

EL -PRONADER- UN DESAFIO PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL

*Hugo Torres S.
Representante del IICA en Ecuador*

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) -que inició sus acciones en los primeros años de la década del noventa- obedeció a un análisis multidimensional de indicadores socioeconómicos, que permitieron caracterizar a distintos actores existentes en el área rural, e identificar las áreas de pobreza, que en forma prioritaria, debían ser atendidas con acciones de desarrollo rural sostenible.

La identificación y ejecución del PRONADER partió por reconocer que, la producción campesina ha mostrado una gran capacidad de recuperación frente a factores económicos adversos y por ende presenta un gran potencial para dinamizar la economía ecuatoriana. Para este propósito, en el Plan Nacional de Desarrollo (1990 - 1992) se propuso como objetivos del programa: i) reasignar los recursos para lograr la modernización de una parte importante de las unidades productivas, con el fin de incrementar la producción, productividad, los ingresos y el empleo rural; ii) fortalecer las actividades productivas orientadas a la exportación, fomentando la agroindustria; iii) fortalecer el sistema alimentario nacional; iv) reforzar la infraestructura productiva (riego y vías); y, v) legalizar la situación de dominio de la tierra.

El PRONADER fue definido entonces como la política de Estado dirigida a apoyar a la población mayoritaria del campo, con una estrategia de combate a la pobreza, de superación del desempleo y de mejoramiento de la calidad de vida de los hombres y mujeres del área rural.

Su propuesta otorgaba singular importancia a la ejecución de acciones integradas que facilitarían la incorporación del campesinado a procesos productivos y de mercado en forma competitiva; al fortalecimiento de las organizaciones para la participación democrática en la toma de decisiones que afectan su desarrollo, el de sus comunidades y el del país en general. Se dio énfasis a una eficiente y efectiva coordinación institucional, para la provisión de servicios necesarios para el desarrollo comunitario.

El objetivo general del PRONADER está orientado a "incrementar significativamente las fuentes de empleo y los ingresos reales de los productores, mediante el aumento de la productividad y producción de alimentos, al tiempo de promover la participación democrática del campesinado en los procesos de desarrollo".

Los objetivos específicos del Programa apuntan a: i) mejorar la oferta de alimentos de consumo popular y el ingreso campesino a través del incremento de la producción, productividad y la racionalización de los canales de comercialización; ii) incrementar la producción de alimentos para el autoconsumo, mejorando los niveles de nutrición de las familias; iii) mejorar los procesos de transformación de algunos productos comercializables; iv) fortalecer los procesos de participación de la mujer, a través de proyectos agrícolas y no agrícolas; v) conservar y manejar los recursos naturales renovables y no renovables; y, vi) fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones campesinas para mejorar su inserción en los procesos democráticos del campo.

Para cumplir con estos propósitos, en el diseño original del PRONADER se establecieron cuatro ejes de trabajo, que en forma articulada apuntaron a solucionar los principales problemas detectados en cada área; estos ejes se ejecutarían a través de los siguientes componentes: A. Desarrollo Agropecuario, con: i) Validación de Tecnologías, ii) Transferencia de Tecnología, iii) Desarrollo Forestal y iv) Comercialización y Post-cosecha; B. Servicios Complementarios a la Producción con: i) Crédito, ii) Fondo de Desarrollo Comunitario y iii) Titulación de Tierras;

C. Fortalecimiento de la Organización Campesina con: i) Capacitación, ii) Organización y iii) Difusión; y, D. Desarrollo Institucional con: i) Desarrollo Institucional y Administración del Programa.

El Programa se planteó dos estrategias de intervención, en primer lugar propuso el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones campesinas, mediante un proceso sostenido de capacitación bajo la modalidad de "aprender haciendo". En segundo lugar, se propuso incrementar la producción y productividad de los rubros tradicionales y nuevos, mediante tecnologías innovadoras y apropiadas a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y a las características agroclimáticas de cada región, asegurando la sostenibilidad de los recursos y la diversificación productiva.

El Programa es ejecutado por el Ministerio de Bienestar Social con el financiamiento del Banco Mundial. Incluye doce áreas rurales, localizadas en 9 provincias y 20 cantones, calificados como los más pobres del país. Participaron (hasta 1998) como coejecutores, el Ministerio de Agricultura (MAG), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Instituto Nacional de Reforma Agraria, actual Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) y varias ONGs. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), a través de su Representación en Ecuador, ha realizado la Cooperación Técnica del programa.

Los beneficiarios del proyecto ascienden a 115.000 familias, vinculadas de forma directa o indirecta a actividades de producción y/o transformación agropecuaria, asentadas en alrededor de 25.000 unidades de producción agropecuaria (UPAs) con una superficie de 80.000 hectáreas. En las áreas del programa existían claras deficiencias de fuentes de empleo, bajos ingresos, baja cohesión social y un visible deterioro de los recursos naturales.

La ejecución del PRONADER se ha realizado en un período de importantes cambios en los escenarios político, social y económico, derivados de la recesión económica, el conflicto con el Perú, el Fenómeno del Niño y varios procesos electorales. A pesar de ello, su ejecución constituye una experiencia pionera al tratar de abordar la pobreza rural, en forma simultánea en varias áreas, bastante heterogéneas tanto física, como productiva y socialmente. En esta perspectiva, el Programa cuenta con una gran cantidad de experiencias positivas en línea a conseguir la disminución de los niveles de pobreza en el Ecuador.

Así, con la ejecución del Programa se ha mejorado la dotación de alimentos en las familias rurales, a la vez que se han impulsado los rubros comercializables, dando un fuerte impulso al incremento de los rendimientos de los cultivos tradicionales e incentivado la diversificación productiva con rubros de mayor aceptación y rentabilidad en el mercado.

En total se ha mejorado la producción en 32.118 Has. equivalentes al 139.2% de la meta original. Para ello, se validaron más de 654 Recomendaciones Técnicas (RT) tendientes a superar los problemas tecnológicos identificados en los Diagnósticos Participativos que se realizaron al inicio del programa. La Validación de Tecnologías permitió adecuar las tecnologías del INIAP a las condiciones socioeconómicas y agroecológicas de los campesinos. Con el propósito de lograr procesos sostenibles de investigación de los problemas técnicos de los cultivos, en algunas áreas del PRONADER se organizaron los Comités de Investigación Agrícola Local (CIAL), mediante la aplicación de la metodología de Investigación Participativa (IPRA) diseñada por el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), con lo cual los propios grupos participan en la definición de la problemática de la comunidad, priorizan los rubros productivos, identifican los problemas tecnológicos e investigan las soluciones más adecuadas.

Las recomendaciones técnicas validadas fueron difundidas con métodos participativos utilizados en Transferencia de Tecnología, entre los cuales se destacó el amplio uso de recursos didácticos y de eventos en los que técnicos y campesinos se comprometían con las acciones, bajo la dinámica de "aprender haciendo". De esta manera se logró más del 70% de adopción entre los grupos involucrados. Como efecto, se observa un mejoramiento substancial

en la productividad de la mano de obra familiar campesina, procurando al mismo tiempo, el uso más eficiente de los recursos escasos entre estos grupos, como son la tierra y el capital.

En el PRONADER se incorporó como recurso novedoso para la Transferencia de Tecnología, la acción de más de 650 Promotores Agropecuarios Campesinos (PACs) -casi duplicando la meta prevista al inicio- los mismos que han fortalecido su liderazgo comunitario, al constituir un vínculo entre el Técnico y la comunidad, para divulgar las nuevas tecnologías y potenciar la dinámica económica en cada zona. Actualmente, los PAC constituyen la base de las nacientes Empresas de Servicios Locales (ELS), que se están impulsando en cada área, para garantizar la sostenibilidad de estas acciones, al concluir el programa.

La ejecución del Fondo de Desarrollo Comunitario -FODECO- constituyó así mismo, una innovación de la acción estatal, tendiente a concretar las iniciativas económicas de las organizaciones campesinas, que carecían de líneas de crédito tradicional, para la formación de patrimonios propios, que incentiven el desarrollo del capital social local y faciliten el acceso a las oportunidades del mercado. Con algunas variantes durante su ejecución, se han implementado 675 FODECO's, por un monto de 1,8 millones de dólares, que han permitido mejorar la adopción tecnológica y el desarrollo de actividades agroproductivas y no agrícolas, para dar viabilidad y sostenibilidad económica a comunidades sin acceso a recursos productivos o con recursos deteriorados.

Durante los primeros años, la operación del FODECO, tuvo un objetivo meramente capacitador, para fortalecer los procesos de adopción de tecnologías transferidas por el proyecto. No se tomó en cuenta la sostenibilidad del Fondo ni de las actividades financiadas. Se operó mediante transferencias directas de los recursos a los grupos participantes. Luego de la Evaluación Intermedia (1997) se modificó la estrategia del FODECO, orientándolo a financiar verdaderas agroempresas y agronegocios campesinos, que se desarrollen dentro del concepto de cadenas productivas, para generar valor agregado a la producción primaria, en las propias zonas. La asignación de los recursos ya no se realiza en forma directa y en forma no reembolsable, sino a través de mecanismos de crédito, utilizando como intermediarios a Entidades Financieras Locales. En esta nueva etapa, los recursos tienen un carácter de reembolsables, para garantizar el mantenimiento y sostenibilidad del Fondo. En la actualidad, están en proceso de formulación, negociación del financiamiento e implementación alrededor de 54 agroempresas, por un monto cercano a dos millones de dólares.

Precisamente por el cambio de estrategia en la operación del FODECO y ante la ausencia de mecanismos de crédito tradicional dirigidos a los campesinos, en la fase final del Programa se está promoviendo la implementación de un Sistema Financiero Alternativo, que está constituido por instituciones financieras "no formalizadas" bajo la Ley General de Instituciones Financieras (1994), pero sólidas en cuanto a experiencia, solvencia, liquidez y rentabilidad. Su función es la de financiar total o parcialmente, en forma recuperable, programas y proyectos relacionados con actividades agropecuarias, con el fin de contribuir al desarrollo social y económico del campesinado y la consiguiente democratización del crédito. Actualmente se ha incorporado la participación de 22 Cooperativas de Ahorro y Crédito, debidamente calificadas como solventes, para canalizar los recursos del FODECO, en forma oportuna y adecuada a los grupos que están implementando las agroempresas campesinas. Con ello se persigue dejar al final de la ejecución del PRONADER, un mecanismo adecuado y sostenible, para la entrega de crédito a las comunidades rurales, que impulsan iniciativas agroempresariales.

La participación de la Mujer ha sido privilegiada como sujeto preferente en todas las actividades del Programa, de manera especial en aquellas áreas en que un gran porcentaje de hombres migran fuera de la parcela en busca de fuentes de trabajo para complementar el ingreso familiar. Con la acción del PRONADER en estas áreas se ha procurado modificar esta tendencia, de tal manera que hombres y mujeres participen de las agroempresas campesinas en forma dinámica, lo que ha requerido incorporar el "enfoque de género" en el conjunto de actividades del Programa.

Para la consolidación de las Agroempresas Campesinas se ha adelantado un proceso de Capacitación en Gestión Empresarial, tendiente a fortalecer y preparar el "capital humano" de las comunidades, que capitalice el potencial del liderazgo campesino y garantice la sostenibilidad de las empresas en el futuro. Para ello se han suscrito convenios con varias Universidades y ONGs del país, permitiendo poner al servicio de las comunidades rurales, la calidad de formación profesional adecuado a su entorno social y cultural, que ofrecen estos centros universitarios. Se espera que al final de la fase de ejecución del PRONADER, en cada área, se pueda contar con hombres y mujeres graduados/as en gerencia de agronegocios y líderes con capacidad de apoyar el desarrollo económico local y regional.

Otro de los énfasis en la ejecución del PRONADER ha sido el Fortalecimiento de la Organización Campesina, como mecanismo tendiente a mejorar los mecanismos de representación de los grupos de beneficiarios, para facilitar su participación en la orientación de las acciones del Programa. En línea a conseguir este objetivo, se creó en cada área un Comité Campesino, con representantes de las distintas zonas geográficas y/o de los distintos grupos de población existentes; estos Comités analizan y definen las metas priorizadas en el Plan Operativo Anual (POA) de cada área y participan en el seguimiento del mismo. Además, se apoyó el reconocimiento legal de los grupos organizados y se acompañó su desarrollo, mediante un proceso sostenido de capacitación técnica y social.

Todas las actividades ejecutadas han sido fortalecidas con un enfoque de Gestión Ambiental para desarrollar una conciencia tendiente a proteger y conservar los recursos naturales. Para ello, al inicio del Programa se realizaron Diagnósticos Ambientales y estudios específicos sobre aspectos como la erosión y la calidad de las aguas. Se ha impulsado la instalación de obras bioconservacionistas, mediante la implantación de 3.772 Has. de Forestación y la difusión de prácticas como las hileras protectivas en aproximadamente 4.200 Km. tendientes a evitar la erosión eólica, de manera especial en las comunidades de la Sierra ecuatoriana. También se ha introducido la agricultura orgánica, con tecnologías ambientalmente amigables con la producción agrícola, eliminando el uso nocivo de pesticidas extremadamente tóxicos. En este ámbito se realizó un Manual para la Mitigación de los Impactos Ambientales por efecto de construcción de obras de infraestructura dentro de las áreas del Programa.

El PRONADER también contempló la construcción de obras de Infraestructura de apoyo a la Producción, básicamente obras de riego y vialidad. Las obras de Riego fueron priorizadas en las áreas de la Sierra, en donde existía potencial productivo y que carecían de agua para mejorar la productividad de los suelos; se han mejorado seis sistemas de Riego y 23 Acequias. En la Costa se realizan obras de Control de Inundaciones, para controlar el exceso de agua en invierno y la falta de este recurso en verano, lo que afecta enormemente la producción de los campesinos. En Vialidad, se han construido 465 Km. de Caminos Vecinales y 13 puentes, con la finalidad de vincular las áreas productoras a los principales mercados del país.

Para la ejecución de las distintas actividades del PRONADER, se ha desplegado un activo proceso de incorporación de Alianzas Estratégicas, con instituciones locales de desarrollo, ONGs, entidades Financieras Alternativas, Municipios y Organizaciones de productores. Con ello, se persigue desarrollar una nueva institucionalidad en las áreas rurales, que asegure la transferencia y sostenibilidad de los servicios de apoyo al productor, en el futuro.

La próxima finalización de las acciones del PRONADER (1999) ha planteado la necesidad de inculcar en cada área involucrada una visión de futuro, acompañada de una estrategia de desarrollo para el mediano y largo plazo, en la que se involucren todos los actores locales. Para ello, en algunas áreas del Programa se han apoyado procesos de Planificación Local, en los que participan los municipios, las organizaciones campesinas y las instituciones locales de desarrollo. Se espera mantener en forma sostenida la participación activa de los propios actores en la gestión del desarrollo local.

Como efecto inmediato de la acción integral del PRONADER se observa que los campesinos de las áreas involucradas, han podido soportar la crisis y los riesgos climáticos en mejores condiciones que otros grupos campesinos no beneficiarios. La comparación de los ingresos campesinos, en términos nominales, entre el inicio del programa y la Evaluación Intermedia

(realizada a fin de 1997), mostró un incremento del 108%. No obstante, los altos incrementos en el ingreso familiar nominal, a valores constantes decrecen, mostrando con ello que los esfuerzos logrados por el programa han sido disminuidos por efecto de la inflación y la inequitativa relación en los términos de intercambio campo-ciudad existente en el país.

El fomento de las agroempresas que están impulsando acciones no agrícolas de post-cosecha, transformación y mercadeo, están generando impactos positivos en los ingresos y en la estabilización del empleo familiar. Así, en la composición del ingreso es cada vez más importante el ingreso obtenido en actividades no agrícolas; éste habrá pasado de representar menos del 20% a más del 30% en la estructura del ingreso total familiar.

Así mismo, a partir de las diversas actividades impulsadas por el PRONADER, los campesinos han contado con mayores oportunidades de empleo en sus propias comunidades, enfrentando una situación diferente a la del inicio del Programa. Es innegable que el acceso a recursos, sumado a procesos de capacitación sostenidos, que privilegian las necesidades y potencialidades de los beneficiarios, se han traducido en un mejoramiento del capital humano y cambios positivos que determinan nuevas habilidades y destrezas para involucrarse en actividades económicas modernas y dinámicas.

Las lecciones aprendidas de la ejecución del PRONADER muestran que su estrategia de acciones integrales que apunten simultáneamente al desarrollo del capital humano, al mejoramiento de la base productiva, con la generación de valor agregado en las propias zonas y al fortalecimiento de las organizaciones de los actores y de la institucionalidad local, es el camino idóneo para superar la pobreza rural, siempre que esté acompañado por políticas macroeconómicas que refuercen el desarrollo local, en el largo plazo.

La experiencia desarrollada por el PRONADER enseña además que es necesario incorporar correctivos en las actividades en curso, con el fin de lograr la sostenibilidad futura de los procesos de desarrollo impulsados inicialmente por un proyecto. En este sentido, vale la pena rescatar la reorientación que se han dado en la ejecución de varios aspectos del Programa, para fortalecer los procesos de aprendizaje de conocimientos y destrezas, normas y procedimientos para mantener en forma sostenida los servicios básicos y de apoyo a la producción, para incrementar el patrimonio de las familias y de las organizaciones campesinas y para mejorar las bases organizativas de la población rural, en torno a una participación más activa en la gestión de su propio desarrollo.