

Ecuador 307.1412 18478d 1983.

para eje-  
en el sector

1983

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA EJECUCION DE PROGRAMAS EN EL SECTOR RURAL  
MARGINAL DEL ECUADOR

DIEGO LONDOÑO R.

IICA  
# 22369  
1983

Quito, junio, 1983



OBR. DE RESERVA  
NO SALIR DE LA BIBLIOTECA  
II CA-CIDIA



DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA EJECUCION  
DE PROGRAMAS EN EL SECTOR RURAL MARGINAL DEL  
ECUADOR

DR. DIEGO LONDOÑO R.  
ESPECIALISTA DESARROLLO RURAL  
IICA- ECUADOR

(VERSION PRELIMINAR)

QUITO, JUNIO - 1983

69  
20  
175

## TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
I. INTRODUCCION	1
II. EL SECTOR RURAL MARGINAL EN ECUADOR	2
III. PROGRAMAS PARA EL SECTOR RURAL MARGINAL	6
1. Los servicios agrícolas	6
2. Los servicios de extensión	7
3. La Misión Andina	8
4. La Reforma Agraria	10
5. La Dirección de Desarrollo Rural	12
6. Los Proyectos Integrados de Desarrollo Agropecuario	13
7. El Fondo de desarrollo rural marginal, FODERUMA	16
8. El Plan Nacional de Desarrollo 1980-84	17
8.1 Los proyectos de desarrollo comunitario.	17
8.2 Los proyectos de desarrollo rural integral.	19
9. Las organizaciones privadas de desarrollo	21
IV. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL	25
1. El modelo de aplicación global de estrategias	25
1.1 Sin especificación del tipo de clientela.	25
1.2 Con definición de la clientela	26





	PAGINA
2. El enfoque por Proyectos	26
2.1 Antecedentes	26
2.2 Los Proyectos integrados de desarrollo agropecuario PIDA	29
2.3 La Unidad Ejecutora del Proyecto Tungurahua	31
2.4 Los Proyectos de desarrollo comunitario del MAG	32
2.5 El Subsistema para el desarrollo rural integral.	36
2.5.1 La Secretaría de Desarrollo Rural Integral	36
2.5.2 Las Unidades Ejecutoras de los Proyectos DRI.	41
2.5.3 Otros desarrollos institucionales DRI	45
V. RESUMEN y CONCLUSIONES	47



## INTRODUCCION

Ecuador, como otros países de latinoamérica, ha venido ejecutando durante las últimas décadas programas orientados a eliminar la marginalidad existente en el sector rural.

El éxito de esos intentos ha sido variable pero entre otras cosas, ha permitido aplicar diversos tipos de organización institucional. Su análisis, sin duda, permitirá generar nuevas ideas que contribuyan a avanzar en la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más apropiadas.

Se conseguirá entonces identificar canales más adecuados para la entrega eficiente y eficaz de los bienes y servicios destinados a la población beneficiaria de Programas y Proyectos de desarrollo rural.

El documento contiene un resumen de la problemática del sector rural marginal en Ecuador y de los diferentes enfoques, que a través del tiempo, se han aplicado en búsqueda de alternativas para su solución.

Se detallan y clasifican luego los diferentes modelos de organización institucional aplicados, esperando que el material incluido sea de utilidad para quienes deban poner nuevas alternativas institucionales de organización para servir a una población cuyos problemas y características hacen obsoletos los esquemas tradicionales y rápidamente sobrepasan a los que durante el proceso se van generando.







El analfabetismo es cuatro veces mayor en el campo (35.2%) que en la ciudad (8.7%).

El subempleo rural es sin duda, uno de los principales problemas a enfrentar. Alrededor de 865.000 personas que se clasifican como subempleados (familiares de productores no remunerados, trabajadores ocasionales y productores con explotaciones menores de 1 hectárea) representan el 65% de la población agrícola económicamente activa, lo que equivale del 20 al 40% de desocupación abierta.

La escasa disponibilidad de servicios en el área rural se refleja en las siguientes cifras: hay 1 médico por cada 10.000 personas, 88.6% de las casas no disponen de luz eléctrica, 86.8% no cuentan con ningún tipo de servicios sanitarios; únicamente el 15% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, se dedica a la construcción de vías secundarias y la casi totalidad de la población rural está fuera del cubrimiento del sistema de seguridad social. El gasto público/habitante es tres veces mayor en zonas urbanas que en las rurales.

La nutrición es deficiente estimándose un déficit de 43% de proteínas y 14% de calorías; la mortalidad infantil, 70/1000 en 1975 y 15/1000 para niños de 1-5 años es superior a la de los demás países latinoamericanos.

La estructura de la tenencia de la tierra sigue siendo característica del esquema latifundio-minifundio con 0.3% de las propiedades mayores de 50 hectáreas, ocupando el 36.6% de la superficie, mientras que, 66.8% de -





las propiedades menores de 5 hectáreas solamente disponen de 6.7% de la tierra. De aproximadamente 834 mil familias rurales, el 28.7% poseen menos de 1 hectárea y 38.3% cuentan con explotaciones de 1 a 5 hectáreas, o sea que el 67% de la población conforma el sector minifundista, 25% no posee tierra y el 8% son dueños de medianas y grandes explotaciones.

La distribución del ingreso es deficiente (índice de Ginny 0.6 en 1975); más del 60% de la población vive bajo condiciones de pobreza y el 70% de la económicamente activa del sector rural recibe menos de \$1.360 sucres mensuales. Sin embargo, el ingreso per cápita, para el país, pasó de US\$ 795 dólares anuales a fines de 1978.

En resumen, en el sector rural marginal ecuatoriano se localizan alrededor de dos millones de personas afectadas; entre otros, por problemas de desocupación, subempleo, escaso acceso a recursos de producción y servicios del Estado, lo que ha resultado en amplia diseminación de la pobreza en el área.

b) De producción:

La producción de cultivos durante el período 1970-77 creció anualmente a un ritmo superior al de la población en solamente 0.4% y el estancamiento o la declínación en niveles de producción y productividad ha sido especialmente notorio en cereales (se importa 92% del trigo requerido), cebada, maíz suave, sorgo y avena, leguminosas de grano y tubérculos.



En fincas menores de 5 hectáreas se produce el 45% del maíz suave, 31% de la yuca, 39% de la papa y 40% del fréjol nacional. Además 60% o más de las especies porcina, ovina, equina y avícola se localizan en explotaciones menores de 10 has lo que demuestra la importancia del sector de pequeños productores para satisfacer la demanda por productos básicos.

En 1978 las exportaciones agropecuarias equivalían al 55.2% del total nacional siendo los tres principales productos de origen agrícola, banano, café y cacao en cuya producción tienen gran importancia los pequeños y medianos agricultores.

Las proyecciones de demanda para 1985 de los productos alimenticios de consumo masivo indican que en el caso del trigo, si continúa el incremento anual actual, la demanda se duplicará, la de raíces y tubérculo se incrementará en 20%, el consumo de fréjol y habas se duplicará y se triplicará el de arveja.

En resumen, el problema existente es agudo, tanto desde el punto de vista humano (marginalidad y pobreza) como del de la producción de alimentos esenciales para satisfacer una demanda creciente por parte de la población urbana.



### III. PROGRAMAS PARA EL SECTOR RURAL MARGINAL

El Estado, y las organizaciones privadas de desarrollo, han diseñado y ejecutado diversos programas orientados a superar la situación de marginalidad y pobreza en el sector rural y a mejorar los bajos índices de producción y productividad agropecuaria.

Se presentan en forma cronológica, los diferentes enfoques metodológicos que, para atender al sector rural marginal, se han aplicado en Ecuador.

#### 1. Los Servicios Agrícolas

Los denominados servicios agrícolas se inician en el año de 1912 y funcionan bajo esa modalidad hasta 1941 se relacionan con el apareamiento de los agrónomos, como - profesión. Es la Quinta Normal de Agricultura "Luis A. Martínez", la pionera en ofrecer programas prácticos de educación formal, para preparar técnica en agronomía y - son los Prácticos Agrícolas egresados de la "Quinta Normal de Ambato", los primeros que realizan actividades que pueden catalogarse como de asistencia técnica en el campo.

En 1930 se funda en Quito la Escuela Superior de Agricultura "Galo Almeida", que luego se convierte en la Facultad de Ingeniería Agronómica y Medicina Veterinaria de la Universidad Central del Ecuador.

Los Técnicos egresados antes de 1945, se dedican principalmente al mejoramiento de los cultivos y al control - de plagas y enfermedades, sin que se desarrollen planes - específicos de capacitación para los agricultores.



Institucionalmente, fue la Dirección General de Agricultura y Bosques del Ministerio de Agricultura e Industrias, la que asumió la responsabilidad estatal de ofrecer los servicios agropecuarios.

## 2. Servicios de Extensión Agrícola

En 1945 se establece el Departamento de Extensión Agrícola, dentro de la Dirección Técnica de Agricultura - del Ministerio de Economía.

Entre sus objetivos estaban los de prestar asistencia a los agricultores, y enseñarles prácticas adecuadas de cultivo. El trabajo se realizaba a nivel individual y sus resultados fueron poco satisfactorios. En 1954 se firma un Convenio con el Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura de los Estados Unidos (SCIA), posteriormente denominado Punto IV, para organizar un programa nacional de extensión agrícola.

Se tomó como fundamento para su acción la filosofía, objetivos, programación, organización y metodología de ejecución de los esquemas de extensión desarrollados para los Estados Unidos de América. En 1957 funcionaban 16 Agencias y un Departamento de Información, que editaba y distribuía boletines divulgativos a los agricultores. El personal técnico recibió adiestramiento en el trabajo de Extensión Agrícola, en varios eventos de capacitación.

En 1958, el Ministerio de Fomento firma un nuevo convenio con el SCIA mediante el cual el Proyecto de Extensión Agrícola se convirtió en Servicio Nacional de Exten-





sión Agrícola el cual a partir de 1960, es traspasado en su totalidad al Gobierno del Ecuador, que en 1961, organiza la Dirección Nacional de Extensión Agrícola.

Este Programa trabajó mediante asesoramiento directo al agricultor, al joven rural a través de los clubes 4F y con las amas de casa en actividades de Economía doméstica.

Sus objetivos fundamentales se orientaban a conseguir mayor producción y productividad agrícola, como medio para alcanzar mejores niveles de vida de la población rural.

Su metodología fue muy cuestionada, por estimarse que su enfoque era muy tecnicista, poco participativo, y desvinculado de los aspectos estructurales y socio-económicos de las áreas rurales.

Los beneficiarios de servicio fueron principalmente los medianos y grandes agricultores. Los servicios de Extensión Agrícola funcionaron hasta 1976, cuando fueron integrados a la Misión Andina Rural.

### 3. La Misión Andina

En 1963 mediante convenio entre el BID y el Gobierno del Ecuador se inicia un programa de integración del campesinado destinado a promover la incorporación de la población indígena a la vida activa económica, cultural y social de la nación. Promueve la organización jurídica de las comunidades campesinas, la conformación de los cabildos o cuerpos directivos de las comunidades y la or



ganización de cooperativas, de grupo de agricultores, clubes de amas de casa y de clubes juveniles.

Con el propósito de ejecutar el programa indicado se constituye jurídicamente la Misión Andina del Ecuador en enero de 1964.

Su metodología de trabajo fue el desarrollo de la comunidad a través de:

- Acciones para desencadenar una dinámica social aceleradora del proceso de desarrollo y de la autogestión campesina.
- Promoción de la integración de las comunidades de base a la vida nacional para extraerlas del marginamiento y evitar que el desarrollo acentúe los desequilibrios regionales y sectoriales existentes.
- Crear una infraestructura básica a bajo costo para el Estado, mediante la construcción de servicios por esfuerzo propio y ayuda mutua.

El programa se ejecutó hasta 1973 cuando fue integrado al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Tuvo el mérito de ser el primer intento de beneficiar específicamente a los agricultores marginados y a la población indígena de la sierra.



4. La Reforma Agraria<sup>1/</sup>

La Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, define sus objetivos como encaminados a corregir los defectos de la estructura agraria, mejorar la distribución y utilización de la tierra, aumentar la producción y uproductividad, eliminar las formas precarias de tenencia y umejorar el nivel de vida del campesino mediante acciones técnicas económicas y sociales.

La Ley de abolición del trabajo precario en los agricultores fue expedida en septiembre de 1970. Prohibió la explotación de la tierra en forma de parcelas arrendadas, fincas, desmontes, partidos, arrimados y otros sistemas de trabajo precario y declara que los trabajadores no están obligados a pagar cánones de arrendamiento ni a uentregar productos o prestar servicios al dueño a cambio del usufructo de las tierras ajenas en que trabajan; pero el 9 de noviembre de 1970, en el Registro Oficial No. 95, aparece un Capítulo que debe añadirse a la Ley de Abolición del Trabajo Precario, mediante el cual se restringe su ualcance y contenido y se udeja limitado el derecho en favor de quienes hubieren permanecido en predios ajenos en uvirtud de contratos por los cuales hubieren pagado dinero, trabajo o productos; y al mismo tiempo, se condiciona el derecho a pedir la expropiación al hecho de no mantener en propiedad extensiones de tierra igual o mayor a la que legalmente podrían demandar.

El decreto 1001 dictado en diciembre de 1970 consti-

---

<sup>1/</sup> Tomado de "Evaluación de la Reforma Agraria Ecuatoriana. 1964-1976". MAG-JUNAPLA-IERAC - Resumen del Informe General. Quito, Ecuador 124 pp.



tuye un complemento valioso en materia de abolición de la tenencia precaria, y que declara de utilidad pública y sujeta a expropiación e inmediata ocupación todas las tierras destinadas al cultivo del arroz que estuvieren explotadas por sembradores u otros tenedores precarios e implanta un trámite administrativo, ágil y sencillo, para lograr la afectación.

Por último la Ley de Reforma Agraria de 1973 deroga todas las leyes anteriores sobre la materia y parecería - que se trata de un instrumento mucho más avanzado, dado que su objetivo ya no sería únicamente el de corregir los defectos de la actual estructura agraria, sino que la reforma se ha de identificar como un "proceso de cambio" gradual y ordenado de la estructura agraria en los aspectos económico, cultural, social y político. Declara que el proceso se ejecutará mediante operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra, juntamente - con los recursos de crédito, educación, tecnología, etc.

Los principios básicos fundamentales del proceso constituirán en la selección de regiones, zonas y sectores de intervención prioritaria, en los cuales ha de operarse la transformación de la estructura productiva y la concentración de inversiones para lograr los objetivos de la Ley.

El IERAC ha intervenido en 1'113.460 hectáreas, para beneficiar a 85.435 familias. Sin embargo, el área efectivamente afectada, por reversión o expropiación hasta 1976, es de sólo 850.124 hectáreas, para 63.751 beneficiarios; de aquellas se han dispuesto hasta diciembre de 1976, por adjudicación y/o legalización, 433.091 hectáreas, lo que in-





dica que a esa fecha restaba por adjudicarse 417.023 has. que, en su mayor parte, corresponden a causas ya resueltas y tierras en las que los campesinos están asentados.

La comparación de las cifras anteriores con el número de familias que contemplaban los planes, que fue el de 172.000 y la superficie, así mismo prevista, que fue de 1'980.000 hectáreas, demuestra que se ha alcanzado el 37% y el 43% de lo que, respectivamente, estuvo previsto. Estas realizaciones y, además, las de colonización sólo contaron, con el 29.6% del financiamiento en los Planes.

A pesar de los cambios realizados, la estructura de tenencia de la tierra sigue caracterizándose por la polarización latifundio-minifundio, pues, por un lado persiste una notable concentración de la propiedad en pocas manos y por otro, se ha agravado el problema del minifundio.

Por no haberse cambiado la estructura de tenencia de la tierra de manera esencial, tampoco se han cumplido en la magnitud prevista los otros objetivos, tales como redistribución del ingreso, acceso y participación en el poder y elevación del nivel de vida de la masa campesina, entre los fundamentales.

##### 5. La dirección de desarrollo rural

En 1973, con la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la creación del Ministerio de la Producción, se establece la Dirección General de Desarrollo Rural, que asume los servicios de Extensión Agrícola y a los Programas de Desarrollo de la Comunidad de la Misión Andina del Ecuador.



Se inicia, un período de análisis y cuestionamiento a las metodologías que se venían aplicando, dando origen a los programas de organización y capacitación campesina.

Se califica al poblador rural, al cual los servicios estatales deben atender. Se insiste en que la asistencia técnica agropecuaria estatal, debe ser selectiva y estar dirigida a los pequeños y medianos agricultores y a los campesinos beneficiarios de la reforma agraria.

Se define como estrategia para la acción a los proyectos de desarrollo rural integral para superar las acciones aislada y de muy limitada incidencia en el grupo campesino. Se propone, atención prioritaria a la capacitación y organización campesina, para fortalecer sus bases económicas y sociales.

En consecuencia, a partir de 1975, orienta su acción a la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural integral.

Se formulan documentos-proyecto para Tungurahua y Quiñag-Penipe, obteniéndose financiación para el primero de ellos a través del BIRF.

#### 6. Los Proyectos integrados de desarrollo agropecuario PIDA.

En 1977 se produce una nueva reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería que establece la dirección de desarrollo campesino y como unidades operativas, a nivel de campo, a los Proyectos integrados de desarrollo agropecuario.



Se los localiza preferentemente en zonas de riego, reforma agraria, colonización y con condiciones económicas deprimidas, pero que dispongan de recursos naturales para el incremento de la producción y la productividad.

Se asignaron como funciones de los PIDA las siguientes:

- a) Realizar estudios de diagnóstico en el área de jurisdicción del Proyecto con el fin de planificar la utilización eficiente de los recursos disponibles en cada una de las unidades de producción agropecuarias y, en su conjunto, propendiendo al incremento de la producción y productividad;
- b) Determinar las alternativas de acción para el desarrollo del área del Proyecto en función de los recursos disponibles y de las políticas y prioridades asignadas por el Nivel Ejecutivo;
- c) Formular el Proyecto, en función de las normas técnicas impartidas por el Departamento de Proyectos Específicos de la Dirección General de Planificación y por la Unidad de Programación de la Dirección Zonal Agropecuaria, el cual deberá comprender un conjunto de actividades estrechamente ligadas a la promoción del desarrollo agropecuario, tales como obras de infraestructura básica, asistencia técnica interdisciplinaria, organización institucional, servicios especializados de apoyo, redistribución de ingresos y desarrollo comunitario, entre otros;
- d) Asistir al productor en la preparación de planes de inversión a nivel de su unidad de producción agrope-



cuaria, en el cual conste el plan de explotación, se definan sus objetivos, metas físicas y plazos, se establezca un programa de inversiones y se recomienden acciones que deban realizarse con recursos propios y de crédito;

- e) Dirigir y supervisar al productor en la ejecución de las inversiones del plan y en la adopción de la tecnología aplicable para alcanzar los objetivos y metas propuestas, de acuerdo con las normas técnicas impartidas por las Direcciones Generales Operativas, así como en el uso oportuno y adecuado de los recursos disponibles, tanto físicos como financieros y humanos y en la presentación de informes, de progreso, que requieran tanto los Niveles Operativos del Ministerio, como las instituciones de crédito;
- f) Solicitar oportunamente a la Dirección Zonal Agropecuaria, los servicios especializados de apoyo para atender los requerimientos de la ejecución de las actividades del proyecto;
- g) Promover la organización y la participación de la población campesina en la ejecución de los proyectos, mediante iniciativas y acciones destinadas al fortalecimiento institucional, al desarrollo comunitario y al mejoramiento del nivel de vida rural;
- h) Realizar la coordinación entre las instituciones del sector público agropecuario que participan en las actividades del Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario y presentar recomendaciones para el fortalecimiento de acciones integradas que permitan el cabal cumplimiento de las actividades del proyecto.





Se identifican 18 áreas para el funcionamiento de los PIDA, pero en la práctica, únicamente superaron la fase de formulación tres de ellos. Se destaca el trabajo realizado en el PIDA Quimiag-Penipe en donde se inician investigaciones sobre sistemas y tecnología local de producción, y la aplicación de mecanismos para coordinación institucional y manejo de Proyectos que posteriormente serían utilizados en el diseño de la estrategia de desarrollo rural integral y en el montaje de los proyectos correspondientes.

#### 7. Fondo de Desarrollo Rural Marginal

El decreto 2490 de 8 de Mayo de 1978 del Consejo Supremo de Gobierno creó en el Banco Central del Ecuador el Fondo de desarrollo del sector rural marginal (FODERUMA) con el objeto de canalizar recursos financieros y técnicos hacia los sectores marginados del campo.

El propósito no consistía en introducir "modernismos" ajenos a la realidad socio-cultural campesina, sino más bien, en buscar soluciones auto-generadas por los propios grupos campesinos interesados. A través de la formación de organizaciones vivas de gestión propia y con el apoyo financiero y técnico del Banco Central, se pretende resolver problemas tales como el incremento de su producción y productividad, mejorar sus condiciones y su calidad humana de vida, manteniendo su idiosincracia cultural y social<sup>1/</sup>.

De esta manera, FODERUMA se hace presente como un programa rural a partir de las organizaciones campesinas, co-

---

<sup>1/</sup> Pachano Abelardo. Asignación selectiva de liquidez. La selectividad en el manejo de la política monetaria en el caso ecuatoriano. Quito, mayo - 1982, 24 pp.



como un mecanismo de política selectiva de financiamiento, pero con una metodología apropiada a la realidad económica-social de un significativo número de ecuatorianos, que se caracteriza por la PARTICIPACION organizada del sector campesino.

A través de una selección previa de PROYECTOS DE DESARROLLO, que son fraguados por las propias organizaciones campesinas, se conjugan, la acción campesina con las soluciones técnicas, humanas y de recursos económicos que proporciona el Instituto Emisor. Por eso, la ley orgánica del FODERUMA define que los recursos destinados por el Banco Central del Ecuador deben apoyar, promover y financiar PROYECTOS específicos de desarrollo rural en beneficio directo de los campesinos marginados.

FODERUMA trabaja actualmente en 17 de las 21 Provincias del Ecuador, ejecuta 69 proyectos con 185.000 beneficiarios.

## 8. El Plan Nacional de Desarrollo 1980-84

El Gobierno Nacional aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1980-84) 1/, dentro del cual el desarrollo rural se constituye en uno de los objetivos prioritarios, orientados a expandir la producción y a posibilitar el acceso de la población campesina a los beneficios del desarrollo nacional.

### 8.1 El Desarrollo Rural Sectorial

El Plan establece un programa de desarrollo rural sectorial para atender áreas no incluidas en el programa

---

1/ Consejo Nacional de Desarrollo CONADE-Plan Nacional de Desarrollo 1980-84. Resumen de Políticas y Programas Sectoriales.



de desarrollo rural integral, cuya estrategia hace én fasis en la orientación social de las acciones a realizar, dirigidas a beneficiar a los grupos de población más rezagados particularmente los que se hallan organizados o son susceptibles de organizacion.

El último programa está bajo responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que a través de la - División de Desarrollo Campesino deberá ejecutar los Proyectos de Desarrollo Comunitario orientados al fortalecimiento de las organizaciones campesinas, mediante la identificación, programación y ejecución de actividades de apoyo a la producción y la provisión de servicios e infraestructura social básica, que permita robustecer las bases económicas y sociales de las organizaciones y mejorar las condiciones de vida de sus asociados.

En cumplimiento a esta estrategia, se ha procedido a la elaboración y ejecución de 21 proyectos de desarrollo comunitario, para lo cual la Junta Monetaria ha aprobado un financiamiento de trescientos millones de sucres (S/. 300'000.000), los mismos que serán canalizados a través del Fondo de Desarrollo Rural Marginal FODERUMA.

Con la realización de las obras de infraestructura social básica y la provisión de los servicios de apoyo a la producción, que se ha programado en cada uno de los proyectos, se incorporará a la producción agropecuaria un total de 22.748 hectáreas que se hallan en poder de 5.591 familias de escasos recursos agrupadas en 58 organizaciones campesinas de 17 provincias del País.



## 8.2 El Desarrollo Rural Integral

El Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 define además, la ejecución de un programa de carácter multisectorial: desarrollo rural integral a implementarse en 17 áreas geográficas (mapa N° 1), determinadas en función de sus características socioeconómicas, y con participación de los diferentes organismos del sector público debidamente coordinados.

Se define al desarrollo rural integral como orientado a beneficiar a los grupos de población rural más rezagados que no han sido adecuadamente atendidos por los servicios del Estado: campesinos marginados, asalariados rurales y pequeños productores particularmente los que actualmente conforman organizaciones campesinas o sean susceptibles de integrarlas en el futuro.

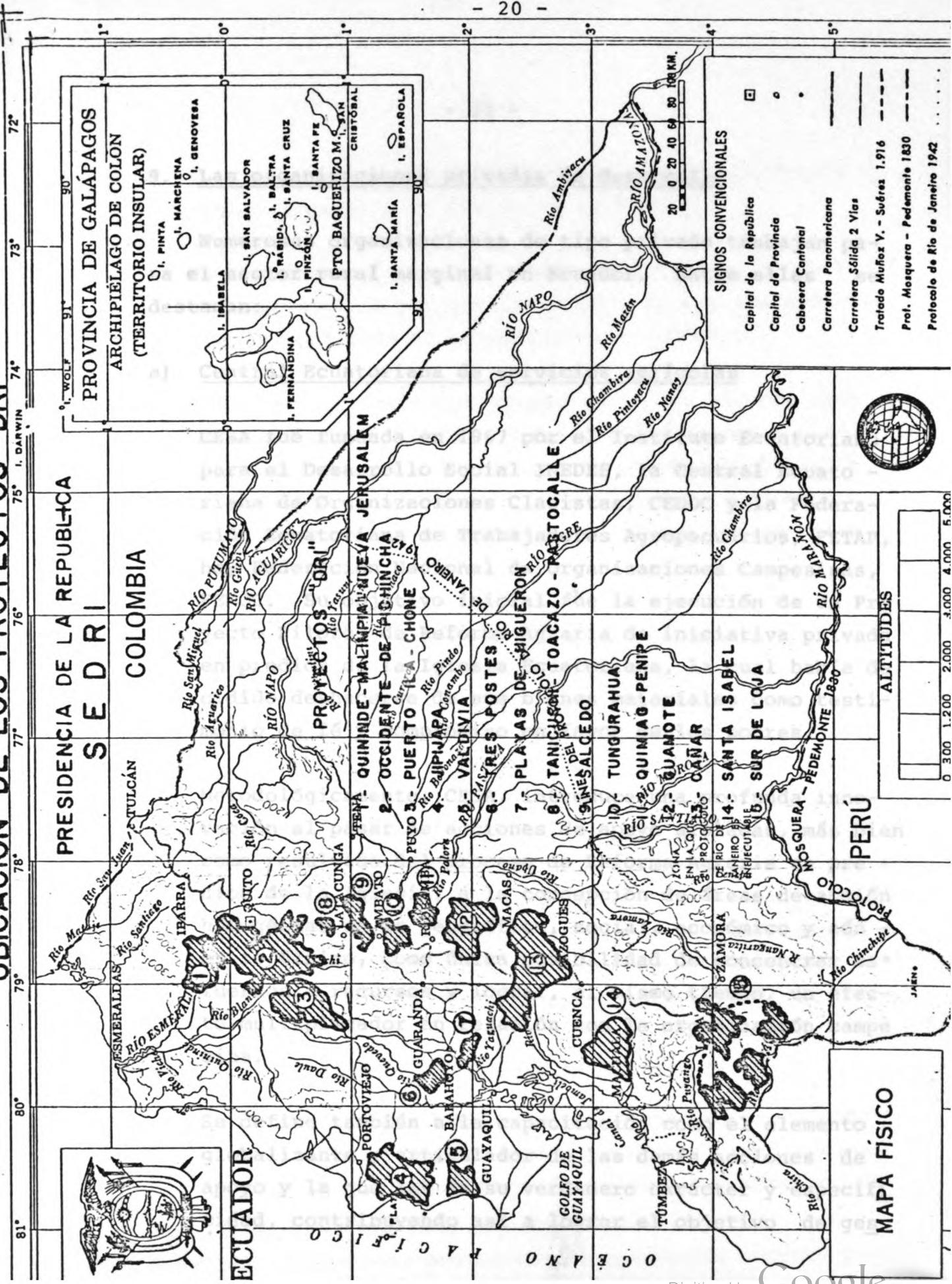
La ejecución de este programa supone la definición de áreas geográficas determinadas en función de sus características socio-económicas; la intervención del Estado en forma coordinada mediante la participación de todos los organismos que operen en el área rural; la existencia de una organización campesina que siendo la interlocutora frente al sector público, actúe como expresión de las necesidades sentidas, demande servicios, sea usuaria de los mismos y en última instancia, agente que consolide el verdadero desarrollo de la población marginada.

Los Proyectos cubren 1.2 millones de hectáreas, benefician a 465.000 personas y representan una inversión de 4.300 millones de sucres en cinco años.





# UBICACION DE LOS PROYECTOS "DRI"



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
**S E D R I**  
COLOMBIA

PROVINCIA DE GALÁPAGOS  
ARCHIPIELAGO DE COLON  
(TERRITORIO INSULAR)

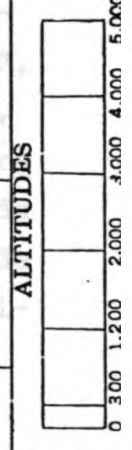
- I. PINTA
- I. MARCHENA
- I. GENOVESA
- I. ISABELA
- I. SAN SALVADOR
- I. RABIDIL
- I. BALTRA
- I. SANTA CRUZ
- I. FERNANDINA
- I. PINZÓN
- I. SANTA FE
- PTO. BAQUEHIZO M. I. SAN CRISTÓBAL
- I. SANTA MARÍA
- I. ESPAROLA

PROYECTOS "DRI"

1. QUINDE - MALINPIA - NUEVA JERUSALEM
2. OCCIDENTE DE PICHINCHA
3. PUERTO - CHONE
4. BARRIO - VALDIVIA
5. TRES POSTES
6. PLAYAS DE FIGUERON
7. TANIGUASON - TOACAZO - PASTOCALLE
8. TUNGURAHUA
9. QUIMIAG - PENIPE
10. GUANOTE
11. CAÑAR
12. SANTA ISABEL
13. SUR DE LOJA
14. MOSQUERA - PEDEMONTE

SIGNOS CONVENCIONALES

□	Capital de la República
◻	Capital de Provincia
•	Cabecera Cantonal
—	Carretera Panamericana
—	Carretera Sólida 2 Vías
- - -	Tratado Muffoz Y. - Suñes 1.916
- - -	Prot. Mosquera - Pedemonte 1830
.....	Protocolo de Rio de Janeiro 1942



PERÚ

MAPA FÍSICO



9. Las organizaciones privadas de desarrollo

Numerosas organizaciones de tipo privado trabajan para el sector rural marginal en Ecuador. Entre ellas se destacan:

a) Central Ecuatoriana de servicios agrícolas

CESA fué fundada en 1967 por el Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social INEDES, la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas, CEDOC y la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Agropecuarios, FETAP, hoy Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC. Su objetivo inicial fue la ejecución de un Proyecto Piloto de Reforma Agraria de iniciativa privada en predios de la Iglesia Ecuatoriana, la cual había decidido deshacerse de sus bienes materiales como testimonio de fé y compromiso en favor de los pobres.

Metodológicamente, CESA, introduce una profunda innovación al pasar de acciones de apoyo aisladas, más bien como resultado del proceso de Reforma Agraria en predios de la Iglesia; a la concepción de áreas de acción homogéneas en lo geográfico, social, económico y aún en lo étnico, como única posibilidad de concentrar esfuerzos, recursos y lograr, al mismo tiempo, un efecto multiplicador en relación con la organización campesina.

Se define también a la capacitación como el elemento globalizante y articulador de las demás acciones de apoyo y la que les da su verdadero carácter y especificidad, contribuyendo así a lograr el objetivo de ges



ción autónoma y solidaridad social entre los grupos so  
ciales ligados a la acción de la Central<sup>1/</sup>

Sus programas tienen como base la actividad producti-  
va agropecuaria por ser generadora de los ingresos que  
son la condición de autodesarrollo campesino.

CESA intenta articular su actividad con algunos pro-  
gramas o proyectos del sector público (riego, crédi-  
to especialmente), convencida de que su colaboración  
le permite sugerir vías o modalidades de acción que  
lleguen más eficientemente a los grupos más necesita-  
dos del campo.

El programa de capacitación campesina se desarrollo  
propiamente como una experiencia: como ensayos, tan-  
teos y revisiones con los que se procura lograr una  
mejor comprensión de las situaciones y una mejor adap-  
tación de las respuestas a éstas <sup>2/</sup>

La población atendida está integrada por hombres y  
mujeres, adultos y jóvenes, con predominancia de je-  
fes de familia. Ellos pertenecen a 130 organizacio-  
nes que agrupan cada una a un número de familias que  
fluctúa entre 10 y 100, lo que representa una pobla-  
ción de 30.000 personas ubicadas en 8 provincias.

b) Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio <sup>2/</sup>

El FEPP, establecido en 1971, es una Institución de  
promoción y asistencia social, que opera principalmen-  
te como agente educador y financiera en proyectos de

---

<sup>1/</sup> CESA - Un apoyo al desarrollo campesino - Quito, mayo 1980.

<sup>2/</sup> ALOP-FOLADE, Taller sobre metodologías de capacitación campesina y e-  
ducación popular, Volúmen 2-Conocoto (Ecuador) Enero 1981.



desarrollo con grupos marginados rurales y urbanos, su finalidad es la promoción integral liberadora de los grupos marginados rurales y urbanos, mediante:

- a) la concientización y organización de los mismos;
- b) el financiamiento de las actividades que permitan transformar sus condiciones de vida.

Para el logro de sus finalidades el FEPP realiza:

Programas de educación popular para el mejoramiento del nivel de conciencia y organización de los grupos, promueve el financiamiento requerido a las organizaciones de base, directamente o a través de otras instituciones, proporciona asistencia técnica y asesoramiento jurídico a las organizaciones que lo soliciten y coordina sus actividades con organismos nacionales e internacionales que se identifique con los fines de la institución.

Está presente el FEPP con su acción directa en 15 provincias, atendiendo a 4.500 familias aproximadamente. Se trata generalmente de grupos pequeños bastante homogéneos, marginados, pero con un mínimo de organización social. Casi siempre están temporalmente atendidos por promotores de base (sacerdotes, voluntarios) y la actividad del FEPP se integra en planes más globales de desarrollo social. Muchos de los grupos atendidos pertenecen también a alguna organización de segundo grado.

c) Fundaciones Brethren & Unida<sup>1/</sup>

Las fundaciones Brethren y Unida funcionaron independientemente durante el período 1958-68. A partir de

---

<sup>1/</sup> ALOP-FOLADE, Taller sobre metodologías de capacitación campesina y educación popular. Volumen 2. Conocoto (Ecuador) Enero 1981.





este último año se fusionaron con los siguientes objetivos:

- Propiciar la organización de la comunidad en los aspectos gremiales, buscando la movilización del campesino hacia la consecución de una estructura social más justa.
- Desarrollar acciones de salubridad, educación básica y agropecuarias tendientes a elevar el nivel de vida del campesino marginal, apoyando con ello los procesos de movilización antes mencionados.
- Fortalecer las economías campesinas con el propósito de que la familia disponga del mínimo de condiciones que le arranquen del estado de postración en el que se encuentra, a niveles de vida más humanos.

Las fundaciones trabajan con cuatro zonas que abarcan tres provincias atendiendo aproximadamente a 35.000 personas en las zonas de Otavalo, Nor-Oriente y Nor-Occidente de Pichincha y Esmeraldas.

d) Otras organizaciones

Debe mencionarse además, el trabajo realizado a través

- de:
- Comité de la Campaña Mundial contra el hambre.
  - Comité económico de Proyectos
  - Comité del Fondo Económico de Préstamos.
  - Secretariado Nacional de Promoción Humana de la Conferencia episcopal ecuatoriana.
  - Fundación ecuatoriana de desarrollo social.
  - Asociación Latinoamericana de organizaciones de promoción.



#### IV. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

La descripción de los programas diseñados y ejecutados para enfrentar la marginalidad en el sector rural del Ecuador, permite intentar un análisis del desarrollo institucional que se ha producido.

Con fines meramente didácticos se divide el proceso descrito en dos fases cuyas características esenciales se describen a continuación.

##### 1. El modelo de aplicación global de estrategias

###### 1.1 Sin especificación del tipo de clientela

La primera fase del desarrollo institucional se tipifica por una aplicación global de las estrategias diseñadas. Ello quiere decir que los programas estaban orientados a una población no debidamente caracterizada y tratando de conseguir el mayor cubrimiento geográfico posible.

Es así como los "servicios agrícolas" y los "servicios de extensión" se definen para prestar asistencia técnica a los agricultores sin determinar a que clase de productores ni a cuales regiones se daría prioridad.

Es esta una de las causas por las cuales las evaluaciones realizadas sobre estos dos programas indican claramente que sus beneficiarios fueron los medianos y grandes productores quienes por sus características económicas y sociales podrían acceder fácilmente a ellos, mientras que los agricultores del sector marginado no tuvieron oportunidad de hacerlo.



Otra característica de este modelo lo constituye la centralización administrativa como base para la toma de decisiones.

## 1.2 Con definición de la clientela

La creación de la Misión Andina constituye también el primer intento de establecer servicios específicamente orientados a enfrentar la marginalidad rural. Sin embargo, la definición del cubrimiento geográfico continuó siendo impreciso y el esquema institucional para ejecutar el programa era también de tipo centralizado.

En este mismo grupo pueden incluirse los programas ejecutados por organizaciones privadas, que como la Brethren y Unida, atienden a población marginada en zonas geográficas dispersas aunque sin duda se introduce un mayor grado de descentralización en sus esquemas institucionales.

## 2. El Enfoque por proyectos

### 2.1 Antecedentes

La organización institucional en base a proyectos específicos a desarrollarse en áreas geográficas delimitadas y para una población objetivo previamente calificada (marginados del sector rural) tiene sus primeras manifestaciones con la ejecución del programa de reforma agraria por parte del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC.

En 1974 se dividió el país en ocho regiones y 33 zonas de intervención en las cuales se debían confor



mar unidades operativas específicas lo cual no se lo realizó sino parcialmente. Dichas unidades tenían algunas características de unidades ejecutoras de proyectos, pero carecían de una apropiada delegación para la toma de decisiones.

Al conformarse CESA, adoptó el modelo de trabajo en Proyectos específicos. Establece criterios de selección para las áreas de trabajo y de los grupos beneficiarios así como guías metodológicas para la elaboración de diagnósticos de situación y formulación de proyectos.

Para ejecutar los Proyectos, CESA se organiza con base en un núcleo central con sede en Quito encargado de impulsar, coordinar, apoyar y administrar y asignar responsabilidades de áreas encargados del trabajo directo con los campesinos.

Este esquema representa un avance hacia la descentralización administrativa y un intento de dar mayor participación a los beneficiarios en el manejo de los Proyectos.

Al establecerse FODERUMA, igualmente decide trabajar por Proyectos originados en solicitudes de la comunidad al promotor de FODERUMA quien con un equipo de apoyo de la misma comunidad elabora el diagnóstico inicial, indispensable para las acciones inmediatas a las cuales se asignan fondos.

Estas acciones inmediata en ningún caso reemplazan los programas integrales, sino que facilitan la inserción del promotor en la comunidad, afirman la confianza en FODERUMA y facilitan la aceptación y participación de





la comunidad en el proceso del diagnóstico integral, como base para las acciones globales<sup>1/</sup>

Paralelamente con la implementación de las acciones inmediatas, se elabora el diagnóstico mediante una conformación contínua de los análisis y valoraciones de la comunidad con ayuda del promotor de FODERUMA, para así poder llegar a una definición conjunta de proyectos integrales.

Una vez identificadas las prioridades mediante - el diagnóstico, se elaboran los proyectos y se determinan las estrategias más adecuadas para su inmediata ejecución.

El seguimiento y evaluación contínua de los proyectos permite determinar la consistencia entre objetivos, estrategias y recursos para obtener acciones integradas al menor costo posible. Una vez cumplidos los objetivos, o al mismo tiempo que los objetivos van siendo cumplidos, la comunidad y el promotor nuevamente empezarán el proceso de actualización del diagnóstico y elaboración de nuevos proyectos según las nuevas condiciones y circunstancias.

Este proceso contínuo de microplanificación permite hacer cambios en los objetivos y estrategias en caso de que la evaluación muestre la necesidad de tales cambios.

En resumen, se aplica una estrategia de investigación-acción en la cual el Promotor FODERUMA y la organi

---

<sup>1/</sup> Banco Central del Ecuador- Documentos básicos de FODERUMA Quito. 135 pp.



zación campesina beneficiaria interactúan para la ejecución del Proyecto. Existe, a nivel central una estructura de apoyo y administración general del Fondo. El grado de descentralización logrado no es, sin embargo, mayor que en los modelos previamente analizados.

## 2.2 Los Proyectos integrados de desarrollo agropecuario PIDA

La disponibilidad de recursos humanos, físicos y económicos, asignados a los proyectos integrados de desarrollo agropecuario (PIDA) eran en general, inferiores a los requeridos para cubrir en su totalidad el área incluida y atender eficiente y oportunamente la población potencial de beneficiarios.

Ello hizo necesario diseñar y aplicar métodos de trabajo, que permitirán un uso más eficiente de los recursos, para alcanzar los objetivos y metas preestablecidos.

Parte fundamental de la estrategia era la definición de un esquema orgánico-funcional acorde con la situación real de los proyectos para agilizar su formulación, ejecución y evaluación. Se lograría así otorgar un mayor grado de delegación de funciones a los diferentes niveles en el proceso de toma de decisiones, estimulando las capacidades directivas del personal, su responsabilidad y su desarrollo técnico profesional.

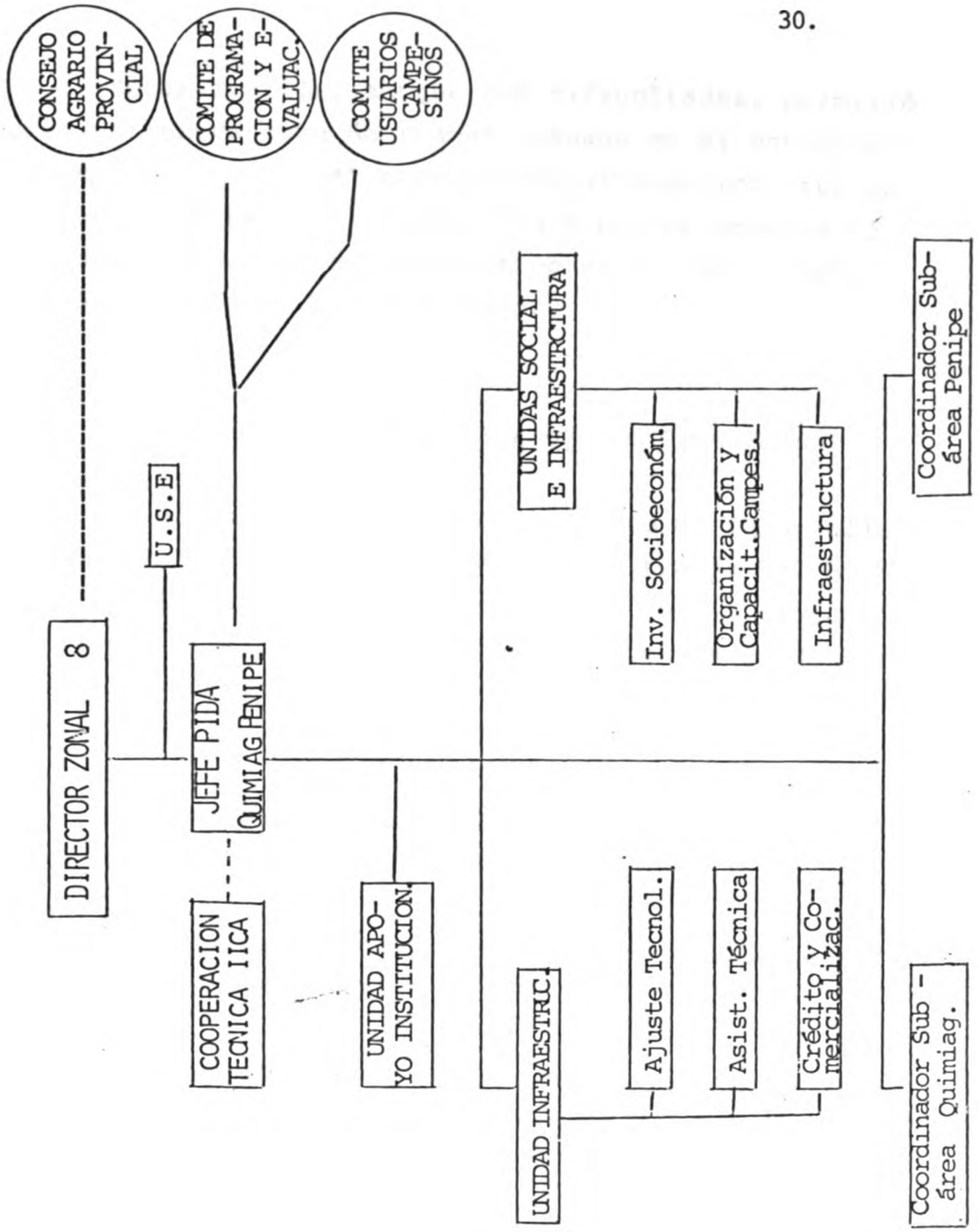
Un intento para cumplir con lo arriba expresado, se hizo en el PIDA Quimiag-Penipe cuyo personal analizó varias alternativas de organización adoptando lo que se indica en el gráfico N° 1.



Gráfico No. 1

PROYECTO INTEGRADO DE DESARROLLO AGROPECUARIO QUIMIAG-PENIPE

ESTRUCTURA ORGANICO-FUNCIONAL





Su aplicación, aunque con dificultades, permitió iniciar una nueva fase de trabajo basada en el concepto de "Manejo de Proyectos" cuyo principal beneficio fué la capacitación de personal nacional que posteriormente ha desempeñado importantes funciones en el diseño e implementación del modelo DRI en Ecuador.

### 2.3 La Unidad Ejecutora del Proyecto Tungurahua

Tungurahua fué el primer proyecto de desarrollo rural integral que obtuvo financiación a través del BIRF. En el Convenio de préstamo se estableció que la ejecución del Proyecto sería responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería para lo cual debería crear y poner en funcionamiento la Unidad Ejecutora del Proyecto.

Por acuerdo Ministerial 0226, Junio 6, 1979, se conformó la Unidad Ejecutora con los siguientes niveles:

- a) Directivo, conformado por la Junta Coordinadora y el Director del Proyecto.
- b) Asesor, integrado por la Junta Asesora con representantes de las instituciones participantes a nivel regional.
- c) Operativo, con el personal técnico y profesional del Proyecto.
- d) Auxiliar, con personal administrativo y financiero de la Unidad.

Se establece que la Unidad Ejecutora gozará de descen





tralización administrativa y financiera, siendo nombrado su director por el Ministro de Agricultura y Ganadería.

Finalmente, por acuerdo Ministerial N° 0219 de Julio 16-1982, dicha Unidad Ejecutora es incorporada al Subsistema para el desarrollo rural integral.

Tungurahua se constituye en el primer Proyecto de desarrollo rural en organizarse con base en una Unidad Ejecutora con suficiente autonomía técnica y administrativa y su experiencia ha sido muy importante para definir la conformación de las Unidades Ejecutoras de los PDRI cuya ejecución se inició con posterioridad.

#### 2.4 Los Proyectos de desarrollo comunitario del MAG

Teniendo como marco de referencia lo dispuesto en el Reglamento Orgánico Funcional del MAG se ha estructurado un modelo de organización para los Proyectos de desarrollo comunitario cuyas características principales son:

- Permitir una adecuada descentralización en la toma de decisiones a nivel de proyecto.
- Establecer mecanismos apropiados de programación, coordinación, ejecución, control, supervisión, seguimiento y evaluación, de actividades en los diferentes niveles responsables de los P.D.C.
- Destacar la importancia de la participación de la organización campesina en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación de los proyectos.



- Ser flexible su adaptación a circunstancias cambiantes durante las diferentes fases de la vida del proyecto.

La Organización P.D.C. está constituida por los siguientes niveles:

- a) De política, a cargo del Ministro de Agricultura y Ganadería.
- b) De Programación, Coordinación, Supervisión y Evaluación, a cargo del Nivel Central, de la División de Desarrollo Campesino.
- c) De Programación y Ejecución, a cargo de las Direcciones Provinciales, Núcleos Bases de Desarrollo Campesino y de los Comités Ejecutivos de los proyectos.
- d) De financiamiento, a cargo de:
  - FODERUMA
  - Las asignaciones que para el efecto consten en el presupuesto general del Estado; y,
  - De otras fuentes financieras específicamente conseguidas para el efecto.

Para la implementación de los niveles b) y c) se propone un esquema orgánico funcional, compuesto de dos partes: la primera responde a la estructura existente del MAG, como apoyo a los proyectos, y la segunda constituye el esquema para su ejecución (Gráfico N° 2).

Está compuesta a su vez de tres niveles operativos:

- a) Nivel Local

Integrado por:

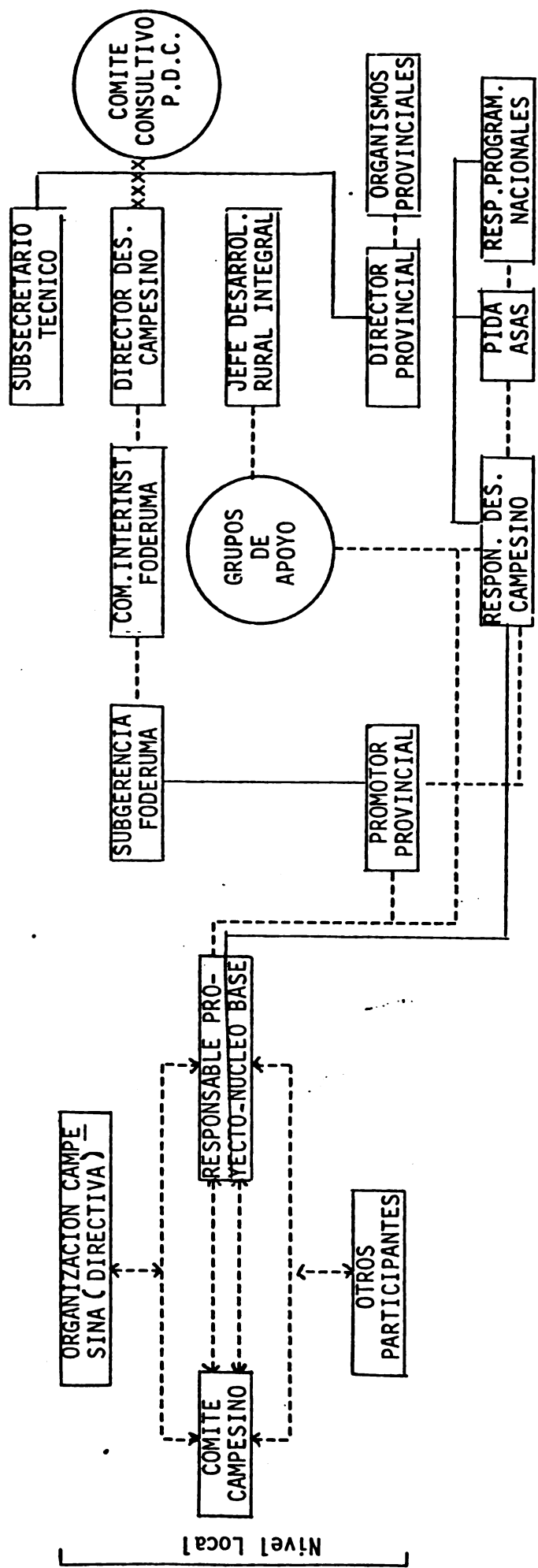


Gráfico No. 2

ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

ESTRUCTURA DE APOYO A LOS P.D.C.



SIMBOLOGIA

- Dependencia Administrativa Técnica
- - - Coordinación
- xxxxxxx Asesoría
- ↕↕↕↕↕ Interacción



- La organización u organizaciones campesinas involucradas en el Proyecto,
- Un Comité Campesino del Proyecto,
- Un responsable MAG del P.D.C., y;
- El Núcleo de Base integrado por técnicos de la División de Desarrollo Campesino del MAG asignados al proyecto y de otras dependencias del Ministerio según requerimientos específicos.

b) Nivel Regional

Conformado por:

- Los Directores Provinciales,
- Responsables de Desarrollo Campesino en la provincia,
- Técnicos de los Programas Nacionales del MAG, y;
- Representantes de instituciones provinciales que por la naturaleza de sus actividades, deban participar en la ejecución de los proyectos.

c) Nivel Central MAG

Constituído por:

- El Subsecretario Técnico;
- Director de la División de Desarrollo Campesino;
- Jefe de Departamento de Desarrollo Rural Integral;
- Comité Consultivo P.D.C. y,
- Equipos de apoyo.

La aplicación de este modelo apenas está en su fase inicial. Puede decirse sin embargo, que constituye un avance especialmente en el sentido de dar a los campe-





sinos beneficiarios, a través de las directivas de sus organizaciones existentes, un alto poder de decisión como medio para promover el desarrollo de empresas autogestionarias.

El carácter relativamente simple de la mayoría de los P.D.C. permitirá aplicar el modelo propuesto y evaluar con facilidad sus resultados.

## 2.5 El Subsistema para el desarrollo rural integral

El Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, es el máximo organismo a cargo de la planificación nacional según la nueva Constitución Política del Ecuador en vigencia a partir del 10 de agosto de 1979.

El Decreto Ejecutivo 637 de octubre de 1980 establece el Subsistema de Desarrollo Rural Integral dentro del sistema nacional de la administración pública, siendo su función la de conducir el proceso de desarrollo rural integral en los aspectos referentes a la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus políticas, programas y proyectos. Las diferentes instancias del subsistema se resumen en el Cuadro No. 1.

### 2.5.1 La Secretaría de Desarrollo Rural Integral

La SEDRI, es la base para la coordinación del subsistema y sus funciones se definen en el Artículo 4° del citado decreto, así:

- a) Identificar las áreas prioritarias para la ejecución de proyectos de desarrollo rural integral.



INSTANCIAS	FUNCIONES	CARGOS
POLITICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DETERMINAR POLITICAS Y DIRECTRICES DEL SUBSISTEMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> <li>- APROBAR EL PROGRAMA NACIONAL Y LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> <li>- ANALIZAR EL AVANCE DEL PROGRAMA Y DE LOS PROYECTOS</li> <li>- FORMULAR EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y PRESENTARLO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA SU APROBACION.</li> <li>- REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA PARA PRESENTAR INFORMES PERIODICOS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.</li> </ul>	<p>PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA</p> <p>CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO-CONADE (VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA)</p>
DE PROGRAMACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROGRAMAR, ORGANIZAR Y COORDINAR LA FORMULACION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> <li>- CONTROLAR LA ACTIVIDAD DE FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PROYECTOS A CARGO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS.</li> </ul>	<p>SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL</p> <p>SECRETARIO DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL</p>
DE COORDINACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROGRAMAR, ORGANIZAR Y COORDINAR LA FORMULACION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> <li>- CONTROLAR LA ACTIVIDAD DE FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PROYECTOS A CARGO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS.</li> </ul>	<p>EQUIPO TECNICO</p> <p>EQUIPO ADMINISTRATIVO</p>
DE EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FORMULAR Y EJECUTAR LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> </ul>	<p>UNIDADES EJECUTORAS (ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS)</p> <p>JEFE DE PROYECTO</p>
DE FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ADMINISTRAR FONDOS ASEGURADOS PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.</li> </ul>	<p>EQUIPO TECNICO</p> <p>EQUIPO ADMINISTRATIVO</p> <p>FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL (BANCO CENTRAL)</p>

\_\_\_\_\_ DEPENDENCIA DIRECTA  
 - - - - - COORDINACION  
 - . . . . . CONVENIOS



- b) Preparar en concordancia con las políticas generales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y bajo las orientaciones del Presidente de la República, los proyectos específicos de Desarrollo Rural Integral, a través de las unidades ejecutoras establecidas para - cada uno de ellos, en las que participarán los organismos del sector público.
- c) Presentar a la aprobación del Presidente de la República, los proyectos específicos de desarrollo rural integral, incluyendo alternativas para su funcionamiento.
- d) Elaborar normas, criterios y metodologías para la formulación, organización y ejecución de los proyectos - específicos.
- e) Coordinar con el CONADE los procedimientos para que - éste pueda realizar sus funciones de seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo rural integral.
- f) Acordar con las instituciones participantes el establecimiento de las estructuras técnicas, administrativas y presupuestarias internas que sean aconsejables para un mejor cumplimiento de las funciones encomendadas a cada una de ellas.
- g) Coordinar, organizar y controlar la preparación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural integral.
- h) Conformar las unidades ejecutoras de los proyectos específicos, de acuerdo con la naturaleza de la problemática regional, estableciendo convenios que comprometan la participación de las entidades públicas y pri-



vadas en la realización de actividades a nivel de cada proyecto .

- i) Designar al Jefe de cada Unidad Ejecutora, de entre los técnicos asignados al Proyecto, por las Instituciones participantes, quien dependerá administrativa y técnicamente de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral y presupuestariamente de la institución que lo asignó al Proyecto.
- j) Preparar, ajustándose a las políticas nacionales, el programa de asistencia técnica internacional, gestionar su tramitación ante organismos nacionales e internacionales y coordinar su ejecución.
- k) Promover activamente la participación de los directamente beneficiarios, en la ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo rural integral y, en una fase posterior, en su evaluación.
- l) Presentar a los organismos financieros internacionales, a través de los canales establecidos, solicitudes de financiamiento para la formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural integral; y,
- m) Desempeñar cualquier otra función, que en materia de desarrollo rural integral, le sea asignada por el Presidente de la República.

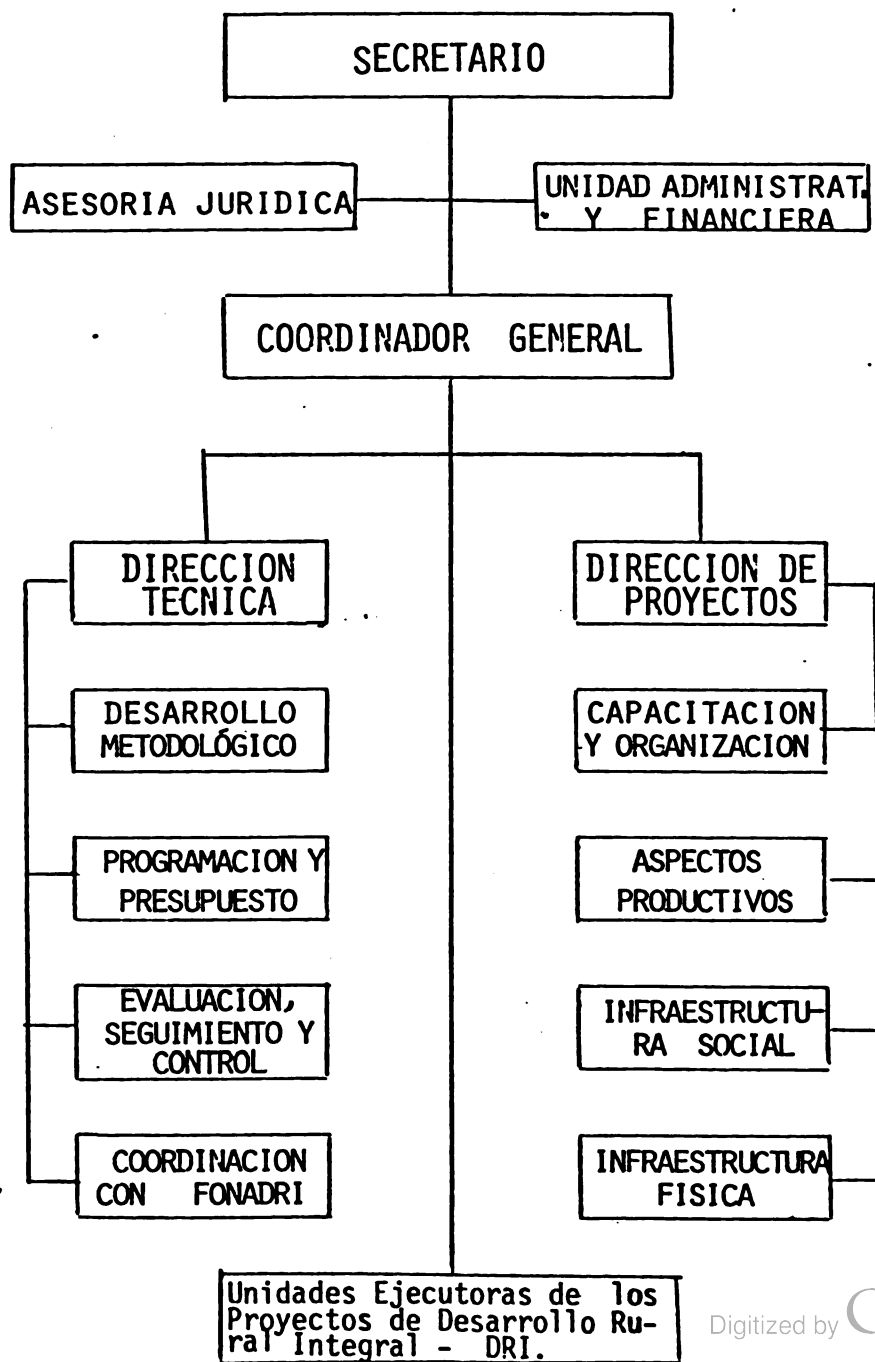
El gráfico No. 3 presenta el esquema orgánico-funcional de la SEDRI definido en base a lo dispuesto en el decreto ejecutivo 268 del 3 de septiembre de 1981.





Grafico No. 3

ESQUEMA ORGANICO FUNCIONAL DE LA SECRETARIA DE  
DESARROLLO RURAL INTEGRAL-SEDRI





### 2.5.2 Las Unidades Ejecutoras de Proyectos DRI

El Artículo 9° del decreto 637 establece que la ejecución de los proyectos específicos de desarrollo rural integral, estará a cargo de la Unidad Ejecutora de cada proyecto, conformada por funcionarios de los organismos públicos y privados. Con los organismos participantes, la Secretaría de Desarrollo Rural Integral suscribirá convenios para adecuar su participación a los requerimientos específicos.

El Artículo 10° a su vez, define que cada Unidad Ejecutora estará conformada por:

- a) Un Jefe de Proyecto, designado por el Secretario de Desarrollo Rural Integral, cuyas funciones básicas serán las de responsabilizarse de las actividades de elaboración, organización, programación y ejecución del Proyecto, en coordinación con los organismos participantes y los beneficiarios, así como las de dirigir las acciones de la Unidad Ejecutora.
- b) Un equipo técnico integrado por funcionarios seleccionados de los organismos que deben participar en el respectivo proyecto.
- c) Un equipo administrativo y de apoyo que será financiado con recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Integral, asignado al Proyecto.

Posteriormente se emite el decreto ejecutivo N° 713 de 10 de marzo de 1982 que establece la estructura básica de las Unidades Ejecutoras y reglamenta su operación así:



Art. 1.- Las Unidades Ejecutoras de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral forman parte del Nivel Operacional de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral y se conforman con el respectivo Jefe de la Unidad Ejecutora y los equipos administrativos y técnicos que se requieran para cada uno de los proyectos de desarrollo rural integral.

Art. 2.- La estructura orgánica y funcional de cada Unidad Ejecutora se conforma con los siguientes niveles técnico-administrativos:

- a) Nivel Ejecutivo
- b) Nivel Asesor
- c) Nivel Operacional
- d) Nivel Auxiliar

Art. 3.- El Nivel Ejecutivo de cada Unidad Ejecutora está constituido por el Jefe de la Unidad Ejecutora.

Art. 4.- El Nivel Asesor de cada Unidad Ejecutora está constituido por la Junta Asesora Provincial, el Comité Campesino, el Comité Técnico del Proyecto y la Asesoría Jurídica.

Art. 5.- La Junta Asesora Provincial se integrará de la siguiente manera:

- a) Con el Prefecto Provincial correspondiente que la presidirá, o su delegado;
- b) Con los Presidentes de los Concejos Municipales del área del proyecto, o sus delegados;
- c) Con el Jefe de la Unidad Ejecutora;



- d) Con las máximas autoridades de las instituciones públicas que participen directamente en el proyecto;
- e) Con el representante de las organizaciones campesinas beneficiarias del proyecto de desarrollo rural integral que haya sido designado para presidir el Comité Campesino;
- f) Con los representantes de los organismos de desarrollo regional cuando ellos existieren en el ámbito físico - del proyecto de desarrollo rural integral; y,
- g) Con los representantes de otras instituciones públicas o privadas que realicen actividades en el área del proyecto, siempre y cuando así lo resuelva por mayoría de votos la Junta Asesora Provincial.

La Presidencia de la Junta Asesora Provincial, en caso de que un proyecto abarque territorio de varias provincias; será ejercida por el Prefecto de la provincia que, en superficie, represente el mayor porcentaje del proyecto de desarrollo rural.

La Junta Asesora Provincial se reunirá semestralmente y, de ser necesario, cuando lo convoque el Presidente.

Actuará como Secretario de la Junta el Jefe de la Unidad Ejecutora.

Art. 6.- El Comité Campesino se integrará de la siguiente manera:

- a) Con tres representantes de las organizaciones campesinas beneficiarias del proyecto de desarrollo rural integral, uno de los cuales lo presidirá;





- b) Con un funcionario designado por el Secretario de Desarrollo Rural Integral; y,
- c) Con un representante de las instituciones privadas - que laboran en el área del proyecto.

Actuará como Secretario del Comité Campesino el Jefe de la Unidad Ejecutora.

El Comité sesionará por lo menos una vez cada trimestre y será convocado por su Presidente.

Art. 7.- El Comité Técnico se integrará de la siguiente manera:

- a) Con el Jefe de la Unidad Ejecutora, que lo presidirá;
- b) Con los responsables de los departamentos de producción, infraestructura, aspectos sociales y otros que conforman la Unidad Ejecutora; y,
- c) Con el Asesor Jurídico;

En casos especiales podrán integrarse al Comité Técnico otros funcionarios que el Jefe de la Unidad Ejecutora estime conveniente.

El Comité Técnico sesionará cada vez que sea convocado por el Jefe de la Unidad Ejecutora, cuando lo considere conveniente.

Art. 8.- La Asesoría Jurídica se conformará con el Asesor Jurídico.

Art. 9.- El Nivel Operacional está constituido por los funcionarios de diversas instituciones públicas y privadas que participen en el respectivo proyecto y que sean asignadas en comisión de servicios a la Unidad Ejecutora.



Art. 10.- El Nivel Auxiliar de cada Unidad Ejecutora está constituido por la Unidad Administrativa y Financiera.

Art. 11.- Las Unidades Ejecutoras de proyectos de desarrollo rural integral administrados y ejecutados por entidades privadas, podrán conformarse de acuerdo a la estructura orgánica que el Secretario de Desarrollo Rural Integral convenga con la respectiva entidad privada.

En desarrollo de lo dispuesto en el decreto anterior, el Secretario de desarrollo rural integral, define mediante resolución, el Manual operativo para cada una de las Unidades Ejecutoras. El gráfico N° 4 presenta el esquema orgánico funcional para la Unidad Ejecutora del PDRI Quiamiag-Penipe como modelo de la de los demás proyectos.

### 2.5.3 Otros desarrollos institucionales DRI

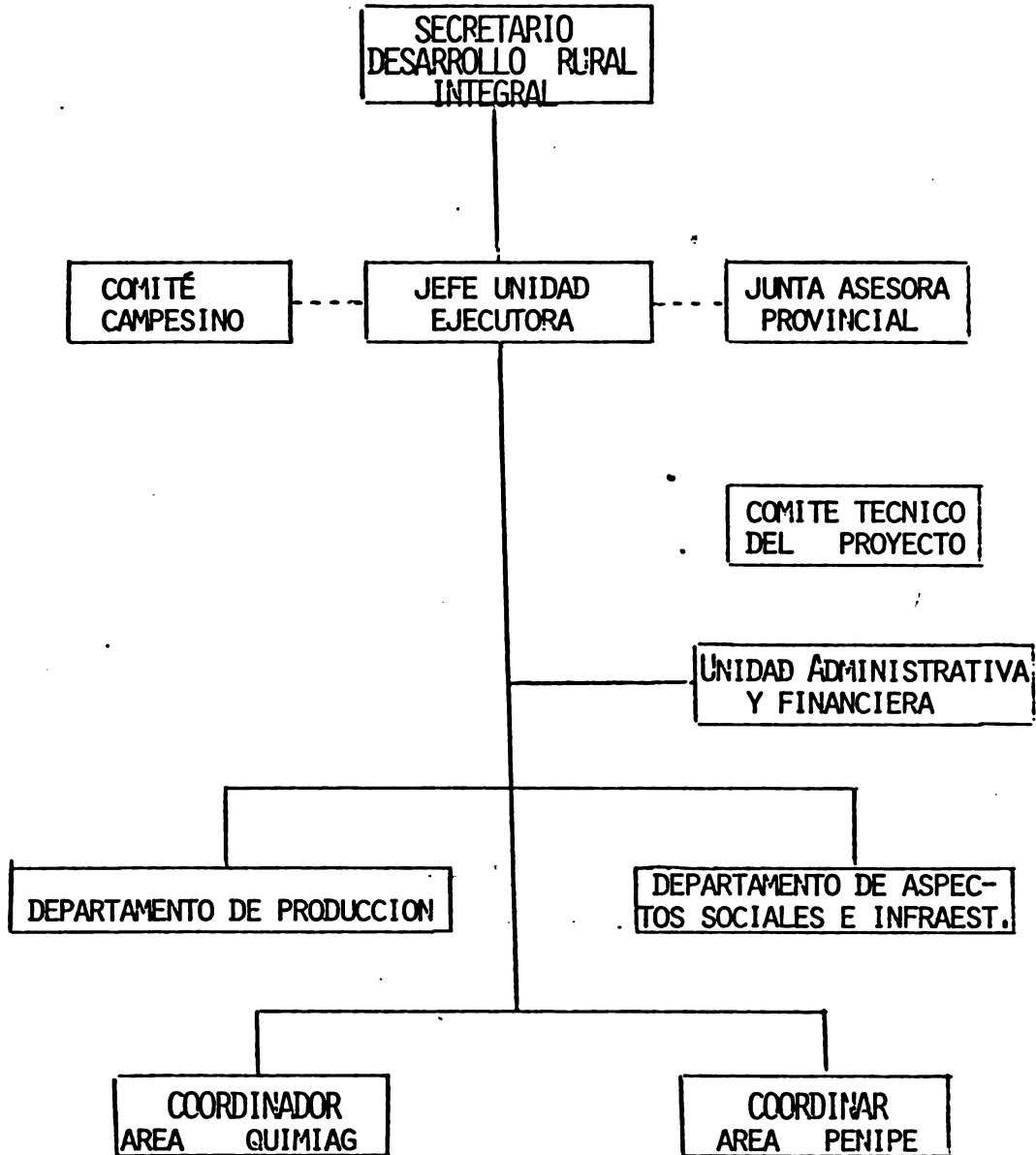
La ejecución del programa de desarrollo rural integral ha generado, además del subsistema detallado en 2.5.1 y 2.5.2, algunos componentes institucionales adicionales entre los que se destacan el Comité de fruticultura y el de recursos naturales para coordinar las actividades de varias entidades oficiales y privadas que actúan en esos campos.

Esta también próximo a ser expedido un acuerdo ministerial que conforma el Consejo Nacional de Comercialización como organismo encargado de estructurar un programa para apoyar la comercialización de productos originados en los Proyectos de desarrollo rural del país. Las bases para dicho programa fueron acordadas en un se-



Gráfico No. 4

ORGANIGRAMA DE UNIDAD EJECUTORA PARA EL PDRI QUIMIAG-PENIPE





minario taller recientemente realizado en Quito<sup>1/</sup>

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El sector rural del Ecuador se caracteriza por incidencia de marginalidad social y económica y bajos niveles de producción y productividad especialmente en alimentos para autoconsumo y satisfacción de la demanda de la población urbana.

Diversos programas han sido diseñados y ejecutados por entidades públicas y privadas para superar la problemática existente.

Para su implementación se ha utilizado una amplia gama de modelos de organización institucional de cuyo análisis pueden destacarse los siguientes aspectos principales:

- a) Se ha evolucionado de un modelo basado en atención a un tipo de población no especificado y en áreas geográficas no claramente definidas, hasta llegar a un diseño para una población, con características pre-determinadas, y ubicada en zonas geográficas claramente delimitadas..
- b) Los programas iniciales se ejecutaron bajo esquemas administrativos altamente centralizados, para luego ir pasando a un enfoque por "Proyectos" que ha permitido cada vez más descentralizar la toma de decisio-

---

<sup>1/</sup> Convenio SEDRI-IICA Comercialización agropecuaria en Proyectos de desarrollo rural de la sierra central del Ecuador. Memorias Seminario Taller. Quito, abril 22, 1983, 56 pp.





nes a nivel de campo

- c) De una fase inicial de "proyectos pilotos" se pasó a una de "proyectos regionales" y se está actualmente en la de generalización nacional de la estrategia.
- d) La creación del subsistema para el desarrollo rural integral, como parte del sistema de administración pública, ha permitido una mejor coordinación entre las instituciones del estado responsables de proveer de bienes y servicios a la población rural marginal.
- e) El modelo de "Unidades Ejecutoras" para los Proyectos ha permitido una mayor descentralización administrativa, capacitación en servicios de los técnicos que las conforman y una participación campesina más activa.
- f) Es indispensable, con base en la experiencia adquirida, revisar los modelos en ejecución para introducirles modificaciones que permitan:
  - Incrementar el grado de coordinación conseguido entre las entidades del sector público.
  - Hacer más coherentes entre si los diferentes en foques de desarrollo rural que se aplican.
  - Permitir un trabajo más coordinado entre instituciones del Estado y las de carácter privado.
  - Dar mayor participación a los campesinos marginados en el Manejo de los proyectos.
  - Diseñar y aplicar una estrategia de capacitación que permita contar, en el menor tiempo posible, con técnicos y campesinos que conjuntamente puedan diseñar y ejecutar programas cada vez más apropiados para erradicar la marginalidad rural.





ICA-IA  
BIBLIOTECA  
Bogotá-Colombia



Desarrollo  
ción de  
murginal d