

estrategicos
un pro-
ollo ro-

**MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA - IICA -**

**VISION Y LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS PARA
LA FORMULACION DE UN
PROGRAMA NACIONAL DE
DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE
(Resumen Ejecutivo)**

Ante el contexto del proceso de planificación que el Desarrollo Rural se enfrenta con los nuevos corrientes de pensamiento y reformas del Estado considerando las características propias de la política campesina que la diferencian sustancialmente del resto de la sociedad.

Con estos antecedentes, el IICA colabora y asesora a un grupo de investigadores individuales y una corporación para la realización de un estudio que permita identificar las experiencias pasadas y presentes y a la vez de estrategias de desarrollo sostenible, analizar la posibilidad de integrar el proceso de desarrollo rural a la planificación local bajo esquemas de gestión que para el caso se evalúan.

Se les encargó caracterizar el tipo de campesinos que más se afilia a la institucionalidad de la política del desarrollo rural e igualmente, determinar las parroquias y las subparroquias que se deberían aplicar en función de situaciones físicas y reales que en el medio rural pueden

QUITO, MAYO DE 1996

IICA-
#2.919
MFN-5377
1996



1111
1111
1111

ANTECEDENTES

En el mes de febrero de 1.995, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Bienestar Social, con el auspicio del Banco Mundial, encargaron al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) iniciar los estudios previos a la formulación del diseño de un nuevo programa de desarrollo rural que podría constituir una segunda fase del que actualmente se ejecuta en el país.

Se trataba de dar sostenibilidad a la política rural destinada a favorecer a los grupos poblacionales más preferidos del sector campesino, política que ha sido puesta en vigencia por el Estado desde hace 15 años, alcanzando su mayor plenitud a partir de 1.991, año en el cual se inició la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural -PRONADER-, de cobertura nacional para un período de 7 años, en 12 áreas localizadas en la sierra, litoral y estribaciones abarcando una extensión de 79 mil hectáreas en las que se asienta una población de 115.000 habitantes.

La propuesta del PRONADER con un monto total de 112 millones dólares, 75 % de un préstamo del BIRF y la diferencia con recursos nacionales, tiene la particularidad de que simultáneamente con su ejecución se contempló realizar los estudios que respalden nuevas obras y actividades futuras y de esta manera dar continuidad al proceso que cada vez no sólo que incorpora campesinos sino que va generando un capital humano profesional e institucional importantes, de tal manera que el desarrollo rural perdure al tiempo que vaya corrigiendo errores e incorporando sus Éxitos.

Junto a esta revisión del pasado es fundamental que el Desarrollo Rural se articule con las nuevas corrientes de modernización y reformas del Estado considerando las características propias de la pobreza campesina que lo diferencian sustancialmente del resto de la sociedad.

Con estos antecedentes, el IICA seleccionó y contrató cuatro estudios - tres consultorías individuales y una corporación - con la finalidad de realizar investigaciones que permitan identificar las experiencias pasadas y presentes y, a la luz de normativa jurídica-administrativa vigente, analizar la posibilidad de integrar al proceso de desarrollo rural a la institucionalidad local bajo esquemas de gestión que para el efecto se establezcan.

Se les encargó caracterizar el tipo de campesino que más se ajusta a la intencionalidad de la política del desarrollo rural e igualmente, determinar las parroquias y las actuaciones que se deberían aplicar en función de situaciones típicas y reales que en el medio rural puedan encontrarse.

Los resultados de los estudios se describen en la presente síntesis, que recoge las principales conclusiones y recomendaciones de las cuatro investigaciones y criterios adicionales que complementan los trabajos. Los textos originales se presentan en los anexos correspondientes.

PRESENTACION DEL DOCUMENTO

El presente documento que se pone a consideración está estructurado en cuatro capítulos:

El Primer Capítulo, es una compilación de la experiencia ecuatoriana en materia de desarrollo rural, acompañada de los procesos que en este ámbito ha impulsado la Cooperación Técnica del IICA en el País.

El Segundo Capítulo, sintetiza los propósitos y resultados de las cuatro investigaciones realizadas integradas en el presente documento, bajo la denominación de Políticas para el Desarrollo Rural Sostenible.

El Tercer Capítulo, constituye un análisis del escenario nacional en el que se han desplegado los estudios, caracterizado por las reformas económicas que se han introducido en el País, las condiciones económicas del sector agropecuario, el crecimiento poblacional, la pobreza y la estrategias que se aplican en materia de Desarrollo Rural

El Cuarto Capítulo, constituye propiamente la propuesta de Políticas para un nuevo Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Este Capítulo se halla integrado por cuatro partes:

La Primera Parte, describe las bases para la sostenibilidad del Programa de Desarrollo Rural, en el que se da un tratamiento particular al tema de la institucionalidad; e, incorpora criterios sobre la organización y capacitación campesina con fines productivos y de autosugestión;

La Segunda Parte, detalla las estrategias diferenciadas en función de las tipologías campesinas consideradas;

La Tercera Parte, precisa la configuración del Programa, es decir los componentes o actividades que deberían ser consideradas; y,

La Cuarta Parte, determina en donde se deberían ejecutar los programas de desarrollo rural sostenible definiendo polígonos parroquiales y sugiriendo alternativas.

CAPITULO I

EL DESARROLLO RURAL EN EL ECUADOR

La acción del Estado Ecuatoriano en materia de combate a la pobreza tiene su sentido de mayor proyección a partir de la ejecución de iniciativas y proyectos dirigidos al sector campesino.

Este trabajo ha sido y está actualmente en vigencia en función de una alianza o combinación estratégica entre el Gobierno Nacional y la Cooperación Técnica del IICA, como la entidad especializada en materia de Desarrollo Rural en el contexto del Sistema y Organización de los Estados Americanos.

Esta colaboración se inició en 1976 y, con el advenimiento del Gobierno Democrático en 1979, la propuesta del desarrollo rural adquirió gran relevancia lo que permitió concretar la ejecución de importantes proyectos localizados en las regiones del Litoral y del Callejón Interandino, cuya nomina se hace referencia a continuación

ECUADOR: PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL (1976-1996)

PROYECTOS	BENEFICIARIOS DIRECTOS (HAB)	SUPERFICIE (HAS)
<i>Tungurahua</i>	<i>63.000</i>	<i>38.000</i>
<i>Sur de Loja</i>	<i>96.000</i>	<i>127.000</i>
<i>Imbabura</i>	<i>109.400</i>	<i>267.000</i>
<i>Valdivia</i>	<i>28.000</i>	<i>3.800</i>

COOPERACION IICA: 1980 - 1992

<i>Salcedo</i>	<i>26.000</i>	<i>54.000</i>
<i>Quinindé</i>	<i>28.000</i>	<i>96.000</i>
<i>Pto. Ila-Chone</i>	<i>60.000</i>	<i>120.000</i>
<i>Guamote</i>	<i>26.000</i>	<i>100.000</i>
<i>Quimiag</i>	<i>8.750</i>	<i>30.000</i>

COOPERACION IICA: 1992 - 1996

<i>Penipe Fase II</i>	<i>3.250</i>	<i>1.200</i>
<i>Patococha</i>	<i>6.800</i>	<i>1.130</i>
<i>Licto</i>	<i>2.500</i>	<i>1.640</i>
<i>Saraguro-Yacuambi</i>	<i>35.000</i>	<i>20.000</i>
<i>Cuenca Alta Río Cañar</i>	<i>18.000</i>	<i>12.000</i>
<i>Cuenca Baja Río Guayas</i>	<i>200.000</i>	<i>170.000</i>
<i>PRONADER</i>	<i>115.000</i>	<i>79.230</i>

Total *825.700* **1.121.000**

Los proyectos mencionados han sido financiados con recursos internacionales provenientes de diferentes organismos: BIRF, BID, AID, CAF, COTESU, CARE, Holanda, España.

Como producto del esfuerzo nacional y de la Cooperación IICA se materializan resultados importantes y actualmente se advierten procesos inducidos para que los beneficiarios asuman la responsabilidad de los proyectos que se hallan en plena operación o en etapa de ejecución.

La idoneidad con que se cumplieron los compromisos fueron antecedentes para que el Gobierno Nacional, Instituciones Privadas de Financiamiento y ONG, convoquen al IICA a participar con la asistencia técnica y apoyo administrativo en fases de formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural.

La confianza depositada en el IICA y la calidad de la Cooperación está presente en la coejecución actual en siete proyectos a través de un coherente programa de Cooperación técnica y apoyo administrativo.

El énfasis que actualmente se ha puesto en este nuevo desafío, se inscribe en el concepto del desarrollo rural sostenible, entendido como el conjunto de acciones que tienen como objetivo superior el combate a la pobreza rural

Estos siete proyectos benefician a una población superior a los 380 mil habitantes rurales pobres, pero el efecto multiplicador generado por las obras y servicios, se capitalizan indirectamente para la población periférica, cuyo número es igual o superior a los originalmente considerados.

CAPITULO II

1. OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS

1.1 GENERALES

Establecer los lineamientos de política para la definición de una segunda fase o de un eventual nuevo Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Contribuir a la sostenibilidad de la propuesta de desarrollo rural con características de integralidad, incorporando las experiencias que permanentemente se obtienen del proceso del desarrollo rural ecuatoriano.

Dar cumplimiento al Convenio de Préstamo 3390-EC, entre el Banco Mundial y el Estado Ecuatoriano, e igualmente a lo dispuesto en el Anexo No. 2 del Convenio de Cooperación Técnica y Apoyo Administrativo entre el Estado Ecuatoriano y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

1.2 ESPECIFICOS

Configurar y sugerir al Gobierno Nacional criterios para la definición de futuras propuestas de desarrollo rural sostenible, sobre la base del fortalecimiento y participación de la institucionalidad local, de la sociedad civil y de los propios beneficiarios.

Estructurar las bases de programación que posibiliten dimensionar proyectos de desarrollo rural sostenible de cobertura geográfica y contenidos acordes con las reales necesidades de los campesinos pobres.

Establecer el perfil más apropiado de los potenciales beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural sostenible.

Criterios para redefinir la estructura organizativa y administrativa que permita integrar y aprovechar las competencias de las diversas instituciones nacionales, regionales y locales que podrían intervenir en el desarrollo rural.

1.3. ALCANCE Y PROFUNDIDAD DE LOS ESTUDIOS

1.3.1 ALCANCE DE LOS ESTUDIOS

Para el cumplimiento de los propósitos del estudio se estima que el Ecuador ha obtenido una valiosa experiencia en la preparación y ejecución de proyectos dirigidos a campesinos pobres, sea desde la óptica del desarrollo rural integral o de acciones puntuales para solucionar problemas de una amplia y variada casuística.

A partir de resultados obtenidos en investigaciones sobre pobreza rural se procedió a focalizar a nivel parroquial polígonos de pobreza y definir las actuaciones que se deben considerar en un futuro programa de desarrollo rural, a partir de carencias y necesidades que puedan encontrarse en zonas representativas de la pobreza rural, de tal manera que las propuestas sean más acordes a las necesidades específicas identificadas y, por lo tanto, rentabilizar social y económicamente los recursos a invertirse.

Las lecciones aprendidas, especialmente en los últimos 15 años en los que se ha puesto en vigencia el pensamiento social del desarrollo rural, constituye sin lugar a dudas un bagaje importante de experiencias que deben ser tomadas como referencias al momento de diseñar nuevos esquemas para el desarrollo rural.

Bajo estas consideraciones se revisó y analizó de manera sistemática los resultados alcanzados por una serie de proyectos desplegados tanto desde la perspectiva del Estado cuanto de la sociedad civil, puntualizando además los soportes administrativos con que se ejecutaron en determinados casos. Esto, con el afán de recomendar la adopción de esquemas de gestión que demuestren solvencia o al menos garanticen que los proyectos DRI puedan ser ejecutados plenamente y perduren en el tiempo, bajo la responsabilidad de los propios beneficiarios.

En el afán de iniciar procesos de mayor participación de la institucionalidad local en el desarrollo rural, que posibiliten la sostenibilidad de los programas dirigidos a campesinos en condiciones de pobreza, se indagó los medios y limitaciones que para el efecto tienen las entidades de desarrollo regional, los consejos provinciales, los municipios, las organizaciones campesinas de segundo grado y las entidades no gubernamentales.

Con la finalidad de que los futuros proyectos acudan a favorecer de manera sustancial a grupos de campesinos pobres plenamente diferenciados, se ensayó diseñar una tipología de este grupo poblacional, considerando variables tales como el acceso a la tierra, vinculación con el mercado de trabajo, situación financiera, etc.

Este ensayo fue posible realizarlo en función del estudio de base o también denominado de situación inicial a partir de la cual se ejecuta el PRONADER. Se trata de una herramienta de trabajo para la atención a los campesinos a un nivel operacional.

Sus resultados consecuentemente, por originarse en la mayor experiencia que hasta hoy se haya intentado en materia de desarrollo rural, constituyen una muestra representativa del país, por lo tanto son interesantes referencias para la atención de grupos campesinos para nuevos proyectos.

Se ofrece igualmente elementos que conduzcan a formular políticas de amplio cubrimiento que ataquen las bases de los diversos problemas en el que se inscribe la pobreza rural.

1.3.2 PROFUNDIDAD DE LOS ESTUDIOS

Cada uno de los estudios tienen diferentes cometidos por lo que haremos mención a ellos en función de los requerimientos incluidos en los respectivos términos de referencia.

i) Políticas Para Combatir La Pobreza Rural

Esta Consultoría desplegó su trabajo básicamente en los siguientes tres niveles:

- PRIMER NIVEL

En la ubicación de parroquias rurales que podrían ser objeto de un nuevo Programa de Desarrollo Rural, para lo cual se diseñó la metodología apropiada a base de 20 indicadores con rangos que permitan seleccionar parroquias con diversas gravedades de pobreza, a partir de cuatro grupos de cantones: Campesinos pobres, Minifundistas Artesanales, Minifundistas Artesanales y Campesinos, y, Campesinos Minifundistas.

Estos grupos de campesinos, localizados en este tipo de cantones de acuerdo a las investigaciones del IICA¹, constituyen las poblaciones campesinas con índices críticos en cuanto a sus condiciones de vida, a sus ingresos y a la disponibilidad de recursos prediales.

La relación de indicadores, en un número de 20, fueron tomados de varios estudios:

Áreas de concentración de la pobreza rural (IICA-S. Pachano/1.993)

Tipología campesina en las áreas del PRONADER

De los avances de los estudios de caso, de la propia Consultoría.

De fuentes específicas tales como del CONADE y del Ministerio de Salud, sobre desnutrición y atención hospitalaria; escolaridad infantil del Ministerio de Educación; la población y superficie parroquial del INEC, etc.

Estos indicadores fueron aplicados a los datos del Censo de Población y Vivienda de 1990 y al Censo Agropecuario de 1974, para las parroquias pertenecientes a los cuatro grupos de cantones escogidos.

Se elaboraron matrices parroquiales con valores ponderados definidos para cada uno de los indicadores y luego se obtuvieron puntajes, que igualmente fueron clasificados y que determinan la gravedad de la pobreza rural, para cada uno de los grupos de campesinos localizados en las parroquiales pertenecientes a los cantones.

Como resultado se tiene una clasificación y agrupamiento de 241 parroquias rurales localizadas en 14 provincias de la Sierra y Litoral, acompañadas de su respectiva población rural y superficie geográfica. En estas parroquias no se han realizado acciones que se inscriban en los conceptos y propósitos del desarrollo rural.

No se consideró a la Amazonia ni a la Región Insular, porque estas regiones serán objeto de propuestas específicas que escapan al ámbito del Ministerio de Bienestar Social.

¹ IICA - MBS: Indicadores Cantonales para el Desarrollo Rural, 1991

- **SEGUNDO NIVEL**

Los Estudios de casos realizados a nivel de campo para 10 parroquias seleccionadas que reflejen la casuística de los cuatro grupos campesinos establecidos. Para el análisis de los hallazgos encontrados se aplicó el Método FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

La investigación tuvo como marco referencial 19 variables: institucionalidad, asignación de recursos, políticas diferenciadas, organización social, propiedad y manejo de la tierra, ahorro, comercialización, empleos no agropecuarios, riego, almacenamiento, transporte, productividad, tecnología, crédito, encadenamientos productivos, autoconsumo, mercado, forestación, migración.

- **TERCER NIVEL**

Definición de las políticas, las mismas que fueron formuladas a partir de las características de los grupos campesinos dispuestos para la consultoría y de las situaciones identificadas en los estudios de caso.

ii) Posibilidades Legales De Las Municipalidades, Consejos Provinciales, Organismos De Desarrollo Regional, Organizaciones Campesinas De Segundo Grado, Organismos No Gubernamentales Para Intervenir En Proyectos De Desarrollo Rural.

Se examinó la normatividad jurídica de las entidades mencionadas e igualmente se indicaron los casos reales en que estos entes habían participado en proyectos de Desarrollo Rural.

Como resultados se solicitaron la determinación de cuales son las posibilidades y limitaciones para que estas instituciones puedan involucrarse en este tipo de proyectos, al tiempo de señalar las reformas legales que deberían efectuarse en orden a lograr su mayor protagonismo.

iii) Desarrollo Rural: Propuestas De Criterios Para Una Gestión Alternativa

La intención de este estudio es indagar las experiencias que en materia de administración de proyectos de desarrollo rural, bajo diversas modalidades, podrían sino replicarse al menos tomar sus elementos más positivos para redituarlos en casos de similares características.

A partir de este examen se solicitó formular comentarios propositivos para futuros proyectos de desarrollo rural señalando, cuando sea del caso, eventuales cambios de orden legal que se deberán hacer o tener presente.

En una primera revisión documentada se encontró una amplia casuística de acciones, programas y proyectos que de una u otra manera convergen hacia el pensamiento del Desarrollo Rural; sin embargo, esta variedad no permitía efectuar una agregación que posibilite agruparlos en función de modelos con énfasis en aspectos administrativos, razón por la cual se realizó un análisis global a través de ciertos ejes estratégicos.

De otra parte se sugirió la necesidad de estudiar de forma particular cinco proyectos en diversas etapas de ejecución a fin de que el análisis se enriquezca a base de experiencias que por su importancia y envergadura aporten elementos más para futuros proyectos.

iv) Tipología Campesina Del Programa Nacional De Desarrollo Rural (PRONADER)

Se trata de extraer a partir de las características de los campesinos beneficiarios del PRONADER, las estrategias para promover procesos de cambio en las pequeñas economías campesinas segdn sean sus posibilidades.

El trabajo solicitado fue realizado utilizando los resultados de la encuesta que fuera aplicada en las zonas cubiertas por el PRONADER, cuyos resultados muestran las principales características de los estratos campesinos que actualmente son beneficiarios de este Programa.

Adicionalmente se pidió complementar la investigación con referencias o informaciones relacionada al tema que han producido diversas entidades públicas y privadas.

CAPITULO III

1. CARACTERISTICAS DEL ESCENARIO RURAL A 1995

1.1 LAS REFORMAS POLITICAS

El bienio 1994 - 1995 para el sector agropecuario y en particular para el campesinado constituye uno de los momentos más trascendentes para su desenvolvimiento social y económico en el futuro. La introducción de reformas a los tradicionales esquemas de conducción del Estado, necesariamente determinan un replanteamiento sustancial en el manejo de la política agraria.

Es así como, a través de la expedición de la Ley de Desarrollo Agrario se suprimió o se dio por concluido el proceso de reforma agraria que estuvo vigente por treinta años y que fue protagonizado especialmente por sectores campesinos dotados de escasos recursos prediales - lo cual significó la intervención del Estado en una extensión de 906 mil hectáreas en beneficio de 121 mil familias campesinas -. Las acciones complementarias para dinamizar estas pequeñas unidades de producción no se concretaron en la realidad, pese a que este proceso lo había considerado.

El nuevo marco jurídico tiende a superar las deficiencias observadas en este periodo, especialmente en materia de ordenamiento de la propiedad rural, en la dotación de servicios básicos como el crédito, la capacitación, el riego, la vialidad, educación, salubridad, etc. aspectos que únicamente alcanzaron niveles declarativos y de no superar la falencias que aún se hallan presentes en el Estado, tampoco podrán ser facilitadas en un futuro inmediato.

La creación del Consejo de Nacional de Recursos Hidráulicos, de las Corporaciones Regionales de Riego y la delegación de funciones a los antiguos Organismos de Desarrollo Regional, sustituyen íntegramente los roles que desempeñaba el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), todo lo cual, en principio, significa materializar la voluntad del Gobierno por dinamizar la administración del agua, factor fundamental en la actividad agropecuaria.

El apareamiento desde 1990 de una movilización masiva de los grupos indígenas, cuya presencia se vuelve cada vez más protagónica, irrumpen con características reivindicativas en el ambiente social y político del país alcanzando cuatro años más tarde, un espacio institucional en el Estado a través de la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Etnicas, adscrita a la Presidencia de la República.

El reclamo indígena que normalmente ha sido soslayado, en el futuro seguramente tendrá una apertura importante en las decisiones gubernamentales.

La puesta en vigencia de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos y, a partir de ella, la formulación de propuestas dirigidas a modernizar los servicios agropecuarios que potencien el sector, constituyen suficientes elementos para requerir del Estado una política particularizada, que considere los entornos sociales y económicos de los estratos más empobrecidos del sector rural.

El contenido de las propuestas se orientan a innovar las prestaciones o servicios de extensión agropecuaria, que hasta hoy se han mantenido en el plano de una asistencia gratuita a los

productores agropecuarios, pero que sin lugar a dudas el modelo ha perdido interés por su ineficiencia e ineficacia, tanto desde la perspectiva del Estado cuanto por parte de los usuarios. En este sentido las ideas convergen a reconceptualizar la asistencia técnica, como un costo a ser sufragado por el productor, lo cual a decir por los proponentes elevará la calidad del servicio y por lo tanto redundará positivamente en la producción y productividad agropecuaria.

En este escenario, el campesino de características pobres, que difícilmente puede incorporarse a una corriente empresarial y modernizante, permanecerá como sujeto subsidiado del Estado, por la vía de la asistencia técnica, la misma que le será otorgada a través del Ministerio de Bienestar Social².

Sin embargo, la solución no está en la gratuidad de la prestación sino en que ésta sea la adecuada y que rentabilice el esfuerzo del campesino y del Gobierno. Al respecto conviene indicar que en la medida en que la disponibilidad de los recursos productivos se reducen en cantidad y calidad, la asistencia técnica que se canalice para dinamizar las humildes economías campesinas requiere de esfuerzos tecnológicos e intelectuales muy superiores a los que normalmente se otorga a las unidades agropecuarias de corte empresarial.

Pero este instrumento -la ley de Modernización-, También devela interesantes posibilidades para descentralizar, descongestionar y delegar funciones que hasta hoy se las mantienen como patrimonio del Gobierno Nacional. Esta Ley, implícitamente, es un marco legal que convoca a una serie de instituciones de la sociedad para que se involucren y participen en aquellas obras y actividades que en el nivel local, provincial y regional, puedan ser de su Interés y/o de su especialidad.

1.2 LAS CONDICIONES ECONOMICAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El Sector Agropecuario se ha constituido como el más destacado generador de riqueza para el Ecuador con su aporte al Producto Interno Bruto. Es así como, a partir de 1990, la rama de la agricultura, caza, silvicultura y pesca ha contribuido al PIB con valores anuales que rebasan el 17%, y en estas condiciones es el más importante renglón de la economía, superando con este comportamiento a las demás actividades económicas - petróleo, industria, banca, etc.

Este comportamiento se expresa de igual forma en las ventas de productos agrícolas-pecuarios y forestales, pues representan el 24% en la estructura del comercio exterior.

No obstante esta participación, el crecimiento del PIB sectorial no ha sido regular, la crisis de las exportaciones, especialmente del banano, determinaron una tasa de crecimiento negativa en 1993 (-1.7%), frente a las condiciones de bonanza advertidas en los años 1990 y 1991 (6.1% y 5.9%). Para 1994 hubo una recuperación al obtener una tasa del 1,6%; con este cambio de trayectoria hay la expectativa de alcanzar un tasa de crecimiento del PIB agropecuario de 3.5% para 1995.

Estos resultados determinan que el sector agropecuario es de vital importancia para la economía ecuatoriana, pero al mismo tiempo advierten que es extremadamente sensible a los cambios de comportamiento del comercio exterior, especialmente si continúa dependiendo de uno o dos productos.

² IDEA: Modernización de los Servicios Básicos, 1994

1.3 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION RURAL

En 1974, la población ecuatoriana alcanzó la cifra de 6'521.710 habitantes, 58.6% en el sector rural. En 1990, la población total fue de 9'648.189 hab., 44.6% (4.303.092 hab.) se mantenía en el campo. En este periodo la población rural se incrementó en un 12,5% (479.343 hab.), pese a que en términos relativos, advirtió una disminución frente a la población urbana.

Al proyectar la población para el año 2000, el país tendrá 12'646.095 hab., de ella, 4'716.373 has.(37.3%) se mantendrá en los perímetros rurales, lo cual representa un incremento en términos absolutos de 413.901 hab., en relación a 1.990, es decir de un 9.6%. Esta tendencia permite afirmar, que pese al significativo grado de urbanización, el país conservará en el futuro un grupo poblacional importante en el sector rural.

1.4 LA POBREZA RURAL

A juzgar por las evidencias, la pobreza rural es sin lugar a dudas un problema de carácter estructural cuyas expresiones pueden ser examinadas desde distintos ángulos; sin embargo, todos apuntan a ratificar la presencia generalizada de familias pobres en el campo.

Una de estas manifestaciones es la creciente presión demográfica en el sector rural, por ejemplo en 1974 se estimaron densidades de 48.4 habitantes por kilómetro cuadrado de superficie ocupada, en tanto que para 1990, pasa a un valor de 54.5. Este fenómeno es más evidente en la región interandina así, para el periodo analizado, entre 1974 y 1990 se obtuvieron valores de 63.6 y 71.3 hab./km²., respectivamente.

Al proyectar esta situación al año 2000 la sierra, en condiciones de igual superficie, alcanza la cifra de 90 hab/km², ésto significa la existencia de aproximadamente una persona por hectárea; la extensión no solo que es insuficiente en cantidad sino que en muchos sectores, especialmente de campesinos minifundistas, el suelo da indicios de agotamiento y los procesos erosivos impiden una agricultura comercial, manteniendo niveles de producción que únicamente permite un autoabastecimiento parcial del campesino.

La presión por la tierra es de tal magnitud que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), abogaba por la solución de no menos 130 conflictos agrarios en los últimos tres años. En el periodo 1983 - 1990, de detectaron 217 controversias de diversa índole: destrucción de sementeras, juicios sobre el uso de aguas, invasiones, desalojos³.

Esta situación toma características de tal gravedad si se considera que la actual expansión de la frontera agrícola parece estar llegando a su límite, por ejemplo en el periodo intercensal 1951 - 1974, se registraron 5.9 y 7.9 millones de hectáreas ocupadas respectivamente, lo cual representa un incremento del 16%; en tanto que, 18 años más tarde, el Sistema Estadístico Agropecuario Nacional determinaba que el área ocupada alcanza una cifra de 7 millones 963 mil has., esto quiere decir un aumento superficial del 1%.

³CEPALES: Latinoamérica agraria hacia el siglo XXI

De persistir los actuales esquemas y niveles tecnológicos de explotación de la tierra, la actividad agropecuaria difícilmente puede absorber los incrementos de mano de obra que se genera en su propia área, pues la frontera agrícola está llegando a un límite crítico.

En el año 1990 el Instituto Nacional de Empleo y UNICEF, efectuaron una serie de investigaciones con el propósito de conocer los niveles de pobreza en el Ecuador. Sus resultados permiten concluir, en primer lugar, que la pobreza rural es de mayor magnitud que la identificada en el área urbana.

El 85.1% de la familias campesinas, 730.000 familias, con los ingresos que perciben no están en condiciones de sufragar el costo mínimo de los satisfactores básicos (alimentación, vivienda, salud, educación); el 34.9% (300.000 familias) no puede acceder a una canasta mínima vital (alimentación).

Con seguridad, estas condiciones son, entre otras, los antecedentes para que en el sector rural el 59.7% de los escolares de la sierra se hallen expuestos a procesos de desnutrición crónica; y de igual forma el 34.3% y el 42.7% en el litoral y región amazónica, respectivamente.

Esta situación de pobreza según los análisis demográficos realizados por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME - 1995), estaría repartido en no menos de 110 cantones - de los 193 que actualmente constituyen las 21 provincias ecuatorianas-, en los que hay mayoritariamente una población rural frente a la urbana, y de forma similar pero en menor grado, en 37 cantones en los que hay equilibrio numérico entre los habitantes del campo y los que residen en los centros poblados.

Sin embargo de esta realidad, los entes locales privilegian su trabajo para fortalecer las estructuras físicas urbanas, soslayando necesidades propias de los sectores campesinos productores, que son igual o tan importantes como el de los centros poblados.

En cuanto a los servicios básicos, se advierten mejorías en los perímetros campesinos, a pesar de que su cobertura es menor en relación a los centros urbanos, esto se refleja por ejemplo de la siguiente comparación:

En 1974 la población urbana se hallaba cubierta del servicio de agua potable en un 70.4%, para luego en 1990 alcanzar un 77.5%.

Para este mismo período, en el sector rural se observan porcentajes que pasaron del 6% a 39%.

1.5 LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO RURAL

La población rural en condiciones de pobreza tiene serias limitaciones de todo orden, que restringe aprovechar los servicios públicos, las oportunidades de innovarse tecnológicamente que malo o bien ofrece el Estado; en fin, de todo cuanto los esquemas formales proponen para impulsar el desarrollo social y económico.

El problema de la pobreza rural en los últimos años ha sido objeto de innumerables foros y discusiones al más alto nivel, sin embargo sus resultados han sido modestos pues no han logrado motivar suficientemente para que los gobiernos fortalezcan económica y técnicamente

las propuestas orientadas a dinamizar las condiciones económicas y sociales de los campesinos postergados.

De otra parte, está comprobado que el problema de la pobreza rural no puede encasillarse en aspectos eminentemente productivos o atribuirse a las exiguas superficies de terreno que poseen los campesinos, las dificultades más bien constituyen todo un sistema de limitaciones latentes que aparecen al momento de cualquier propuesta de carácter sectorial.

Por ejemplo, un proyecto dirigido a impulsar las microempresas agrícolas, diseñado con las expectativas más rentables, al momento de su implementación emergen una serie de restricciones no consideradas tales como: dificultades en el diálogo entre técnicos y campesinos; recursos naturales con procesos erosivos; servicios de riego ausentes o restringidos; falta de integración física en el perímetro del proyecto; carencia de organizaciones campesinas sólidas; desconfianza; actitudes atávicas negativas frente a la innovación tecnológica; migraciones, etc. etc. Esto puede ser un listado mínimo de impedimentos que a la final dan al traste las propuestas sectoriales para enfrentar la pobreza campesina.

En esta perspectiva la alternativa del Desarrollo Rural Integral a partir de 1.980, ha diseñado una serie de estrategias dirigidas a impulsar procesos que consoliden una base poblacional rural organizada, que sea capaz de asumir las responsabilidades que implica la ejecución de un proyecto.

Igualmente trata de crear las condiciones físicas más apropiadas para que las propuestas productivas sean viables; recurre a validar y transferir tecnologías que eleven la producción de alimentos; indaga nuevas opciones para ampliar la base del empleo rural; trata de estimular y fortalecer procesos de mercadeo más justos, etc.

La visión que se tiene sobre los procesos inducidos a través de los proyectos, para transformar los ambientes de pobreza en que se desenvuelve un importante grupo de campesinos, hacia un contexto de equidad es optimista, sin embargo es fundamental persistir y estimular la creación de las condiciones de sostenibilidad en las iniciativas que se aplican en materia de desarrollo rural.

En este sentido la corriente de Cooperación Técnica asumida por el IICA, a solicitud de Gobierno Nacional, está incorporando tanto a nivel de propuestas cuanto durante la ejecución de los Proyectos en los que presta su contingente, el concepto del Desarrollo Rural Sostenible

El Desarrollo Rural Sostenible es considerado "como el conjunto de acciones que tienen como objetivo superior el combate a la pobreza rural, orientadas por políticas y estrategias nacionales y diseñadas específicamente para modificar los factores que originan las inequidades y los desequilibrios espaciales, políticos, sociales, económicos e institucionales, que obstaculizan el uso adecuado de los recursos, el pleno desarrollo del sector rural y la participación efectiva de su población en los beneficios de este proceso"

2. LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS DE MAYOR RELEVANCIA

Los modelos aplicados en los proyectos de desarrollo rural ostentan una serie de limitaciones en su aplicación, por la heterogeneidad de los sujetos sociales y por la amplia diversidad de los recursos naturales existentes y disponibles.

La base cantonal, como la unidad geográfica y social para la deleitación de una área de intervención por un programa o proyecto de desarrollo rural, no parece la más conveniente para precisar acciones, por su amplia heterogeneidad y porque en su interior se expresan situaciones dinámicas socioeconómicas diversas.

La participación de la población beneficiaria en la preparación y ejecución de los proyectos es modesta y contenida manteniéndose como una dificultad no resuelta, pues se necesita de la aplicación de estrategias más decisivas para motivar su involucramiento, por ejemplo: para ser consultados; para la toma de decisiones; para conseguir y distribuir los aportes económicos gubernamentales y de otras fuentes; los provenientes de la comunidad en mano de obra o materiales; para lograr su presencia en eventos de capacitación y organización campesina; para la solución de contingencias, etc.

La falta de participación también parece estar asociada a la escasa fortaleza que ostentan las organizaciones campesinas y de segundo grado, pues en los casos en que éstas se hallan constituidas con mayor solidez, fueron evidenciados mayores logros, y al mismo tiempo se apreciaron procesos reivindicativos importantes, lo cual se diferencia sustancialmente a los resultados alcanzados cuando los proyectos no se sustentan sobre grupos consolidados.

El financiamiento para los proyectos de desarrollo rural, por su magnitud no tienen posibilidades de que sean financiados íntegramente por recursos locales, pues aun las asignaciones de contrapartida nacional, para proyectos respaldados con recursos externos, tienen grandes dificultades para su consecución por las contingencias del presupuesto del Estado.

Deficiente y/o falta de coordinación entre las organizaciones del sector público, privado y de las organizaciones beneficiarias. A lo que se agrega el peligro de una retirada de la acción del Estado, por las corrientes modernizadoras, que soslayan el poder de decisión que tienen las entidades oficiales, especialmente para financiar a los proyectos sociales.

La base institucional del desarrollo rural con la que operan el mayor número de proyectos, se inscriben en las entidades del Gobierno Central, y en los últimos tiempos con una interesante intervención de los organismos no gubernamentales, sin embargo la base institucional de los gobiernos seccionales y locales no ha sido aprovechada, sino en casos aislados.

Aunque se aprecian avances en la generación de empleo no agropecuario, este ha sido considerado como un componente casi marginal en los proyectos, pese a que la población rural en muchas ocasiones posee reducidas parcelas bajo condiciones de sobreexplotación o de escasa productividad, o no han accedido a este recurso. No hay que olvidar que la Reforma Agraria benefició a los trabajadores precaristas, soslayando al gran universo de familiares arrimados.

Los proyectos de desarrollo rural de reciente concepción y ejecución, han deslindado responsabilidades en materia de los servicios sociales básicos, pues los pocos existentes se hallan deteriorados u ofrecen deficientes beneficios.

Subsisten las deficiencias gerenciales y técnicas tanto en los niveles oficiales cuanto en el ámbito de las entidades no gubernamentales, para afrontar con calidad y eficiencia las dificultades que afronta la pobreza rural.

Prevalece la necesidad de políticas y estrategias diferenciadas para proponer y aplicar iniciativas de tratamiento amplio, en cuanto a su cubrimiento; y, específico segdn sean las potencialidades y restricciones que presenten las comunidades rurales.

CAPITULO IV

LINEAMIENTOS DE POLITICAS PARA LA DEFINICION DE FUTUROS PROGRAMAS O PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Los resultados de los estudios permiten afirmar que la propuesta del desarrollo rural se ha constituido en una de las políticas sociales de mayor vigencia y validez para enfrentar la pobreza campesina, por lo cual es fundamental potenciar su aplicación perfeccionando sus estrategias y procedimientos de actuación.

La propuesta del desarrollo rural, por su naturaleza social, es un atributo irrenunciable del Gobierno Nacional, razón por la cual es fundamental otorgarle bases firmes de sostenibilidad, es decir que se mantenga como una herramienta de recurrencia permanente para abordar los problemas de pobreza rural.

Para el efecto el Estado deberá reafirmar su vocación democrática ampliando su espectro administrativo, es decir compartiendo responsabilidades con la institucionalidad local, la sociedad civil y las bases organizadas de los propios beneficiarios.

En este sentido se sugiere que el Estado inicie una apropiada política de facilitación social, de tal suerte que desde su óptica global, mire al conjunto de actores, identifique sus roles o especialidades y brinde las oportunidades para su involucramiento en las diversas áreas en las que se localicen programas o proyectos de desarrollo rural, bajo el principio de que en la sociedad todas las personas y organizaciones tienen un papel que protagonizar.

Para materializar esta política es indispensable que los distintos Gobiernos o Administraciones del Estado, en su momento, acepten la heterogeneidad social y política de las distintas localidades geográficas, y de manera particular en las que se concreten propuestas de desarrollo rural.

De esta manera, se estima que la magnitud y contenidos de un eventual programa de desarrollo rural se constituirá en la respuesta que más se aproxime a las aspiraciones de los campesinos y de sus interlocutores.

En estas condiciones es el Estado, a través del Ministerio de Bienestar Social, quién debe dar continuidad y dinamizar su política social en relación al sector rural, asumiendo el problema y proponiendo soluciones que atenúen la pobreza del campesino.

Para que el Estado continúe asumiendo esta responsabilidad, es fundamental que las futuras inversiones se inscriban en un marco de actuaciones que le garanticen una alta eficiencia y eficacia social y económica de las inversiones a realizarse, con este antecedente se ha configurado un esquema de políticas referenciales que debería observar el futuro programa de desarrollo rural, entorno a los siguientes postulados:

OBJETIVOS

- C. Reducir los índices de pobreza y marginalidad*
- C. Incrementar los ingresos familiares*
- C. Integrar al campesino hacia actividades comercialmente productivas.*
- C. Capitalizar la infraestructura productiva del campesino*
- C. Rentabilizar social y económicamente las inversiones públicas.*

POLITICAS

Las políticas que se han determinado tratan de abordar cuatro instancias que el nuevo programa de desarrollo rural debe considerar:

- La sostenibilidad a partir de un fortalecimiento de la institucionalidad, de la organización y participación campesina, de la conservación de los recursos naturales*
- La atención diferenciada a los campesinos*
- La configuración de programa*
- La localización del programa.*

1. BASES PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

1.1 AMPLIACION DE LA BASE INSTITUCIONAL

Con la finalidad de orientar la mayor participación de la institucionalidad pública y privada, presentes en los territorios en los que se podrían desplegar programas o proyectos de desarrollo rural, se analizó en forma exhaustiva sus posibilidades en el marco jurídico administrativo en que se desenvuelven. De este examen se desprende las posibilidades que estos organismos tienen para vincularse a las actividades en el áreas campesinas, de tal suerte que la política del desarrollo rural sea lo suficientemente sostenible en el mediano y largo plazo.

La ejecución de proyectos sociales, como los que trata el presente informe, requiere desarrollar actividades sustantivamente diferentes a las de la rutina administrativa de las instituciones del sector público. Actividades organizativas, de orientación productiva, de capacitación relativa a las formas económicas y en algunos casos culturales, de generación de tecnologías adecuadas en lo agrícola, ganadero y artesanal, son, por oposición, propias de la sociedad civil en el mundo rural.

La demanda de medios y procedimientos distintos a los procesos administrativos de las entidades públicas, plantea la necesidad de recursos oportunos y procesos indóneos para canalizarlos e invertirlos bajo esquemas más simples y adaptados de los que se cuentan en la administración pública. En fin, el funcionamiento del mundo rural y del mundo administrativo son tan distintos el uno del otro, que acoplarlos constituye una tarea compleja pero no imposible.

Un proceso de adopción de la forma de funcionar del sector público para poder accionar en este tipo de proyectos, requiere no solo de cambios en el comportamiento del personal que hace la administración pública, sino un proceso de cambio y adaptación de los esquemas formales que rigen a las actividades administrativas del sector.

En este sentido, si bien los cambios legales pueden ser importantes, mas lo son los procesos de desarrollo institucional a los que se debe someter a las entidades que operan y a las que se pretende incluirlas en este mundo, que por deformación de sus quehaceres institucionales, se les ha hecho ajeno.

Las restricciones legales no son determinantes o impiden que los entes analizados, se involucren en programas de desarrollo rural. Sin embargo, en la medida en que su participación puede potenciar notablemente este tipo de programas, se percibe como una inversión rentable, la elaboración de propuestas de modificaciones del marco jurídico en el que se desenvuelven, pese a que se prevé que sus resultados se obtendrían en un plazo largo, que tal vez no sea conveniente para el tiempo disponible para formular un nuevo programa.

Aún más redituable, que la inversión en los términos anteriores, sería el emprender en procesos de desarrollo organizacional-institucional de los agentes locales, provinciales y regionales, para potenciar sus capacidades y ventajas relativas. En esta opción, las inversiones podrían ser más fácilmente direccionables, se podrían focalizar por prioridades y se obtendrían resultados durante el proceso, esto es, en un plazo casi inmediato.

La combinación de esfuerzos y capacidades entre los agentes privados (organizaciones campesinas y ONG's) y los organismos de gobierno y administración local y provincial (municipios y consejos) podría ofrecer resultados muy positivos, estables y replicables.

Contar con la experiencia de los organismos desconcentrados (organismos regionales de desarrollo) en las fases de formulación del programa y de los componentes técnicos de los proyectos, podría mejorar la calidad y eficacia de la planificación y garantizar la ejecución de los componentes productivos.

Igual beneficio podría obtenerse de la participación de los organismos sectoriales, bajo acuerdos que se sustenten en programas operativos, más que en convenios marcos y generales, es decir bajo condiciones que les comprometan en recursos y plazos previamente concertados y que determinen su programación operativa.

En síntesis, la lógica de las observaciones es la siguiente :

- 1. Se encontró que la administración del desarrollo rural en el país, no ha alcanzado totalmente los resultados que se propuesto.*
- 2. Las razones podrían estar en : a) el centralismo ; b) el burocratismo ; c) un marco legal no propicio ; d) el desaprovechamiento de las capacidades y posibilidades institucionales locales, provinciales y regionales ; e) malos sistemas de colaboración entre actores ; y, f) la falta de una política nacional de respaldo del sector rural a través de las entidades locales.*
- 3. El PRONADER aunque su orientación es adecuada, no ha superado estas deficiencias significativamente en el proceso de ejecución, porque la coordinación del Ministerio de*

Bienestar Social, no ha superado la dispersión de las entidades centrales y no ha contado con el aporte de las ventajas de las entidades locales, públicas y privadas.

- 4. Los organismos de desarrollo local, provincial y regional, no tienen impedimentos legales para intervenir en el desarrollo rural. Las restricciones jurídicas que soportan, son básicamente, las que son comunes a todo el sector público ecuatoriano.*
- 5. Los municipios y salvo excepciones, los consejos provinciales, no tienen actualmente, la organización, la experiencia, ni el desarrollo institucional adecuado para su intervención en el desarrollo rural. Los cambios a estos factores son posibles. En cambio los organismos regionales, diferenciados entre si, tienen experiencia, vocación institucional y capacidades instaladas, suficientes para coparticipar en los programas de desarrollo rural.*
- 6. Se puede hacer modificaciones de carácter legal para facilitar la intervención de las entidades públicas descentralizadas y aquellas modificaciones deberían beneficiar también a los organismos centrales. Algunas de estas modificaciones y la aplicación de ciertos mecanismos disponibles, podrían dar resultados inmediatos. Otras modificaciones más profundas en el marco legal, implicarían un costo alto en tiempo y esfuerzo. Los beneficios podrían ser limitados, si se emprende cambios legales exclusivamente.*
- 7. Las entidades descentralizadas y no gubernamentales, podrían vincularse beneficiosamente en el desarrollo rural, con la aplicación de procesos de desarrollo institucional sostenidos, que modifiquen las perspectivas de las autoridades, sus capacidades técnicas institucionales y la priorización de sus acciones y asignaciones de recursos.*
- 8. La combinación de cambios legales y desarrollos institucionales, aplicados a entidades del sector público y entidades no gubernamentales, podría dar muy buenos resultados a mediano plazo.*
- 9. Algunos cambios en los términos de negociación con los financistas internacionales, procedimientos sistematizados, canales de asignación y desembolso de recursos, esfuerzos para integrar participación permanente de beneficiarios, contar con el factor de interés de las autoridades locales y más flexibilidad en la selección de componentes en atención a los intereses de los beneficiarios, podrían optimizar la ejecución de un programa de desarrollo rural.*
- 10. Para ilustrar de manera resumida las posibilidades legales que tienen los municipios, consejos provinciales, entidades regionales, las organizaciones campesinas y no gubernamentales, para intervenir como actores en los distintos componentes que incluye la propuesta del desarrollo rural integral, se ha elaborado la matriz que a continuación se presenta.*

De este esquema, puede acotarse que, únicamente el catastro y titulación de tierras rurales, es la actividad que no podría desempeñar ninguno de las entidades analizadas, pues se trata de una función que por su complejidad es propia del Estado. Sin embargo por la prioridad que esto significa en el ordenamiento legal del territorio, pueden llegarse a consensos entre el Gobierno y los Municipios.

Algunas experiencias del Programa Catastro Titulación Rural (CATIR), demuestran que se pueden agilizar estos procesos con la participación más activa de los gobiernos locales.

Las demás actividades pueden ser desempeñadas en función de su vocación y marco legal institucional, sin embargo la vinculación de estos organismos de Desarrollo Rural, estará supeditado como se ha mencionado anteriormente con el potencial crecimiento de sus capacidades organizativas y con el aprovechamiento de sus propias experiencias en acciones de similares cometidos.

1.2 PROPUESTA GENERAL PARA LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE UN PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Con estos antecedentes se ha diseñado una propuesta participativa de las diferentes entidades definiendo la modalidad de involucramiento de los campesinos bajo una concepción organizativa para la producción.

El ámbito del desarrollo rural no puede ser considerado como competencia excluyente de ninguna institución del sector público, dada la amplitud de campos a los que se refiere, a la complejidad de las relaciones que comporta entre las entidades, los recursos de diversa naturaleza que compromete y las personas que actúan como agentes y beneficiarios, y, porque se refiere a procesos de duración más o menos dilatada, que no pueden acotarse a disposiciones administrativas ni disponibilidades externas.

Requiere de una acción concertada, que se inicia con la voluntad política de carácter nacional, pasa por la coordinación del conjunto de agentes institucionales, que pueden contribuir en su ejecución y considera las posibilidades de comprometimiento y las percepciones que tienen sobre su situación, los potenciales beneficiarios.

A continuación se propone un esquema de participación institucional considerando las especialidades y posibilidades de intervenir en un Programa de Desarrollo Rural definiendo sus funciones, cuyo detalle se consigan en el ANEXO No.1

i) ACTOR : GOBIERNO CENTRAL

FUNCIONES:

FORMULACION Y APLICACION DE POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL.

LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA

FINANCIAMIENTO Y CAPTACION DE RECURSOS

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS

DIRECCION COORDINACION Y SUPERVISION GENERAL

ii) ACTOR: GOBIERNO CENTRAL (ENTIDAD FINANCIERA) Y ORGANISMOS PARTICIPANTES

FUNCION:

COFINANCIAMIENTO

iii) ACTOR: GOBIERNO CENTRAL Y ORGANISMOS SECCIONALES (PUBLICOS Y PRIVADOS)

FUNCION:

PROMOCION GENERAL, FORMULACION PARTICIPATIVA DEL PROYECTO

iv) ACTOR: SECTOR PRIVADO U ORGANISMOS SECCIONALES

FUNCIONES:

GERENCIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO

CONTRATACION DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS.

v) ACTOR: GOBIERNO CENTRAL Y BENEFICIARIOS

FUNCION:

EVALUACION PARTICIPATIVA

1.2.1 NIVEL GEOGRAFICO Y SOCIAL DE INTERVENCION

El perímetro más adecuado para la definición de un proyecto no podrá delimitarse únicamente sobre la base de unidades jurídico-administrativas; sin embargo, se considera adecuada que la parroquia sea una base de trabajo para delimitar microregiones sobre las cuales se perfilen las propuestas.

Por nivel "micro-regional", se entenderá el contexto de interacción más inmediato que las comunidades tienen para poder realizar la provisión e intercambio de bienes y servicios más elementales. Su extensión espacial es relativa a las circunstancias específicas, pero sólo incluye aquellos aspectos sociales, económicos, políticos o culturales más próximos a su cotidianidad (y que la condicionan).

Igualmente, por "nivel comunitario", se entenderá la unidad humana, social, cultural y económica, de carácter rural, que puede ser descrita en términos multidisciplinarios, definida por una base territorial y que se caracteriza por el compartir una identidad, una historia, una forma organizativa y un conjunto de problemas que las acciones de Desarrollo Rural deben tratar de solucionar.

1.2.2 PREPARACION DE LAS CONDICIONES DE APLICACION PARA LA ADMINISTRACION Y GESTION DEL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE.

Un eventual nuevo Programa Nacional de Desarrollo Rural, tal vez podría ser elaborado y realizado tomando en consideración criterios como los que se han expuesto en este trabajo. En caso de que se opte por una decisión de esta índole, sería conveniente tomar en cuenta elementos como los que se exponen a continuación, con el propósito de contribuir a preparar adecuadamente las condiciones que permitan su mejor evolución.

i) PROPICIAR EL DIALOGO

Al interior de las unidades de análisis (comunidades, micro-regiones, regiones, el conjunto del país), así como entre ellas, es necesario impulsar el diálogo que favorezca el mejor conocimiento de las problemáticas propias y de manera recíproca. Esto requiere de una amplia convocatoria a los diferentes actores que se desempeñan en cada uno de sus ámbitos de acción.

ii) ORGANIZAR Y ABRIR LOS SISTEMAS DE INFORMACION

La información debe abrirse para las distintas fases de un proyecto, tales como: diagnósticos; conocimientos acumulados sobre diverso tipo de temas; instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que actúan en determinados territorios; fuentes de financiamiento y asistencia técnica; evaluaciones realizadas, errores cometidos, lecciones extraídas; etc.

iii) DISPOSITIVOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS

Cuando realmente existe la voluntad política, las propuestas se concretan. Pero más vale apoyar a una dinámica social imparable y anticiparse a la exigencia, preparando los espacios jurídico-administrativos que permitan el encuentro para el diálogo, análisis y la identificación de problemas y soluciones comunes a los actores sociales heterogéneos.

El momento histórico parece indicar que, sin descartar otras opciones, la mejor alternativa actual es la de legitimar un espacio asociado al nivel de gobierno municipal. En la actualidad se están gestando varias iniciativas en esta línea.

Las nuevas opciones en desarrollo rural deberán considerar e incorporar este factor. Es muy probable que las necesidades reales desborden a las respuestas formales de cambio institucional, de ahí que la persistencia por una mayor autonomía de estos es una necesidad sentida, sin embargo, hasta que esto ocurra, sus roles a desempeñar deberán inscribirse en sus posibilidades de actuación.

iv) DIMENSIONAR EL ALCANCE DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO EN FUNCION DE LAS POLITICAS SOCIALES.

La reducción del aparato estatal es un hecho, al igual que el crecimiento de la sociedad civil por ocupar el espacio abandonado. Pero tras ésta afirmación se esconden afanes de todo tipo.

junto a ONG's serias, experimentadas, que trabajan con un gran compromiso social, sentido ético y alta eficiencia, actúan otras instituciones que impulsan objetivos y prácticas que un sistema organizado de convivencia debería controlar.

El Estado sigue siendo la expresión máxima del interés nacional y en todos los planos - el desarrollo rural entre muchos otros más -, puede y debe asumir un papel de orientación general y control. Esto deberá estar reflejado en el diseño de las nuevas estructuras a proponer.

Las organizaciones públicas especializadas, aunque reduzcan y simplifiquen su papel, deben retener su función de defensores de los grandes intereses nacionales y éstos deberán estar expresados en una política social gestada en forma participativa.

1.3 ORGANIZACION CAMPESINA CON FINES PRODUCTIVOS

i) FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION ENTORNO A PROPUESTAS DE PRODUCCION Y DE INFRAESTRUCTURA

Es un hecho generalizado que el nivel organizacional del campesino ecuatoriano es deficitario, puesto que las agrupaciones sociales se conformaron fundamentalmente con un carácter reivindicativo para acceder a la propiedad de la tierra. En estas circunstancias la propuestas a formularse necesariamente deben considerar como estrategias la introducción de nuevos objetivos con propósitos concretos y en torno a temas productivos, y de participación en la construcción y operación de la infraestructura física.

ii) ORGANIZACION DE JOVENES RURALES

Para que el programa tenga sostenibilidad futura, es incuestionable que debe involucrar de manera prioritaria a los jóvenes campesinos, bajo el entendido que son los sujetos más susceptibles a los cambios y a las innovaciones tecnológicas. Igualmente en este caso la organización debe girar entorno a propuestas productivas.

iii) ORGANIZACION DE MUJERES

Es un hecho que la participación de la mujer campesina tiene una doble connotación, la atención al hogar y al mismo tiempo las actividades productivas que generan alimentos o algún excedente monetario para el gasto familiar, en ausencia del esposo asume toda la responsabilidad sobre la familia. En estas circunstancias el programa incentivará la conformación de asociaciones de mujeres con fines productivos. Estas asociaciones igualmente, serán objeto de capacitación en materia de nutrición y de salud.

1.4 CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

El Programa contemplará un manejo integrado de agua, tierras y bosques con el propósito de que estos recursos que por su escasa magnitud en las economías campesinas, puedan ser mantenidos, recuperados y adecuadamente utilizados a fin de que la intensidad de uso, particularmente de las tierras, adviertan los menores impactos o puedan ser atenuados a base de una reposición nutricional y manejos adecuados.

2. ATENCION DIFERENCIADA SEGUN TIPOLOGIA CAMPESINA

2.1 CAMPESINOS POBRES

Las variables que caracterizan al grupos son: alta fragmentación de las unidades productivas, alto porcentaje de tenencia de la tierra informal, uso intensivo del suelo, deterioro de los recursos naturales, carencia de los servicios públicos mínimos, alta desnutrición infantil, alta deserción y repetición escolar. Alta migración de la población económicamente activa (jefes de hogar y jóvenes).

Estas condiciones permiten afirmar que estos grupos humanos, se hallan en procesos crónicos de empobrecimiento.

Sugerencias:

El eje para llegar con la atención del Estado a estos grupos será posible únicamente a través del fortalecimiento de las organizaciones, ya que de esta manera se facilitará el direccionamiento y la canalización de las propuestas específicas que se formulen.

Dinamizar la unidad productiva a través del impulso de sistemas integrados de producción agropecuaria. Esto quiere decir la optimización de los escasos recursos naturales que dispone. Distribuyendo los espacios de la UPA, en actividades que cubran fundamentalmente su dieta alimenticia: cereales, leguminosas, especies menores.

Concomitantemente, se capacitará al campesino, en el manejo integral de la unidad productiva, considerando destrezas para el manejo de la tierra con la finalidad de atenuar los procesos erosivos y posibilitar su recuperación.

El Programa deberá considerar procesos de inducción para la innovación o perfeccionamiento del manejo de la finca a través de al conformación de grupos de productores y parcelas modelos a las cuales se les dotará insumos y materiales, que serán recuperables para replicar las experiencias en un espectro de mayor amplitud.

2.2 MINIFUNDISTAS ARTESANALES

Cuando se determinó la importancia de atención, estos campesinos no alcanzaron la máxima prioridad sino a partir de alta, puesto que sus características determinan una menor pobreza.

En este grupo se advierte un menor fraccionamiento de la tierra y el uso es menos intensivo que en la tipología anterior. La informalidad de la tenencia de la tierra es similar al anterior grupo. La producción agrícola no es destinada solamente el autoconsumo.

La presencia de asalariados agrícolas y no agrícolas caracterizan al grupo, particularmente por la existencia de artesanías. Esta circunstancia se explica porque los campesinos la obtener ingresos adicionales, pueden contratar mano de obra para actividades agrícolas en sus propiedades.

La dotación de los servicios públicos es menos carencial que en el grupo anterior, sin que ello signifique una disminución del déficit. Se mantiene como alta, la desnutrición infantil y la deserción y repetición escolar. Existe migración de la población económicamente activa (jefes de hogar y jóvenes).

Entre las ventajas se debe advertir que su relacionamiento con el mercado, les facilita absorber nuevos conceptos y destrezas para el mejoramiento de sus unidades productivas agropecuarias y artesanales.

Sugerencias

Para este grupo de campesinos convendría impulsar el agrupamiento de productores según afinidades, para canalizar tecnologías y recursos financieros.

Estos campesinos por las condiciones que presentan podrían organizarse en pequeñas empresas agropecuarias o artesanales.

Para el efecto la tecnología debería apuntar al fomento de productos agrícolas y artesanales que sean competitivos tanto en los mercados locales como en los externos.

Una línea de trabajo podría ser la vinculación de estos productores con industrias y entidades comerciales que podrían absorber su producción.

2.3 MINIFUNDISTAS ARTESANALES Y CAMPESINOS

Este grupo tiene mucha similitud de pobreza con el primero, minifundio generalizado, poca disponibilidad de tierra agrícola, pero su diferencia radica en que estos campesinos en alguna medida tienen unidades artesanales de carácter familiar, pero que de todas maneras no insumen mano de obra adicional.

Presentan similares características en cuanto a carencia de servicios, desnutrición infantil y educación

Sugerencias

Igual que para el primer grupo, será necesario el fortalecimiento de las organizaciones para dinamizar la unidad productiva a través del impulso de sistemas integrados de producción agropecuaria.

En este caso el Programa a más de considerar procesos de inducción para la innovación o perfeccionamiento del manejo de la finca a través de la conformación de grupos de productores y parcelas modelos, incorporará un componente específico para la capacitación y organización de grupos de artesanos, a quienes se les facilitara la adquisición de herramientas y tecnología.

2.4 CAMPESINOS MINIFUNDISTAS

Se trata de parroquias cuyas superficies geográficas son superiores a las anteriores, en muchos casos a los anteriores grupos, debido a que estos campesinos mantienen en usufructo tierras comunitarias en los páramos.

Proporcionalmente las tierras cultivadas en manos de pequeños agricultores es menor en relación a los otros grupos, pero la intensidad en el uso de la tierra es muy alta.

El porcentaje de agricultores por cuenta propia agropecuarios es alto, incluso superior al promedio nacional, lo cual se explica por la disponibilidad de tierras individuales y colectivas.

Se advierte la ausencia de influencia empresarial no agropecuaria.

En algunas parroquias se aprecia la presencia de asalariados y obreros agropecuarios.

La dotación de servicios, es exigua o no existe; y los índices de calidad de vida mantienen el bajo nivel que los demás grupos.

Sugerencias

El programa en este caso debe considerar dos espacios de trabajo; uno para las tierras individuales y otro para las comunitarias.

Para el primero la capacitación y transferencia debe realizarse por la vía de la organización de los productores entorno a cultivos destinados al autoconsumo y para los mercados nacionales.

Para las tierras de comunidad, el programa inducirá a que su utilización se inscriba en criterios de recuperación y conservación de los recursos naturales, por la vía de la reforestación o el pastoreo extensivo de ganado mayor y menor.

2.5 ASALARIADOS

Tanto en los estudios de caso, cuanto en las investigaciones para la definición de tipologías campesinas, se advierte la presencia de asalariados vinculados al trabajo agropecuario y extra-predial, en el ámbito local y regional.

Este grupo de campesinos, normalmente no son sujetos de los beneficios que impulsan los Programas de Desarrollo Rural por no disponer de propiedades rústicas; y, sus actividades ocupacionales se hallan en función de la demanda de empleos proveniente de los propios campesinos, de la empresa agraria y de otras fuentes de empleo no agropecuario.

Sugerencias

Para este grupo de campesinos, la opción para integrarse a las propuestas de programas de desarrollo rural, estarían supeditadas a la consecución de financiamiento para adquisición de tierras, contemplado en la Ley de Desarrollo Agrario vigente.

Para quienes no accedan al recurso predial, éstos pueden organizarse en grupos de productores agroindustriales, artesanales, forestales y solicitar financiamiento considerado en el Programa a proponerse en estos rubros.

2.6 ASPECTOS DE GENERO

La presencia de la mujer en la vida rural cada vez adquiere mayor protagonismo en la medida en que las condiciones de pobreza obligan al hombre a buscar nuevos ingresos fuera de sus localidades.

En esta situación asume las tareas productivas además de solucionar las carencias de servicios y atención a la familia.

Esta realidad se halla presente en todos los grupos analizados, pero con mayor énfasis en las provincias de la sierra, y de manera particular en los grupos con características artesanales.

Sugerencias

El Programa debe tomar en cuenta tres líneas de trabajo: las relacionadas al acceso o mejoramiento de los servicios básicos, las de atención a la familia y las destinadas a producción.

Para lo primero, establecerá la debida coordinación con las entidades especializadas para la dotación o adecuación de los servicios básicos.

Para lo segundo, desplegará un amplio programa de capacitación en nutrición y salud

En cuanto a lo tercero, se fomentará la asociación de mujeres o su integración a grupos mixtos para la capacitación entorno a iniciativas productivas agropecuarias o artesanales.

3. CONFIGURACION DEL PROGRAMA

Sobre la alternativa que adopte el Gobierno Nacional en la selección de prioridades y en la ubicación de parroquias a ser beneficiadas por el Programa, será conveniente definir el ámbito de actuaciones.

El Banco Mundial, en su Informe de la Pobreza en el Ecuador, sugiere que para reducirla es necesario movilizar recursos públicos hacia programas básicos de salud, nutrición y para incrementar los activos de los pobres⁴.

Entre los activos señala que "las inversiones en infraestructura basadas en la demanda -desde caminos hasta sistemas de riego y desde electricidad hasta suministro de agua a los hogares- pueden traducirse en una mayor integración de los pobres del sector rural a los mercados, reduciendo así su dependencia en la agricultura de subsistencia y aumentando su demanda en actividades no agrícolas del sector".

Recomienda respaldar al actual mercado informal de tierras para ayudar a mejorar el acceso

⁴ ILDIS: Informe Social, 1996

de los agricultores pobres a este recurso, lo cual puede aumentar la equidad sin reducir la eficiencia, toda vez que estos productores hacen una agricultura intensiva, para el efecto se pueden canalizar fondos de donaciones y de otras fuentes.

Sugiere impulsar la titulación de tierras como una acción que permita formalizar la propiedad rural y a partir de este requisito ser sujeto de financiamiento para emprender en la producción de la pequeña agricultura.

Considera importante integrar a la mujer en las actividades organizativas con fines productivos y sociales.

En materia de dotación de los servicios públicos (educación, salubridad, electrificación, vivienda) debe ser una responsabilidad de las Entidades Especializadas, puesto que el rol del desarrollo rural sostenible se inscribe en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas, tomando como centro de actuación el apoyo y fomento a la producción de los pequeños campesinos.

Sobre estas bases se han definido los componentes del Programa:

3.1 CAPACITACION CAMPESINA Y TRANSFERENCIA TECNOLOGIA

Como se manifestó anteriormente este componente y sus contenidos serán la base estratégica para involucrar a los beneficiarios en la ejecución y operación futura del Programa. Definirá los cultivos y actividades pecuarias potencialmente desarrollables.

Sus contenidos deberán formularse a partir de diagnósticos microregionales, lo cual quiere decir evaluar el grado organizativo de las agrupaciones campesinas y definir las tecnologías productivas que utilizan los campesinos en actividades prediales y extraprediales.

El componente definirá las modalidades de transferencia y la participación en su ejecución sea del Estado o de la sociedad civil.

3.2 COMERCIALIZACION, POST-PRODUCCION Y AGROINDUSTRIA RURAL

La opción para desarrollar una acción que sea pertinente en materia de mercadeo se posibilitará a través de las organizaciones de grupos de pequeños productores.

El Programa reducirá la presencia de la excesiva intermediación comercial por medio de una vinculación de los grupos de pequeños productores con los proveedores tales como supermercados, comisariatos y mercados mayoristas.

Establecerá nexos entre los pequeños agricultores organizados y la agroindustria definiendo acuerdos para la provisión de productos en función de volúmenes y precios.

Con la finalidad de que estos acuerdos sean sostenibles se plantearan compromisos para que la asistencia técnica, para determinados renglones productivos, pueda ser financiada por la agroindustria, de esta manera se garantizará el flujo oportuno de materia prima.

Artesanalmente se estimulará la producción de conservas, jaleas, mermeladas, envasados de

hortalizas, etc, a través de grupos de mujeres y hombres jóvenes, que generalmente carecen de tierras pero que son los más susceptibles al cambio tecnológico.

A fin de lograr mejores precios, los grupos campesinos aplicarán tratamientos sencillos a los productos agrícolas cosechados, a fin de mejorar su presentación y calidad en los mercados.

3.3 INFRAESTRUCTURA DE RIEGO

Este componente será formulado luego de efectuar un inventario de acequias o canales y de verificar el listado de usuarios, con fines de mejoramiento y rehabilitación de la actual infraestructura que sirva a los pequeños productores.

Adicionalmente, será conveniente investigar otras alternativas de fuentes hídricas susceptibles de ser utilizadas y destinadas al riego de estos productores.

Paralelamente a estas acciones será necesario definir un programa de capacitación del riego parcelario que asegure la optimización de este recurso. Igualmente se integrará a este programa de capacitación aspectos de carácter administrativo para la gestión del agua dirigido a los usuarios.

3.4 FORESTACION Y MANEJO DE SUELOS

Los diagnósticos determinarán las áreas susceptibles de forestación y de conservación en el caso de existir las.

En materia de suelos se determinarán los grados de erosión y modalidades de recuperación y manejo y se integrarán a los programas de capacitación y transferencia de tecnología.

3.5 TRANSPORTES Y VIALIDAD

Las evaluaciones regionales detallarán en inventarios la actual infraestructura vial, las necesidades de mejoramiento o si es del caso la apertura de caminos, priorizando los sitios de potencial productivo.

3.6 CREDITO

Los requerimientos financieros serán estimados sobre la base de las actividades agropecuarias a desarrollarse e igualmente a partir de las expectativas por implementar o fomentar otras de carácter extrapredial.

El crédito deberá constituirse en un elemento de inducción para que el productor aprenda a gestionarlo y utilizarlo.

Para lo primero, se consideran líneas de crédito colectivo para agrupaciones de productores, de jóvenes y de mujeres, destinados a financiar microproyectos productivos, debidamente asistidos en una primera instancia por técnicos del programa.

El crédito individual se canalizará para actividades prediales y extraprediales pero con un acompañamiento de asistencia técnica.

Para la operación del crédito, se integrarán entidades locales intermediarias que ofrezcan cofinanciamiento, y modalidades de préstamos adaptables a las condiciones de los productores (garantías crediticias).

Para los casos en que no pueda ser factible la incorporación de entidades financieras locales o entes financieros manejados por las organizaciones de base o de segundo grado, se insistirá para que el Banco de Fomento adecue sus estructuras administrativas a las condiciones de los pequeños productores.

3.6 ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Con la finalidad de que el campesino pueda hacer uso financiero de sus propios activos, será fundamental apoyarle para que sus tierras se hallen respaldadas por las escrituras correspondientes; adicionalmente el Programa podría promocionar si lo creyere conveniente la política gubernamental, para que en un marco de ponderación y tranquilidad pueda canalizar recursos financieros de fuentes alternas para la adquisición de tierras.

4. PROPUESTA DE LOCALIZACION DEL PROGRAMA

El estudio, luego de ponderar 20 indicadores en función de la tipología, aplicados al Censo Agropecuario de 1974, del Censo de Población y Vivienda de 1990 y de otros referentes, presenta una subdivisión de acuerdo a las valoraciones que obtuvieron las parroquias.

En efecto, sobre un valor máximo de 160 puntos (prioridad absoluta) se verificó que los valores reales máximo y mínimo sean entre 110 y 20 puntos, respectivamente.

La ponderación se hizo entre los siguientes puntajes:

110	a	90 (máxima prioridad)	=	34 parroquias
89	a	65 (alta prioridad)	=	95 "
64	a	45 (prioridad media)	=	75 "
44	a	20 (baja prioridad)	=	37 "

Total

241 parroquias

Esta forma de la curva de distribución parece adecuada para la elección de áreas de intervención en los programas para combatir la pobreza rural, por cierto, centrando la investigación en las áreas (polígonos) con mayor presencia de zonas de máxima y alta prioridad.

DEFINICION DE POLIGONOS (SUPERFICIE Y POBLACION RURAL)

La forma de identificación de los polígonos constituye una inserción de la tipología inicial presentada por el IICA - tipo 1 (T1) campesinos pobres; tipo 2 (T2) minifundistas de características artesanales; tipo 3 (T3) minifundistas de características artesanales y campesinos; y, de tipo 4 (T4) - en las cuatro prioridades definidas segdn los pesos de carencias encontradas: máxima, alta, media y baja.

Los polígonos se han cartografiado tomando como referencias mayores a la provincia, al cantón y luego las parroquias. (ANEXO No.2)

Para efectos de la cartografía, se aplican colores que identifican las prioridades, dejando las tipologías como referencias para los futuros estudios de factibilidad y diseño.

4.1 SUGERENCIAS PARA LA LOCALIZACION DEL PROGRAMA

Con la finalidad de proponer las zonas de atención preferencial, se estructuró, de manera sumaria, el cuadro No. 1, que integra las tipologías y las prioridades, al tiempo que determina la población y superficie que deberían ser atendidas.

CUADRO No. 1

ECUADOR: AGRUPAMIENTO DE PARROQUIAS POBRES, SEGUN TIPOS Y PRIORIDADES, 1996

TIPOS Y PRIORIDADES	Número Parroquias	Población Rural (Hab.)	Superficie Geográfica (has.)
CAMPESINOS POBRES			
Máxima prioridad	16	55688	151300
Alta prioridad	16	44370	176600
Media prioridad	9	25125	64100
Baja prioridad	2	4863	12100
Subtotal	43	130046	404100
MIFUNDISTAS DE CARACTERISTICAS ARTESANALES			
Máxima prioridad	0	-	-
Alta prioridad	26	170730	505060
Media prioridad	34	174081	145900
Baja prioridad	9	61766	84200
Subtotal	69	406577	735160
MINIFUNDISTAS DE CARACTERISTICAS ARTESANALES Y CAMPESINAS			
Máxima prioridad	10	47485	64200
Alta prioridad	23	75253	103700
Media prioridad	5	23190	15800
Baja prioridad	-	-	-
Subtotal	38	145928	183700

CAMPESINOS MINIFUNDISTAS

<i>Máxima prioridad</i>	8	42798	231300
<i>Alta prioridad</i>	30	95629	437600
<i>Media prioridad</i>	27	106306	467800
<i>Baja prioridad</i>	26	81676	528000
Subtotal	91	326409	1664700

TOTAL NACIONAL

<i>Máxima prioridad</i>	34	145971	446800
<i>Alta prioridad</i>	95	385982	1222960
<i>Media prioridad</i>	75	328702	693600
<i>Baja prioridad</i>	37	148305	624300
TOTAL	241	1008960	2987660

De acuerdo a los procedimientos establecidos, se identificaron 241 parroquias rurales, pertenecientes a 46 cantones de 14 provincias de la sierra y costa.

4.1.1 ALTERNATIVAS

Un eventual Programa de Desarrollo Rural, podría optar sus decisiones en función de las prioridades que se han definido en el presente estudio.

A continuación se señala la cobertura en términos de población y superficie geográfica, que implicaría optar por cada una de esas opciones.

MAXIMA PRIORIDAD (UNO)

De las 241 parroquias, 34 de ellas (14%), requieren de una máxima e inmediata atención, y cubre a una población rural estimada en 146 mil habitantes asentados en un territorio de 446.800 has., lo que representa el 14 y 15% de la superficie y población totales consideradas.

La población y cobertura geográfica que implica esta prioridad es la siguiente:

TIPOLOGIA	No Parr.	Hab.	Sup.(has.)
- Campesinos pobres	16	55688	151300
- Minifundistas			
- C. artesanales	-	-	-
- Minifundistas			
- Cartas campesinas	10	47485	64200
- Campesinos minifundistas	8	42798	231300
Total	34	45971	446800

ALTA PRIORIDAD (DOS)

Alcanza a 95 de las 241 parroquias (40%). Por la magnitud de población y superficie, esta prioridad se le atribuye la mayor importancia pues abarca una población de 385982 hab. y a un territorio de 1222960 has., lo que representa el 38 y 41% en relación al total de estas dos dimensiones.

La población y cobertura geográfica correspondiente a esta prioridad es la siguiente:

TIPOLOGIA	No Parr.	Hab.	Sup. (ha.)
<i>Campesinos pobres</i>	16	44370	176600
<i>Minifundistas c. artesanales</i>	26	170730	505060
<i>Minifundistas c. artesa. campes.</i>	23	77253	103700
<i>Campesinos minifundistas</i>	30	95629	437600
Total	95	385982	1222960

MEDIANA PRIORIDAD (TRES)

Son 75 de las 241 parroquias (31%). La población por atenderse estaría alrededor de 328702 hab. asentados en un territorio de 693600 has., esto representa canalizar la atención al 33% y al 23% , de las personas y áreas consideradas en el estudio.

La población y cobertura geográfica correspondiente a esta prioridad es la siguiente:

TIPOLOGIA	No. Parr.	Hab.	Sup.(has)
<i>Campesinos pobres</i>	9	25125	64100
<i>Minifundistas c. artesanos</i>	34	174081	145900
<i>Minifundistas c. artesanos cam.</i>	6	23190	15800
<i>Campesinos minifundistas</i>	26	106306	467800
Total	75	328702	693600

BAJA PRIORIDAD (CUATRO)

Son 37 de las 241 parroquias, esto es el 15%. La población por atenderse estaría alrededor de 148305 hab. asentados en un territorio de 624400 has., esto representa canalizar la atención al 15 % y al 21% , de las personas y áreas consideradas en el estudio.

La población y cobertura geográfica correspondiente a esta prioridad es la siguiente:



TIPOLOGIA	No. Parr.	Hab.	Sup. (has.)
- Campesinos pobres	2	4863	12100
- Minifundistas c.artesanales	9	61766	84200
- Minifundistas c. artes.campesinas	-	-	-
- Campesinos minifundistas	26	81676	528000
Total	37	148305	624300

5. ENTIDADES, DURACION Y FINANCIAMIENTO

5.1 ENTIDAD EJECUTORA

De acuerdo a las políticas estatales vigentes, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, para atender los requerimientos de los campesinos pobres, es competencia del Ministerio de Bienestar Social y en estas circunstancias, será la instancia política y administrativa al más alto nivel que dirija el Programa a proponerse.

5.2 Duración y financiamiento

El programa de desarrollo rural sostenible, parte de la premisa que la política es de Estado y a largo plazo.

El Programa deberá considerar dos etapas. La primera, de preparación con una duración de hasta 6 meses y la segunda, para la ejecución entre 6 a 20 años.

Por la magnitud de la inversión que significará cualquiera de las alternativas que se adopte, el financiamiento se originará en fuentes externas y la aportación de la contraparte nacional podría tener como fuente de recursos, un crédito del Banco del Estado bajo el patrocinio del Ministerio de Bienestar Social; de esta manera, se evitaría las contingencias que presenta el Presupuesto General del Estado y que se observan en el cofinanciamiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER).



Visión y lineamiento
para la formulación
del programa nacional
de desarrollo sostenible