más amplio implícito en el concepto de participación. Más importante es el sentido de propiedad de los usuarios sobre las acciones. Son pocos los casos en que hemos observado que los campesinos se refieran a las actividades como "nuestro proyecto".

Por otro lado, el papel del PRONADER es fortalecer las organizaciones campesinas: no crear divisiones ni organizaciones *ad hoc*. Debe respetar las organizaciones existentes con sus tradiciones de cooperación y resolución de conflictos. En lo posible, la promoción de grupos de trabajo formales e informales en el contexto de ejecución de acciones del Programa debe realizarse en el ámbito de las organizaciones existentes. Aunque por su naturaleza el FODECO tiende a conformar grupos exclusivos, es necesario evitar que se creen recelos y conflictos con las agrupaciones y comunidades a las cuales pertenecen los grupos beneficiarios. Debemos también insistir en la importancia de que los campesinos sean consultados en el nombramiento de los responsables locales del Programa. La participación con características clientelares, como en el caso de Playas de Higuierón, pone en riesgo la auto-sostenibilidad del proyecto.

El Programa debe adecuarse gradualmente a las demandas campesinas y no al revés. Los servicios e inversiones del Programa tienen validez en la medida en que respondan a las demandas de los usuarios. Los técnicos deben constituirse en promotores del diálogo y aprendizaje, así como en agentes del encuentro entre la oferta externa y la demanda local. El éxito, como producto dinámico, se mide por el gradual fortalecimiento de la capacidad campesina de formular propuestas y proyectos viables, y manejarlos con una ayuda externa decreciente.

- Es importante que el Programa cree condiciones para que sus técnicos, promotores y demás personal administrativo abandone sus diversas palancas de poder, algunas de orden personal y otras implícitas en la condición de agente externo. El establecimiento de relaciones de trabajo desprovistas de los sesgos de poder que favorecen a los agentes externos, requiere combatir dos tendencias observadas en el Programa. Por un lado, muchas prácticas institucionales se traducen en exigencias de resultados al personal de campo que éste no puede lograr sino mediante el ejercicio de sus ventajas de poder. Por otro, los patrones de reclutamiento del personal tienden a preferir perfiles personales y culturales —marcados, por ejemplo, por autoritarismo, prejuicios y actitudes discriminatorias, autodesvalorización, etc.— que en ocasiones se traducen, al actuar desde enfoques participativos, en altos niveles de disonancia, es decir en desajustes entre creencias personales y comportamientos requeridos por el trabajo.

- El Programa cuenta con amplios recursos para la capacitación y se han iniciado cursos y eventos de variada índole. Las observaciones del equipo de investigación sobre el estilo y contenido de estos eventos son muy preocupantes. Creemos que es necesaria una revisión total del componente de capacitación, empezando con las calificaciones de los funcionarios encargados de su dirección y los asesores que se contratan.

Para ello, sugerimos las siguientes líneas de acción: (a) Desarrollar una estrategia de capacitación a los capacitadores y de operacionalización del principio de "aprender haciendo". Los capacitadores también necesitan capacitación. Las pasantías y visitas son buenos mecanismos para transmitir nuevos criterios y conceptos. (b) Recoger y aprender de las mejores experiencias metodológicas de capacitación campesina existentes en el país. (c)

Identificar mejor los contenidos de la capacitación: los aspectos técnicos, los aspectos financiero-contables, los aspectos socio-organizativos. (d) Hacer los arreglos operativos e institucionales para encargar la capacitación a quienes mejor pueden brindarla. Caben arreglos con ONGs y el establecimiento de centros permanentes de capacitación o fortalecimiento o aprovechamiento de los ya existentes, superando el actual enfoque de actividades de capacitación *ad hoc*. (e) Establecer prácticas de seguimiento y evaluación permanente de las actividades de capacitación. Ello incluye instaurar, de manera obligatoria, la realización de evaluaciones luego de finalizados los cursos o eventos, a fin de obtener elementos para determinar el valor de la capacitación recibida por parte de los participantes.

● La capacitación debe estar reforzada por un adecuado y ágil sistema de información y difusión. Actualmente, los campesinos están mal informados sobre el PRONADER, sus líneas de inversión y acción y sus montos, los progresos o demoras de las obras, los papeles que a ellos les corresponde desempeñar, y sus oportunidades y derechos. Es necesario, por otra parte, establecer una estrategia de difusión que refuerce las líneas de información y capacitación. Se requiere diseñar y poner en marcha políticas que utilicen la variedad de medios de comunicación. Especial atención debe darse al uso de la radio.

● Como lo han manifestado varias misiones de supervisión del Banco Mundial, es necesario mejorar sustancialmente la coordinación de las distintas instancias y niveles de ejecución del PRONADER. El Programa tiene dos categorías de componentes: (a) los que constituyen componentes en sí mismos (infraestructura, validación y transferencia de tecnología, desarrollo forestal, comercialización, agroindustria, titulación de tierras y crédito); y (b), los componentes y acciones que atraviesan el conjunto de los componentes anteriores (capacitación, comunicación, organización campesina, impacto ambiental, género y desarrollo institucional). Para mejorar la coordinación entre y dentro de estos dos órdenes de actividades, se recomienda una planificación territorial, es decir para cada una de las áreas, por objetivos de desarrollo, donde converjan los esfuerzos de las distintas instituciones ejecutoras. Es necesario analizar los instrumentos de coordinación que ya existen y adecuarlos a la dinámica de cada una de las áreas.

Un cometido transversal tan importante como la promoción de la participación y organización campesina puede, a su vez, convertirse en un instrumento de coordinación. Para ello es preciso que todos los técnicos de campo, independientemente de su ámbito institucional y profesional, sean partícipes de este objetivo y asuman las tareas correspondientes. Asimismo, es importante establecer un sistema de incentivos para los técnicos que incluya, al mismo tiempo, oportunidades de capacitación.

Otra estrategia para facilitar la coordinación de actividades al interior de cada área de intervención es la realización de diagnósticos multidisciplinarios. Un objetivo importante de éstos debe ser el análisis de la situación de las organizaciones campesinas, ONGs y demás instituciones presentes en la zona, a fin de que el personal técnico pueda disponer de información idónea acerca de todos los actores. Solo así se podrá planificar una adecuada política de coordinación, mejorar la calidad de la ejecución y cambiar el sentido actual de



la iniciativa: en lugar de buscar, a partir de las tecnologías establecidas, las organizaciones que puedan adoptarlas, buscar, más bien, organizaciones efectivas y con potencial y procesos en marcha; es decir, reforzar aquello que ya existe.

- Se sugiere que, con una determinada periodicidad, se establezcan convenios de trabajo entre las UCAs y las organizaciones campesinas, de base o de segundo grado, que hagan referencia a las actividades del conjunto de componentes previstos para la localidad. Donde sea factible, estos convenios deben ser triangulares, incorporando a aquellas ONGs con aptitudes para asesorar y acompañar a las OSGs en sus tareas técnico-organizativas.

- Su recomienda, también, que el PRONADER extienda su actual experiencia de convenios con ONGs a las áreas en las cuales existen condiciones propicias para ello. Asimismo, en áreas donde no hay limitada presencia de ONGs, sería conveniente motivar la inserción o desarrollo de este tipo de organizaciones a través de las acciones intencionadas del Programa. La potencialidad de impacto de sus proyectos crecería significativamente a través de acuerdos y convenios triangulares con participación de la SDDR-MBS, las ONGs y las OSGs y/o las organizaciones de base, de tal modo que las ONGs asuman la responsabilidad de asesoría y capacitación, como es el caso del IEDECA y las Fundaciones Brethren y Unida en el área Sierra Norte de Pichincha.

- Es importante avanzar hacia la descentralización de la operación del PRONADER, tanto en el manejo institucional cuanto en la administración de las partidas presupuestarias. Sólo de esta manera se podrán generar mecanismos adecuados de participación local en el desarrollo de los componentes sectoriales al tiempo de promover el fortalecimiento de organizaciones de tipo territorial de múltiple propósito.

- El año 1995 será un período crucial para poner en práctica extensivamente estas sugerencias. Se prevé que en el cuarto año se terminará un número importante de obras de infraestructura de riego, se instalarán centros de comercialización rural y el FODECO ampliará su cobertura e implantará su "línea 2". Además, se contará con varios micro-districtos de riego. Todo este avance de obras presentará oportunidades y desafíos para movilizar la parte organizativa, capacitadora y promotora del Programa. También es necesario que el difícil y complicado proceso de participación sea seguido de cerca y se evalúe sobre la marcha. De ser así, el PRONADER aumentaría sus posibilidades de responder a la visión original que compartieron el Banco Mundial y el Gobierno de Ecuador.

## BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CITADAS

**Albán, Jorge et. al. 1989**

"Informe final del proyecto 'Estructura del mercado de trabajo rural. Estudio de caso: empleo rural cantón Cayambe, Provincia de Pichincha". Quito, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), mecanog.

**ALMAUNION. 1993a**

"Informe de la Gerencia al Directorio". Vinces, agosto, mecanog.

**ALMAUNION. 1993b**

"Sesión de Directorio. Abril 22 de 1993". Vinces, mecanog.

**ALMAUNION. 1993c**

"Detalle de ingresos de arroz en cáscara entre mayo y junio de 1993". Vinces, mecanog.

**Arrobo, Carlos. 1993**

"Estudio de la participación campesina en el PRONADER. Estudios de campo en las áreas PRONADER". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Ecuador, mecanog.

**BCE. 1987**

*Anuario 1987*. Quito, Banco Central del Ecuador (BCE), Departamento de Publicaciones Técnicas.

**Barsky, Osvaldo et. al. 1980**

*Ecuador: cambios en el agro serrano*. Quito, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

**Bebbington, Anthony y Ramón, Galo (Eds.). 1992**

*Actores de una década ganada. Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito, COMUNIDEC.

**Burbano, Marco. 1994**

"Los Comités Campesinos en las áreas de Sierra del PRONADER". Quito, mecanog.

**Carrión, Francisco. 1991**

"Instituciones sociales y tecnologías políticas: una reflexión en torno a la participación campesina en el desarrollo rural". Ponencia presentada a la Mesa Redonda sobre Participación Campesina y VII Consulta Interagencial sobre el Seguimiento de la CMRADR en América Latina y El Caribe. Oficina Regional de la FAO,

- Santiago, Chile, 1991.
- CEPAR. 1992  
Perfil socio-demográfico provincial: Pichincha. Quito, CEPAR.
- CEPLAES. 1988  
"Informe de evaluación del 'Proyecto Reconstrucción en Ayora'". Quito, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), mecanog.
- Chiriboga, Manuel. 1986  
"Crisis económica y movimiento campesino e indígena en Ecuador". *Revista Andina* (Cusco, Centro Bartolomé de las Casas), Año 4, No. 1, julio.
- Cisneros, Iván. 1987  
"Guanguilquí: el agua para los runas". *Ecuador Debate* (Quito, CAAP), No. 14, 1987
- Cisneros, Iván y A. Patiño. 1993  
"El agua de los runas. La experiencia de riego del Canal Guanguilquí". Cayambe, Instituto de Ecología y Desarrollo de Cayambe (IEDECA), mecanog.
- CETEC. 1986  
"Estudio de factibilidad. Proyecto: Almacenadora y planta procesadora (piladora) de arroz en la localidad de Vinces (Ecuador)". Cali, Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica (CETEC), mecanog.
- Dubly, Alain (Ed.). 1984  
*La situación de los campesinos en ocho zonas del Ecuador*. Vol. 1. Quito, ALOP, CESA, CONADE, FAO, MAG, SEDRI.
- Gangontena, Francisco. 1982  
"La UPOCAM y las agencias de gobierno". *Ecuador Debate* (Quito, CAAP), No. 1, 1982.
- IICA, MBS. 1985  
"Proyecto Canguahua". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mecanog.
- IICA, SDDR. 1993  
"Ficha de caracterización de los organizaciones campesinas en las áreas PRONADER". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Subsecretaría de Desarrollo Rural (SDDR), mecanog.

INEC. 1982-1992

*Indice de precios al Consumidor. Area Urbana Nacional. Costa-Sierra, Nos. 32 a 31.* Quito, Quito, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

INEC. 1991

*V Censo de Población y IV de Vivienda 1990. Resultados Definitivos. Provincia de Los Ríos. Población, Tomo I.* Quito, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Jordán, Fausto. 1988

*El minifundio en el Ecuador.* Quito, Corporación Editora Nacional.

Laporta, Héctor. 1994

"Estudio de la participación campesina en el área PRONADER, Playas de Higuera". Quito, mecanog.

Larrea, Fernando, *et. al.* 1990

"Informe de sistematización del proceso organizativo de la UNOPAC". Ayora, Proyecto Integral Ayora, PIA, mecanog.

Larrea, Fernando. 1994

"Participación de la organización campesina en la gestión del desarrollo: el caso de la UNOPAC". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Ecuador, mecanog.

Mayorga, Magdalena. 1994

"El caso del grupo de mujeres de Calgua, Tungurahua: 'Lo que han hecho está sembrado en la cabeza'". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Ecuador, mecanog.

MBS-SSDR. 1994

"PRONADER: Informe de Progreso al 31 de diciembre de 1993". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), Unidad de Seguimiento y Evaluación, mecanog.

MBS-SSDR, IICA. 1989

"PRONADER. Características generales". Vol. 1 y 2. Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mimeo.

MBS-SSDR, IICA. 1990

"PRONADER. Componente de Capacitación Campesina". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mecanog.

**MBS-SSDR, IICA. 1993**

"Miniproyecto de capacitación L1: Ensayo de acopio, transformación y mercadeo de arroz, Cooperativa de Producción Agropecuaria 'San José de Bagatela'". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), Oficina FODECO; e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mecanog.

**MBS-SSDR, IICA. 1993b**

"Estudio de base del PRONADER". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), Oficina FODECO; e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mecanog.

**MBS-SSDR, IICA. 1994**

"Ficha de seguimiento y evaluación de miniproyectos: Ensayo acopio, transformación y mercadeo de arroz, Cooperativa de Producción Agropecuaria 'San José de Bagatela'". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), Subsecretaría de Desarrollo Rural (SSDR), Oficina FODECO; e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), mecanog.

**MBS, IEDECA. 1993**

"Convenio entre el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y el Instituto de Ecología y Desarrollo de Cayambe (IEDECA) para la operación y mantenimiento del sistema de riego Cangahua y la capacitación de los usuarios en la administración del sistema y uso y manejo del agua". Quito, Ministerio de Bienestar Social (MBS), mecanog.

**MAG. 1993**

"Sistema de Información de Precios, 1982-93. Promedio Anual". Quito, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Subsecretaría de Comercialización-PRSA, mimeo.

**Rodríguez, Lourdes. 1994**

"La empresa comunitaria andina: un modelo de desarrollo autogestionario en Salinas". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Ecuador, mecanog.

**Santana, Roberto. 1993**

"Globalización de la economía y campesinado serrano. Análisis en tres dimensiones". *Ecuador Debate* (Quito, CAAP), No. 29, 1993.

**Santos, Catalina. 1994**

"Estudio del proceso de participación comunitaria en la constitución de la Almacenera ALMAUNION". Quito, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Oficina en Ecuador, mecanog.

Schuldt, Jurgén, 1992

"Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas". Quito, FLACSO-Ecuador, mimeo.

Sylva, Paola. 1991

*La organización rural en el Ecuador*. Quito, CEPP y Ediciones Abya-Yala.

Zamosc, León. 1993

"Protesta agraria y movimiento indígena en la Sierra Ecuatoriana". En José Almeida et. al. *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito, CEDIME y Ediciones Abya-Yala.

## ENTREVISTAS

Entr. 0-T-1: José Aguilar y Fausto Espinosa, Director y funcionario, respectivamente, de la Subdirección de Validación, Transferencia de Tecnología y Capacitación, INIAP, marzo de 1994.

Entr. 0-T-2: Homero Castanier, responsable de capacitación en riego del PRONADER, IICA, marzo de 1994.

Entr. 0-T-3: Homero Vega y Pedro Pantaleón, supervisores de la DEATT-MAG para la Sierra y Costa Húmeda, marzo de 1994.

Entr. 0-T-4: Antonio Gaybor, Coordinador Nacional del Componente de Comercialización del PRONADER, Quito, abril de 1994.

Entr. 1-C-1: Proscopio Vera, Presidente de la UNOCAVB, Vinces, enero de 1994.

Entr. 1-C-2: Francisco Avellán, dirigente de la UNOCAVB y trabajador de ALMAUNION, Vinces, enero de 1994.

Entr. 1-C-3: Antonio Peralta, Presidente del Comité Campesino, Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-6: Presidente de la Cooperativa "Concepción", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-7: Dirigentes de la Cooperativa "Estrella Roja", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-8: Miembro de la Cooperativa "Bagatela", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-9: Miembro de la Cooperativa "San Isidro", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-10: Dirigentes de la Cooperativa "Semira", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-11: Dirigentes de las Cooperativas "22 de Mayo" y "Voluntad de Dios", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-C-12: Miembros de la Cooperativa "Leonardo Murialdo", Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-T-8: Eduardo Morán, Jefe de la UCA, Proyecto Playas de Higuierón, enero de 1994.

Entr. 1-T-9: Erika Hanekamp, Directora de ECLOF-Ecuador, Quito, noviembre de 1993.

Entr. 1-T-10-: Vinicio Neira, Gerente de ALMAUNION, Vinces, enero de 1994.

Entr. 1-T-11: Miguel Ulloa, Coordinador de la Región Costa Húmeda, PRONADER, enero de 1994.

Entr. 2-C-1: Segundo Isidro Farinango, Presidente de la Comuna "Pitaná Bajo", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-2: Líderes de Comuna "Carrera", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-3: Miembro de la "Asociación de San Vicente Alto", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-4: Dirigente de la "Asociación Pambamarca", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-5: Dirigente de la Comuna "Jesús del Gran Poder", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-6: Dirigente de la Comuna "Cochabamba", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-C-7: Presidente de la "Asociación de San Vicente Alto", SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-T-1: Mario Araujo. Jefe UCA, SNP, noviembre de 1993.

Entr. 2-T-2: Osvaldo Sánchez, IEDECA, Cayambe, noviembre de 1993.

Entr. 3-C-1: Dirigente campesino de TTP, octubre de 1993.

## **CUESTIONARIOS**

Cuest. 1-T-1 a 7: Estudio de la participación campesina en el PRONADER.

Cuest. 2-T-3 a 11: Estudio de la participación campesina en el PRONADER. Cuestionario para técnicos de las UCAs, enero de 1994.

## ANEXO 1

### CUADROS Y MAPAS DEL AREA PLAYAS DE HIGUERON

<b>Cuadro 1.1. Playas de Higuierón: Algunas características de las organizaciones de base.</b>		
	No.	%
<b>Tipo de organización</b>		
Cooperativa	15	68
Comité	6	27
Asociación	1	5
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>
<b>Legalización</b>		
Si	17	77
No	4	18
Sin información	1	5
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>
<b>Pertenencia a OSG*</b>		
Si	18	82
No	4	18
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>100</b>
<b>Año de constitución</b>		
1961-1969	1	5
1970-1979	14	64
1980-1989	4	18
1990 en adelante	1	5
Sin información	2	9
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>101</b>
<b>Sexo de los miembros</b>		
Hombres	612	84
Mujeres	118	16
<b>Total</b>	<b>730</b>	<b>100</b>
<p><i>* Se refiere a la UNOCAVB.</i>  <i>Fuente: IICA-SSDR. Ficha de caracterización de las organizaciones campesinas de las áreas PRONADER, 1993.</i></p>		

<b>Cuadro 1.2. Playas de Higuierón: Objetivos señalados por las organizaciones de base.</b>		
	No.	%
Tener fuentes de trabajo y mejorar los ingresos	25	42
Tener tierras y legalizarlas	19	32
Mejorar la producción y las condiciones de mercadeo	10	16
Mejorar las condiciones de vida	4	7
Otras	2	3
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>
<p><i>Fuente: IICA-SSDR. Ficha de caracterización de las organizaciones campesinas de las áreas PRONADER, 1993.</i></p>		



**Cuadro 1.3. Playas de Higuierón: Coordinación entre componentes: organizaciones atendidas\*.**

No. componentes	No. organizaciones	%
1-2	15	44
3-4	12	35
5-8	7	21
Total	34	100

\* Están considerados 8 componentes: validación y transferencia de tecnologías, forestación, crédito, comercialización, FODECO, infraestructura y capacitación.  
Fuente: Arrobo, 1993.

**Cuadro 1.4. Playas de Higuierón: Inversiones programadas y ejecutadas acumuladas (miles de US\$) según fuentes.**

Fuentes	US\$ (miles)	%
<b>Programado</b>		
Préstamo BIRF	3.487,0	75
Contraparte nacional	1.193,5	25
Total	4.680,5	100
(% total programado)		(4)
<b>Ejecutado (acumulado*)</b>		
Préstamo BIRF	895,0	87
Contraparte nacional	136,6	13
Total	1.031,6	100
(% total programado)		(22)

\* En estas inversiones no cuentan los anticipos de contratos de infraestructura.  
Fuente: MBS-SSDR, Unidad de Seguimiento y Evaluación, 1994.

**Cuadro 1.5. Playas de Higuierón: Espacios de participación y grados según el equipo técnico.**

Objeto de la decisión	Alto	Medio	Bajo	Nulo	Total
Objetivos		3		1	4
Tipos de acción	1	1	1		3
Métodos		1	1	1	3
Diseño		1	1	1	3
Elaboración POA	1	5			6
Supervisión		2	1	1	4
Seguimiento		3	1		4

Fuente: Cuest. 1 al 7, 1994.

**Cuadro 1.6. Playas de Higuierón: Factores que, a juicio de los técnicos, limitan la participación campesina y gravedad.**

Factor	1	2	3	4	5	T
Existencia de dos instancias campesinas			3			3
Temor y desconfianza de los campesinos			2		1	3
Falta de tiempo de los campesinos				1		1
Resultados a largo plazo		1	2			3
Falta claridad en la ejecución componente		1				1
Falta de difusión del Programa			2			2

\* Solo 5 de los entrevistados contestan.  
Fuente: Cuest. 1-7, 1994.

**Cuadro 1.7. Playas de Higuierón: Directorio de ALMAUNION 1993 y 1994.**

	1993	1994
Presidente UNOCAVB	Arturo Muñoz (UNOCAVB)	Arturo Muñoz (UNOCAVB)
UOCQ	Proscopio Vera	Arnaldo Banchén
MCCH	Arnaldo Banchén	Proscopio Vera
ECLOF	Yull Villamar	Dionisio Zavala
FEPP	Graciano Masón	Antonio Santos
Privado	Erika Hanekamp	Fausto Jordán
	Gonzalo Merchán	Mario Cadena
		Horacio Fernández

Fuente: ECLOF, cit. Santos, 1994: 19.

**Cuadro 1.8. Playas de Higuierón: Distribución del aporte accionario de ALMAUNION (en millones de sucres).**

Accionistas	1987		1993		
	Suscrito	%	Pagado	Suscrito	%
BCE	21'0	48,83	10'5	(Fernández) 79'075	15,29
ECLOF	15'0	34,88	10'5	166'647	32,23
UNOCAVB	6'0	13,95	4'0	254'613	49,24
FEPP	0'8	1,86	0'4	11'197	2,16
UOCQ	0'2	0,46	0'1	0'230	0,04
MCCH				5'275	1,02
Total	43'0	99,98	25'5	517'037	99,98

Fuente: ECLOF, cit. Santos, 1994: 19.

**Cuadro 1.9. Playas de Higuierón: Aporte de la UNOCAVB a la constitución de ALMAUNION a través del préstamo BID.**

Rubro	US\$
Fondos no reembolsables*	125.000
Préstamos:	
Equipamiento e infraestructura	300.000
Fondo de comercialización	200.000
<b>Total</b>	<b>625.000</b>

\* La transformación de este aporte y crédito a ALMAUNION no es precisa. No parece ser parte del monto pagado en 1987.  
Fuente: Entr. 1-T-9; cit. Santos, 1994.

**Cuadro 1.10. Playas de Higuierón: Evolución de los precios de arroz.**

Año	Promedio IPCU (1)	Indice IPCU	Precio Productor		Indice
			Nominal (2)	Real	
1982	152,70	1,00	353,9	353,9	100
1983	220,90	1,44	627,0	435,4	123
1984	301,48	1,97	881,0	447,2	126
1985	386,80	2,53	1.219,4	482,0	136
1986	472,27	3,09	1.539,7	498,3	141
1987	548,11	3,82	1.067,0	279,3	79
1988	915,80	5,99	2.447,0	408,5	115
1989	1.613,50	10,56	5.694,0	539,2	152
1990	2.436,40	15,95	5.814,2	364,5	103
1991	3.633,88	23,79	7.082,4	297,7	84
1992	5.535,56	36,25	11.641,5	321,1	91
1993**	7.757,99	50,80	13.578,9	267,3	75

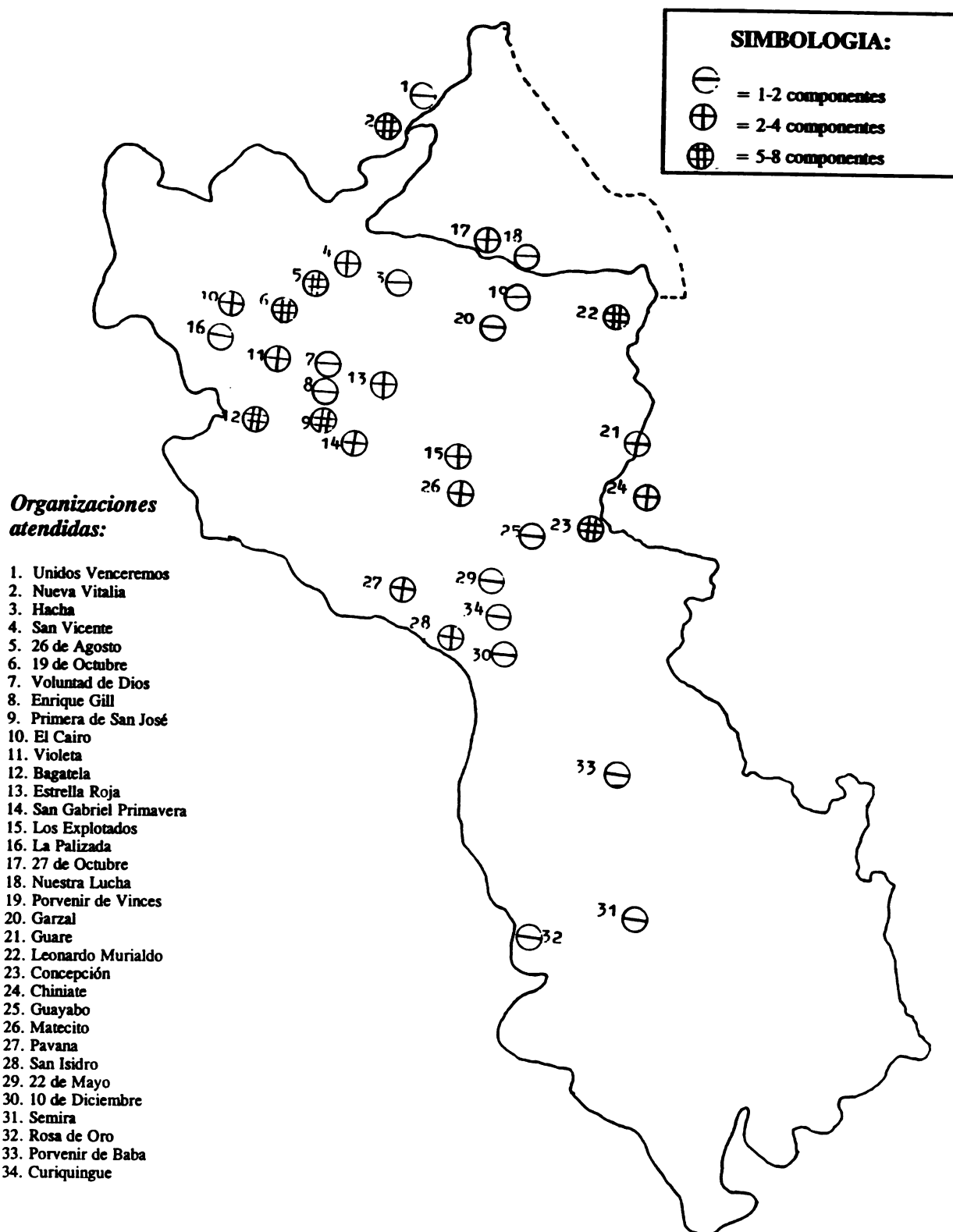
\* Se tomó como referencia el "Indice de precios al consumidor" (IPCU) de la ciudad de Babahoyo.  
\*\* Para 1993 solo se obtuvieron los datos de enero a septiembre.  
Fuentes: 1. INEC, 1982-83; 2. MAG, 1993.

**Cuadro 1.11. Playas de Higuierón: Clientes de ALMAUNION según estrato campesino y volumen entregado (mayo-junio de 1993).**

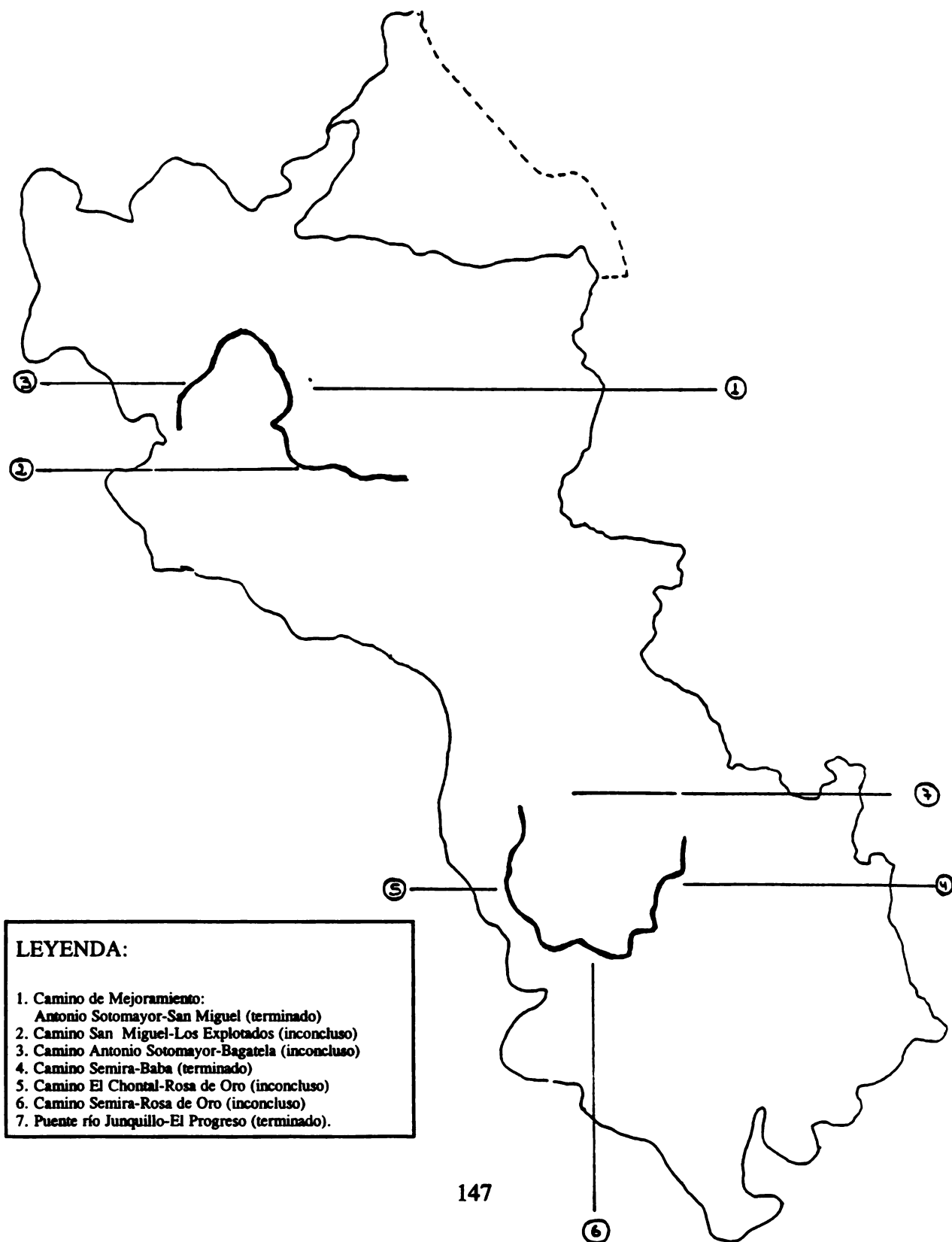
Estrato	Clientes		Volumen entregado	
	Tamaño prop.* (hectáreas)	No.	Estrato (quintales)	Total (quintales)
Pobre	0,17-10	139	6-349	13.662,08
Medio	10-20	29	350-700	14.906,14
Rico/Emp.	20-145	25	701-5049	41.788,93**
<b>Total</b>		<b>193</b>		<b>70.357,15</b>

\* Se asume que todos los clientes son productores. El tamaño de la propiedad está estimado con base al rendimiento promedio del arroz en 1993, bajo el supuesto de que el depositante entregue toda su producción a ALMAUNION.  
\*\* En este grupo está incluida la UNOCAVB.  
Fuente: ALMAUNION, 1993c; cit. Santos, 1994: 29.

**Mapa 1.1. Implantación de los diferentes componentes del PRONADER según organizaciones.**



**Mapa 1.2. Avance de las obras de infraestructura.**



## ANEXO 2

### CUADROS Y MAPAS DEL AREA SIERRA NORTE DE PICHINCHA

<b>Cuadro 2.1. SNP: Algunas características de las organizaciones de base.</b>		
	No.	%
<b>Tipo de organización</b>		
Asociación	13	43
Comuna	12	40
Comité	3	10
Otros	2	7
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100</b>
<b>Legalización</b>		
Si	23	77
No	7	23
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100</b>
<b>Pertenencia a OSG*</b>		
Si	17	57
No	13	43
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100</b>
<b>Año de constitución</b>		
1970-1979	15	50
1980-1989	10	33
1990 y más	4	13
Sin información	1	3
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>99</b>
<b>Sexo de los miembros</b>		
Hombres	1399	77
Mujeres	423	23
<b>Total</b>	<b>1822</b>	<b>100</b>

\* Se refiere a distintas OSG.  
Fuente: IICA-SSDR. Ficha de caracterización de las organizaciones campesinas de las áreas PRONADER, 1993.

<b>Cuadro 2.2. SNP: Objetivos señalados por las organizaciones de base.</b>		
	No.	%
Estar unidos/participar/participación mujer/luchar	22	25
Servicios/recursos	13	15
Pedir apoyo/proyectos	11	12
Capacitación	10	11
Beneficios organización/comunidad	9	10
Mejorar ingresos/condiciones de vida	9	10
Trabajos comunitarios	8	9
Mejorar la producción	7	8
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100</b>

Fuente: IICA-SSDR. Ficha de caracterización de las organizaciones campesinas de las áreas PRONADER, 1993.

**Cuadro 2.3. SNP: Algunas características de las OSG.**

	UNOPAC	UNOCC	UCOPEM	Junta Regantes Porotog	Junta Regantes Guanguilquí
<b>Año constitución</b>					
1975		X			
1986			X		
1988	X			X	X
<b>No. organizaciones base</b>					
12-15	X			X	
16-20		X			
30 y más			X		X
<b>Organizaciones de mujeres</b>					
Si	X	X	X		
No				X	X
<b>Representación de mujeres</b>					
Directiva	X		X		
Programa	X	X			
<b>Objetivos</b>					
- Fortalecimiento organizativo	X	X	X		
-Capacitación (técnica y social)	X		X		
- Mejoramiento agrícola				X	
- Mejoramiento condiciones vida	X	X	X		X
- Recursos (tierra, agua, otros)		X			X
Administrar recursos (tierra, agua, otros)				XX	X
<b>Actividades</b>					
- Educación	X	X	X		
- Productivas	X	X			
- Reuniones y gestiones	X	X		X	
- Infraestructura y mantenimiento	X	X		XX	XXX
Otros		X			

*Fuente: IICA-SSDR. Ficha de caracterización de las organizaciones campesinas de las áreas PRONADER, 1993.*

<b>Cuadro 2.4. SNP: Relaciones interinstitucionales de las OSG.</b>					
<b>Subárea</b>	<b>OSG</b>	<b>Organización Nacional</b>	<b>ONG</b>	<b>Consejo/ Junta</b>	<b>Comité Campesino</b>
Cangahua	UNOCC	FENOC I		?	Si
	UNOINC	Ecuarunari		?	No
	UCIC	Ecuarunari		?	Si
	Junta Regantes Porotog		IEDECA	?	No
	Junta Regantes Guanguilquí		IEDECA	?	No
Tabacundo	UCOPEM		Brtehren & Unidas	Si	Si
	Turucta			?	Si
Juan Montalvo	UCIJUM		?	?	Si
Ayora	UNOPAC		CDA-UTA	Si	No

*Fuentes: Arrobo, 1993; Burbano, 1994; Larrea, 1994.*

<b>Cuadro 2.5. SNP: Inversiones programadas y ejecutadas acumuladas (miles de US\$) según fuentes.</b>		
<b>Fuentes</b>	<b>US\$ (miles)</b>	<b>%</b>
<b>Programado:</b>		
Préstamo BIRF	15.409,0	75
Contraparte nacional	5.274,1	25
<b>Total</b>	<b>20.683,1</b>	<b>100</b>
(% Total programado)		(18)
<b>Ejecutado (acumulado*):</b>		
Préstamo BIRF	2.649,6	92
Contraparte nacional	242,4	8
<b>Total</b>	<b>2.892,0</b>	<b>100</b>
(% total ejecutado)		(14/11)

*\* En estas inversiones no constan los anticipos de contratos de infraestructura.  
Fuente: MBS-SSDR, Unidad de Seguimiento y Evaluación, 1994.*

<b>Cuadro 2.6. SNP: Subárea de Guanguilquí-Porotog: Coordinación entre componentes, organizaciones atendidas.</b>		
<b>No. componente*</b>	<b>No. organizaciones</b>	<b>%</b>
1	10	43
2	9	39
3	4	17
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>99</b>

*\* Solo se consideran 4 componentes: validación y transferencia de tecnologías, capacitación y riego por aspersión.  
Fuente: Arrobo, 1993.*



**Cuadro 2.7. SNP: Espacios de participación y grados según el equipo técnico.**

Objeto de la decisión	Alto	Medio	Bajo	Nulo	Total
Objetivos	3	4		1	8
Tipos de acción	4	3		1	8
Métodos	4	1		1	6
Diseños	1	4		1	6
Elaboración POA	1	3		4	8
Supervisión		4	3	1	8
Seguimiento		4	3	1	8

*Fuente: Cuest. 1 al 7, 1994.*

**Cuadro 2.8. SNP: Factores que, a juicio de los técnicos, limitan la participación.**

	1	2	3	4	5	Total
Desconfianza	2	1			1	4
Carencia terrenos comunales		1	2			3
Migración		1	2			3
Falta rentabilidad			3			3
Información	1	1	1			3
Movilización			2			2
Tiempo campesinos		1				1
Comité campesino		1				1
Coordinación UCA		1				1
Promoción				1		1

*Fuente: Cuest. 1 al 7, 1994.*

**Cuadro 2.9. SNP: Subárea Guanguilquí-Porotog-Canales Secundarios: Capacidad organizacional y condiciones para la participación.**

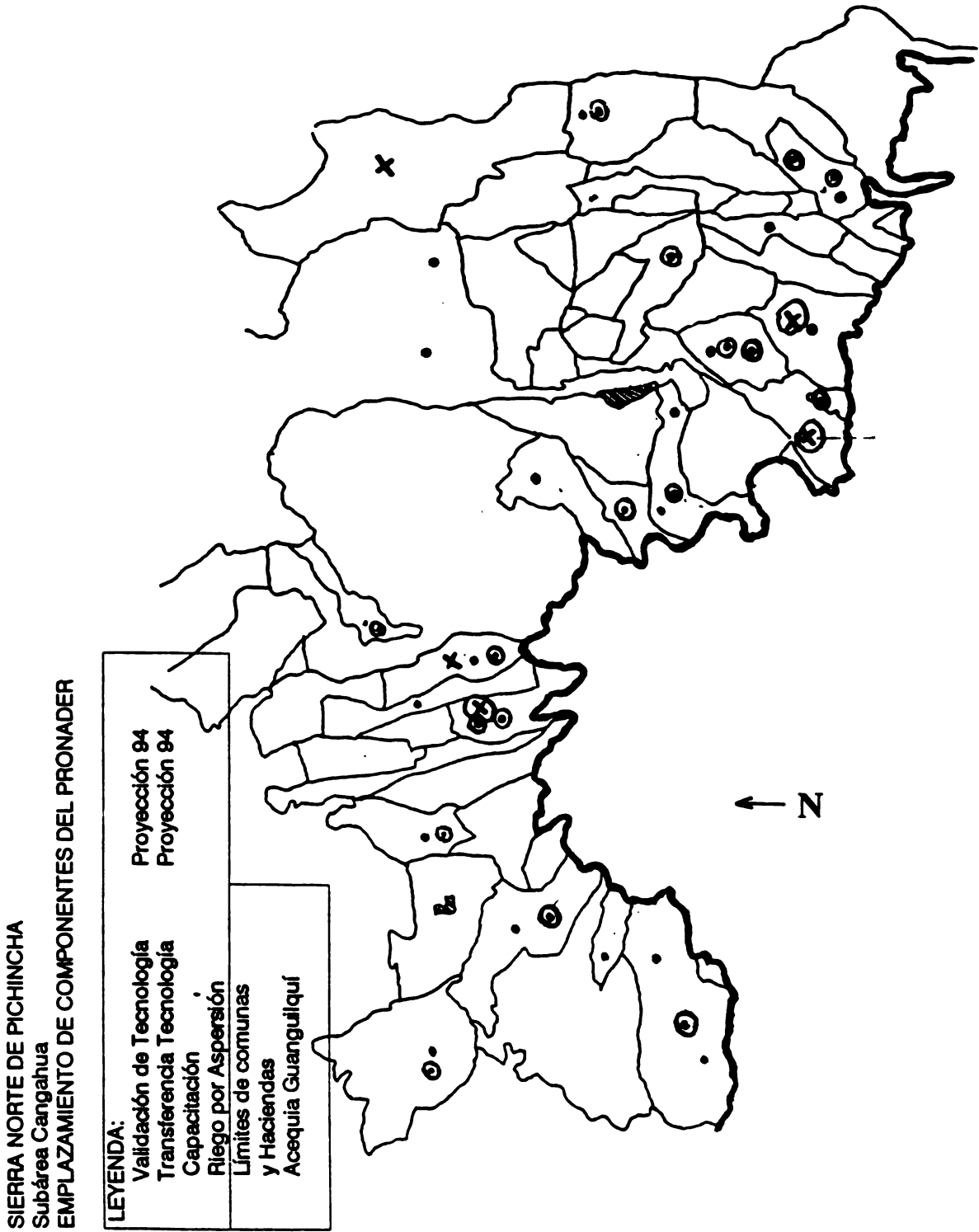
Nivel**	No. Org.	1	2	3	4	5	6
Bueno	5	4,1	3,9	4,4	3,1	4	4,3
Satisfactorio	14	3,7	3,1	3,8	2,8	2,5	2,8
Malo	22	2,2	2,0	2,5	1,8	1,6	1,8
Muy malo	1	1,5	1,0	1,5	1,0	1,0	1,0
Total	42	2,9	2,6	3,1	2,3	2,2	2,4

\* *Indicadores: 1 = Renovación de dirigencia: el nivel máximo (5) corresponde a comunas en donde el porcentaje de dirigentes potenciales es mayor al 15% de miembros de la comunidad. 2 = Cumplimiento del pago de contribuciones a la organización: El máximo corresponde a un total cumplimiento de tarifas; está elaborado con base a los registros contables de las organizaciones. 3 = Cumplimiento de trabajos comunitarios: El máximo corresponde a un total cumplimiento de los trabajos programados; está elaborado con base a los registros de las organizaciones. 4 = Participación de las bases en las decisiones de la organización: Es una apreciación de los técnicos y promotores IEDECA. 5 = Capacidad administrativa de la organización: Realización de actividades de manera autónoma, sin apoyo externo, medido según opinión de técnicos y promotores IEDECA. 6 = Capacidad técnica de la organización: Referencia a las habilidades y destrezas para actividades relacionadas con el riego. Un criterio de medición es el número de personas especializadas en albañilería.*

\*\* *Cada factor fue objeto de una valoración de 1 (más baja) a 5 (más alta). Para establecer las categorías, se usó el criterio de distribución en cuatriles; Bueno, hasta 75%; satisfactorio, hasta 50%; malo, hasta 25%; muy malo, menos de 25%.*

*Fuente: Arrobo, 1993.*

**Mapa 2.1. Subárea Guanguilquí-Porotog-Canales Secundarios: Implantación de los diferentes componentes del PRONADER, según organizaciones.**



FECHA DE DEVOLUCION

23/8/02

IICA  
PM-A3/EC-95-04

Autor

Título La participación campesina  
en proyectos de desarrollo ru-  
ral. El programa nac. de ...

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

23 agosto Patricia Mercedes Pita

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**  
**OFICINA ECUADOR**

APDO. POSTAL 17-03-00-201 - TELFS.: 563073, 534238, 543146  
FAX: (5932)563172 - ECUADOR @IICA.ORG.EC - QUITO - ECUADOR  
Av. MARIANA DE JESUS 147 Y LA PRADERA