

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL

DIRECCION DEL FONDO SIMON BOLIVAR

Estudios de casos ECUADOR

IICA-CIDIA



SAN JOSE, COSTA RICA, agosto de 1981

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY



1955

1955

UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA
E30
940

DIRECCION DEL FONDO SIMON BOLIVAR

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
15 NOV 1984
IICA — CEDIA

ESTUDIO DE CASO

**"PROYECTO INTEGRADO DE
DESARROLLO AGROPECUARIO QUIMIAG-PENIPE, ECUADOR"**

Jorge Ramsay
Malcolm H. MacDonald

DICIEMBRE, 1980

El Instituto es el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano. Fue establecido por los gobiernos americanos con los fines de estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros, para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, establecido el 7 de octubre de 1942, se reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura por Convención abierta a la firma de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en vigencia en diciembre de 1980.

00005370

PRESENTACION 1/

El Fondo Simón Bolívar fue creado, a iniciativa del Gobierno de Venezuela, mediante Resolución de la Junta Directiva del IICA en su Décimotercera Reunión Anual, celebrada en Caracas, en mayo de 1974.

Este valioso instrumento de apoyo técnico y financiero, que busca fortalecer las actividades del IICA y en esta forma acelerar el proceso de desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe, es de ámbito multilateral y carácter voluntario.

Inició sus operaciones mediante un aporte de 10 millones de dólares, pagaderos en cinco años, del Gobierno de Venezuela, pero permanece abierto para recibir contribuciones de otros países miembros del IICA hasta por un total de 20 millones de dólares.

Por medio de los proyectos que el Fondo ha venido estableciendo, mediante una coordinación efectiva entre el IICA y los Gobiernos de los diversos países, se ha tratado de ensayar e ir expandiendo gradualmente una forma de acción denominada "Cooperación técnica participativa", cuya esencia es la institucionalización de cambios positivos en los países, en sus organizaciones y en su personal técnico para idear, planificar y ejecutar con una mayor eficiencia y eficacia, sus procesos de desarrollo rural.

Los proyectos del Fondo son, por lo tanto, esfuerzos de cooperación técnica destinados a apoyar proyectos que los países están adelantando y que reúnen los requisitos establecidos en el reglamento del Fondo, relacionados con alta prioridad por parte del gobierno, concordancia con objetivos del Fondo, dirigidos a población marginada, capacidad de generar fondos de otras fuentes y posibilidad de institucionalización por parte del país receptor.

En su comienzo, los proyectos del Fondo tuvieron objetivos que se pueden considerar sólo instrumentales, dirigidos a lograr aumentos de la producción y productividad en rubros importantes para los países respectivos. Mediante el proceso de revisiones anuales en las reuniones de planificación, los proyectos se han venido reorientando hacia objetivos finales más acordes con el desarrollo rural. Esto ha exigido la realización de diagnósticos, inventarios de recursos y estudios básicos en casi todos los proyectos.

Se inició así el manejo de los proyectos del Fondo, cuya función esencial es la movilización y dirección de los recursos (físicos, económicos, técnicos y materiales), para lograr los resultados deseados. Para ello se ensayaron técnicas sugeridas por el programa de manejo en proyectos, en un medio ambiente específico, a fin de probar su eficacia y eficiencia.

1/ La responsabilidad de los artículos preparados por el personal del IICA en relación con su trabajo profesional es exclusivamente de los autores. (Reglamento de Política de Publicaciones. Orden Ejecutiva N°52/73).

De la misma manera hay que considerar que el objetivo central en la creación del Fondo fue el fortalecimiento del IICA. Por tanto, el grueso de las acciones en todos los proyectos, así como la administración misma del Fondo, han permitido lograr una experiencia en las áreas de identificación, diseño y manejo de proyectos de cooperación técnica, teniendo como eje central el fortalecimiento institucional dentro de un enfoque humanista. En consecuencia, en estas áreas se está viviendo un proceso de autocapacitación que es necesario analizar y examinar con más detalle para que pueda servir como retroalimentación para aquellos que están involucrados en el proyecto y como medio de capacitación a otro personal del IICA que trabaja en diferentes proyectos.

De todo lo anterior surge la necesidad de examinar las experiencias obtenidas a través del Fondo a fin de aprovechar los conocimientos, metodologías y estrategias que se han experimentado en el campo a través de los proyectos.

Fue por ello que se consideró como uno de los medios alternativos de canalizar estas experiencias el análisis de las historias de casos de los proyectos, de tal forma que sirvan como medio de capacitación para el personal del IICA. Es así como los casos de proyectos bien analizados y escritos pueden proveer una visión concisa y analítica del ciclo de los proyectos. Este se inicia con las fases de identificación y diseño del proyecto, implementación y operación, supervisión y seguimiento, terminación y difusión de los resultados y evaluación y seguimiento de las acciones postproyectos.

El presente trabajo constituye el primero de una serie que intenta documentar y aprovechar los productos intermedios de la cooperación técnica participativa brindada por el IICA a través de los proyectos del Fondo.



Guillermo Guerra Espinal
Director Fondo Simón Bolívar

INDICE

	Página
ANTECEDENTES	1
1. ORIGEN DEL PROYECTO	1
1.1 Problemática de la zona de Quimiag-Penipe y actividades de la zona del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador durante el período 1975-1977	1
1.2 Participación del IICA en el origen del Proyecto de Cooperación Técnica del Fondo Simón Bolívar	8
2. DISEÑO DEL PROYECTO	10
2.1 Consideraciones preliminares	10
2.2 Grupos y personas participantes en el diseño del proyecto	11
2.3 Naturaleza del problema a resolver	11
2.4 Requisitos que permitieron la aceptación del proyecto por el Gobierno del Ecuador y por el IICA	13
2.5 Recursos con que se contaba para la ejecución del proyecto y sus limitaciones	14
2.6 Obligaciones establecidas en el Convenio IICA-MAG	15
2.7 Identificación de los objetivos	16
2.8 Expectativas de los beneficiarios del proyecto	19
2.9 Evaluación	19
2.10 Convenio IICA-Universidad de Cornell	19
3. REVISION, NEGOCIACION Y APROBACION DEL PROYECTO	22
3.1 Apreciación	22
3.2 Negociación	23
3.3 Aprobación	23
3.4 Recomendaciones relacionadas con las etapas de preparación del proyecto	23
4. EJECUCION DEL PROYECTO	24
4.1 Iniciación y organización del proyecto	25
4.1.1 Institución u organismo ejecutor del proyecto	25
4.1.2 Estructura organizativa del proyecto	25
4.1.3 Relaciones con otras unidades administrativas y su apoyo	25
4.1.4 Organización interna del proyecto	26
4.1.5 Plan de implementación	27
4.1.6 Proceso de administración del personal del IICA	27
4.2 Operación del proyecto	29

4.2.1 Participación de funcionarios y usuarios en el proceso de toma de decisiones	29
4.2.2 Calendarios mensuales y anuales de actividades	29
4.2.3 Coordinación interna del proyecto	30
4.2.4 Proceso de organización de los beneficiarios	31
4.2.5 Proceso de capacitación	33
4.2.6 Estrategia de acción para prestar mejores servicios	33
4.2.7 Sistemas para la solución de problemas durante la operación del proyecto	34
4.3 Supervisión y seguimiento del proyecto	35
4.3.1 Métodos de supervisión utilizados	35
4.3.2 Conflictos detectados por la supervisión. Propositiones correctivas ofrecidas	36
4.4 Terminación del proyecto. Evaluación final	40
5. FUTURO DEL PROYECTO Y SU ABSORCION POR EL PAIS	44
5.1 Absorción del proyecto por el país	44
5.2 Seguimiento	44
5.3 Futuras actividades del IICA	45
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EJECUCION DEL PROYECTO	45



ESTUDIO DE CASO "PROYECTO INTEGRADO DE DESARROLLO AGROPECUARIO QUIMIAG-PENIPE, ECUADOR"

ANTECEDENTES

A lo largo de la historia los pueblos han progresado en los distintos campos del saber gracias a las investigaciones y experimentaciones, individuales o colectivas, de sus pobladores, en las distintas ciencias.

Este afán de investigación y experimentación llevó a un grupo de jóvenes profesionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador a elaborar proyectos de desarrollo rural, uno de los cuales debía ejecutarse en el área de Quimiag-Penipe.

Por falta de decisión política de las altas autoridades, que posteriormente adujeron la falta de capacidad y de recursos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para realizar proyectos de desarrollo rural, la acción se circunscribió a la de un proyecto integral de desarrollo agropecuario.

Sin embargo, la génesis primitiva del proyecto influyó en que siempre tuviese algunos otros componentes del desarrollo rural.

En el proyecto que a continuación se describe y analiza está plasmada la experiencia lograda en el trabajo de desarrollo agrícola, utilizando un enfoque y una metodología distinta a la tradicional, abarcando simultáneamente algunos componentes del desarrollo rural.

Este ensayo de metodología y estrategia que atañen al desarrollo agrícola y rural, tiene como objetivo último el desarrollo humanista de los pequeños y medianos agricultores, convirtiéndoles en sujetos activos y participantes en todas las actividades del proyecto.

Esperamos que las experiencias obtenidas en el Proyecto Quimiag-Penipe constituyan un valioso aporte a las personas e instituciones preocupadas por el desarrollo económico y social. También esperamos que representen el inicio de nuevas inquietudes y nuevas experimentaciones que se traduzcan en contribuciones al campo del desarrollo y del bienestar del hombre del sector agropecuario.

1. ORIGEN DEL PROYECTO

1.1 Problemática de la zona de Quimiag-Penipe y actividades en la zona del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador durante el período 1975-1977

Esta zona rural está ubicada en el extremo nororiental de la Provincia de Chimborazo, a 15 km al este de la ciudad de Riobamba, capital provincial.

Durante el período 1964-1970 se ejecutaron en esta zona acciones de Reforma Agraria que produjeron cambios en el sistema de tenencia de la tierra; sin embargo, las labores de promoción campesina no tuvieron éxito y sólo se logró generar un liderazgo no representativo de los campesinos del área, orientado a la búsqueda de beneficios para los propios líderes. Esto ocurrió debido principalmente a las

presiones ejercidas sobre los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que allí trabajaban para el cumplimiento de metas físicas, tales como número de organizaciones, número de miembros, número de reuniones realizadas, etc.

En la subárea de Penipe se habían desarrollado algunas actividades a través de la Misión Andina bajo la concepción de "desarrollo de la comunidad", concepto que para ese entonces ya estaba siendo superado en otros países.

El Plan Nacional de Transformación y Desarrollo del Ecuador 1973/77, establece una serie de políticas para el trabajo en el sector agropecuario durante este período.

En 1975 un grupo de jóvenes profesionales pertenecientes al Departamento de Desarrollo Rural plantearon al Ministro y al Director de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería la necesidad de cumplir con los lineamientos de dicho Plan, imprimiéndole un enfoque participativo a la labor de elaboración y ejecución de los proyectos para el sector agrícola, buscando como objetivo último la promoción del hombre que tendría que darse en el proceso de desarrollo del sector.

En 1975, luego de la aceptación correspondiente por parte de las autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se inician actividades en la zona. Se seleccionaron 12 funcionarios de campo de la Provincia de Tungurahua y 12 de la Provincia de Chimborazo, y se inició un seminario de elaboración de proyectos de desarrollo rural integral en el centro de capacitación de Guaslán.

Este seminario comprendía una fase teórica complementada con una fase práctica. La fase teórica debía durar alrededor de tres meses. En esta etapa se trató de configurar una metodología de participación de los funcionarios en la elaboración y diseño de proyectos; a pesar de sus limitados conocimientos, dichos funcionarios se esforzaron por establecer orientaciones a un trabajo que por su enfoque era nuevo en el país. Asimismo desecharon el procedimiento tradicional de charlas y conferencias de gente experta o con muchos conocimientos en la materia.

La segunda etapa, práctica, se realizó por medio de visitas al campo, y se logró la participación de los campesinos en lo que se podría llamar un diagnóstico preliminar, a través de una guía de campo que permitió a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ir detectando y precisando, junto con los campesinos de la zona, los problemas allí existentes, como por ejemplo las deficiencias nutricionales de la población, el bajo nivel de ingresos, etc., y la interrelación de estos problemas, que estaban configurando una situación de pobreza; además, se estableció una jerarquización de los mismos, acompañada de propuestas de solución.

Este trabajo se complementó con dos seminarios de campesinos, de una semana de duración, en el centro de capacitación de Guaslán.

De estos seminarios sobre desarrollo rural se derivó la formulación tanto del Proyecto Quimiag-Penipe como del Proyecto Tungurahua.

En setiembre de 1975, un equipo formado por unos diez técnicos nacionales que trabajaban en el área del proyecto, entre los cuales habían dos ingenieros agrónomos y un sociólogo que vivían en Riobamba, presentaron con la sesoría del Banco



Interamericano de Desarrollo (BID) el documento del Proyecto de Desarrollo Integral para la zona de Quimiag-Penipe, trabajo de diagnóstico que contó además con la participación de los técnicos y de otros funcionarios involucrados en actividades del sector agropecuario en esta zona.

En este documento, que contiene un diagnóstico de la situación socioeconómica del área, se encuentran deficiencias en la parte analítica y en la cuantificación de la magnitud de los problemas observados, pues es básicamente descriptivo y pone énfasis en el marco teórico, más o menos amplio y profundo, del proceso histórico de la sociedad ecuatoriana, en el cual se encuentra el origen de los problemas que presenta la zona.

Según la opinión de quienes participaron en esta labor, las deficiencias se debieron a la escasa capacitación de los técnicos en materia de diseño, manejo y evaluación de proyectos, así como en lo referente a experiencias sobre lo que debe constituir la táctica y la estrategia en desarrollo rural, los objetivos que se persiguen, los plazos en que se pueden obtener, la influencia que tiene la filosofía y las políticas gubernamentales en los proyectos de desarrollo rural, el papel de la extensión agrícola en los mismos, etc.

Según el Coordinador del Proyecto del Fondo Simón Bolívar, a todo lo anterior se debió el que las acciones proyectadas no correspondieran con los problemas detectados en la fase de diagnóstico. Así, por ejemplo, para la elaboración del componente producción sólo se tuvieron en cuenta los resultados obtenidos en las Granjas Experimentales del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y en base a ellos se determinaron los posibles rendimientos y productos que se obtendrían, bajo diversos esquemas organizativos, con lo cual se sobreestimó el potencial productivo en la zona.

El documento del proyecto establece que éste abarcaría aproximadamente 31 470 hectáreas distribuidas en los cantones de Riobamba, y Guano, y en las parroquias de El Altar, Penipe, Puela, Bayushi, Matus y Quimiag.

Esta área está ubicada entre los 2 400 y los 3 400 metros de altura sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 12 grados centígrados y con una precipitación anual que varía entre los 500 y los 1 300 mm.

El proyecto atendería a 2 300 familias. La población beneficiaria está constituida por grupos indígenas y grupos de mestizos. El 28% de la misma es analfabeta.

El rango de ingresos netos anuales varia entre US\$ 286 y US\$ 64 per capita.

El 87% de la población dispone de menos de 5 hectáreas de tierras dedicadas a la agricultura, que se caracterizan por tener bastante pendiente.

El 45% de la población económicamente activa se ocupa en labores agrícolas.

Las tierras se dedican a la ganadería extensiva y al cultivo intensivo, especialmente de maíz, papas, manzanas, habas y fréjol.

La nueva modalidad de trabajo produjo como resultado positivo un espíritu de colaboración y mística en el equipo de trabajo, así como una creciente identificación de éste con el proyecto.

Aparte de lo ya enunciado respecto al documento elaborado, puede señalarse que se determinó la necesidad de limitar la duración de los seminarios, y en el futuro analizar mejor los contenidos de los mismos y si se cree necesario realizar varios de corta duración. Todo esto a raíz de que por lo prolongado del tiempo, se produjeron problemas de relaciones humanas entre los funcionarios asistentes a los mismos, que en ese momento dedicaban todo su tiempo a los seminarios, y que no pudieron implementar un sistema de vida más hogareño en la zona, sino que vivían todos juntos, sin tomar contacto con la población local.

Posteriormente se envía el documento elaborado a Quito para iniciar con ello el período de negociación del proyecto. En este período los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el área continuaron ejecutando labores de asistencia técnica, capacitación campesina y algunas obras de infraestructura, tales como dotación de agua y construcción de caminos vecinales.

Para ese entonces el área de Quimiag-Penipe se encontraba en un período de efervescencia, se realizaban encuentros campesinos, reuniones y se esperaba la respuesta del Ministerio. La respuesta no llegó. El área fué abandonada por algunos funcionarios que regresaron a Quito, otros a sus respectivos trabajos, quedando en el área dos o tres promotores sociales, que participaron en la realización de obras de infraestructura comunal, en algo de promoción y organización. En lo agrícola y lo pecuario las acciones pasaron a ser prácticamente nulas.

El Coordinador del Ministerio de Agricultura, tercera autoridad de dicha institución, tomó bajo su custodia el documento que debía discutirse con el Ministerio y su Sub-Secretario, lo que impidió que se iniciara el período de negociación del documento del proyecto.

Un análisis posterior de este hecho indica que ello posiblemente se debió a las profesiones de los terratenientes de la zona, quienes deliberadamente o no, interpretaron incorrectamente los objetivos del proyecto, viendo en él una amenaza a sus intereses, y la posibilidad de que pudiese provocar una toma de sus tierras por parte de los campesinos.

Por otro lado, en este período pudo notarse que los campesinos, una vez vencido el escepticismo inicial, y debido a la necesidad de encontrar una salida a los problemas que les estaba causando la aguda sequía, colaboraron y participaron con los funcionarios en la ejecución de las actividades emprendidas.

Se aprecia claramente que hay pues una serie de factores que adquieren gran peso específico en las actividades emprendidas en los proyectos de desarrollo rural. En primer lugar, la demora en la toma de decisiones en los niveles centrales de autoridad, debido a las estructuras burocráticas y también a la falta de sensibilidad y de identificación con el trabajo que se efectúa a nivel local por parte de dichas autoridades. También son decisivas las presiones que realizan los diversos grupos de poder cuando ven amenazados sus intereses, y los deficientes sistemas de comunicación de los organismos que no poseen canales alternos o de emergencia con las esferas centrales para casos urgentes, lo que en definitiva se traduce en la eterna espera de las bases.

Dentro del objetivo perseguido por el IICA de fortalecer las instituciones es necesario pues que se coopere con los organismos en mejorar los sistemas de coordinación y comunicación con sus bases, a fin de minimizar los efectos causados por hechos como los arriba mencionados, que debilitan la imagen de las instituciones ante la población rural y contribuyen a que los funcionarios pierdan la mística en el trabajo y la confianza en la institución, lo cual se traduce en una disminución de su rendimiento individual y colectivo en el trabajo.

A través de conversaciones y entrevistas posteriores se desprende una posible solución a la indiferencia de los funcionarios de alto nivel hacia las actividades emprendidas localmente, y es la de lograr que estos funcionarios tengan un conocimiento más acabado de la realidad de la zona por medio de visitas, planificadas o no al terreno, por medio de su participación en las reuniones en que los funcionarios evalúan y programan el trabajo, y no que limiten como hasta ahora el objeto de sus visitas a la zona a las inauguraciones y clausuras. Ello provocaría un clima de mayor confianza y libertad para el planteamiento por parte de los funcionarios locales de sus necesidades e inquietudes. Además lograría un mayor compromiso de los altos niveles de autoridad producto del conocimiento detallado y realista de las actividades que se están ejecutando.

En este período del Proyecto Nacional se comprobó además la ventaja de aplicar la modalidad de que los funcionarios vivieran en el campo, tanto porque así llegaron a conocer mejor las características de la población local, como porque ello les permitió detallar una serie de factores y elementos que a simple vista, o con visitas esporádicas, era imposible apreciar, y que tienen una gran ingerencia en el desarrollo de las actividades del proyecto.

El análisis posterior igualmente demuestra la necesidad de capacitación del personal en lo relativo a identificación, elaboración, evaluación y ejecución de proyectos, actividad en la cual el IICA está llamado a cumplir un papel destacado en el futuro, y por qué no decirlo, irremplazable en la actualidad.

En 1977, el Gobierno del Ecuador implementó un proceso de reestructuración de su Ministerio de Agricultura y Ganadería a fin de imprimir mayor dinamismo y efectividad a las actividades que se llevan a cabo en el sector agropecuario. Debido a la ineficacia de la orientación y del marco metodológico dentro del cual se había operado, se resolvió que el trabajo se orientara a darle mayor poder a las direcciones zonales y que cada una de estas direcciones contara con unidades operativas denominadas Agencias de Servicio Agrícola (ASA) y Proyectos Integrados de Desarrollo Agropecuario (PIDA), para lo cual se implementaría la coordinación y cooperación interinstitucional a nivel de operaciones de las instituciones existentes en cada zona.

Por Acuerdo Ministerial No. 146 del 6 de abril y No. 182 del 17 de mayo de 1977, se reorganizó la estructura operativa del MAG, y se creó la Dirección Zonal Agropecuaria No. 8 de la Provincia de Chimborazo, con sede en la ciudad de Riobamba, como unidad técnicoadministrativa cuyo nivel operativo básico sería el Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario (PIDA) y las Agencias de Servicios Agropecuarios de Chunchi, Akausí, Guamote, Pallatanga y Riobamba.

Tomando en cuenta todo lo hasta aquí enunciado, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), sus Organismos Adscritos y Programas especiales, de común acuerdo con los funcionarios de Riobamba y de la zona de Quimiag-Penipe, y tomando en cuenta los antecedentes del documento por ellos elaborado en 1975, decidió iniciar la ejecución de un PIDA en la zona de Quimiag-Penipe.

El enfoque básico fue el de efectuar una serie de actividades encaminadas al mejoramiento de la vida del hombre en el campo, y de la tecnificación de la producción, preferiblemente en áreas de riego, de escaso desarrollo, con condiciones favorables para la producción, en las cuáles se justificaría la concentración de esfuerzos del sector público agropecuario, en beneficio del mediano y pequeño agricultor, y de sus formas cooperativas de producción y comercialización.

El PIDA Quimiag-Penipe contó para su ejecución con los funcionarios que se encontraban en la zona: tres profesionales, dos técnicos medios, y dos funcionarios de servicios localizados en las parroquias de Quimiag y Bayushi. La sede del PIDA estaba ubicada en la comuna de Quimiag, dentro del área del proyecto y contaba con un edificio de oficinas, una sala de reuniones y una cocina utilizada para los almuerzos. Más adelante se construyó una bodega para los insumos que se promocionaban y vendían a los campesinos. Los vehículos con que se contaba no eran suficientes para cubrir las necesidades de transporte del personal. El presupuesto que le fué asignado al PIDA fue de 260 millones de sucres, aproximadamente 10 millones de dólares, para un período de 15 años, orientándose la mayor parte de dicha suma al crédito agropecuario.

Por ser éste el único PIDA trabajando en la zona recibió el interés y el apoyo de la Oficina de la Dirección Zonal ubicada en Riobamba.

Este proyecto se inició bajo la Dirección de Hugo Ortiz, quien logró avanzar bastante en el proceso de reestructuración emprendido por él MAG a nivel nacional. La estructura organizativa que se le dió al PIDA estuvo integrada por un Jefe de Proyecto, una Unidad Ejecutora, que se dividió en una Unidad Técnica, conformada por un médico veterinario, un ingeniero agrónomo, un egresado en ingeniería agronómica, un perito forestal y un operador de equipo pesado y otra Unidad de Sociales que contaba con tres promotores sociales y una mejoradora del hogar.

Se designó al Consejo Agrario Provincial como el organismo encargado de establecer los mecanismos operativos para lograr la integración interinstitucional y presupuestaria.

Debido a la nueva estrategia que debe ser utilizada para enfrentar el desarrollo, los PIDA requieren entonces de una labor más amplia, más especializada, y si se quiere más ardua que la que se había realizado en el pasado.

Para ese momento, en Quimiag se había logrado consolidar el Cabildo Central, organización campesina de segundo grado, que aglutinaba a 15 comunidades de la subárea y se dió inicio al mismo proceso con las 19 comunidades de Penipe. Asimismo, se había logrado fortalecer las Cajas Agrarias de Puela y El Altar.

La Coordinación de Desarrollo Rural, unidad ejecutora del proyecto que todavía no se constituía formalmente, dió especial énfasis a la organización y capacitación campesina cuando implementó acciones de infraestructura y asistencia técnica, ya que consideraba que ese era el medio de alcanzar los objetivos propuestos en el proyecto.

La movilización campesina presionó en ese entonces sobre los organismos estatales, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), el Consejo Agrario Provincial, el MAG, y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), para que realizaran obras de infraestructura y para llevar a cabo trámites de legalización de tierras y de aguas.

Se realizaron actividades de rehabilitación e implantación del cultivo de manzanas en la subárea de Penipe (Bayushi), por medio de la Cooperativa de Comercialización y Mercadeo de Bayushi.

En salud e infraestructura se efectuaron las siguientes obras:

- a. Apertura y mantenimiento de caminos vecinales
- b. Construcción y adecuación de los puestos de salud de Pañitahua, Puelazo y Llucud.
- c. Construcción de la casa comunal de Palitahua.
- d. Letrinización en los sectores de El Altar, Matus, Calci y Ganci.
- e. Promoción e instalación de sistemas de agua entubada en Llucud, Balcashi, Chaniag, Nabuzo y Chamanga.

Hasta este momento (fines de 1977), se encuentran sin organizar los mecanismos para solucionar los problemas del área establecidos en el proyecto del MAG, que son organización, capacitación campesina, producción, infraestructura y comercialización. Personal especializado del MAG, debido a instrucciones de ese organismo, abandona el área del proyecto.

En el desarrollo de las actividades se enfrentaron una serie de dificultades, las unidades se distanciaron, tuvieron diferencias conceptuales y de criterios, y no se pudo conformar el equipo interdisciplinario requerido para desarrollar a cabalidad el trabajo, debido en gran medida a la ausencia de un marco teórico o matriz operativa.

En lo referente al estilo de trabajo, se fue implementando el proceso de trabajar en términos de resultados.

El trabajo social fue relegado a segundo plano por el de cultivos. Ante la ausencia de un equipo multidisciplinario, los campesinos se hallaban confundidos, sin saber a quien manifestar sus dudas o problemas y así por ejemplo llegaban a consultar sus problemas de riego a los promotores sociales.

Haciendo una evaluación retrospectiva, se detectan las siguientes necesidades en el proyecto nacional para fines de 1977:

- a. Establecer una definición clara de los mecanismos operativos de asistencia técnica y del apoyo complementario del crédito y de la comercialización.
- b. Ausencia de investigación y de tecnología para pequeños y medianos productores acorde con sus necesidades sociales, culturales, económicas y acorde con sus sistemas de producción.
- c. Capacitación de los funcionarios en aspectos básicos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de proyectos.
- d. Obtención del financiamiento para el proyecto de algún organismo internacional.
- e. Falta de decisión a nivel nacional.

1.2 Participación del IICA en el origen del Proyecto de Cooperación Técnica del Fondo Simón Bolívar

Para ese entonces, fines de 1977, el Director General del IICA deseaba acelerar los procesos para que los países miembros de ese organismo tuviesen proyectos del Fondo Simón Bolívar.

Esta inquietud era compartida por el actual Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural del IICA, quién a partir de unas visitas a la Universidad de Cornell empieza a visualizar el contenido que puede conferírsele al proyecto del Fondo en el Ecuador, es decir, el de fundir estrechamente la investigación con el trabajo diario, tanto nacional como del IICA, en los proyectos y programas de desarrollo rural.

De esas visitas y de las experiencias obtenidas por el IICA y otros organismos en América Latina, surge como hipótesis de que el escaso impacto que ha tenido la cooperación técnica se debe al hecho de que las innovaciones tecnológicas recomendadas y promovidas entre los pequeños agricultores han sido originadas fuera de la zona donde ellos habitan, ya sea en estaciones experimentales nacionales o importadas desde otros países. Ello impide tomar en cuenta las limitaciones derivadas del sistema socioeconómico y las impuestas por los patrones de vida de dichos agricultores.

Por esto se hace prioritario lograr un conocimiento profundo y detallado de la realidad del campesino, ya que su forma de trabajar y producir obedece al conocimiento obtenido en su interacción diaria con el medio y con sus semejantes, y no es posible identificar y ensayar mejoras si se desconocen el medio y sus limitaciones naturales y humanas.

Se trata pues de percibir y documentar la realidad de los marginados, sus habilidades, sus limitaciones, a fin de aportar a mediano plazo un flujo de hechos y principios sobre el proceso de desarrollo rural, que ningún otro organismo está aportando actualmente, y de una naturaleza muy necesaria para incrementar la utilidad de la cooperación técnica y financiera de los organismos internacionales.

De este planteamiento, y por el hecho de contar con un convenio firmado con los Land Grant Collages, surge la posibilidad y la utilidad de incluir a la Universidad de Cornell en el Proyecto del Fondo Simón Bolívar.

En general, a esas alturas se tenía una idea más o menos clara sobre los objetivos y metas de un proyecto de desarrollo rural integrado a nivel de terreno, pero se tenía relativamente poca experiencia en la forma de implementarlo. Por lo tanto, el IICA tuvo que iniciar el proceso de buscar candidatos para que actuaran como coordinadores de dicho proyecto.

En cuanto a la oficina del IICA en Ecuador, encontramos que sus funcionarios habían participado en el proceso de reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por lo que conocían el enfoque que este les daba a los PIDA. Se encontraba en ese momento asesorando en la ejecución del que se llevaba a cabo en Salcedo, y aunque constaba en su programa anual de actividades, no estaba adelantando ningún trabajo a nivel local.

De manera resumida enumeramos las principales actividades que los funcionarios de esa oficina habían realizado hasta ese momento:

- a. Capacitación de personal profesional técnico a nivel de postgrado y de adiestramiento en servicio, en producción, productividad, elaboración de proyectos y gestión institucional.
- b. Participación en la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), así como en la creación de unidades técnicoadministrativas que incidiesen en aspectos relevantes de la promoción y consolidación institucional del MAG y de sus entidades adscritas. Ejemplo de ello fué la creación del Departamento de Regionalización y del Departamento de Proyectos Específicos Agropecuarios dentro de la estructura central del MAG.
- c. Promoción de la puesta en marcha de la Oficina de Personal a nivel sectorial, del Departamento de capacitación Campesina, de la Biblioteca y del Centro de Documentación del MAG.
- d. Apoyo al MAG para la creación de un nuevo operativo que le permitiese racionalizar en la forma más eficiente posible los recursos de esa dependencia.
- e. Ofrecimiento al MAG y al IERAC de estrategias que facilitasen la planificación regional para el logro de una nueva estructura agraria.

Como puede observarse, esta oficina se encontraba trabajando a nivel regional y central, pero carecía de trabajo al nivel local.

Quando se llevaron a cabo las reuniones previas a la firma del Convenio IICA-MAG, el personal de esta oficina asistió a las mismas, pero no tuvo gran participación ni en el análisis de los objetivos contenidos en el mismo ni tampoco en el diseño de dicho documento.

Al parecer, los funcionarios de la Oficina del IICA en Ecuador se resistieron por no haber tenido una participación más activa en la decisión de elaborar un proyecto de esa naturaleza y creyeron que se les estaba imponiendo una tarea que entraría a entorpecer y desmejorar la calidad de las labores que realizaban en Salcedo, por lo cual no dieron su total aprobación y apoyo al proyecto del Fondo.

El borrador del Convenio y del Proyecto IICA fueron entregados al Director de la Oficina del IICA en Ecuador, quién había asistido a las reuniones con representantes del MAG, y de Cornell, con la idea de que él y su equipo se encargasen de la prosecución, negociación y aprobación del Proyecto.

Los participantes en el proceso de negociación del proyecto provenientes de la Sede Central del IICA, regresaron a San José, anticipando que el proyecto estaría listo y aprobado en un tiempo aproximado de dos semanas a un mes como máximo. Como esto no sucedió, regresaron a Ecuador y llevaron el proyecto personalmente a una aprobación final por parte del Viceministro.

Hasta aquí se ha hecho un recuento de la situación de los organismos involucrados en el Proyecto del Fondo Simón Bolívar, así como de la situación existente en la Zona de Quimiag-Penipe.

2. DISEÑO DEL PROYECTO

2.1 Consideraciones preliminares

En la reunión anual de la Junta Directiva del IICA en la República Dominicana, en 1977, el actual Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural del IICA, le planteó al Viceministro del MAG y delegado a la misma por el Ecuador, el interés que tenía el IICA en realizar un proyecto del Fondo Simón Bolívar en Ecuador.

Después de esta entrevista en Santo Domingo, el Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural viajó a Ecuador a conversar con el Director de la Oficina del IICA en Quito, sobre las posibilidades de diseñar y elaborar un convenio con el MAG para llevar a cabo un proyecto del FSB en ese país. Luego se implementaron reuniones preliminares con el Viceministro del MAG. Estos fueron los primeros pasos tendientes a la elaboración del Convenio IICA-MAG.

El Director de Planificación y el Director de Desarrollo Rural del MAG participaron en todas esas reuniones con el Viceministro y estuvieron de acuerdo con la firma del convenio. Además, conocieron de la participación de los técnicos de Cornell en el proyecto.

El Director Zonal del área donde se encuentra Quimiag-Penipe, y el Jefe del Personal Técnico allí localizado, así como los campesinos de la zona, no participaron en esta etapa de manera decisiva.

Mientras se llevaban a cabo estas reuniones en el Ecuador, se adelantaban las conversaciones con la Universidad de Cornell, en donde se implementaban el proceso de búsqueda y selección de candidatos para el proyecto.

En el Convenio que se firmó el 10 de enero de 1978 con esta Universidad se establece la posición, objetivos, funciones y relaciones entre el IICA y la Universidad de Cornell, la cual se comprometía a enviar un equipo de estudiantes de postgrado que recogerían información para sus tesis de doctorado y contribuirían al proyecto con el producto de sus investigaciones en cultivos y sistemas de producción.

Cornell y el IICA exigían que la zona donde se iría a desarrollar el proyecto presentase determinadas características tales como ser representativa de la zona minifundista, encontrarse alejada de la capital, contar con fácil acceso en todas las épocas del año, y estar situada sobre los 2200 metros de altura sobre el nivel del mar, lo cual la haría coincidir con los cultivos en los que Cornell tenía información y experiencia. Como condición deseable, pero no necesaria, se mencionó la existencia de locales para capacitación o reuniones.

En resumen, se deseaba que fuese una zona representativa de los Andes Altos, sin ser la zona más difícil o más fácil del Ecuador, para que los resultados obtenidos en el proyecto tuviesen la mayor utilidad posible en áreas más o menos similares a la de los Andes ecuatorianos o de otros países.

Posteriormente, representantes del IICA y de Cornell se entrevistaron con el Viceministro del MAG, quién en vista de las condiciones arriba expuestas, señaló tres PIDAS que tenían prioridad para el Gobierno y que satisfacían los criterios señalados, eligiéndose finalmente la zona de Quimiag-Penipe.

El paso siguiente fué una visita de carácter informativo a la dirección zonal #8 del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Riobamba. Con ello se buscaba el asentamiento por parte de los funcionarios locales. Estos se mostraron desilusionados al saber que el aporte de US\$102 000 del Fondo Simón Bolívar no sería en efectivo sino en asistencia técnica. De todas maneras, los funcionarios se hicieron grandes expectativas sobre el apoyo del IICA por razones que se explicarán más adelante. No se encontró oposición en dicha área en los niveles centrales de autoridad del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador.

2.2 Grupos y personas participantes en el diseño del proyecto

El diseño del proyecto fué elaborado en gran medida por el Director del Fondo Simón Bolívar, por el Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural y por el Jefe de la División de Manejo de Proyectos. Para diseñarlo, se basaron en la experiencia adquirida en otros proyectos del Fondo, así como en información de escritorio, en las reuniones y entrevistas sostenidas con funcionarios ecuatorianos en sus breves visitas al Ecuador, ya mencionadas en el punto anterior, y en las visitas a la zona de Quimiag-Penipe. Como ya se ha anotado, hubo poca participación de los funcionarios locales.

El análisis del contenido del documento dá una idea bastante acertada de la frontera de conocimientos que en aquel momento tenía el IICA sobre el desarrollo agrícola-rural integrado.

No se implementó un mecanismo para que los objetivos del Proyecto fuesen conocidos por los funcionarios a nivel de ejecución.

El diseño del Convenio IICA-MAG presenta la peculiaridad de contener dentro de su diseño un sub-convenio, el firmado entre el IICA y la Universidad de Cornell. A pesar de que los representantes de la Universidad de Cornell se entrevistaron con las autoridades del MAG para determinar la localización del área del proyecto, en el convenio IICA-MAG sólo consta que se han establecido los contactos con esa universidad para su cooperación técnica en el Proyecto Quimiag-Penipe.

El desconocimiento de este subconvenio por parte de algunos funcionarios causó más tarde una serie de problemas, ya que se consideró que la presencia de los técnicos de Cornell en la zona del proyecto era una ingerencia de los extranjeros en sus asuntos, además de que como desconocían el contenido del convenio, no sabían que misión específica cumplirían dichos técnicos. En un principio, esos funcionarios creyeron que los técnicos de Cornell se dedicaban a investigar y buscar información para la elaboración de sus tesis de grado, actividad que por la rigidez de sus etapas metodológicas les pareció incompatible con el carácter de las actividades que ellos ejecutaban a nivel de terreno, basándose en los objetivos del Proyecto País.

2.3 Naturaleza del problema a resolver

El diseño de los proyectos IICA y país contenidos en el convenio se formuló en base al conocimiento de la realidad de la zona y de los problemas allí existentes, así como en base a la prioridad que se le dió a cada uno de esos problemas y a la forma en que se pretendió resolverlos o minimizar sus efectos.

En el caso del Proyecto Quimiag-Penipe, existieron claramente dos grupos bien diferenciados en cuanto a conocimientos de la zona, percepción de las necesidades y de los problemas presentes en la misma. Por tanto, se proponía dos formas de enfrentarlos y solucionarlos.



Por un lado el IICA, además de cooperar con el proyecto país, y de fortalecer institucionalmente a las organizaciones participantes, se comprometía a trabajar en la actualización del documento, en dar capacitación a los técnicos de los diversos organismos y en dejar una tecnología apropiada a los pequeños y medianos productores, así como a elaborar los diseños de los mecanismos de crédito, asistencia técnica, capacitación y comercialización y dejarlos funcionando eficientemente.

Adicionalmente, deseaba recoger información y experiencia en la ejecución de proyectos que le permitieran a mediano plazo, hacer más efectiva la cooperación y la asistencia técnica.

La apreciación general de la situación de la zona es que la producción y la productividad agrícola no serían una solución simultánea para los problemas de empleo, ingreso y participación campesina.

Por otro lado, las autoridades centrales del MAG tenían grandes expectativas en el apoyo del IICA para la actualización del documento del proyecto elaborado en 1975, que lo consideraban como de primera prioridad. Esto les permitiría obtener el financiamiento externo que necesitaban para el funcionamiento del PIDA. Esas autoridades sostenían el enfoque de desarrollo agrícola para el proyecto.

Dicho grupo, integrado por el Viceministro, el Subsecretario, representantes de la Dirección de Planificación, y por el Director Zonal #8, diseñaron entre otros, lo que figura en el documento del Convenio como proyecto país. Además, aportaron datos relativos a la situación socioeconómica del área, originados en estudios de la Junta Nacional de Planificación y en el documento elaborado en 1975 por los funcionarios de Quimiag-Penipe. Asimismo, establecieron los antecedentes del área y las actividades que había desarrollado el MAG en la misma para esa fecha.

Se tienen entonces dos organismos de diferente carácter, uno internacional, orientado a la cooperación técnica, y el otro perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, que plantearon sus objetivos finales a ser obtenidos de manera independiente. Ellos son distintos pero complementarios.

Si tomamos en cuenta que en la zona ya se estaba ejecutando un proyecto, podríamos establecer que existió un tercer grupo, el de los funcionarios que trabajaban en la zona de Quimiag-Penipe, con aspiraciones y percepciones propias. Ellos pensaban, a diferencia de la posición oficial del MAG, que el enfoque que se le debía dar al proyecto era el de desarrollo rural integrado, en base al diagnóstico realizado en 1975, aún cuando tuvieron dificultades en la medida que confrontaban lo establecido en ese documento con las actividades que estaban en capacidad de implementar a nivel de terreno.

Dichos funcionarios pensaron que el IICA, a través del Fondo Simón Bolívar, iría a apoyar las acciones por ellos emprendidas y les ayudarían a superar los problemas que confrontaban, pues les orientarían en lo que consiste el desarrollo rural, sus estrategias, los objetivos que se pueden alcanzar, los plazos, al mismo tiempo que los capacitarían en lo referente al diseño, identificación, evaluación y manejo de proyectos.

El documento definitivo del proyecto fué elaborado por funcionarios del Departamento de Proyectos Específicos del MAG, de la Dirección Zonal #8 y por los funcionarios del IICA antes mencionados.

En principio estaba para ser firmado en noviembre de 1977, pero fue firmado en Quito el 2 de diciembre de 1977, por el Ministro de Agricultura y Ganadería del Ecuador y por el Director Regional del IICA para la Zona Andina.

2.4 Requisitos que permitieron la aceptación del proyecto por el Gobierno del Ecuador y por el IICA

En primer lugar, existe concordancia entre las políticas de estos organismos con las cláusulas del convenio IICA-MAG:

- a. El Gobierno del Ecuador, como signatario de la Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, le reconoce y le autoriza a suscribir contratos para facilitar y fortalecer el desarrollo de las actividades que, en el sector agrícola, se llevan a cabo en el país.
- b. El Fondo Simón Bolívar fue creado para contribuir a acelerar el desarrollo rural de América Latina y el Caribe.
- c. La estrategia básica para el alcance de los objetivos del Fondo es el fortalecimiento institucional, o de sus componentes según sea el caso, a través de la identificación, elaboración y evaluación de proyectos en las siguientes áreas de concentración:
 - i. Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo de los Estados Miembros, o a la solución del problema alimentario o nutricional de los mismos.
 - ii. Mejoramiento de la comercialización de los insumos y de los productos agrícolas.
 - iii. Apoyo a los mecanismos de gestión y planificación global o sectorial en la formulación e implementación de políticas y planes nacionales.
- d. El Ministerio, conjuntamente con el IICA, ha elaborado el Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario Quimiag-Penipe, el cual está enmarcado dentro de los lineamientos de la cláusula anterior.
- e. Por la Resolución 26 (14/75) de la Junta Directiva del IICA se aprobó el Reglamento del Fondo Simón Bolívar, el cual establece en su artículo 13, que la formulación de proyectos y las contrapartidas nacionales se hará por medio de contratos específicos que se suscribirán entre el (los) organismo (s) nacional (es) participante (s) en el Proyecto y el IICA.

En base a que entre las políticas fundamentales del IICA, las del Fondo Simón Bolívar, las del Plan de Transformación y Desarrollo del Ecuador, y las del MAG referentes al Desarrollo Rural y a los PIDAS no hay discrepancia, y que las áreas de trabajo del FSB concuerdan con las establecidas por el MAG para la zona de Quimiag-Penipe, ambas partes firmaron el Convenio el 2 de diciembre de 1977 y se comprometieron a cooperar en la ejecución del proyecto.

2.5 Recursos con que se contaba para la ejecución del proyecto y sus limitaciones

Otras consideraciones que se tuvieron en cuenta en el diseño del Proyecto fueron la de que contaba con el apoyo de la Dirección General en Costa Rica, que tenía una cierta experiencia en la ejecución de Proyectos, aunque carecía en ese momento de personal de presupuesto regular especializado en ello, pero podía contar con los funcionarios y técnicos del IICA en otros países. En este caso concreto se contaría además, con el apoyo de los técnicos de Cornell para los estudios de sistemas de producción y para la determinación de la tecnología adecuada a los pequeños y medianos productores.

Además, se tomó en cuenta que la actividad figuraba en el plan operativo anual de la oficina del IICA en Ecuador, que le prestaría apoyo al Proyecto. Por otro lado, se contaba con los recursos asignados por el FSB.

En cuanto al MAG, para ese momento disponía de personal que trabajaba en la zona de Quimiag-Penipe, con el apoyo del Director Zonal #8, así como con el interés que existía por el proyecto en los niveles centrales de autoridad. Se contaba además con el presupuesto que estaba aprobado para el PIDA, con la infraestructura existente en la zona, y con la experiencia que adquirieron los funcionarios allí destacados.

No se analizaron en su debida forma las limitaciones que el MAG le imponía a su esquema institucional, ni los obstáculos que se enfrentarían en el intento de fortalecer el Consejo Agrario Provincial (CAP). Tampoco se le dió la importancia requerida al hecho de que era deficiente la capacidad administrativa del MAG, en lo referente a coordinación y comunicación interna.

No se consideró el impacto que causaría la presencia de los funcionarios internacionales en la zona de Quimiag-Penipe, concretamente sobre los funcionarios nacionales.

Ni el IICA ni el MAG tomaron en cuenta los problemas que se derivarían de la excesiva centralización característica de las instituciones estatales y que se traducen en una demora en la toma de decisiones que obstaculiza el trabajo. Debido a esto no se intentó desde un principio establecer un canal alternativo de comunicación con las autoridades centrales del Ministerio.

No se le dió mucha importancia al hecho de que el personal de los organismos estatales se encuentra sometido a los vaivenes de la política, lo cual le confiere inestabilidad a sus cargos, perjudicándose así la continuidad del trabajo y, en el caso específico de Quimiag-Penipe, perjudicando el establecimiento de un esquema adecuado de asistencia técnica.

En lo referente a los recursos tecnológicos, si bien se conocía la ausencia de tecnología a transferir a los pequeños agricultores, y ello consta en el convenio, no se estableció inicialmente de que manera se desarrollaría el programa destinado a configurar la misma.

Tampoco en esta etapa se visualizaron:

- a. Los problemas que se derivarían del cambio de autoridades en el gobierno.
- b. La forma en que incidiría la aguda sequía que afectaba la zona en los programas de investigación agrícola.
- c. De que manera afectaba a la situación de los campesinos la calidad y la cantidad de tierras disponibles.

En lo referente a recursos económicos, no se estableció qué hacer con el dinero que sobraría del aporte del Fondo, ya que el destinado al ejercicio económico 1977-1978 para todo un año, tendría que ser utilizado en los 6 meses que duraría el primer período del convenio, debido a que el año fiscal del IICA finalizaba el 30 de junio.

2.6 Obligaciones establecidas en el Convenio IICA-MAG

En este documento se establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador y el IICA se comprometen a colaborar en la ejecución del proyecto titulado "Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario Quimiag-Penipe", el cual abarcará un período de ejecución de 15 años, teniendo una duración de 3 años las actividades de cooperación técnica que ofrece el IICA a través del Fondo Simón Bolívar.

Las obligaciones del IICA consistirán en:

- a. Prestar la cooperación técnica y financiera, con recursos del Fondo Simón Bolívar, por las sumas estipuladas anualmente en el presupuesto aprobado por la Junta Directiva del IICA. Para el primer año será de US\$102.000.
- b. Dirigir y supervisar todas las actividades del IICA en relación con la actualización del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Quimiag-Penipe, con el diseño y prueba de los mecanismos de coordinación con el diseño y puesta en práctica de los mecanismos operativos de crédito, asistencia técnica, capacitación, comercialización, introducción de tecnología agrícola mejorada en los sistemas tradicionales de la agricultura andina de Ecuador y capacitación técnico profesional, de acuerdo a las políticas y normas del Instituto.
- c. Administrar los recursos asignados por el IICA al Proyecto, de acuerdo con sus procedimientos generales y normas contables y las reglamentaciones específicas del Fondo Simón Bolívar.

Las obligaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería consistirán en:

- a. Contribuir con personal, vehículos, maquinaria, implementos, locales, etc., en un equivalente a US\$228 960, para el desarrollo del proyecto; tales servicios quedarán bajo la administración directa del Ministerio.
- b. Proporcionar el apoyo de los organismos nacionales comprometidos en la ejecución del proyecto, así como las facilidades físicas y operacionales que se requieren para el desarrollo del mismo. Estos organismos

son el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIAP), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC).

Otros compromisos establecidos

Se establece además la futura participación en el proyecto de otras instituciones. Así, por ejemplo, se realizaban gestiones ante la Campaña Mundial contra el Hambre para el financiamiento parcial del Programa de Frutales; ante el Programa Mundial de Alimentos para el financiamiento de obras de infraestructura, capacitación campesina y forestación; y con la Universidad de Cornell se habían establecido los contactos necesarios para la cooperación técnica en el Proyecto Quimiag-Penipe.

Asimismo, se incluyen en el documento anexo al Convenio las actividades emprendidas por el Gobierno del Ecuador para mejorar la situación existente en el área, así como las del IICA para ayudarlo en ese sentido. Se establecen los medios del Proyecto País y los del Proyecto IICA para pasar de la situación actual a la deseada, y se especifican la localización, duración, fecha de iniciación y el producto final del proyecto Quimiag-Penipe.

Más adelante se especifican los beneficiarios, tanto del Proyecto Quimiag-Penipe como los del IICA, y las actividades de los programas de producción, comercialización, capacitación y organización, salud e infraestructura básica y de servicios a cargo del MAG.

Se detallan las actividades que emprenderá el IICA en lo referente a:

- a. Actualización del Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Quimiag-Penipe.
- b. Diseño y prueba de los mecanismos de coordinación
- c. Diseño y puesta en práctica de los mecanismos operativos.

No se estableció un sistema de organización para la ejecución, presuponiendo que cada organismo cuenta con un sistema administrativo, con una estructura y con normas y procedimientos que le permitirán traducir los objetivos a metas y éstas en actividades, así como la coordinación y ejecución de las mismas.

2.7 Identificación de los objetivos

En el documento del convenio se establecen los objetivos generales y específicos del proyecto, así como los generales y específicos del IICA. El Coordinador del FSB resumió así el objetivo central del IICA:

"Apoyar al Gobierno del Ecuador básicamente en las actividades para generar metodologías referentes a los diferentes componentes del desarrollo agropecuario, capacitación de los técnicos de los diversos organismos nacionales, estudio de los sistemas de producción para generar la tecnología adecuada a la zona y a los pequeños y medianos productores, y el estudio y la proposición de esquemas de coordinación institucional como modelo para ser aplicado en otras áreas del país".

El marco de referencia para el Convenio con Cornell estuvo constituido por los objetivos específicos relacionados con la determinación de una metodología de producción adaptada a la zona y en función del pequeño productor y la capacitación del personal del proyecto, tanto del MAG como de otras instituciones participantes a través de la programación y ejecución del Proyecto Quimiag-Penipe, tal como consta en el Convenio IICA-Cornell. Además, esta fue el área de trabajo específica de los técnicos de dicha universidad.

En el documento del convenio encontramos que se especifican por separado los objetivos de cada organismo:

PROYECTO PAIS

Objetivos generales

Cumplir con los lineamientos del Plan General de Transformación y Desarrollo del País y de la política adoptada por el MAG.

Promover el desarrollo agrícola, ganadero y forestal del área del Proyecto a través de la correcta utilización de los recursos naturales renovables y no renovables disponibles.

Capacitar a los funcionarios a fin de facilitar y viabilizar en mejor forma la ejecución del Proyecto.

Divulgar la tecnología desarrollada en el Proyecto en otras áreas o proyectos, con características ecológicas y socioeconómicas similares.

PROYECTO PAIS

Objetivos Específicos

Incrementar la producción y la productividad agropecuaria y forestal del área del Proyecto, de tal modo que permitan obtener mayores ingresos al agricultor que se traduzcan en mejores niveles de vida para el conjunto de la población rural.

Promover la organización y capacitación campesina como instrumentos básicos de acción para la ejecución del Proyecto.

General empleo para atenuar la migración originada en el área del Proyecto.

PROYECTO IICA

Objetivos generales

Cooperar con el MAG en la actualización y puesta en marcha del Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario en el área de Quimiag-Penipe.

PROYECTO IICA

Objetivos Específicos

Cooperar con el MAG para lograr la actualización del documento "Proyecto de Desarrollo Rural Integrado Quimiag-Penipe", elaborado por el MAG en 1975.

Organización y gestión de los comités zonales de coordinación en función de los PIDAS, tomando como base la operación del Proyecto Quimiag-Penipe.

Organizar a los productores para alcanzar un nivel de comercialización más racional.

Coordinar la acción con instituciones públicas o privadas del Sector Agropecuario para la optimización de los recursos humanos, físicos y económicos.

Incorporar a los beneficiarios en los servicios estatales de crédito, asistencia técnica, educación, comercialización, etc.

Es de observar que en el momento de establecerse los objetivos se produjeron una serie de fallas; así, por ejemplo, no se estableció conjuntamente con el MAG el enfoque de desarrollo rural, es decir, el conjunto de principios y lineamientos sobre los que trabajarían los técnicos de esos organismos en el proyecto, enfoque que ambos organismos tenían y que sin ser contradictorios requerían ciertas especificaciones en ese momento a fin de facilitar la futura ejecución de actividades tendientes a lograr los objetivos enunciados.

Por otra parte, para establecer los objetivos se tomó en cuenta el diagnóstico de la zona efectuado en 1975, el cual carece de un análisis preciso y de cuantificación de la magnitud de los problemas allí existentes, de tal manera que para ese momento se desconocía:

- a. Realidad en materia de organización campesina.
- b. Características de los grupos sociales o de los estratos existentes en la zona.
- c. Limitaciones organizativas del Consejo Agrario Provincial.
- d. Cantidad y posibilidad de crédito.
- e. Potencial real de la zona, posibilidad de dotar de riego a ciertas zonas, posibilidad de uso de pesticidas y plaguicidas posibilidad de uso de fertilizantes y de introducción de nuevas variedades, y el efecto de estos factores en el desarrollo de la zona.

Puede notarse también una cierta incongruencia entre las actividades a ser desarrolladas por el MAG y las del IICA. Así, por ejemplo, no se contempla la presencia del IICA en el componente de participación campesina, fundamental en cualquier proyecto de desarrollo agrícola y, por otra parte, las actividades que se estipula desarrollará el MAG están planteadas en términos muy generales. La actividad del MAG "Ejecución de líneas de acción según el programa-presupuesto", implica la participación del IICA en actividades que no se incluyeron en los objetivos del IICA, como es el caso de lo que concierne a organización campesina e infraestructura básica y de servicios.

Definición y elaboración de los mecanismos operativos con los que trabajarán los organismos del sector agropecuario en función del Proyecto PIDA Quimiag-Penipe.

Determinación de una tecnología de producción adaptada a la zona y en función del pequeño productor.

La capacitación del personal del proyecto, tanto del MAG como de los otros organismos participantes, a través de la programación y ejecución del Proyecto Quimiag-Penipe.

Por otro lado, el objetivo general del IICA "Actualización y puesta en marcha del Proyecto", no está claramente definido, y no se contó con los términos de referencia que hiciesen posible la implementación de dicha actividad. Tampoco se definieron claramente los aportes del MAG al proyecto.

Todo esto impidió que en la primera fase del trabajo se tradujeran los objetivos en metas comunes para ambas instituciones, lo cual influyó negativamente en la coordinación del trabajo.

2.8 Expectativas de los beneficiarios del proyecto

En relación con las expectativas de los beneficiarios del proyecto, podría traducirse que el MAG tenía grandes esperanzas en que el IICA lograría en el corto plazo la actualización del documento del proyecto, lo que permitiría obtener el financiamiento del mismo. Los funcionarios de Quimiag-Penipe creían que el apoyo del IICA les ayudaría mucho en la orientación de su trabajo, ya que como ellos mismos reconocieron, requerían capacitación en lo referente a identificación, elaboración, evaluación y ejecución de proyectos, así como en lo que significaba el desarrollo rural, su táctica y estrategia, los objetivos que se debían plantear en torno a él, y la influencia que ejercían sobre los programas y proyectos de desarrollo las políticas nacionales e institucionales.

Por otro lado, era conocido el hecho de que los campesinos de la zona tenían gran interés en obtener la legalización de tierras y aguas, y en solucionar los problemas que producían en sus cultivos la aguda sequía que afectaba la zona. Para esos momentos se desconocían las expectativas de los agricultores frente al proyecto.

2.9 Evaluación

En una primera instancia, y tal como consta en el documento del Convenio, sólo se consideró la evaluación que haría el IICA de acuerdo con los mecanismos previstos internamente y con sus normas.

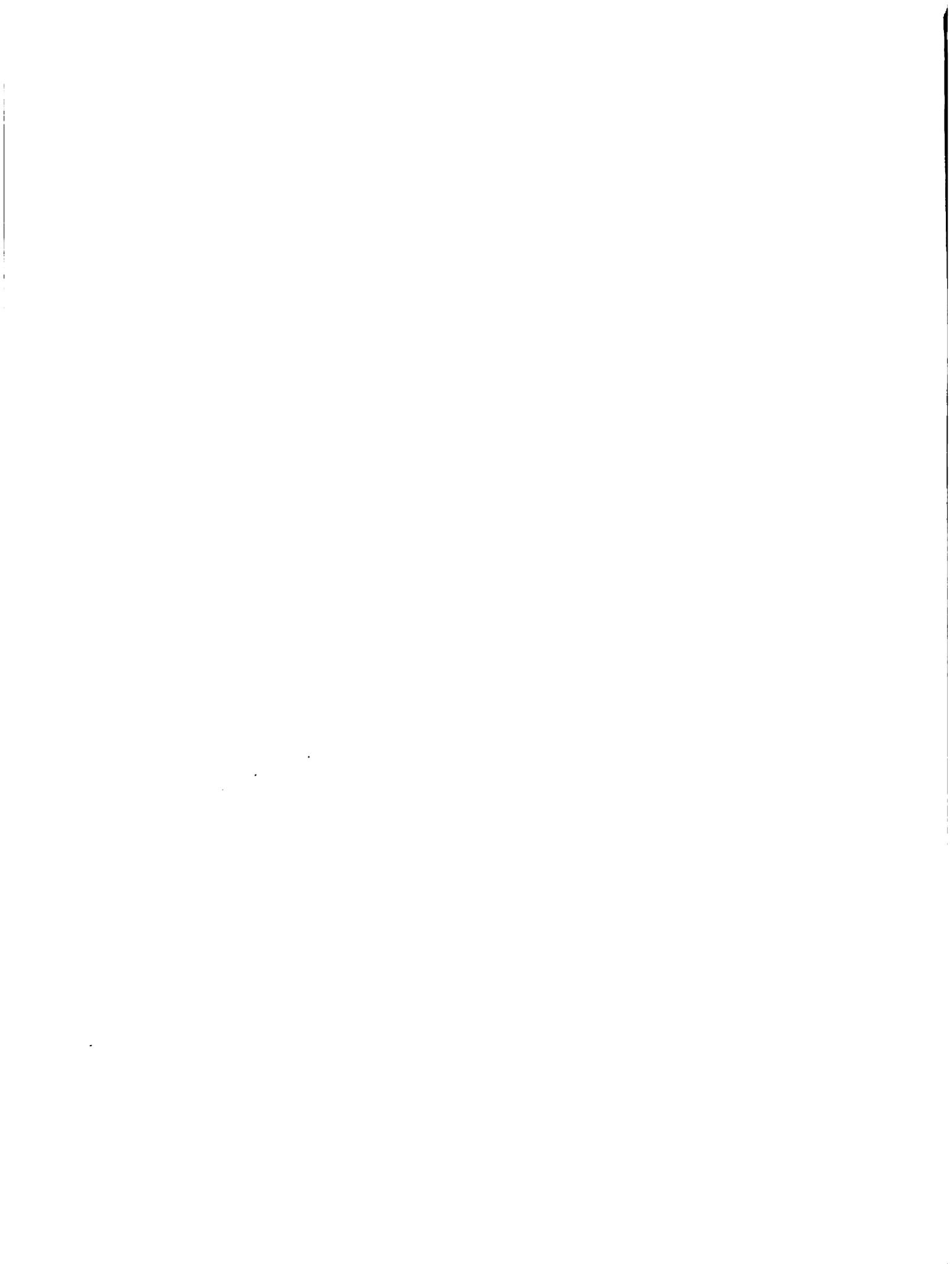
El MAG seguramente tenía previsto el aplicar los mecanismos que utilizaba para evaluar los avances de los proyectos PIDA.

Se contempló además la evaluación que haría el IICA al desempeño y a los trabajos de los técnicos de Cornell.

En definitiva, se puede decir que hubo una carencia de mecanismos de seguimiento y supervisión por parte del MAG que garantizaran el logro de los objetivos y de las expectativas que en las esferas del Ministerio había suscitado la cooperación del IICA.

2.10 Convenio IICA- Universidad de Cornell

La Universidad de Cornell contaba con información previa que sostenía en términos generales que el desarrollo de modernas técnicas agrícolas se ha presentado en función de las grandes explotaciones, sin tomar en cuenta la experiencia adquirida a través de los años por pequeños y medianos agricultores, que los llevan a utilizar determinadas prácticas agrícolas y pecuarias, y sin tomar en cuenta las relaciones de comercialización imperantes y una serie de factores que les impiden la utilización de dichas innovaciones tecnológicas.



También en esa información se establecía que en las tierras altas se practica una agricultura intensiva para el autoconsumo y, por lo tanto, en los intentos por incrementar el ingreso y la producción de alimentos de estos pequeños y medianos agricultores mediante la aplicación de una tecnología apropiada a sus necesidades tendría que procederse a:

- a. Analizar el sistema de producción existente
- b. Aprender más acerca de cómo el conocimiento acumulado por estos productores influye en la toma de sus decisiones?
- c. Determinar cuáles son las innovaciones que pueden ser útiles para lograr el bienestar familiar y el de la comunidad?
- d. Ejecutar pruebas, en cooperación con dichos agricultores, de la posible tecnología a emplear.
- e. Implementar la identificación de problemas que requieren investigación adicional, de apoyo, efectuada fuera de las granjas.

Por ello se establece que la actividad inicial en el proyecto será la de analizar y describir los sistemas empleados por estos productores en sus cultivos y la forma en que se organizan para producir, para lo cual se requiere que la zona a elegir presente determinadas características, tales como, por ejemplo, encontrarse situada por encima de los 2000 metros.

En una primera etapa se utilizará una muestra de la población. El procedimiento de recolección de datos y la obtención de entrevistas será desarrollado, probado y revisado, y en base a la experiencia así obtenida, será elaborada la información sobre sistemas de producción.

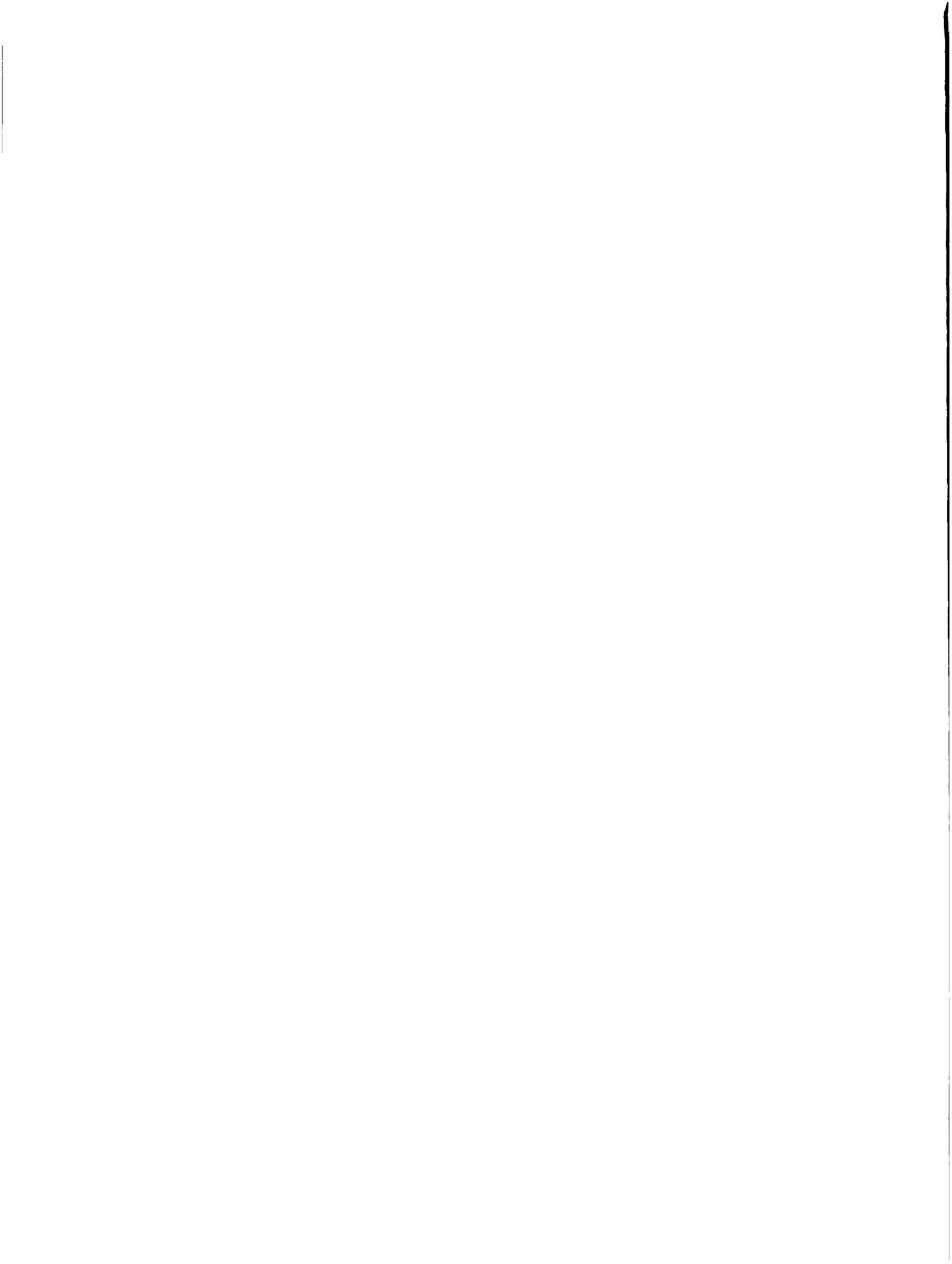
Este estudio considera la utilización de la tierra, y los sistemas de cultivo y cría de ganado, materia utilizada, costos, productos y beneficios, lo cual dará una idea de las actividades agropecuarias del área.

En una segunda etapa seguirá el proceso descrito arriba a través de todo un ciclo (año) con la muestra seleccionada, a fin de obtener detalles sobre la duración de actividades y prácticas agropecuarias, y se detallarán los insumos y productos, así como los beneficios. Se preguntarán las razones de los métodos y prácticas utilizados.

Del análisis preliminar de los datos generales de la zona y de los proporcionados por la muestra estudiada en detalle, serán propuestas innovaciones tecnológicas y el impacto en el potencial de ingresos será propuesto e investigado.

Los experimentos se efectuarán con la participación de los productores, usando sus tierras, trabajo y capital.

También se desarrollará una metodología que combine la tecnología existente con innovaciones. De esta manera se tratará de incrementar el rendimiento de los diversos factores y de dotar al campesino de una metodología para que lleve a cabo nuevas experimentaciones.



Igualmente, el personal de Cornell proporcionará capacitación y asistirá a las reuniones y seminarios del IICA y de las instituciones ecuatorianas. El trabajo resultante será publicado, y sus conclusiones utilizadas en otras áreas con problemas similares.

Este es más o menos el enfoque y alcance que las autoridades de Cornell y sus técnicos se propusieron dar al trabajo y que se plasmaron en el documento anexo al Convenio IICA-Cornell que a continuación se pasa a presentar.

El IICA ha establecido relaciones con una serie de instituciones dedicadas a la investigación y ejecución de actividades en el campo del desarrollo rural. Para el momento de la firma del Convenio IICA-MAG el IICA tenía firmado un convenio "paraguas" con los Land Grant Colleges, entre los cuales figura la Universidad de Cornell, y que daría origen a este convenio firmado en 1978.

Por medio de este convenio la Universidad de Cornell ayudaría al IICA en la actividad de identificación de sistemas de producción y de mejoramiento de tecnología, así como en materia de capacitación.

Para ello se compromete a preparar un plan de trabajo en conjunto con el Director de la Oficina del IICA en Ecuador y con el personal ecuatoriano relacionado con el Proyecto Quimiag-Penipe. En este plan se considerarían los objetivos mencionados, con el compromiso de iniciar la búsqueda y verificación de la información antes del primer año de operaciones, en conjunto con los pequeños y medianos agricultores y/o con INIAP, con el fin de determinar las posibles mejoras en la tecnología por ellos utilizada y a colaborar en la evaluación de estas actividades con el IICA.

Para implementar el acuerdo un grupo integrado por personal de Cornell y del IICA visitó Ecuador y se entrevistó con las autoridades del MAG, a fin de determinar el área de localización del Proyecto.

La Universidad de Cornell, en consultas con el IICA y el Gobierno Ecuatoriano, seleccionará tres profesionales agrícolas para ser asignados al proyecto. Del mismo modo, el IICA seleccionará su Coordinador del Proyecto y, por su lado, el Gobierno Ecuatoriano seleccionará su personal contraparte para los técnicos del IICA y de Cornell.

Desde su llegada al Ecuador, los profesionales de Cornell estarían bajo la responsabilidad y la supervisión del Coordinador del Proyecto, nombrado por el IICA. La Universidad de Cornell nombraría un jefe para su equipo, que trabajaría en conjunto con el Coordinador del IICA en el seguimiento del proyecto, y quien aprobaría y sometería a la aprobación del Director de Programas Internacionales de Agricultura de la Universidad de Cornell, las decisiones que se fueran adoptando. Por medio de este jefe de equipo, dicho Director de Programa se comunicaría con el Director de la Oficina del IICA en el Ecuador.

En el Convenio IICA-Cornell consta asimismo que el desarrollo de una metodología para el análisis y mejoramiento de los sistemas de producción agrícola existentes requiere de:

- a. Identificación de las operaciones de los pequeños agricultores, secuencia de cosechas, prácticas agrícolas y productos obtenidos.



- b. Determinar la ingerencia en la producción y en el ingreso de estos productores del control de plagas, prácticas agrícolas, costos, precios y problemas institucionales.
- c. Identificar y probar en conjunto con los pequeños agricultores innovaciones o cambios en sus prácticas agrícolas que puedan mejorar la producción y sus beneficios netos.
- d. Cooperar en la capacitación de equipos interdisciplinarios de profesionales agrícolas en mejoramiento de tecnología y su aplicación en pequeñas propiedades agrícolas.
- e. Analizar la eficacia de las diferentes metodologías en el trabajo con pequeños agricultores y su impacto en la producción y en el bienestar del agricultor.
- f. Publicación de las metodologías y de los resultados obtenidos para ser usados en otras áreas del país.

Por su parte, el IICA se asignaría al proyecto, por medio del Fondo Simón Bolívar, US\$ 50 000 anuales comprometiéndose a:

- a. Pagar los gastos administrativos del personal.
- b. Facilitar el transporte de los técnicos en su trabajo.
- c. Pagar los viáticos y otros servicios profesionales de los asesores al proyecto.
- d. Pagar los gastos generales.

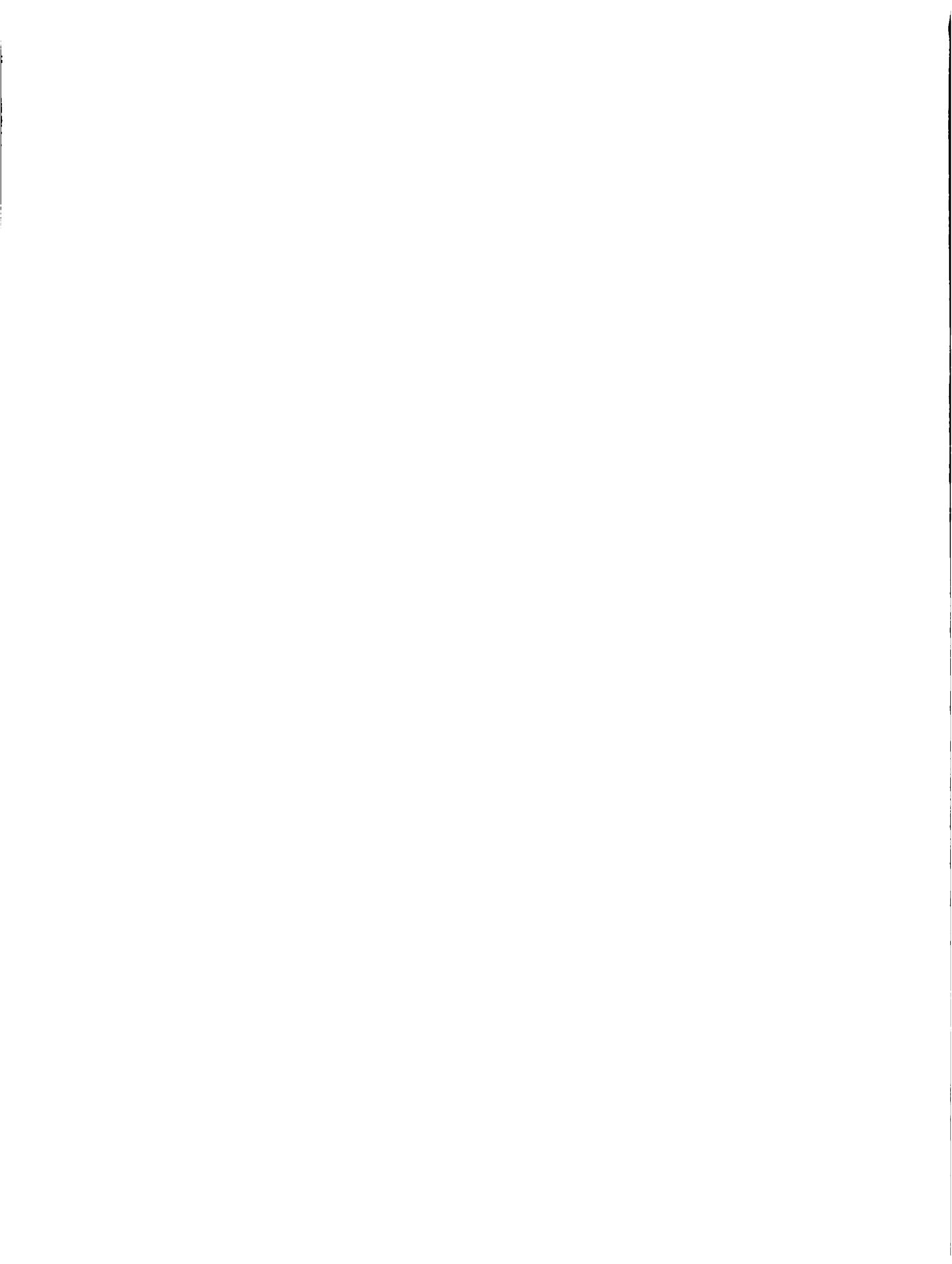
Si bien este convenio es mucho más específico en la descripción de actividades, presenta algunas deficiencias en su diseño; así, por ejemplo, parece indicar que el programa de investigación puede realizarse con o sin la participación del INIAP, lo cual es contrario al espíritu de quienes suscribieron el Convenio, y a la forma en la cual se pretende trabajar en el área del proyecto, es decir, conjuntamente con INIAP, MAG, otras instituciones y los campesinos de la zona.

En relación con las instituciones participantes, se indica que el Ecuador no queda obligado por el Convenio, y posteriormente se establece un mecanismo para seleccionar integrantes del grupo Cornell, lo cual implica la aprobación del Gobierno del Ecuador. Igualmente se establece la obligación que tendrían las entidades ecuatorianas de asignar contrapartes para los técnicos de Cornell.

3. REVISION, NEGOCIACION Y APROBACION DEL PROYECTO

3.1 Apreciación

Fundamentalmente, las apreciaciones que hicieron el IICA y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se basaron en la información previa con que se contaba para ese momento tanto del área de Quimiag-Penipe como de las actividades que venía adelantando el MAG en la misma. Asimismo, el IICA consideró las posibilidades de apoyar las actividades del MAG en ese momento, en base al conocimiento que se tenía de sus normas, políticas, así como de su estructura organizativa.



Como ya se ha dicho, la información sobre el área de Quimiag-Penipe era deficiente. No se habían tenido en consideración ni la tendencia de la población del área, ni los problemas que se presentarían al inicio de la operación, debido a diversos factores como, por ejemplo, la falta de objetivos claros, de una metodología específica de ejecución de proyectos de desarrollo rural, la carencia de riego y la sequía que afectaba a la zona. Tampoco se le había prestado mayor atención a las necesidades existentes o futuras del proyecto y si los recursos asignados serían suficientes para afrontarlas.

Como se verá más adelante, en la etapa de ejecución se presentaron problemas derivados del cambio de autoridades en el gobierno, contingencia que tampoco se había tomado en cuenta.

3.2 Negociación

No se puede hablar de una negociación en el sentido estricto del término ya que en las conversaciones preliminares sólo se trató acerca de la localización del área del proyecto.

El Director Zonal del MAG, que asumió funciones en 1979, al parecer por falta de información, sostuvo que el Convenio no fue conocido por el Departamento Jurídico del MAG. En todo caso, en el futuro sería conveniente que en la medida de sus posibilidades el IICA se preocupe porque el contenido de los convenios llegue a las autoridades competentes, y que estas los revisen y formulen sus observaciones, lo cual permitiría no sólo aclarar dudas o modificar el contenido de los convenios, sino que facilitaría la etapa de iniciación y operación del proyecto.

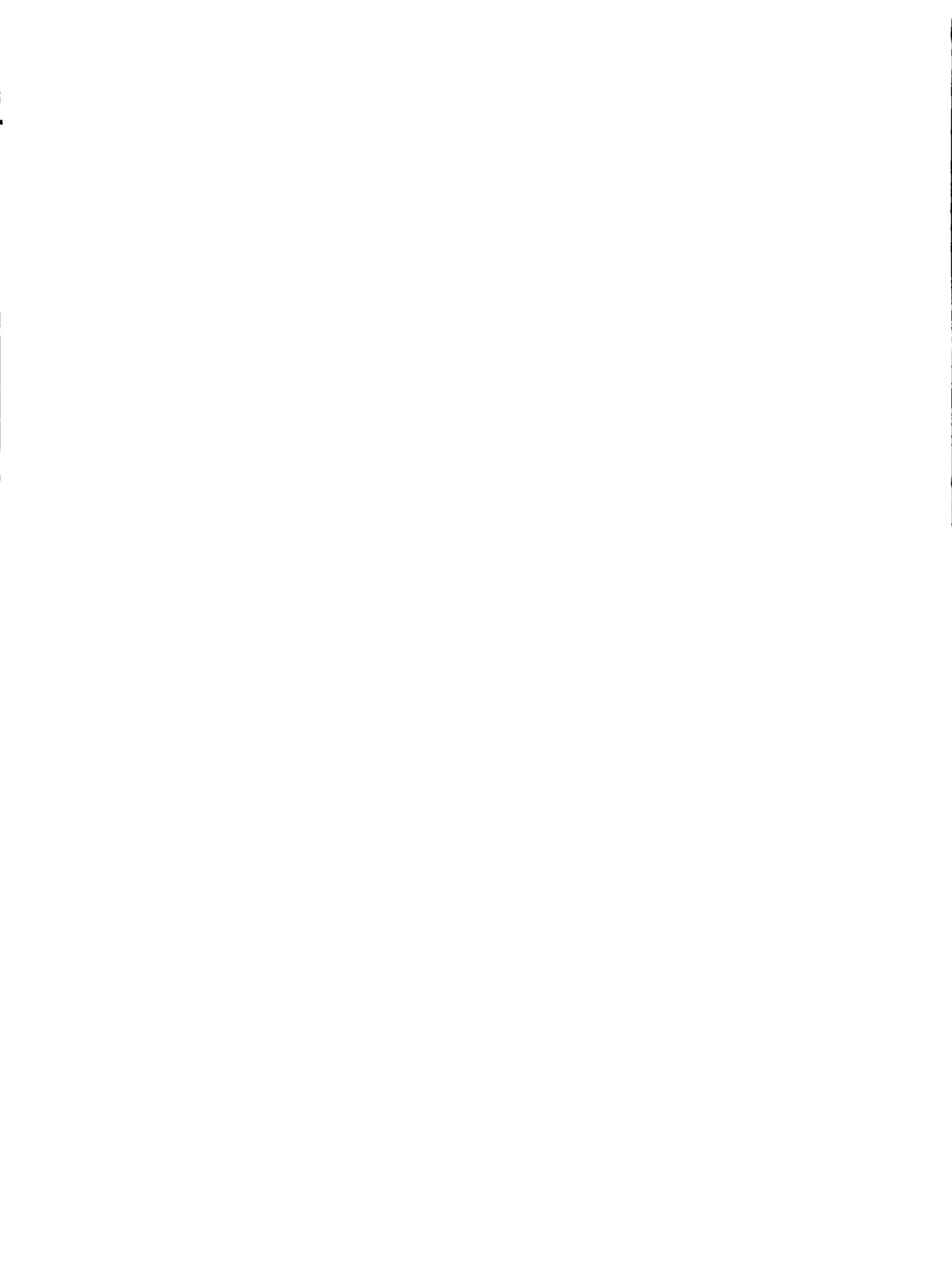
3.3 Aprobación

A pesar de que la etapa de apreciación no se llevó a cabo con rigor, ya que en lo fundamental no existían contradicciones o discrepancias entre los organismos interesados, se llegó a una aprobación del proyecto tanto por las autoridades centrales del IICA como por parte de las autoridades centrales del MAG, aprobación que antecedió a la firma del Convenio IICA-MAG en diciembre de 1977.

3.4 Recomendaciones relacionadas con las etapas de preparación del proyecto

Para aumentar la eficiencia de un proyecto del Fondo Simón Bolívar se hacen las siguientes recomendaciones:

- a. Es necesario que en el futuro el IICA explique bien y que ello figure en el convenio, lo que entiende por desarrollo rural. Es decir, que se establezca la política fundamental del IICA /FSB en materia de desarrollo rural, ya que ello constituye un valioso marco de referencia y una orientación conveniente para los técnicos que ejecutarán el proyecto.
- b. Dedicar el tiempo necesario a detallar bien los objetivos y las cláusulas de los convenios, en vista de que el IICA, por su carácter de organismo internacional, presenta diferencias en cuanto a normas y políticas administrativas con respecto a los organismos nacionales, que luego se traducen en aparentes incongruencias en ciertos objetivos, en trabas y limitaciones en la etapa de iniciación de la



operación. Asimismo, tratar de establecer mecanismos de integración de objetivos, implementando reuniones en que los objetivos se traduzcan en metas comunes de las organizaciones participantes.

- c. Los funcionarios internacionales deben preocuparse de lograr la comprensión sobre la modalidad de trabajo, en base a objetivos, para evitar los obstáculos que se presentan en la ejecución cuando los funcionarios nacionales tienen la tendencia de cumplir metas físicas con el objeto de obtener el reconocimiento de los niveles superiores de sus organismos.
- d. Tratar de establecer un medio de información hacia los diversos organismos y personal relacionado con la ejecución de los proyectos, a fin de informales sobre el carácter del IICA, sus objetivos, las actividades específicas que ejecutará en el proyecto, la operación del Fondo Simón Bolívar, la forma de administrar los recursos, etc., a fin de aclarar dudas por parte de las autoridades y funcionarios nacionales y eliminar problemas derivados de ello en la etapa de ejecución.

observaciones recogidas en las entrevistas recomiendan que se dé a conocer en forma resumida la experiencia de los funcionarios del IICA y del personal contratado como asesores, así como las funciones que cumplirán en el proyecto.

- e. Tratar de evitar que en el futuro se presenten situaciones como la originada por la existencia del Subconvenio IICA-Cornell dentro del convenio IICA-MAG.

Para obviar este tipo de dificultades se pueden realizar convenios separados, o tratar de que se efectúen directamente con instituciones nacionales.

Si es necesario contar con personal de universidades extranjeras, especialmente de estudiantes de postgrado, ello deberá ser consultado no sólo con las autoridades del país sino con los beneficiarios directos y se deberá dejar constancia escrita en los convenios firmados por el IICA.

- f. Tratar de lograr una mayor participación en las discusiones previas y en la aprobación de los convenios del personal que trabajará en los proyectos, ya sea directa o indirectamente, a fin de lograr el apoyo al mismo derivado de un mejor conocimiento de los objetivos del proyecto y de los diversos organismos.

4. EJECUCION DEL PROYECTO

Este proceso comprende la iniciación y organización del proyecto, la operación del proyecto, la supervisión y el seguimiento del proyecto, la terminación del proyecto y la evaluación final.



4.1 Iniciación y organización del proyecto

4.1.1 Institución u organismo ejecutor del proyecto

La etapa de ejecución del proyecto debió iniciarse en enero de 1978, pero finalmente comenzó en febrero de ese mismo año.

Entre diciembre de 1977 y febrero de 1978 se llevaron a cabo en la Oficina del IICA en Ecuador y en las del MAG de Riobamba una serie de reuniones con el objeto de definir los requerimientos y necesidades en materia de recursos humanos, materiales y equipos que permitiesen iniciar la operación del proyecto.

En el Convenio IICA-MAG se establece que la ejecución del proyecto estaría a cargo de un técnico nacional y de su contraparte, el Coordinador del Fondo Simón Bolívar nombrado por el IICA. El MAG también debía nombrar las respectivas contrapartes del resto del personal asignado por el IICA al proyecto, entre el cual se encontraban los técnicos de Cornell.

4.1.2 Estructura organizativa del proyecto

En estas reuniones previas tampoco se determinó la estructura organizativa del proyecto. Se pensó que bastaba con lo definido en el Convenio, y que la estructura se establecería a medida de que se iniciasen las actividades en el área de Quimiag-Penipe, es decir, cuando el Coordinador del Fondo Simón Bolívar entrase en contacto con los funcionarios del MAG.

Ante la falta de definición, el Coordinador del Fondo Simón Bolívar, al iniciar las operaciones, organizó la oficina de Quimiag, estableció unidades de ejecución del trabajo y fue entre julio de 1978 y marzo de 1979 cuando finalmente se definió la estructura orgánico-funcional para el PIDA Quimiag-Penipe.

4.1.3 Relaciones con otras unidades administrativas y su apoyo

El Consejo Agrario Provincial debió funcionar como organismo coordinador entre las instituciones que colaboraban en la ejecución del proyecto Quimiag-Penipe, pero no pudo conseguirlo debido a que los representantes de las diversas organizaciones no poseían la autoridad suficiente para tomar decisiones y emprender acciones.

La coordinación del proyecto quedó a cargo de la autoridad zonal del MAG, del jefe nacional del proyecto y del coordinador del Fondo Simón Bolívar (FSB), quienes desarrollaban dicha labor a medida que el trabajo avanzaba y se iban incorporando nuevos organismos a la ejecución del convenio.

Internamente el proyecto contaba con tres unidades, que coordinaban su trabajo por medio de reuniones semanales de planificación y evaluación del trabajo.

Las relaciones con los técnicos de Cornell, en principio deficientes, se fueron haciendo cada vez mas positivas, pudiéndose integrar sus labores a las de la unidad de producción y apoyando en la medida de lo posible la labor de la unidad de organización y capacitación campesina.



4.1.4 Organización interna del proyecto

Después de discutir entre varias alternativas, y tomando como base la experiencia del coordinador del Fondo y la de los funcionarios nacionales, se decidió dividir el trabajo en tres unidades.

La unidad de producción se encargó de las actividades de investigación, asistencia técnica, crédito y comercialización. La de organización y capacitación campesina, de las actividades relacionadas con esta materia, y la de infraestructura se hizo cargo de las labores que venían implementando los organismos nacionales en los aspectos relativos a la construcción de caminos vecinales, casas comunales, acueductos, etc. Todas estas unidades recibían asesoría de los funcionarios del IICA, y del personal contratado especialmente en las áreas de crédito y comercialización.

Hasta bien avanzada la ejecución no se pudo superar la existencia de lo que podríamos llamar tres administraciones: la del IICA, la del MAG y la del grupo de Cornell. Esto se debió entre otras cosas a que los funcionarios de Cornell preferían trabajar independientemente y elevar sus consultas directamente a sus superiores en Estados Unidos y a que no se pudo establecer en principio una comunidad de objetivos y metas entre el IICA y el MAG.

Para mejorar la administración de personal se elaboró un organigrama que mantuvo su vigencia hasta la llegada del nuevo Director Zonal a mediados de 1979, quién nuevamente separó la administración del personal nacional de la del personal del IICA.

En relación con los canales de comunicación, se establecieron los mecanismos correspondientes entre el Coordinador del FSB, el Jefe del Proyecto, el Director de la Oficina del IICA en Ecuador y el Director Zonal del MAG en Riobamba.

Por otra parte, el Jefe Nacional del Proyecto se comunicaba con el Director Zonal, y por intermedio de este con las autoridades del MAG en Quito.

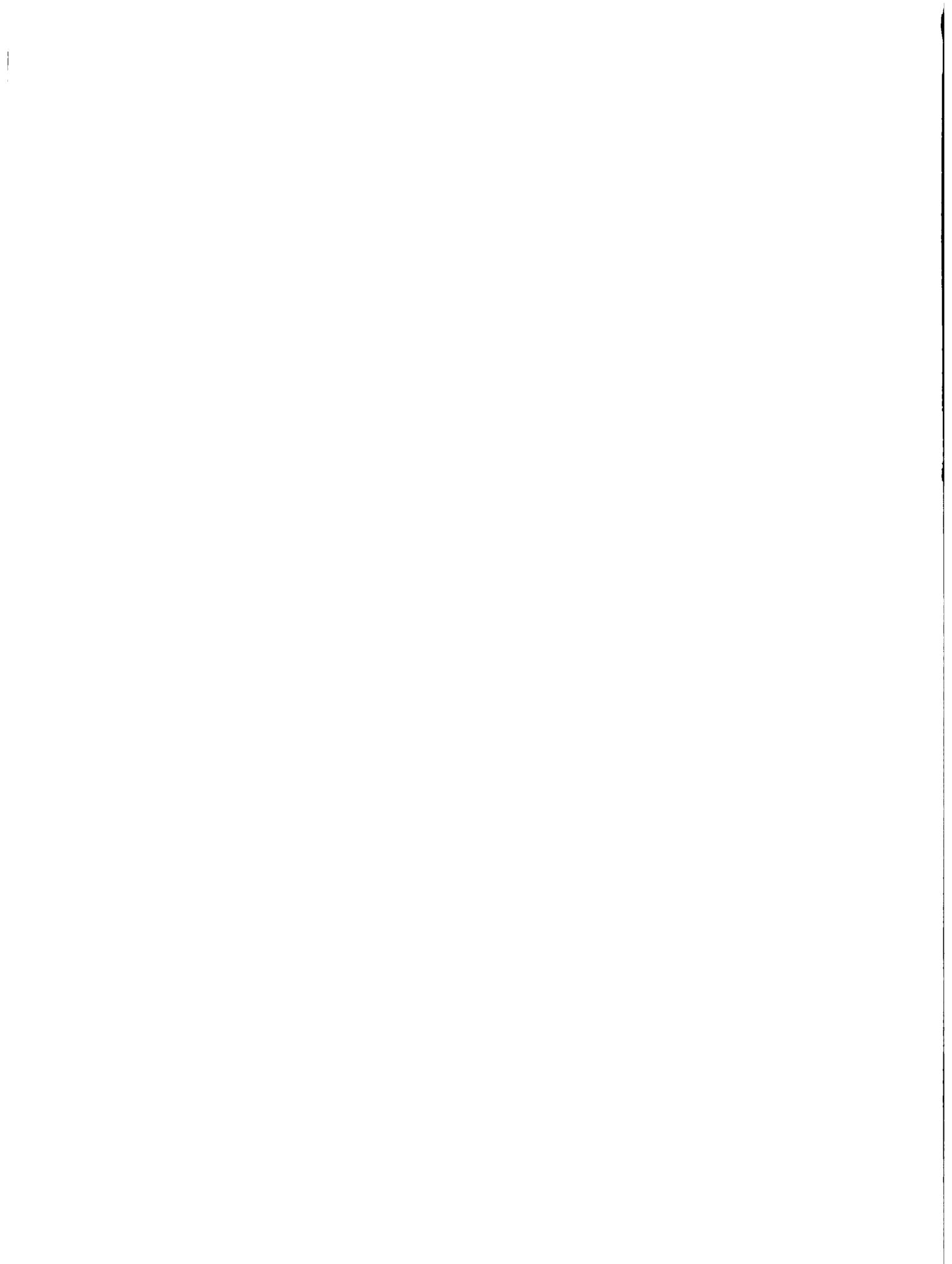
Cuando avanzó la ejecución se estableció un nuevo canal de comunicación entre el MAG y el Instituto Nacional de Investigaciones agropecuarias (INIAP).

La comunicación entre el Coordinador del FSB y la Oficina del IICA en Quito mejoró notablemente con el cambio de Director de dicha oficina, quien se preocupó de visitar periódicamente el área del proyecto.

Las comunicaciones entre el Director Zonal y el MAG presentaron altibajos y deficiencias, sobretodo en lo referente a las consultas que se elevaban a las autoridades centrales, cuyas respuestas no eran recibidas o demoraban más de lo previsto, por lo que se tuvo que recurrir al apoyo de la Oficina del IICA en Quito.

La crisis más grave en materia de comunicaciones se presentó con el cambio del Director Zonal, y llevó al Director de la Oficina del IICA en Quito a solicitar una vía adicional directa con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Se hizo pues patente durante la ejecución del proyecto la necesidad de establecer una administración única de recursos humanos y de fondos, así como de establecer un sistema de comunicación que hiciese más viable la ejecución del proyecto.



Se observó mucho más cuidado por parte del IICA en cuanto a mantener informado a su personal y de notificar a tiempo los cambios, las autorizaciones, etc. Se detectó la necesidad de mejorar en el futuro la coordinación entre las unidades administrativas centrales del MAG, al igual que el sistema de comunicaciones.

En relación con los recursos, se recurrió a las fuentes establecidas en el convenio, es decir, al IICA y al MAG. Este último no pudo asignar al proyecto los recursos humanos necesarios y en una oportunidad se solicitó contratar un asesor nacional para la unidad de aspectos sociales con recursos del Fondo.

Inicialmente se presentaron problemas en torno a la administración y al uso de los recursos aportados por el Fondo, especialmente en torno a la adquisición y uso de los vehículos asignados al proyecto, pero esta situación se fue solucionando paulatinamente.

4.1.5 Plan de implementación

Para cada ejercicio presupuestal se prepararon planes de trabajo, calendarios, y las actividades correspondientes fueron adecuadamente identificadas con participación del coordinador del Fondo y de los técnicos nacionales.

En abril de 1978 se reactualizó el Programa Operativo del FSB, a fin de determinar la factibilidad de las actividades a ser cumplidas antes de junio, fecha de finalización del año fiscal del IICA.

Los informes trimestrales se elaboraron según los formatos del IICA, enfrentando dificultades iniciales debido al aislamiento con respecto a la oficina en Quito, y por la falta de coordinación con el personal nacional.

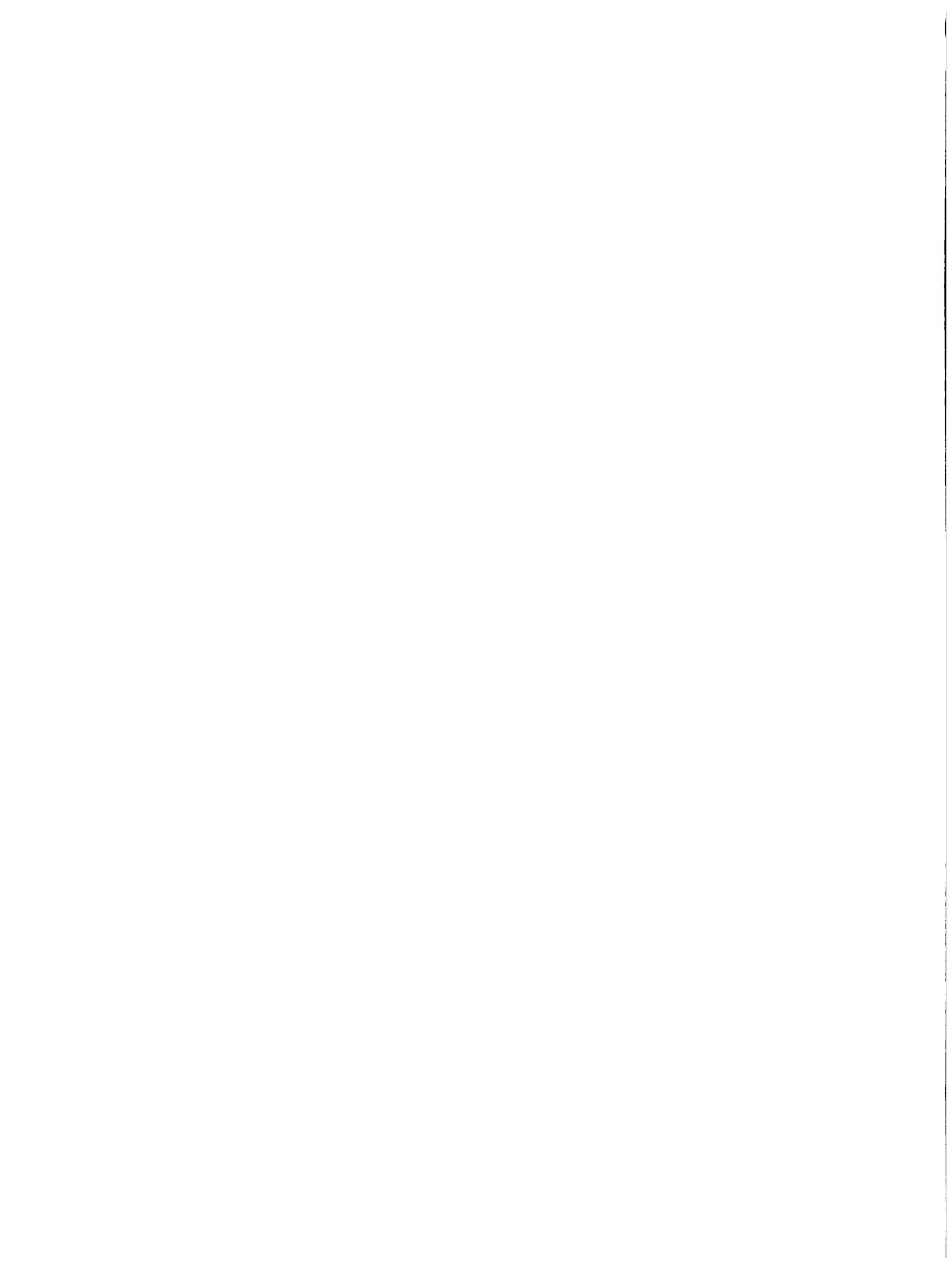
4.1.6 Proceso de administración del personal del IICA

En lo relativo al proceso de reclutamiento, retención y capacitación del personal que el IICA aportó al proyecto, puede asentarse que se siguieron las normas y procedimientos que el IICA tiene establecidos.

Para elegir al Coordinador del Fondo Simón Bolívar se hizo una selección entre tres candidatos. El elegido lo fue por su capacidad académica y por su experiencia en proyectos de desarrollo rural integrado, tomándose en cuenta que frente a las deficiencias de manuales y guías sobre ejecución de proyectos de desarrollo rural, y de metodologías para desarrollar los diversos componentes, este técnico podría avanzar mucho en esta materia.

También el IICA designó asesores en crédito y comercialización, quienes avanzaron en el diagnóstico de estos componentes, y dejaron información valiosa para los programas respectivos.

En general, los profesionales que trabajaron para el IICA en este proyecto exhibieron cualidades académicas y personales por encima del promedio. Además de capacidad organizativa y motivación demostraron una tenacidad a prueba de todas las dificultades que desde el inicio se presentaron en la ejecución del proyecto.



Por otra parte, lograron adquirir una experiencia valiosísima y nueva para ellos, en la medida que su participación y la cooperación técnica se desarrollaron a nivel de terreno, en contacto directo tanto con el personal nacional como con los campesinos del área.

El manejo del personal en el proyecto de Quimiag-Penipe hizo resaltar una serie de elementos relacionados con las características que deben presentar los funcionarios que se dedican al trabajo de desarrollo rural.

En primer lugar encontramos que lo que se aplicó a la tecnología y a los sistemas de producción también tienen validez para el personal, en la medida que los funcionarios internacionales también deben averiguar por qué los nacionales trabajan de una determinada manera, donde radican sus limitaciones, y qué pueden hacer ellos por mejorar la situación.

Por otro lado, no deben limitar su trabajo a un área específica, y convertirse en observadores de lo que sucede a su alrededor, deben identificarse con el proyecto y entender que lo que afecta a una parte lo hace indirectamente al todo; así, por ejemplo, si llegan a percibir fallas en la coordinación o en las comunicaciones, deben contribuir a su solución.

Es en todo caso indispensable que el funcionario internacional se gane el respeto, reconocimiento y confianza del personal nacional; sólo así será consultado por los nacionales y sus opiniones y conocimiento adquirirán peso específico a la hora de tomar una decisión.

De lo contrario, persistirá una actitud de rechazo, ya que se tiende a considerar al funcionario internacional como al privilegiado, al teórico que impone órdenes desde la comodidad de una oficina, y que recibe todo el apoyo y los recursos para realizar su trabajo, el elemento que se da la buena vida, y que en definitiva no está muy interesado en el mejoramiento del trabajo ni del país.

Los técnicos de Cornell, si bien en un comienzo fueron rechazados por el personal nacional, demostraron especial cualidad para compenetrarse con la idiosincrasia de los habitantes del lugar, gracias a que se trasladaron a vivir en la comunidad indígena de Guzo, en condiciones muy similares a las de los campesinos del lugar. Esto les permitió salvar ciertas barreras, y ello no sólo les facilitó su trabajo de investigación, sino que les brindó el aprecio y la estima de la población local, lo que en definitiva quedará como un aporte para el trabajo de futuros técnicos en la zona.

Otro de los aspectos de administración de personal que deberá tenerse en cuenta es el de los incentivos para mejorar la moral y el rendimiento de los funcionarios. Aparte de adecuados y sistemáticos programas de capacitación y de superación deberán contemplarse mayores y mejores condiciones físicas y financieras para su trabajo, y brindar un constante reconocimiento por los esfuerzos extraordinarios que realizan para el logro de los objetivos del proyecto.



4.2 Operación del proyecto

4.2.1 Participación de funcionarios y usuarios en el proceso de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones estuvo en un primer momento bastante concentrado, recayendo en los funcionarios encargados del proyecto, que si bien consultaban a sus organismos las decisiones más importantes, se puede decir tuvieron bastante autonomía al respecto.

A medida de que se fue brindando capacitación técnico-profesional, y mientras los funcionarios fueron conociendo lo que se hacía en otros proyectos de desarrollo y empezó a tomar cuerpo el marco teórico o enfoque sobre desarrollo rural, el proceso de participación de los funcionarios en la toma de decisiones se fue ampliando, con lo que se mejoró la calidad de las decisiones que se iban tomando.

Poco a poco fueron participando los funcionarios de otros organismos, sobre todo en lo relativo a evaluación y programación del trabajo.

Puede afirmarse que, a pesar de los problemas iniciales que llevaron a las autoridades del MAG a considerar que en la zona existía una especie de "república independiente", debido al aislamiento en que se encontraban los funcionarios con respecto a la dependencia central, el proceso de toma de decisiones llevó a los funcionarios a una posición de mayor responsabilidad y compromiso con el trabajo.

Las decisiones de modificar objetivos también fueron adoptadas de manera colectiva, pero siempre se solicitó la aprobación de las altas jerarquías, lo que demuestra que existía sólo la adecuada autonomía en materia de toma de decisiones. Igualmente, cuando se hicieron proposiciones para mejorar la ejecución del trabajo, se discutieron en presencia del Director de la Oficina del IICA o fueron comunicadas al IICA y al MAG por escrito, a través de los canales regulares de comunicación.

En lo que no se pudo avanzar fué en la participación de los campesinos en este proceso de toma de decisiones, debido a que no se disponía de los mecanismos adecuados.

4.2.2 Calendarios mensuales y anuales de actividades

Como se apuntó anteriormente, el FSB tenía una programación anual, y se elaboraban los calendarios detallando las actividades. La dinámica del trabajo llevó sin embargo a la planificación y evaluación semanal de actividades. Se tuvo que modificar la programación de actividades y así, por ejemplo, la actualización del documento que se haría inicialmente se hizo en definitiva al final. Los funcionarios nacionales presionaron a los internacionales para que los apoyasen más directamente en las actividades que ellos estaban ejecutando.

En esto influyó además la carencia de la estructura organizativa-operativa, así como, los problemas de relaciones humanas, que llevaron al Coordinador del Fondo a dedicar gran parte de su tiempo a la solución de estos problemas y a detalles de manejo de personal.

Todo esto generó un retraso de las actividades de capacitación del personal nacional, que estaban destinadas a crear y fortalecer una estructura que le



permitiese en el mediano plazo administrar el proyecto sin la intervención directa del IICA.

Se presentaron actividades adicionales al proyecto relacionadas fundamentalmente con el apoyo que los ecuatorianos querían que el IICA les diese en los componentes de organización campesina y de infraestructura básica y de servicios.

Entre las actividades adicionales se destacan:

- a. Elaboración de un proyecto de rehabilitación e implementación de huertos de manzanas, para lo cual se gestionó un crédito por doscientos mil dólares ante la Campaña Mundial contra el Hambre.
- b. Elaboración de un proyecto de producción agrícola en la comunidad de Lluclud para financiamiento de FODERUMA.
- c. Instalación de un vivero forestal en Quimiag.
- d. Establecimiento de una quesería rural en el área de Nabuzo
- e. Se dictaron cursos de capacitación a los funcionarios en investigación para la producción de maíz, planificación de fincas, acción social, etc.
- f. Se dió capacitación técnica agropecuaria a grupos organizados
- g. Se buscó el fortalecimiento de las organizaciones de base a través de reuniones formales e informales.
- h. Se construyeron caminos y una posta de salud.
- i. Se instalaron puestos de salud, abastos de agua para la población y canales de riego de emergencia.

4.2.3 Coordinación interna del proyecto

No se puede decir que la coordinación en el interior del proyecto fue excelente desde un principio, ya que existía un desconocimiento de los mecanismos de operación y de los objetivos de otras instituciones por parte de los funcionarios. A medida que se fueron ejecutando las actividades y fueron tomando forma las funciones del personal adscrito al proyecto, se fue logrando una coordinación acorde con las necesidades del mismo.

Los problemas centrales de coordinación se plantearon en torno a los objetivos. Los funcionarios del IICA querían cumplir con los suyos, los del MAG con los establecidos para el Proyecto País, y los técnicos de Cornell tenían que cumplir con los pasos metodológicos que requiere el trabajo de recopilación de información para una tesis de grado. Se presentó el agravante de que los técnicos de Cornell inicialmente opusieron resistencia a integrarse al esquema administrativo del IICA, lo que impidió aplicar las normas de ese instituto a sus actividades.

Como ya se dijo, la coordinación externa, en especial con la oficina del IICA en Quito, mejoró cuando se produjo el cambio de Director, lo que al parecer significa que ésta depende más de la posición de la oficina que de la actitud y acción de los funcionarios del proyecto.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, se apreció que tiene estrecha relación con la implementación del trabajo, ya que a pesar de no contarse con un organismo dedicado exclusivamente a esa labor, pudo llegar a establecerse, especialmente con INIAP, el cual designó a un funcionario que actuó como coordinador entre dicho instituto y el MAG.

Además, se logró la coordinación de actividades con estudiantes de diferentes escuelas de la ESPOCH, quienes realizaron sus tesis de grado en temas que fueron de actividad al proyecto y cooperaron en tareas de recolección de información sobre sistemas de producción. Con INERHI también se coordinaron actividades sobre todo en relación con el nuevo trazado de un canal de riego, con lo cual se favoreció a pequeños agricultores de la zona. Con el Banco Nacional de Fomento se logró coordinar alguna actividad que permitió la agilización de créditos a comunas campesinas así como actividades destinadas a definir la factibilidad del Programa de Riego Compartido.

A pesar de que la labor de coordinación interinstitucional no es una tarea fácil, se cuenta con la alternativa de llevarla a cabo con los niveles centrales de los organismos o bien a nivel local.

También se logró establecer convenios para la coordinación de actividades entre el MAG y los Ministerios de Educación y Salud.

4.2.4 Proceso de organización de los beneficiarios

Como se ha visto en el punto anterior, se establecieron contactos con los organismos que figuran junto con el MAG como beneficiarios directos del proyecto del Fondo Simón Bolívar.

En lo referente al personal del MAG, se logró organizarlo en torno a los cursos de capacitación que inicialmente dictó el Consejo Agrario Provincial (CAP) a nivel zonal y los que se efectuaron posteriormente con participación de los técnicos del IICA y de Cornell.

En uno de estos seminarios se analizó la estrategia seguida en el proyecto y los participantes hicieron sugerencias para mejorar los esquemas de ajuste y transferencia de tecnología.

En relación con la participación campesina, a pesar que desde el inicio del proyecto se consideró como un componente importante, no se llegó a establecer ningún esquema que definiera cómo implementar ni la organización ni la capacitación campesina. En el campo de la capacitación se efectuaron las actividades de entrenamiento técnico agropecuario a grupos organizados. Se contrató además un experto para que produjese guías que permitiesen promover la participación de los usuarios en las actividades del proyecto, partiendo de un conocimiento de las formas de organización campesina existentes en el área.

Pero en definitiva no se pudieron establecer esquemas operativos ni definir estrategias para lograr la participación de las organizaciones campesinas. La organización de comités zonales programada a partir del mes de julio de 1978 para facilitar la transferencia de tecnología produjo como resultado, sólo ya en setiembre de 1979, la estructuración de los comités de usuarios campesinos.

Se comprobó que los campesinos y sus familias poseen una racionalidad bastante parecida a la de la población urbana o la que asociamos con personas con educación universitaria. Solamente cuando se capta la situación en que viven y las limitaciones que enfrentan, es posible comprender la lógica de las decisiones que ellos toman y que observadas desde el exterior parecen irracionales.

También se comprobó que las poblaciones mestizas e indígenas del área de Quimiag-Penipe no están cerradas a las innovaciones ni opuestas al cambio. Los técnicos de Cornell encontraron inclusive una tradición de ensayar e innovar entre los campesinos, los cuales llegaron a viajar distancias importantes para conseguir nuevas semillas, que habían oído estaban mejoradas u ofrecían alguna oportunidad de mejorar sus rendimientos e ingresos.

En el segundo año del proyecto se ensayó una metodología bastante informal que permitió una participación más activa de los campesinos en los ensayos. Usando esta metodología para los ensayos sobre sistemas de producción se encontró que 19 de 20 campesinos aceptaron participar en los ensayos sin ninguna presión ni incentivo monetario o de otra índole. Incluso bajo esas condiciones aproximadamente la mitad de ellos solicitaron que los ensayos se condujeran en sus propias fincas, sin que nadie se los hubiese solicitado.

En enero de 1980 se logró una mayor participación de los campesinos y se desarrollaron mecanismos que permitieron recoger sus aspiraciones para elaborar los programas y subprogramas que se ejecutarán a partir de 1981.

En resumen, una de las fallas más notorias del proyecto fué el haber descuidado una mayor organización y participación campesina. En el futuro se requerirá de gente con conocimientos específicos en la materia para evitar errores que, por referirse al elemento humano, son muchos más graves.

Una inquietud muy sentida por los funcionarios del proyecto se refiere a definir en el futuro en qué consiste exactamente la participación campesina, cuál es su significado, sus objetivos, si se limita únicamente a la participación de los campesinos en las obras de infraestructura comunal, en la colaboración que presten para el diagnóstico de los problemas existentes en la zona y en la investigación de sistemas de producción o si se le puede dar un contenido más trascendente, que les permita emprender acciones destinadas a mejorar su nivel de vida. Dichos funcionarios creen que se contaba con información suficiente a tres años de iniciado el proyecto sobre los sistemas de producción, sobre procesos de liderazgo, sobre organización familiar etc., para implementar programas de organización y capacitación campesina.

Con tal objeto, se haría indispensable definir exactamente quiénes son los grupos beneficiarios, porque muchas veces los beneficiarios no son los grupos más necesitados y deprimidos de una zona, desvirtuándose así uno de los objetivos que persigue el proyecto.

4.2.5 Proceso de capacitación

La metodología que se utilizó fué la de investigación-acción, muy similar a la que se ha seguido en los proyectos de desarrollo rural de Colombia. Los técnicos nacionales del MAG, INIAP y los estudiantes de la ESPOCH, asesorados por un técnico del IICA, realizaron investigaciones y recolectaron información a nivel de terreno la cual fue analizada posteriormente, junto con los técnicos de Cornell, obteniéndose así la determinación de los sistemas de producción existentes en la zona.

Una vez finalizado este proceso se comenzó la implementación de ensayos en fincas de los pequeños agricultores, a fin de ir determinando cuáles eran los puntos fuertes de la tecnología que estos campesinos utilizaban y cuáles aspectos eran susceptibles de ser mejorados.

Adicionalmente, estos técnicos recibieron entrenamiento por medio de cursos, seminarios y viajes de observación a otros proyectos de desarrollo rural.

Debido a los constantes cambios del personal nacional, la idea de capacitar técnicos nacionales para un proyecto de desarrollo rural, como si fuera una etapa en el proceso, no refleja la realidad en materia de necesidades de capacitación de personal, por lo cual se estableció prácticamente como un componente constante más del proyecto, lo que podríamos llamar la "capacitación haciendo" del personal.

Los cambios de personal vienen en respaldo de una metodología que incluye un proceso de diálogo constante entre los funcionarios nacionales e internacionales, tanto a nivel local como central, con el objeto de lograr un intercambio de experiencias, enfoques y criterios en materia de desarrollo rural que faciliten la implementación y ejecución de las diversas etapas de los proyectos. Las ventajas que ofrece esta metodología de capacitación, de investigación-acción, fueron claramente apreciadas por uno de los asesores en sistemas de producción que regresó como coordinador del proyecto dos años después. Este funcionario encontró una diferencia notable en la formación de los técnicos, por un lado, tenían una percepción mucho más integral de lo que era el proyecto y, por el otro, contaban con un mayor nivel de conocimientos específicos en sus especializaciones y demostraban una gran identificación con su labor y con el proyecto.

La capacitación logró en esta forma uno de sus principales objetivos: el cambio de actitudes.

En el proyecto se notó además claramente la necesidad de capacitar a los funcionarios en lo que es la filosofía y las estrategias del desarrollo rural.

En cuanto a los temas específicos, se brindó entrenamiento en manejo de proyectos y en metodologías para la cooperación técnica al pequeño agricultor.

4.2.6 Estrategia de acción para prestar mejores servicios

En este aspecto el IICA orientó su acción a lograr que se concretara el Programa de Riesgo Compartido con el Banco Nacional de Fomento, para que sirviese de apoyo a la adopción de la tecnología que iba siendo generada y ofrecida a los agricultores por el proyecto. Lamentablemente este programa sólo quedó a nivel de documento.

En cuanto a la cooperación técnica internacional se preocupó por mejorar la capacitación de los funcionarios nacionales en lo referente a determinación y transferencia de una tecnología adecuada a los sistemas de producción de los pequeños y medianos productores. Esta capacitación se dió fundamentalmente como entrenamiento en servicio de los técnicos ecuatorianos en los proyectos de desarrollo rural integrado de Colombia.

Se sugiere que para mejorar el funcionamiento de los demás proyectos existentes en el país, los funcionarios del IICA en Ecuador con técnicos asignados al convenio diseñen un mecanismo tendiente a transferir a los otros PIDA las experiencias y metodologías obtenidas en el Proyecto Quimiag-Penipe. Igualmente se recomienda que el MAG y el IICA efectúen un estudio sobre la operación de los PIDA y formulen recomendaciones para mejorar su operación futura.

4.2.7 Sistemas para la solución de problemas durante la operación del proyecto

Los principales problemas que se presentaron en esta etapa fueron: la escasez de personal, la deficiente capacitación del personal existente, la dificultad de fortalecer la parte social del proyecto, sobre todo en lo concerniente a la organización campesina, los problemas de relaciones humanas entre los funcionarios nacionales y los técnicos de Cornell, el cambio de Director zonal y el traslado del Coordinador del Proyecto del Fondo a Quito, donde pasó a ocuparse de un trabajo diferente.

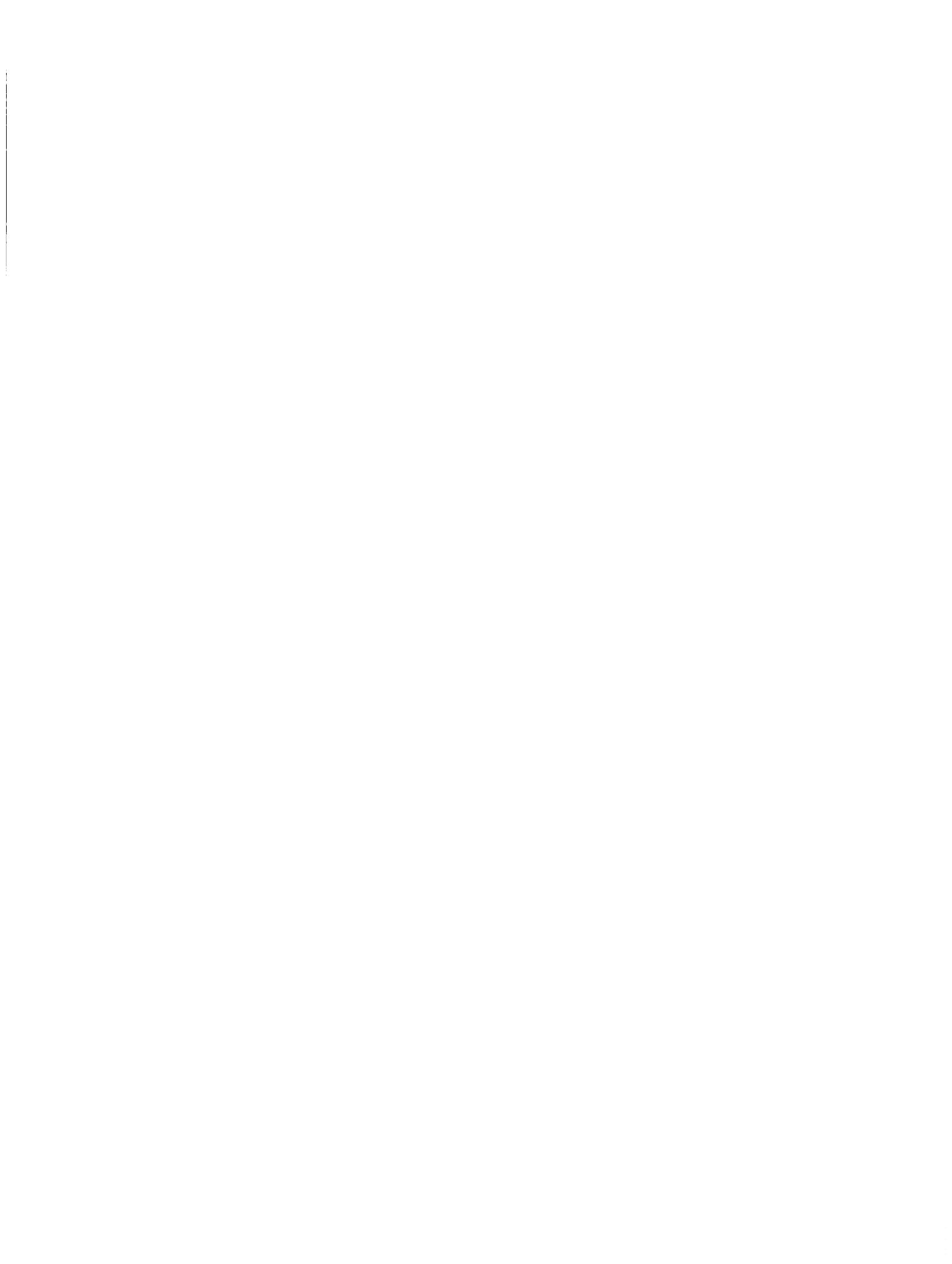
A fin de superar estos problemas se efectuaron reuniones para buscar alternativas de solución, ya sea en conjunto con los funcionarios del proyecto, o con las autoridades de los organismos ejecutores del proyecto.

Para solucionar el problema de no contar con personal suficiente para cubrir los aspectos sociales se contrató un sociólogo como contraparte de uno de los técnicos de Cornell; su salario corrió a cargo de la Dirección Zonal del MAG y recibió un subsidio del presupuesto asignado a Cornell que lo igualó a la categoría de Ing. Agrónomo.

Para minimizar las consecuencias causadas por el traslado del Coordinador del Fondo en marzo de 1979, se decidió que mientras llegara su suplente él siguiera colaborando con el proyecto.

El criterio diferente que tuvo sobre la ejecución del proyecto el nuevo Director Zonal del MAG y las decisiones que tomó con respecto al personal a su cargo, sacando funcionarios del proyecto y limitando las funciones de otros, generó un alto grado de inactividad en el área del proyecto. Para solucionar esto se negoció un cambio de canales de comunicación con el Gobierno, lográndose un contacto directo con el Ministro, a quien se le solicitó lograr una definición sobre la acción del proyecto en breve plazo, pues quedaba sólo un año antes de la finalización del Convenio.

Por otra parte, pudo notarse que se contaba con un considerable apoyo de la Oficina del IICA en Quito, en donde se había comprendido la utilidad del proyecto para la estrategia global del IICA en Ecuador. Esta influencia mutua entre el proyecto a nivel de campo y el resto de la estrategia del IICA en el país benefició a todos los componentes y a las percepciones globales del IICA en Ecuador.



En cuanto a los procedimientos para ensayar y adaptar la metodología es de observar que la metodología ensayada en Quimiag-Penipe, con los técnicos viviendo en las comunas, practicando la investigación-acción y el trabajo de equipo, es bastante cara, pero sus resultados justifican ese costo.

Aunque no se recomienda como una metodología común para todo proyecto de desarrollo rural integrado, se podría seguir implementándola al menos en un proyecto en cada país, para poder observar los resultados que produce en un plazo más prolongado de tiempo.

La sencillez de la metodología hace que en un breve período de capacitación hasta un 80% de los técnicos y funcionarios nacionales la puedan dominar, una vez identificados los problemas y las estrategias a seguir en cada caso concreto.

4.3 Supervisión y seguimiento del proyecto

4.3.1 Métodos de supervisión utilizados

La supervisión y el seguimiento que se hizo al proyecto por parte del MAG y del IICA presentaron diferencias en cantidad y calidad.

El IICA procedió de manera más organizada y sistemática, como consecuencia de que cuenta con instrumentos para evaluación y seguimiento de proyectos. Entre ellos figuran la programación de actividades, calendarios para el cumplimiento de las mismas, programación presupuestaria por objetivos, informes extraordinarios y periódicos de actividades, formatos para su elaboración y plazos de entrega de los mismos. Es decir, cuenta con todo un sistema que facilita la supervisión y el seguimiento de los proyectos.

El MAG cuenta con sus propios procedimientos administrativos, pero dada su estructura excesivamente centralizada, las contingencias como los cambios de personal, el cambio de gobierno, la lentitud en el proceso de comunicaciones y de toma de decisiones, etc., impidieron establecer un mecanismo adecuado de supervisión.

La supervisión fue conducida fundamentalmente por el Jefe del Proyecto y su superior, el Director Zonal. Las autoridades centrales casi no visitaron el área del proyecto y tenían información atrasada e indirecta sobre los progresos del mismo, aún cuando los funcionarios del área cumplían con la elaboración de los informes que les fueron solicitados.

Si bien no es función del Coordinador del Fondo Simón Bolívar solucionar estos problemas, el mejorar esa realidad fue uno de los objetivos que debió ser logrado en conjunto con la Oficina del IICA en Quito. Esta labor se descuidó en los primeros años de ejecución del proyecto.

El IICA realizó la supervisión del proyecto por medio de funcionarios del FSB provenientes de Costa Rica, igualmente a través de su oficina en Ecuador y por medio del Coordinador del FSB y en conjunto con las autoridades de la Universidad de Cornell. La supervisión consistió en viajes al Ecuador, visitas al área del proyecto, reuniones con funcionarios nacionales e internacionales de diversos niveles y observaciones personales de los funcionarios.

La supervisión conjunta se dió a nivel de terreno entre el Coordinador del FSB y su contraparte nacional.

La deficiencia fundamental se relaciona con las escasas visitas que efectuaron en la fase inicial del proyecto los funcionarios del FSB de Costa Rica, ya que en ese período existió falta de apoyo de la oficina nacional. Esta situación fué superada a la llegada del nuevo Director, quien se preocupó por visitar periódicamente el área del proyecto y efectuar una supervisión más estrecha.

Por medio de los informes se comunicaron los progresos alcanzados en cada trimestre en la ejecución del proyecto y los problemas que se presentaron, sugiriendo soluciones y pidiendo autorización para implementarlas.

4.3.2 Conflictos detectados por la supervisión. Propositiones correctivas ofrecidas

La labor de supervisión del Coordinador del FSB en este proyecto fué mucho más amplia que la que de ordinario se realiza en un proyecto. No sólo tuvo que supervisar el personal y la utilización de los recursos que le fueron asignados, sino que también supervisó la utilización conjunta de recursos en la fase de operación, ya que la práctica le exigía una estrecha conjunción de esfuerzos para lograr los objetivos del proyecto. De haber intentado una separación más marcada en este aspecto del organismo nacional, hubiera tenido que enfrentar un mayor cúmulo de problemas.

El primer conflicto que detectó la supervisión fué el de la administración separada de personal y de recursos. Los funcionarios nacionales veían en ello un obstáculo al trabajo y consideraban que les restaba eficacia en su cumplimiento. Esto se tradujo en problemas de relaciones humanas, los cuales se fueron solucionando a medida que los funcionarios iban coordinando el trabajo y este producía frutos en sus distintos componentes. Además, se implementó una reunión conjunta de autoridades y funcionarios de esos organismos en la que se decidió utilizar conjuntamente los recursos para satisfacer las necesidades que se iban presentando, manteniéndose algunas limitaciones, como por ejemplo que el personal contratado mediante recursos del FSB sería administrado por el IICA.

A medida que se fue avanzando en la ejecución del proyecto, las instituciones comprometidas flexibilizaron un poco sus esquemas administrativos. El IICA tuvo que hacer ciertos cambios de un rubro de gastos a otro y determinar qué haría con el dinero sobrante del primer ejercicio presupuestario. El MAG por su parte asignó mayores recursos al proyecto a través de un programa especial.

Los datos de la ejecución presupuestaria muestran que no hubo una correspondencia muy precisa entre lo asignado y gastado por el IICA. Para el período 1977-1978 asignó US\$102 000 y gastó US\$58 426. Para el período 1978-1979 asignó US\$110 000 y gastó US\$104 752. Para el segundo semestre de 1979 y el año 1980 asignó US\$165 000 y se gastó US\$110 000.

Un problema adicional que enfrentó el Coordinador del FSB fué el de los técnicos de Cornell. Dadas las características de este personal, que no se ajustaba totalmente al esquema administrativo del IICA, y cuyos integrantes ofrecieron al principio resistencia a trabajar bajo dicho esquema, manteniendo su comunicación directa con las autoridades universitarias en Estados Unidos.

Esta situación, a pesar de haber sido detectada a tiempo, sólo se solucionó un año más tarde cuando, conjuntamente con las autoridades de la Universidad de Cornell, se establecieron las normas del caso y el régimen bajo el cual debían trabajar dichos profesionales.

También se produjeron dificultades entre los técnicos de Cornell y el personal nacional, el cual no estaba informado ni del trabajo que realizaban ni del grado profesional que ostentaban. Los ecuatorianos creían que se trataba de estudiantes que investigaban para elaborar sus tesis de grado y fue sólo más tarde cuando se enteraron que eran graduados con maestrías en sus respectivas especialidades y con experiencia laboral de 4.5 y 8.5 años. Por desconocer esta circunstancia los funcionarios ecuatorianos cuestionaron la labor de estos técnicos y expresaron su deseo de que se contratara en su lugar especialistas a tiempo completo. Trataban con ello de progresar rápidamente en el trabajo de investigación de los sistemas de producción y en la determinación de la metodología adecuada para los pequeños productores de la zona.

Otro centro de conflictos estuvo localizado en las unidades componentes de la estructura orgánica del proyecto. Los conflictos se derivaron de una excesiva división inicial del trabajo y de que a lo largo de toda la ejecución del proyecto recibió mucho más apoyo la unidad de producción que la unidad de aspectos sociales.

Para enfrentar la carencia de esquemas y metodologías de trabajo en las áreas de capacitación y organización campesina, se contrató un experto francés que por lo limitado del tiempo de su asesoría no logró obtener el producto esperado.

Cuando se decidió paralizar la actualización del documento del proyecto, por no haber sido comunicados por el MAG los términos de referencia para hacerla, se le dió prioridad a los otros componentes del proyecto, especialmente a la tarea de identificación de los sistemas de producción existentes en el área del proyecto.

Posteriormente pudo comprobarse lo oportuno de tal decisión, ya que este componente sirvió de base para definir e ir ejecutando actividades en el resto de los componentes del proyecto, tales como capacitación técnico-profesional, coordinación institucional, etc.

Se constituyó un equipo interinstitucional asesorado por un técnico internacional que se encargó de recoger información a nivel de terreno, y que fué analizada en conjunto con los técnicos de Cornell cuando estos se incorporaron al proyecto.

En el primer semestre se notó descontento por el ritmo de ejecución del presupuesto.

A partir del segundo semestre, y progresivamente en adelante, se estableció una buena coordinación con INIAP. Ya para este momento se detectó una falta de supervisión y de toma de decisiones por parte del MAG, lo cual entrababan la buena marcha de las actividades. También se solicitó en este período aclarar la responsabilidad del MAG en la ejecución del proyecto. Se pudo notar la necesidad de mejorar las comunicaciones entre el proyecto, la Dirección Zonal y las autoridades superiores del MAG, de tal manera que todos los participantes contaran con información suficiente y oportuna sobre lo que se estaba haciendo en cumplimiento del Convenio. Un medio que llegó a sugerirse fué el de invitar al Director Zonal a las reuniones periódicas con el personal del proyecto.

También se detectó la necesidad de asesoría en aspectos metodológicos de promoción social e infraestructura.

Entre mediados de 1978 y marzo de 1979 se habían obtenido progresos en darle una estructura orgánico funcional al PIDA y en elaborar los esquemas generales de los componentes de crédito y comercialización, labor que se realizó en conjunto con dos asesores que contrató el IICA. Se avanzó en establecer mecanismos de coordinación institucional, en el proyecto complementario sobre frutales y en la capacitación técnico profesional, mediante la gira de observación realizada a Colombia la cual entre otras cosas, logró unificar los criterios en relación con la ejecución del proyecto. También en este período se elaboró el diseño preliminar del Programa de Riesgo Compartido con el Banco Nacional de Fomento.

En el primer trimestre de 1979 se realizó el cambio de Director de la oficina del IICA en Ecuador y el Coordinador del FSB dejó el proyecto, trasladándose a Quito a cumplir con otro trabajo para el Gobierno, que asumiría en agosto de ese año. Sin embargo, continuó asesorando la ejecución del proyecto.

En el segundo trimestre de 1979 se adelantó algo en el Comité Campesino. Se establecieron convenios con el Ministerio de Educación. Se cosecharon los ensayos de maíz, se empezaron a sembrar los de papas, se efectuaron ensayos no formales en habas y en utilización de la borra y de los tallos de maíz como forraje. Se detectó la persistencia de la debilidad de la unidad de sociales, pero no se propusieron actividades correctivas.

Con el nombramiento del nuevo Director Zonal se inició para el proyecto una etapa durante la cual se vivió una de las crisis más graves en toda la ejecución del proyecto.

El nuevo Director tomó una actitud negativa hacia el proyecto, en oposición a la de apoyo que había tenido su antecesor. Solicitó modificar los objetivos establecidos en el Convenio IICA-MAG, aduciendo que no se ajustaban a las necesidades del PIDA, propuso un cambio de localización del proyecto, restó autoridad al Jefe del PIDA y retiró personal del proyecto. Finalmente, frente a las inquietudes y críticas que elevó a las autoridades centrales del MAG, se decidió formar una comisión IICA-MAG que efectuara una evaluación de los avances realizados en la ejecución del proyecto y que estableciera en qué condiciones se encontraba la ejecución en ese momento. Mientras prácticamente llegaron a paralizarse las actividades en el área del proyecto.

La evaluación indicó lo siguiente:

- a. La actualización del documento del proyecto se paralizó porque no hubo decisión por parte del MAG sobre sus términos de referencia.
- b. En tecnología de producción existen importantes avances, la investigación y la asistencia técnica se están efectuando en forma adecuada, pues se están relacionando los aspectos sociales, económicos y técnicos en función del pequeño y mediano agricultor. Con el INIAP y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) se investigan variedades y adaptabilidad de maíz.
- c. Los trabajos efectuados por el convenio en relación con la organización campesina son buenos y adecuados. Se trató de iniciar una participación campesina a través del Comité de Agricultores.

- d. El proyecto de fomento de producción de frutas elaborado por el PIDA está siendo financiado por la Campaña Mundial contra el Hambre. El Convenio elaboró y obtuvo la aprobación del IICA para asignar US\$ 10 000 adicionales de recursos del Fondo Simón Bolívar, para el establecimiento de un vivero y un programa de polinización con abejas.
- e. La capacitación no ha obedecido a una programación conjunta y a una priorización de necesidades.
- f. Se ha avanzado mucho en implementar la coordinación IICA-MAG. Con otros organismos no ha sido posible establecerla a través del Consejo Agrario Provincial (CAP).
- g. La acción de fortalecimiento institucional del convenio se considera muy importante.

La comisión recomendó para 1980:

- a. El apoyo al PIDA en el área de comercialización, implementando el programa basado en el documento que dejó el asesor en cooperación con los productores de Lluçud.
- b. El inicio del programa de Riesgo Compartido
- c. La continuación de las actividades de generación de tecnología para la producción, adaptada a la zona y en función del pequeño agricultor.
- d. La continuación de la capacitación del personal nacional en base a un programa de prioridades que se establezca en función de las necesidades del PIDA.
- e. La elaboración de cartas de entendimiento entre el IICA y el MAG para la cooperación durante el año 1980. Por medio de esas cartas se concretaron los objetivos y se establecerá una programación conjunta, tratando de obtener la mayor participación posible de los funcionarios.
- f. La determinación de los aportes del MAG para el PIDA durante el año 1980.

Durante enero de 1980 se reunieron autoridades y personal del IICA y del MAG a fin de discutir el documento elaborado por la comisión conjunta y se aclararon los malentendidos existentes.

En abril de 1980 llegó el nuevo coordinador del Fondo Simón Bolívar y en reuniones con el personal del MAG se pudieron establecer las actividades a realizar entre abril y junio de ese año, entre las cuales se le otorgó prioridad a la actualización del documento del proyecto elaborado en 1975 por el MAG. Esta actividad, de gran importancia y prioridad, se llevó a cabo en el plazo previsto.

El estudio de factibilidad aprobado por el Gobierno fué sometido a consideración de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en solicitud de financiamiento. Este organismo acogió en su totalidad el proyecto y posteriormente firmó un convenio con el Gobierno, en el cual comprometieron los aportes necesarios para emprender el Proyecto Integral de Desarrollo de Quimiag-Penipe.

Además, durante el primer semestre de 1980, se estableció un procedimiento para acordar lo que se haría entre julio y diciembre de ese año, y se comunicó formalmente al MAG que el convenio finalizaría en diciembre de ese año.

El problema central que se enfrentó en materia de supervisión fué el de cómo conjugar la supervisión del trabajo de cooperación técnica con la supervisión del resto de actividades de ejecución del proyecto en las que participó el IICA.

Un intento de solución a este interrogante lo constituyó el método utilizado en el proyecto.

Por un lado, se siguieron y cumplieron los procedimientos que tiene establecidos el IICA y, por el otro, se trató de implementar una supervisión conjunta entre el Coordinador del Fondo Simón Bolívar y su contraparte nacional, con la participación del Director Zonal del MAG.

Una proposición más general sería la de que el IICA traspasara a los organismos nacionales sus conocimientos en materia administrativa, y en conjunto con los mismos se determinarían específicamente normas, métodos y procedimientos de supervisión para los proyectos de desarrollo rural, que de esa manera se ajustarían tanto a los requerimientos de los organismos nacionales como a los del IICA. Para cumplir con este plan se podrían establecer comisiones que se reunieran periódicamente y revisarían el desarrollo y los logros obtenidos en el proyecto. Posteriormente se implementarían las adecuaciones y modificaciones que se originasen por recomendación de estas comisiones.

Estas comisiones podrían recibir el apoyo y la ayuda del personal del Fondo Simón Bolívar acreditado en Costa Rica, el cual posee experiencia y conocimientos en materia de supervisión de proyectos.

4.4 Terminación del proyecto. Evaluación final

A continuación se enumeran los logros obtenidos durante el proyecto y los factores que intervinieron en su obtención:

- a. Se cumplió con el objetivo del Convenio IICA-MAG de actualizar el documento elaborado en 1975 para ser presentado a una institución de financiamiento internacional.

Esta actividad, a pesar de haber sido programada para el primer semestre del convenio, no pudo ser cumplida en esa etapa debido a múltiples inconvenientes. El asesor contratado por el IICA para realizar esa labor no recibió los términos de referencia de parte de los organismos nacionales. Las autoridades de dichos organismos no respondieron oportunamente las consultas que se les hicieran en relación con las diversas actividades que se ejecutarían en la zona, tales como reforma agraria, colonización, etc. Tampoco asignaron personal nacional que trabajara como contraparte de dicho asesor.

Por otra parte, se determinó que la actualización del documento en realidad implicaba la formulación de un nuevo proyecto, para lo cual era indispensable adquirir un conocimiento más profundo de la realidad de la zona, utilizando como metodología de trabajo un esquema de investigación-acción que por su naturaleza requeriría entre uno y dos años de labor.

En el Plan Nacional de desarrollo 1980-1984, el Proyecto Quimiag-Penipe quedó incluido como uno de los 17 proyectos de desarrollo rural integral considerados como prioritarios, y se iniciaron conversaciones entre el Gobierno Ecuatoriano y la Agencia para el desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, para definir el apoyo que ese organismo podría prestar al programa de desarrollo rural integral. Se seleccionó el proyecto Quimiag-Penipe como uno de los que podría ser financiado con recursos provenientes de los préstamos de la AID al Ecuador.

Se hizo necesario entonces suministrar la información requerida, con el fin de que la AID decidiera la factibilidad de financiar el proyecto. Para ello, el IICA acordó con la Dirección Zonal 8 del MAG apoyar al grupo nacional en la elaboración del documento del PDRI Quimiag-Penipe.

El documento resultante fue entregado a la AID la cual luego del período de negociación correspondiente, lo aprobó. De esta manera el proyecto cuenta con financiamiento a partir de 1981.

Este documento tiene una importancia muy grande para el futuro del proyecto, ya que cuenta con valiosa y actualizada documentación sobre la realidad económica y social del área, así como con un plan detallado de implementación, elaborado a partir de la experiencia obtenida durante los últimos tres años en el área del proyecto por los técnicos nacionales e internacionales.

En dicho documento se analizan además los problemas existentes en el área, las principales restricciones y se determinan además las líneas de acción para solucionar los problemas. Se establece una estructura organizativa para el proyecto, la forma de generar la organización institucional y de vincularla al proyecto, así como también lo referente a la capacitación campesina y a los mecanismos de cooperación técnica, tanto a los beneficiarios como al proyecto.

Se analiza también la factibilidad económica, social, técnica y administrativa del proyecto, y se establece el impacto del mismo sobre el ambiente y sobre los beneficiarios.

Finalmente, se establece un plan financiero del proyecto y una proposición de implementación del mismo, incluyendo calendario y sistemas de seguimiento, control y evaluación del proyecto.

Es pues indudable el valor del documento producido, no sólo para el proyecto Quimiag-Penipe, sino para los demás proyectos de desarrollo rural que se encuentran en ejecución.

- b. Se logró establecer la coordinación interinstitucional en la medida en que se fué implementando la ejecución conjunta del trabajo en las áreas de investigación agrícola, capacitación técnico-profesional, infraestructura, crédito, sanidad, etc.

No se pudo dejar funcionando un organismo a nivel zonal que la implemente en el futuro. Sólo se dejó una propuesta para la vinculación al PIDA del IERAC, INERHI, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y otras organizaciones.

El principal obstáculo para dejar funcionando un organismo o estructurar una instancia de coordinación institucional lo constituyó la diferencia existente entre las diversas organizaciones del sector agropecuario por lo que respecta a la jerarquía y poder de decisión que tienen los funcionarios ubicados en la provincia. Adicionalmente, se pudo comprobar que era mucho más expedito y que requería menor esfuerzo y recursos, establecer acuerdos bilaterales o multilaterales entre los diversos organismos y el MAG, para la ejecución de determinadas actividades. En algunos casos, estos acuerdos se formalizaron mediante convenios.

- c. Se presentaron diversos documentos de diseño de mecanismos de crédito y comercialización. Por falta de tiempo y debido a que no se obtuvo el apoyo de las autoridades de los diversos organismos relacionados con estos componentes, no se logró dejar funcionando eficientemente dichos mecanismos. En todo caso, constituyen un fundamento serio y documentado de la realidad de la zona lo cual será de mucha utilidad en el futuro.
- d. En materia de cooperación técnica, se realizaron ensayos formales en maíz y papas, y no formales en habas y en alimentación de animales, en las fincas de los pequeños productores del área. Se elaboró el programa de ajuste tecnológico en maíz y fréjol, así como un documento sobre cultivo de la manzana.

Se elaboraron documentos sobre sistemas y tecnología del y para el pequeño productor. El documento publicado por el MAG y el IICA contiene:

- i. Identificación de diferentes procesos de difusión de tecnología, de acuerdo con la naturaleza de la misma.
- ii. Metodología para la investigación aplicada adaptativa.
- iii. Identificación de factores limitantes de índole ecológica, social y económica que influyen en la producción agropecuaria.

En estas actividades se logró la estrecha cooperación del IICA con el MAG y el INIAP. El éxito alcanzado en este campo se debe en gran medida al énfasis que se dió desde un principio al estudio de los sistemas de producción por parte de los organismos mencionados, ya que se comprendió la importancia de ese estudio y la relación que guardaba ese componente con los demás del proyecto.

También se llevó a cabo un estudio del componente social de los sistemas de producción para el pequeño agricultor.

- e. Como mecanismo de capacitación se utilizó el entrenamiento en servicio, seminarios y giras de observación. A pesar de que no se programó la capacitación en función de necesidades según su prioridad, el proceso de capacitación de los técnicos del proyecto fue bastante efectivo.

Este tipo de capacitación presentó como ventajas que los técnicos se encontraron más motivados en su aprendizaje, ya que los conocimientos están estrechamente ligados con la realidad y con los requerimientos y demandas del trabajo cotidiano.

Al término del proyecto se pudo comprobar que los técnicos no sólo habían adquirido un mayor conocimiento en sus respectivas especialidades, sino que además obtuvieron conocimientos en manejo, diseño y evaluación de proyectos, lo cual les permitió tener una visión más global del trabajo que desempeñaban las diversas unidades del proyecto.

Los técnicos adquirieron capacidad de trabajo en equipo, requerimiento indispensable para este tipo de proyectos.

El proceso de capacitación se realizó fundamentalmente en torno a la identificación de los sistemas de producción existentes entre los pequeños y medianos agricultores de la zona, para luego diseñar e implementar los esquemas de generación y transferencia de tecnología acordes con las condiciones sociales, económicas y culturales de los minifundistas.

También se brindó asesoría a los estudiantes de la ESPOCH en la preparación de sus tesis de grado y se les hizo participar en las actividades arriba mencionadas.

El personal del IICA que trabajó en el proyecto adquirió una valiosa experiencia en materia de ejecución de proyectos de desarrollo rural bajo este nuevo enfoque y esta nueva metodología.

La deficiencia fundamental en el área de capacitación fue la de que no se logró proyectar y difundir las experiencias adquiridas en el Proyecto Quimiag-Penipe a otros proyectos en el Ecuador por medio de cursos formales.

- f. La contribución a las metas sectoriales o nacionales de desarrollo tuvo lugar a través de lo que podríamos denominar "productos intermedios". En primer lugar, con el nuevo enfoque de desarrollo rural, se produjo un gran impacto sobre las instituciones nacionales y sobre los funcionarios del IICA. En las esferas gubernamentales ecuatorianas incluso se llegó a hablar de crear un Ministerio de Desarrollo Rural.

La influencia de este enfoque de desarrollo rural llegó a ser evidente en diferentes documentos y publicaciones; en el Resumen Operativo Gerencial (ROG) del proyecto de la Agencia para el desarrollo Internacional (AID) en Manejo de Proyectos; en las tesis de los

estudiantes de Cornell; en la exposición que ofrecieron en el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) sobre sistemas de producción y en el trabajo sobre agricultura de laderas que presentaron al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

Se pudo apreciar también en los documentos oficiales que produjo la Comisión de Diagnóstico del Plan del Sector Agropecuario, y que en buena parte dieron origen al Plan Nacional de Desarrollo vigente en el Ecuador, en el cual quedó claramente definida la estrategia de desarrollo rural integral como uno de los pilares básicos para el desarrollo rural y general del país.

Todo ello condujo a que se otorgara la debida prioridad a los proyectos de desarrollo rural integrado, que se definieran las áreas específicas de su aplicación y que se dejaran sentados principios tales como la necesidad de documentar la realidad de cada zona, la de la investigación dirigida a los pequeños agricultores y la de capacitar a los técnicos nacionales en los aspectos relativos a sistemas de producción, ideas originadas en Quimiag-Penipe que de esta manera adquirieron difusión a nivel nacional.

5. FUTURO DEL PROYECTO Y SU ABSORCIÓN POR EL PAÍS

5.1 Absorción del proyecto por el país

En el primer trimestre de 1980 se comunicó por escrito al MAG la fecha de finalización del Convenio IICA-MAG.

Una vez actualizado el documento del proyecto, fue tramitado ante la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y se logró su financiamiento a partir de 1981. De continuar en la zona el equipo que estuvo encargado del proyecto durante los últimos años no se preven mayores problemas, ya que dicho personal presenta un adecuado nivel de capacitación, conoce la realidad de la zona, y cuenta con el documento antes mencionado y con recursos para la ejecución de actividades de los diversos componentes del proyecto.

Este personal ha manifestado, sin embargo, que consideraría oportuno y necesario contar con el apoyo del IICA en el futuro.

5.2 Seguimiento

Se considera la posibilidad de que el IICA establezca contactos con la AID para encargarse de la cooperación técnica internacional al proyecto. Podrá así capitalizar el producto de estos tres años de trabajo y garantizar la continuidad en la ejecución de las actividades iniciadas anteriormente.

Existe además la posibilidad de que el IICA intervenga en el seguimiento del Proyecto Quimiag-Penipe respaldando el establecimiento de los mecanismos de operación y posteriormente en apoyo de la ejecución del proyecto, cuando éste se inicie en 1981. Para ello se podría elaborar un nuevo Convenio IICA-MAG, cuya duración se extienda hasta fines de 1981 o de 1982.

Se contempla realizar, en mayo de 1981, una evaluación del proyecto en el Ecuador, con la participación de los funcionarios del IICA, de los del Fondo Simón Bolívar y de los del MAG que trabajaron en Quimiag-Penipe.

5.3 Futuras actividades del IICA

Para el año 1981 el IICA contará con US\$ 90 000 del Fondo Simón Bolívar para un nuevo proyecto. Hasta la fecha, junto con las autoridades gubernamentales y del MAG, se han visualizado una serie de alternativas para la futura acción del IICA.

En una entrevista con el Excelentísimo Señor Vicepresidente del Ecuador se intercambiaron ideas sobre un posible apoyo del IICA a la unidad de desarrollo rural que se encontraba en proceso de creación.

A través del Vicepresidente, el Ministro de Agricultura y Ganadería solicitó que el IICA diera énfasis a las siguientes actividades:

- a. Proceso de Capacitación Campesina
- b. Apoyo a las actividades de Desarrollo Rural en los Proyectos PIDA.
- c. Apoyo a la Preparación y Evaluación de los Proyectos de Desarrollo Rural.
- d. Apoyo al fomento de cultivos andinos, tales como quinua, tarhui y otros.

Con motivo de las entrevistas sostenidas con las autoridades del MAG, para realizar el estudio de caso se analizaron diversas alternativas sobre el futuro del proyecto y acerca de las futuras actividades del IICA.

La Dirección de Planificación del MAG propuso que a través del FSB el IICA apoyara al proyecto Jipijapa. Adicionalmente podría respaldar varios de los proyectos en ejecución, convirtiéndose así el FSB en un recurso de apoyo a la gestión que ellos desarrollan y adquiriendo una proyección más amplia, cooperando con el Gobierno en la capacitación del personal que administrará los PIDAS.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA EJECUCION DEL PROYECTO

La acción desarrollada en el Proyecto Quimiag-Penipe permite establecer las siguientes deducciones.

- a. La ejecución de este tipo de proyecto requiere de un esfuerzo especial en el ámbito administrativo, sobre todo en lo que se refiere a la determinación de estructuras organizativas, mecanismos de programación, seguimiento y evaluación conjunta de proyectos, así como a la implementación de sistemas de coordinación interinstitucional y de sistemas de comunicación eficientes y eficaces. Los sistemas y estructuras existentes en la actualidad no bastan para satisfacer las necesidades que se originan en la fase de ejecución y es por ello necesario readaptarlas o crear algunos nuevos.

En la futura acción del IICA se deberá otorgar la mayor importancia a la capacitación previa de los funcionarios internacionales antes de encargarlos

de la ejecución de un proyecto, con énfasis en la familiarización con los aspectos institucionales del IICA y su filosofía, y entregarles instrumentos que les sirvan de guía y respaldo para una mejor administración del proyecto. Sería necesario, además, que las oficinas nacionales del IICA entiendan los proyectos del Fondo Simón Bolívar como parte integrantes de sus programas operativos. Es necesario asimismo establecer mecanismos que garanticen el que una vez concluido el apoyo del IICA, no se alteren o paraliquen las actividades del proyecto.

- b. Antes de iniciar un proyecto se requiere contar con un diagnóstico del área lo más amplio y profundo que sea posible obtener, de tal manera que se facilite la programación de actividades y su ejecución.
- c. Sería conveniente establecer un período de inducción durante el cual se facilite una relación más estrecha entre los funcionarios nacionales y los internacionales, que les permita conocerse entre sí, conocer la experiencia de los demás, la estructura y funciones de las organizaciones en las que cada uno trabaja, así como la realidad de la zona en que habrían de desempeñar sus labores.

Este proceso de inducción facilitará el trabajo, permitirá tomar en cuenta las limitaciones derivadas de la realidad de la zona y del personal asignado al proyecto, al mismo tiempo que evitará los problemas de relaciones humanas, originados principalmente por falta de información.

- d. En el futuro se hace necesario definir con la mayor precisión y exactitud el concepto de desarrollo rural y lo que se entiende por participación campesina. Hasta el momento ésta se ha limitado a la participación en la construcción de obras de infraestructura y a la capacitación en técnicas agropecuarias. Igualmente, se debe establecer el papel de la mujer, de la familia, de los líderes y de la comunidad en el proceso de participación.
- e. Definir los grupos que habrían de beneficiarse en cada caso, ya que muchas veces no resultan beneficiados los sectores más necesitados o deprimidos del área, sino que los beneficios se canalizan a los grupos mejor situados en la pirámide social del área. Asimismo, con el empeño de mejorar situaciones se puede llegar a ocasionar más perjuicios que beneficios a la población de la zona, por lo cual hay que detectar los impactos que cause el proyecto en el ámbito social, económico, ecológico, etc.
- f. Se concluyó que no hay soluciones masivas o uniformes para los problemas de desarrollo de los pequeños productores o minifundistas, y que se requiere un diagnóstico previo de la realidad de cada zona en que se ejecutarán los proyectos.

La investigación realizada en Quimiag-Penipe permitió documentar la realidad campesina. Entre los aspectos resaltantes pueden citarse:

- i. El mundo campesino no puede entenderse como una realidad cerrada y aislada del resto de la sociedad, pues ambos sectores se influyen y determinan mutuamente en una serie de aspectos. Así por ejemplo, el problema de la escasez de fuentes de ingreso adicionales a la actividad agrícola, hasta el momento se resuelve con migraciones fuera de la zona, a las grandes ciudades, sobre todo cuando las haciendas no pueden absorber el excedente de mano de obra.

- ii. Los productores de Quimiag-Penipe no tienen un sólo sistema de producción a nivel de pequeño productor. Tampoco hay sistemas separados para cultivos y para ganadería, sino que se dan estrechas interrelaciones entre el tipo de cultivos y el tipo y número de animales.
- iii. La interrelación latifundio minifundio se establece en base a la calidad de las tierras, a su capacidad de carga animal y de producción de diversos cultivos, a la pendiente de las mismas y a la frecuencia de lluvias o posibilidades de riego.
- iv. Estos agricultores utilizan además la mano de obra familiar no remunerada. La mujer juega un papel importante en la producción, pues tiene a su cargo el 80% de las actividades agropecuarias de subsistencia.

El 23.6% de los ingresos se obtiene mediante el trabajo fuera de la propia explotación, así como de otras fuentes adicionales, tales como artesanía, venta de leña, arriendo de potreros o tierras, razón que obliga a la mujer campesina a asumir responsabilidades de jefe de hogar y a hacerse cargo de los procesos de producción temporalmente.

- v. Existen tres grupos diferenciados dentro de la población del proyecto. El grupo de los que no tienen tierras o poseen menos de 0.5 hectáreas abarca el 27.2% de la población total. Los pequeños productores de subsistencia, que poseen entre media y diez hectáreas, comprenden el 61.2% de la población y los medianos productores, que poseen entre 10 y 14 hectáreas constituyen el 11.4% del total.

En la cumbre de la estratificación social se sitúa una pequeña minoría terrateniente, poseedora de las tierras de mayor potencial productivo. Por debajo de este estrato se sitúan los grupos intermedios, compuestos por los medianos propietarios, los administradores de haciendas, los profesores y las principales autoridades de la parroquia.

En la base de la pirámide social se localizan los estratos campesinos. Étnica y culturalmente se distinguen los grupos indígenas y los mestizos con condiciones socioeconómicas claramente diferenciadas, siendo los indígenas los que se encuentran en peor situación, tanto en el aspecto técnico, como en el económico y social. En el área de Penipe un 5% de la población es indígena y en Quimiag este porcentaje se eleva al 53%, siendo netamente indígenas seis de las trece comunidades de la subárea.

Dada la insuficiencia del recurso tierra y otras fuentes de empleo, existe una gran diferencia entre la absorción de la mano de obra y su disponibilidad, lo que genera un proceso de migraciones temporales hacia la costa y permanente a los centros urbanos de Riobamba, Quito y Guayaquil.

En los períodos de sequía se presentan cambios extremos de estatus o posición social y el agua se transforma en un factor de organización, participación, movilización y hasta de violencia.

- vi. En Quimiag-Penipe hay una zona donde existe la posibilidad, a un costo relativamente alto, de regar, lo cual favorecería una producción intensiva de hortalizas. Existe otra pequeña área con un microclima apto para frutales como la manzana, cuyo desarrollo representaría un elevado costo por familia o por unidad de producción en términos de infraestructura, cooperación técnica, etc.

Durante los años normales entre un 25% y un 30% de la población cuentan con tierras suficientes para desarrollarse en base a la producción agropecuaria. De llegar a utilizarse la tecnología adaptada a la zona se prevén mejoras del 15% y del 20% en la producción. Con riego o con ciertos avances tecnológicos no previstos por ahora, este nivel puede subir aún más. Para el 68% u 80% restante se requerirán nuevos rubros de producción o fuentes de empleo o ingresos, implementación de la reforma agraria, colonización, empleo no agrícola, o una combinación de varias de estas alternativas.

- g. Se obtuvo un conocimiento más específico de la naturaleza del campesino, de su realidad, de su actividad investigativa, así como del funcionamiento de sus diversas organizaciones: núcleo familiar, comunidad, cooperativas, etc.; de las variaciones y características específicas de las organizaciones y de sus causas.

Se pudo conocer el importante papel que juega la mujer en el proceso productivo, así como en la toma de decisiones.

- h. En relación con la participación y al liderazgo se encontró una variedad de organizaciones antes de iniciar el proyecto. Algunas con muchos años de existencia y otras relativamente nuevas, formadas por iniciativa de los campesinos o debido a la influencia de organismos gubernamentales. Se determinó el proceso de formación de estas organizaciones, así como el proceso de desarrollo y de promoción de líderes. Se encontró que la mayoría de estos líderes estaba constituida por los individuos de mayores ingresos, los más educados o agresivos, que intentaban reproducir hasta cierto punto el papel de los capataces o hacendados, asumiendo las funciones que ellos ejercían. Aunque no son representativos de los grupos sociales mayoritarios de la zona, tienen capacidad para movilizar a los campesinos y obtener con cierta frecuencia recursos de los organismos estatales, que generalmente han canalizado hacia su propio beneficio, generando así una mayor desigualdad.

Todo esto llevó a revisar la concepción de trabajar con grupos organizados existentes, es decir con líderes de este tipo, utilizándose una estrategia de contacto directo con los campesinos comunes y corrientes, sin promover ningún cambio organizativo destinado a quitar poder o a atacar a tales líderes. Esta estrategia persigue que a largo plazo se vayan desarrollando los líderes naturales o legítimos de las comunas.

En el futuro, se podría incluso explorar un nuevo sistema de participación y de liderazgo, no centrado en determinados individuos, sino que el liderazgo lo ejerza todo un grupo, que sea colectivo, enfoque que sería acorde con la tradición y cultura indígena, representada en la comuna.

Es necesario dedicar tiempo y esfuerzos al estudio de la estructura organizativa conocida como comuna. Debe llegar a determinarse de que manera ha podido sobrevivir a lo largo de la historia, qué manifestaciones son susceptibles de ser aprovechadas para hacer más eficiente el desarrollo rural, qué tendencias manifiesta, etc. Asimismo, determinar cómo rescatar los valores culturales y las tradiciones, que en definitiva apuntan a la concepción del desarrollo humanista.

- i. En cuanto a los proyectos de desarrollo rural integrado, también se determinó que en el futuro sólo un conjunto de proyectos articulados justificarían toda una serie de necesidades técnicas especializadas como, por ejemplo, especialistas o asesores en diseño de sistemas de crédito, comercialización, etc.
- j. Se determinó además que el interés real del país tiene una importancia fundamental para la ejecución de los proyectos. Esto está relacionado con la actividad política que, en forma paralela al desarrollo del proyecto, se va presentando en el área de ejecución del mismo.

Frente a esta actividad no se puede adoptar una posición restrictiva o prohibitiva ya que, en definitiva, las organizaciones nacionales encargadas del desarrollo son instituciones con un carácter netamente político, pertenecientes al poder ejecutivo estatal. Quizás una alternativa que se podría experimentar en el futuro sería la de buscar el apoyo a las metas y objetivos del proyecto por parte de las organizaciones existentes en el área, en la medida que dichas organizaciones cuentan con medios para la organización y movilización de la población.

- k. Se estableció también la importancia de la preparación de materiales escritos sobre métodos y manuales para proyectos de DRI, y ampliar las experiencias a otras que involucren componentes no agrícolas del proceso de desarrollo rural.

Igualmente, la elaboración de material que facilite el conocimiento, por parte de los organismos del país, de estos logros obtenidos en Quimiag-Penipe, tales como transparencias, audiovisuales, escritos, etc., que faciliten el trabajo de desarrollo rural que dichos organismos realizan a través de los diferentes proyectos que están actualmente en ejecución.

- l. Es necesario que el IICA cuente con una memoria institucional, con un conjunto de información, de experiencias, metodologías y técnicas, accesibles en cualquier momento a las personas e instituciones comprometidas en la ejecución de proyectos de desarrollo rural, a fin de facilitar su trabajo mediante el conocimiento de las experiencias adquiridas en otros proyectos.
- m. Si bien en el Proyecto Quimiag-Penipe no se obtuvieron todos los logros establecidos en los objetivos del Convenio IICA-MAG, puede afirmarse que la experiencia obtenida en este proyecto, y sistematizada en el documento actualizado del PIDA Quimiag-Penipe, representa un gran avance, no sólo por lo que respecta al diseño y elaboración de este tipo de proyectos, sino como una valiosa experiencia en materia de operación de proyectos y de solución de problemas e inconvenientes, que servirá de modelo a los que

11

11

actualmente entraron en fase de ejecución en el Ecuador, al igual que en el futuro a proyectos de otros países con características similares en cuanto a población, sistemas de producción, tenencia de la tierra, tipo de cultivos, etc.

Esta experiencia ha contribuido enormemente a detectar los obstáculos que confronta el desarrollo rural en zonas de pequeños y medianos productores, así como las deficiencias que presenta la metodología tradicional para el trabajo con este tipo de agricultores. También en esta experiencia se comprobó la necesidad de generar una tecnología adaptada a la zona y a las condiciones sociales, económicas y culturales de la población.

Se ha propuesto realizar una evaluación de este proyecto en mayo de 1981 con el grupo de personas que trabajó en él, a fin de determinar y precisar los beneficios y deficiencias que presenta el proyecto en la actualidad.

Se concluyó que el desarrollo rural integrado no puede ni debe excluir ninguna de las consideraciones hasta aquí enunciadas, y que la validez de la metodología aplicada en este proyecto se irá demostrando a medida en que se vayan alcanzando los logros en cada uno de sus componentes.

Los proyectos del IICA requieren que en un comienzo se realice un análisis institucional que permita fundamentar y orientar las acciones de fortalecimiento de los organismos del sector agrícola y a la vez facilitar su evaluación.

IICA
E30
940
Autor

ESTUDIOS DE CASOS. ECUADOR

Título

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

19 MAR. 2001

1850

1851

5