

24 FEB 1982

IICA  
E50  
477.

IICA-  
E50  
477

3 FEB 1985

IICA-CIDIA

24 FEB 1982

PARTICIPACION Y ORGANIZACION CAMPESINA

EN EL PIDA QUIMIAG - PENIPE

Alain Dubly

Agosto de 1979

00005661

## 1.- MISION ENCARGADA

El Director del IICA en el Ecuador pidió el Director Ejecutivo de CESA la colaboración de un funcionario de esta institución para un diagnóstico de los problemas de participación y organización campesina dentro del PIDA Quimiag - Penipe, como respuesta a una inquietud del personal que integra el equipo MAG-IICA del Proyecto.

Se acordó realizar un diagnóstico global rápido de la situación, necesario y suficiente para entregar elementos de información y apreciación así como sugerencias que permitan a los responsables completar y actualizar su propia evaluación a fin de tomar las opciones y decisiones que convengan.

El suscrito realizó del 20 al 22 de agosto de 1979 un diagnóstico en el área del PIDA para identificar la problemática social actual. Contó con la completa cooperación del personal del proyecto a pesar de un contratiempo administrativo que no permitió ampliar y profundizar el diálogo con los funcionarios del MAG responsables del PIDA. Consta en anexo el programa de visitas y entrevistas realizadas.

Se sugiere que el presente informe sea un documento para discusión por parte de todos los interesados. La amplitud del campo de análisis junto con el muy reducido tiempo ocupado para explorarlo hace inevitables los errores, omisiones y juicios involuntariamente parciales. Se recomienda el estudio de este informe por parte de todos los integrantes del equipo MAG-IICA, no sólo para corregir y completar el diagnóstico, sino para invitar al personal de campo a aportar su propia contribución en el análisis de la situación y la búsqueda de soluciones apropiadas. Como conclusión de esa etapa de reflexión ampliada, una discusión general debería darse para que el informe no se archive antes de haber producido su fruto.

## 2.- FORMAS Y CONTENIDOS ACTUALES

La actividad en común de los moradores es tomada para el presente análisis como criterio de referencia, por ser la modalidad de acción más significativa para el desarrollo.

### 2.1.- ORGANIZACIONES CAMPESINAS

En el área del proyecto, la casi totalidad de la población que reside fuera de las cabeceras parroquiales pertenece a comunidades. Para un proyecto de desarrollo integral, esta realidad es un factor muy positivo. En efecto, la comuna abarca a todos los habitantes de su jurisdicción y su campo de acción puede incluir todos los aspectos de interés común, aunque tradicionalmente las comunas se han limitado por lo general al mejoramiento y mantenimiento del patrimonio físico (tierra y agua, infraestructuras y construcciones).

Las agrupaciones específicas, que han sido creadas dentro de las comunas y sin vínculo orgánico con estas, tienen un alcance más limitado ya sea por su objeto (comités y consorcio de agua potable), sea por la población involucrada (cooperativa de producción agropecuaria como la de El Toldo) o por ambas características, lo que constituye el caso más frecuente. En este último, las juntas de agua de riego (con sus directivas de barrios) y las asociaciones agrícolas para adquirir tierra tienen más importancia que las cajas agrarias y las cooperativas de producción especializada (Bayushig). Los clubes de amas de casa, centros maternos y clubes 4F son los menos significativos. Por su incidencia en la formación de personas entregadas al servicio



de la promoción humana, se debe mencionar aquí las comunidades eclesiales de base que han recibido en el sector de Penipe el apoyo sostenido de la diócesis de Riobamba.

Si bien la falta de reconocimiento jurídico de los estatutos o reglamentos puede paralizar o frenar las actividades económicas de una organización (caso de las Cajas Agrarias, de la Cooperativa de Bayushig durante el trámite de reinscripción, de la quesería de Nabuzo en vía de creación) es más importante la vitalidad del grupo, la cual es independiente de la aprobación de los documentos e incluye del carácter formal y permanente de la organización.

Es indudable que la vitalidad y cohesión son mayores en el principio (caso de los grupos constituidos para conseguir la tierra y el agua entubada) que cuando los objetivos iniciales han sido alcanzados (descomposición de la Cooperativa de el Toldo, desaparición de varias asociaciones agrícolas). La desintegración es más marcada aún en casos de grupos que no corresponden a necesidades sentidas (Cajas Agrarias).

Existen en el área del PIDA varias organizaciones de segundo grado, creadas sin previa consolidación de los grupos de base a los que pretendían federar o representar, son organizaciones débiles destinadas a desaparecer o a sobrevivir en forma artificial, por no contar con el impulso de las bases. Es el caso de las Cajas Agrarias de El Altar (8 comunidades asociadas) y de Puela (5 comunidades), de los Cabildos centrales de Quimiag y de Penipe y del Comité campesino del PIDA integrados por los presidentes de cabildos.

## 2.2. MANIFESTACIONES DE LA PARTICIPACION CAMPESINA

La organización es solamente el marco de la acción en común. El contenido de ésta es más revelador de la participación campesina.

Un análisis sistemático debería considerar las fases necesarias de la acción: expresión de iniciativas, deliberación para la decisión, movilización para la ejecución, reflexión para la evaluación; también las diversas modalidades de realización: reuniones, mingas para obras, comisiones para gestiones, aportaciones de dinero y materiales, etc. Para un diagnóstico global, lo importante es apreciar y explicar la intensidad y calidad de la participación que se den a través de esas formas.

No hay duda que la mayor y mejor participación es la que corresponde a acciones genuinas, surgidas del propio grupo como respuesta a necesidades amplia y fuertemente sentidas como son: la adquisición de tierra, la realización de obras comunales (construcción y mantenimiento).

Estas acciones pueden llevarse a cabo sin el apoyo del Proyecto, con el solo dinamismo del grupo.

En las acciones inducidas por agentes externos, el grado de participación es generalmente menor, y en proporción inversa a la fuerza de la iniciativa institucional. La acción de la comunidad puede nacer como una oportunidad de aprovechar los servicios existentes sin que haya necesariamente propuesta o intervención directa de parte de las instituciones; se pide el agua entubada porque se sabe que el MAG puede suministrarla. En otros casos, se responde a una invitación hecha: ir a un seminario o una reunión para analizar la realidad social del área, ingresar al Seguro Campesino, aportar leche para la quesería, formar una cooperativa frutícola, realizar ensayos de cultivos, etc.





CR | Cuando la presión institucional se hace más insistente, la participación campesina se vuelve más pasiva: crear un almacén de insumos y a copio, dar dimensiones empresariales a una cooperativa (1), asistir a una reunión del Comité campesino convocada por el Proyecto.

Quando la institución impone prácticamente su criterio, la participación campesina se reduce a la ejecución de una decisión ajena (los mingueros de las acequias de emergencia tienden a comportarse como simples peones del PIDA), o al cumplimiento de una obligación (antiguos aportes de dinero en contraparte de la distribución de alimentos por la Misión Andina).

Para cada uno de los ejemplos anteriores, tomados de la historia presente o reciente en el área, se podría medir y calificar la participación en términos de asistencias, cuotas, ideas, compromisos para comprobar que esa participación decrece y desmejora a medida que pasa de genuina a inducida, de inducida a dirigida.

Por otra parte, la participación está condicionada a la respuesta inmediata que la acción aporte a las necesidades propias. Un campesino difícilmente contribuirá para la tierra, el agua, el camino, la escuela, el almacén, etc. si no espera aprovechar directamente sus servicios. La misma actitud se da por parte de un grupo: una asociación no apoyará a otra para conseguir la tierra de una hacienda si ha logrado ya su objetivo propio.

La concepción demasiado estrecha de la retribución del esfuerzo y de la reciprocidad del servicio que prevalece en el medio quita a la solidaridad la amplitud necesaria para realizar acciones socialmente significativas. Se conocen sin embargo en el área del proyecto manifestaciones de respaldo en torno al acceso a la tierra (comuna Lluccud, Asociación Zoila Martínez) que expresan una incipiente conciencia clasista.

En la apreciación de la participación, se introduce frecuentemente un criterio o una exigencia indebida: la de la continuidad de la acción dentro de la perennidad de la organización. El funcionario proyecta sobre la realidad campesina una racionalidad de escritorio (articulación de etapas, progresividad de metas, etc.). Esto no se compagina con la lógica propia del actuar campesino, la cual es más bien una serie discontinua de acciones de duración corta, con altibajos y saltos, lo que muchas veces es compatible con la deseable coherencia.

\* En síntesis, la situación en el área y en el marco del PIDA padece de visibles carencias: organizaciones con objetivos demasiado limitados, no integradoras de la totalidad o de la parte más numerosa y necesitada de la población, inconstante a menudo, sin la debida solidez y consistencia. Por otra parte, encontramos una participación a menudo escasa, no comprometida ni convencida, condicionada por intereses estrechos.

### 3.- CAUSAS DE LAS DEFICIENCIAS CONSTATADAS

La acción del proyecto se desarrolla a través de una relación de cooperación entre población y PIDA, por lo cual sería artificial dissociar el com

(1) El presidente de la cooperativa frutícola de Bayushig sabe algo del proyecto de transformación en empresa de economía mixta pero casi nada de un proyecto de industrialización de las frutas (nombre de la institución que financiaría? monto? objeto?)



ponente institucional externo del componente comunitario. Sin embargo, el diagnóstico puede intentar atribuir a cada uno de ellos una indican  
cia y responsabilidad específicas.

### 3.1.- DE PARTE DE LAS COMUNIDADES

- \* a). Se llama "comunidad" a lo que muchas veces no es más que un caserío (conjunto de casas más o menos concentradas en un te  
rritorio) y un anejo (sector dependiente del centro parroquial). Esta doble caracterización geográfica y administrativa corres  
ponde más a la realidad que la caracterización social impli-  
cada en 'comunidad'.

De hecho cada una de las localidades incluidas en el PIDA es un conglomerado humano bastante heterogéneo, en lo social, cultural y económico como resultado de la evolución histórica del grupo cuyo componente étnico es ahora difícil de identificar. En gran parte, la "comunidad campesina" ya no es comunidad, si bien queda principalmente campesina. La apropiación de la tie  
rra y del agua ha dado lugar a nuevas formas de tenencia y de uso de estos recursos que condicionan las relaciones económicas y sociales. El precarismo del huasipungo en la hacienda es sus  
tituído por el del partidario de la parcela o de la vaca con re  
lación a los medianos propietarios, por la dependencia con re  
lación al prestamista y al comerciante, todos ellos considerados en forma demasiado simplista como "campesinos" y "comuneros" del lugar. La diversificación de actividades y la diferenciación social han generado, para una fracción minoritaria o mayorita  
ria de la población, una situación de segregación y marginación en el aspecto socio-cultural, de dominación y explotación en el aspecto socio-económico, con la consiguiente divergencia y oposi  
ción de intereses que impide el consenso y la acción mancomunada. \*

\* Los dirigentes del cabildo, los líderes influyentes son moradores que gozan de una posición social adquirida por una posi  
ción de los medios combinados del dinero, de la instrucción, del po  
der (Tenencia Política), todo lo cual las da más habilidades para "representar" a la comunidad ante la autoridad y las insti  
tuciones, como las que integran el PIDA, y son naturalmente designados o aceptados para encargarse de los as  
untos de la comu  
nidad, antes de que emigren del lugar para seguir su trayecto  
ria personal en las ciudades.

El servicio de esta función formal o informal se aaompa  
ña de be  
neficios sociales o económicas que superan los sacrificios (tiem  
po absorbido, etc.). En todo caso es frecuente que no está al servicio  
primero de los intereses de la colectividad.

En breve, es imposible promover un desarrollo comunitario allí donde no hay y no puede haber verdadera solidaridad.

- b). La resistencia de los moradores de las comunas ~~en muchas veces~~ participa  
en ~~reuniones~~ reuniones promovidas o apoyadas por instituciones se explica muchas  
veces por las malas experiencias vividas. A más de las fallas de las instituciones (véase más abajo) varios proyectos han fracasado por abusos cometidos por parte de los mismos moradores que no han cumplido con honor  
de su encargo (uso de los fondos en especial).



- \* c). La división de la comunidad entre grupos campesinos antagónicos ha sido fomentada en el área por los hacendados (El Zaguan, Ainche) para impedir la apropiación de tierra por parte de los campesinos.

Los conflictos entre comunidades que se han suscitado (en Qui miag) a causa de la distribución mal estudiada del agua de las acequias entorpecen las acciones y afectan seriamente la ejecución de los programas. Igualmente, la oposición tradicional entre las comunas y el centro parroquial que les domina (indigencia negativa en la administración de las Cajas Agrarias, entre otras).

### 3.2.- DE PARTE DE LAS INSTITUCIONES

- \* a). El PIDA está condicionado por sus antecedentes y su contexto. Es el estado presente de un programa que se inició en el área alrededor del 1965 con la Misión Andina, pasó después de 1972 a cargo del Desarrollo Rural del MAG, para transformarse en PIDA después de 1975. Es como un rótulo nuevo en una tienda antigua. Por otra parte, por estar a cargo de una dependencia pública, y realizado con la necesaria colaboración de otras entidades Públicas (INERHI, IERAC, INIAP, etc.), el Proyecto está modelado por las disposiciones y las costumbres que rigen la actividad de los funcionarios estatales. Este doble condicionante es también un limitante, como se verá más abajo.
- b). Si bien el PIDA no es original, tiene un origen propio. Buena parte de las dificultades de participación encontradas en muchos proyectos de desarrollo campesino existen un germen en el enfoque y momento iniciales del proyecto. Este, como otros similares, nace de una iniciativa unilateral, la de funcionarios. Es un proyecto del MAG, no de los grupos campesinos, y esto es un desperfecto de concepción casi irremediable. Varios líderes campesinos del área han sido asociados al diagnóstico de la problemática que involucra a las comunidades pero el proyecto en su esencia, o sea la decisión de una serie de acciones a realizarse, no nació de la voluntad campesina. En estas condiciones, la participación se limitará para los campesinos a subir en un carro en marcha hacia un rumbo establecido, quizás a opinar sobre la conducción, a lo más hacer de chofer. Pero las características del viaje están predeterminadas por la opción inicial.
- c). La definición de los objetivos y del contenido de las acciones es otro factor condicionante de la participación campesina. Un interesante trabajo de observación y de reflexión se desarrolló durante el año 1975 (seminario de Guaslán) para establecer un diagnóstico de la problemática del área Qui miag - Penipe. En este marco de análisis global, estaban identificados los principales cuellos de botella que debían ser eliminados para un cambio positivo de la vida campesina, en primer lugar las relaciones socio-económicas que se originan en la tenencia de la tierra.

Por su importancia objetiva y su necesidad sentida, el cambio de la estructura agraria despertó, como es lógico, una intensa expectativa entre los campesinos, un vivo interés por realizar acciones concretas que amplíen la escasa extensión de terreno de los minifundistas y completen la liberación del trabajo dependiente. Por circunstancias que se indicarán más abajo, el Proyecto tuvo a fines del 1977 que revisar sustancialmente su enfo



que, abandonando prácticamente la visión estructural y global, para poner énfasis en el aspecto del bienestar, de la reducción de la pobreza, de la elevación del nivel de vida de los campesinos, y en las acciones que parecen ser las mejores respuestas a esos objetivos: el aumento de los ingresos a través del incremento de la producción y de la productividad.

Al campesino, desde entonces visto como productor y llamado agricultor, se le propone buscar mejores técnicas de cultivo, de crianza y de mercadeo.

Por necesario que sea, esta acción no tiene la importancia vital del acceso a la tierra y al agua, y por esto no puede despertar todo el interés y la participación deseables. A más de observar las justificaciones de la práctica campesina en las condiciones desfavorables que la caracteriza (terreno exiguo, pobre, seco, a veces ajeno; falta de recursos para insumos e inversión), el Proyecto no puede, a través de los ensayos, proponer más que algunas mejoras (variedades, tratamientos) nada revolucionarias y escasamente atractivas.

Aun en estos aspectos económicos, falta la visión global con ojos de campesino, indispensable para ponderar correctamente el análisis hecho con categorías de profesional especializado o de acción institucional. El sistema de producción está directamente condicionado por factores socio-económicos (propiedad de los medios de producción y relaciones que se derivan de ella), insuficientemente tomados en cuenta, y por criterios (como la seguridad, la autonomía) que no siempre coinciden con los de los técnicos (la productividad, la rentabilidad).

La selección de las comunidades atendidas por el proyecto ha sido realizada principalmente en base a variables agrícolas (situación ecológica, número de agricultores y extensión cultivada), lo que quita representatividad y significación para otros enfoques y otras acciones.

La elaboración y revisión del proyecto fueron llevadas más con el propósito de presentar datos aceptables a instituciones externas para conseguir el financiamiento, que por exigencia de coherencia y claridad en la definición de los objetivos y las acciones.

- d). La imposibilidad de acompañar acciones campesinas de cambios estructurales ha sido claramente evidenciada en el Proyecto. Los funcionarios del MAG, de 1975 a 1977, incentivaron la reflexión campesina sobre la reforma agraria, promovieron y asesoraron asociaciones y cabildos centrales en acciones de ampliación de tierra. Pero tuvieron, por disposición superior, que cortar todo apoyo en este campo. Los funcionarios más comprometidos que habían (quizas en forma algo ingenua u optimista) ayudado en la identificación de los problemas, tuvieron que retroceder al momento de ayudar a solucionarlos, causando profunda desconfianza y decepción entre los líderes campesinos. El cabildo central de Quimiag abandonó entonces una significativa acción agraria, se disolvió, y los grupos que en lo posterior tomaron iniciativas (Llucud, Asociación Zoila Martínez) se quedaron sin respaldo significativo del PIDA para enfrentar los riesgos de sus gestiones (sólo tuvieron el apoyo, muy cuestionado, de un grupo político universitario de Riobamba durante el momento de mayor conflicto).





- e). El apoyo del Proyecto a la realización de obras sacrifica a menudo lo significativo a lo efectivo. La incapacidad operativa de INERHI para llevar a cabo los canales de riego de Quiamiag y Penipe, ambiciosamente diseñados, llevó el MAG a asumir la conducción de las obras de "canales de emergencia". Esta acción, justificada en principio por atacar un problema fundamental, da pie a algunas distorsiones. La una es el desnivel entre las esperanzas puestas por las comunidades en esta obra y los resultados que es razonable esperar: no todos los grupos y los individuos que salen a la minga recibirán el agua de riego, y la cantidad disponible para cada beneficiario será posiblemente muy por debajo de las promesas y previsiones. La otra distorsión es que la responsabilidad de la obra recae en el PIDA y no en la organización intercomunal como sería lógico. El proyecto moviliza (con el discutible aliciente de los alimentos, véase más abajo) una apreciable cantidad de mano de obra, pero ésta no establece relación entre su esfuerzo de hoy y el beneficio de mañana. Se llega a una masificación del aporte de trabajo, sin la suficiente mediación organizativa de las comunas, como sería debido.

La atomización de la participación en forma de colaboraciones individuales se nota también en el programa de ensayos agropecuarios, establecido en base al llamado a productores voluntarios, sin que el grupo campesino local se siente comprometido como tal en esta acción. Además, los voluntarios son frecuentemente los más conocidos, más abiertos, más provistos de medios de producción y por esto las parcelas de ensayos no son suficientemente representativas de las condiciones ordinarias como para interesar a la mayoría constituída por minipropietarios o partidarios pobres. Esta observación vale para otras acciones, en la medida en que son concretadas con la participación de los que ofrecen más fácilmente su colaboración a los técnicos, puesto que ellos no son los más representativos ni los más necesitados de un grupo.

- f). Los incentivos distorsionan a veces el significado de la participación

El programa de ensayos de cultivos no ofrece incentivos artificiales, ni siquiera compensación económica a la pérdida de tiempo o de cosecha que el ensayo implica para el campesino. Pero la ejecución de obras de infraestructuras apoyadas por el proyecto (sistemas de agua potable, acequias de emergencia) se acompaña de la distribución de alimentos del PMA a los minigueros sin que el PIDA haya definido una política acertada al respecto. Para "realizar obras" según los deseos a órdenes de los jefes, se distribuye una doble ración a cada trabajador comunero lo que significa un valor en especies de unos \$ .100 por día mientras que el jornal pagado en el área rara vez supera los \$ .30 (pero con comida), o sea una remuneración doble o triple de la habitual en el lugar y en la época. La distorsión es mayor aún si observamos que la mayor parte de los mingueiros son mujeres, muchos (varones y mujeres) y hasta niños que no ganarían en una hacienda o finca más de \$ .15 a 20. La gente sale al trabajo dirigido por el PIDA para recibir los alimentos. La distorsión llega a ser una verdadera perversión cuando se pierde la noción del aporte de trabajo para un beneficio común.



o cuando se vende los alimentos recibidos como se está haciendo en amplia escala en el sector de Penipe. Los alimentos no son vistos entonces como un estímulo o compensación parcial al esfuerzo sino como la sobreremuneración de éste.

Felizmente, varias comunas son todavía capaces de realizar obras sin pedir la donación de alimentos. Pero pronto esta sana actitud puede desaparecer si el Proyecto sigue con su distribución de corte paternalista, fácil y desorganizado. Es verdad que "los alimentos dañan a la gente" como se dice, y esto motivó la interrupción de ciertos programas de alimentos para obras comunales (caso de "Caritas").

El regalo por el MAG de locales para almacenamiento de productos (El Altar, Puela) no ha servido tanto para incentivar la actividad como para hacerla más ajena a la voluntad de los presuntos utilizados.

- g). El Estilo de trabajo de los funcionarios no responde en muchos aspectos a los requerimientos de la acción con los campesinos. La "ruralización" del MAG, tal como se la puede ver desde el PIDA. Quimiag - Penipe, se resume en haber trasladado la oficina de la ciudad a una parroquia, sin cambio de residencia de los funcionarios públicos (ninguno de ellos vive en las habitaciones construidas por el MAG en Quimiag). Esto puede significar un acercamiento más fácil de los campesinos a la oficina (en horas hábiles), pero no mejora notablemente la imagen del pesado aparato institucional: el PIDA dispone de unas 15 personas estables y de 7 vehículos, lo que es mucho para unas 20 comunidades atendidas (la mitad de ellas forma solamente parcial u ocasional). La centralización de las operaciones en la oficina de Quimiag obliga al personal que trabaja en sectores distantes como el de Penipe (40 a 90 minutos de viaje desde Quimiag) a incesarias pérdidas de tiempo cada día (sería más racional ir directamente de Riobamba a Penipe donde podría adecuarse un local existente para oficina). La inflexibilidad del horario, la prohibición de movilizarse los sábados y domingos impiden la presencia de los funcionarios en las reuniones comunales, o la respuesta a una solicitud o urgencia que requeriría la atención de los técnicos en el sitio. La disponibilidad a los campesinos es reducida aún por la tareas de escritorio, por las reuniones internas, por las visitas de extraños y por los cambios de programa ordenados a último momento por los jefes.

La presencia de estudiantes que realizan prácticas en el marco del proyecto puede traer aportes positivos para el contenido de las acciones pero también contribuir en el desconcierto de los moradores por el exagerado volumen y movimiento de personal. Igualmente, la presencia (5 en la actualidad) de voluntarios o estudiantes extranjeros (sobre todo cuando son de una sola nacionalidad, como es el caso actualmente.)

- h). La discontinuidad en la presencia del personal afecta también negativamente la obra del PIDA. Si bien varios promotores tienen casi 15 años de presencia en este tipo de trabajo y en la misma provincia, muchos técnicos del proyecto son funcionarios recientemente integrados. Por otra parte, la capacitación a través de seminarios en otros lugares del país o en países vecinos (sin hablar de las facilidades ofrecidas a profesionales del pro



yecto para especializarse en el exterior) significa ausencias perjudiciales (una muy eficaz capacitación podría realizarse en el mismo trabajo a través de una seria autoevaluación y de un asesoramiento en el sitio). ?

Frente a los grupos campesino, que tienen una amplia y precisa memoria de sus experiencias con las instituciones, los funcionarios tienen solamente escasas y pobres "memorias" escritas guardadas en el archivo de la oficina y casi inexplotadas. Se pierde así, por falta de interés y de sistematización, el fruto de valiosas experiencias (los fracasos enseñan igual y más que los éxitos) para mejorar continuamente la acción.

i). La difícil colaboración interinstitucional estorba la acción.

El MAG ha suscrito, en el marco del PIDA, varios convenios con dependencias estatales para la ejecución del Proyecto: el desarrollo integral requiere en efecto la integración de varias instituciones en un mismo programa. Lo que puede hacer el MAG debe ser completado necesariamente por las atribuciones y medios del INIAP, de INERHI, del IERAC, del BNF, del Ministerio de Salud y del IESS (Seguro campesino), del Ministerio de Educación (educación no formal) etc.

Como en todas partes y en todas épocas, esta cooperación tropieza en la práctica con muchas dificultades. A las limitaciones propias a cada institución en el ejercicio de sus funciones, se suma en varios casos la pasividad y mala voluntad inspiradas por el celo institucional, las susceptibilidades profesionales y a veces por las rivalidades personales. En vez de flexibilizarse, los requisitos tienden a volverse más rígidos y los trámites más lentos. Las colaboraciones previstas son postergadas por motivos no insuperables.

Alas deficiencias operativas, se suma obviamente la paralización que puede derivar directamente de la coyuntura política.

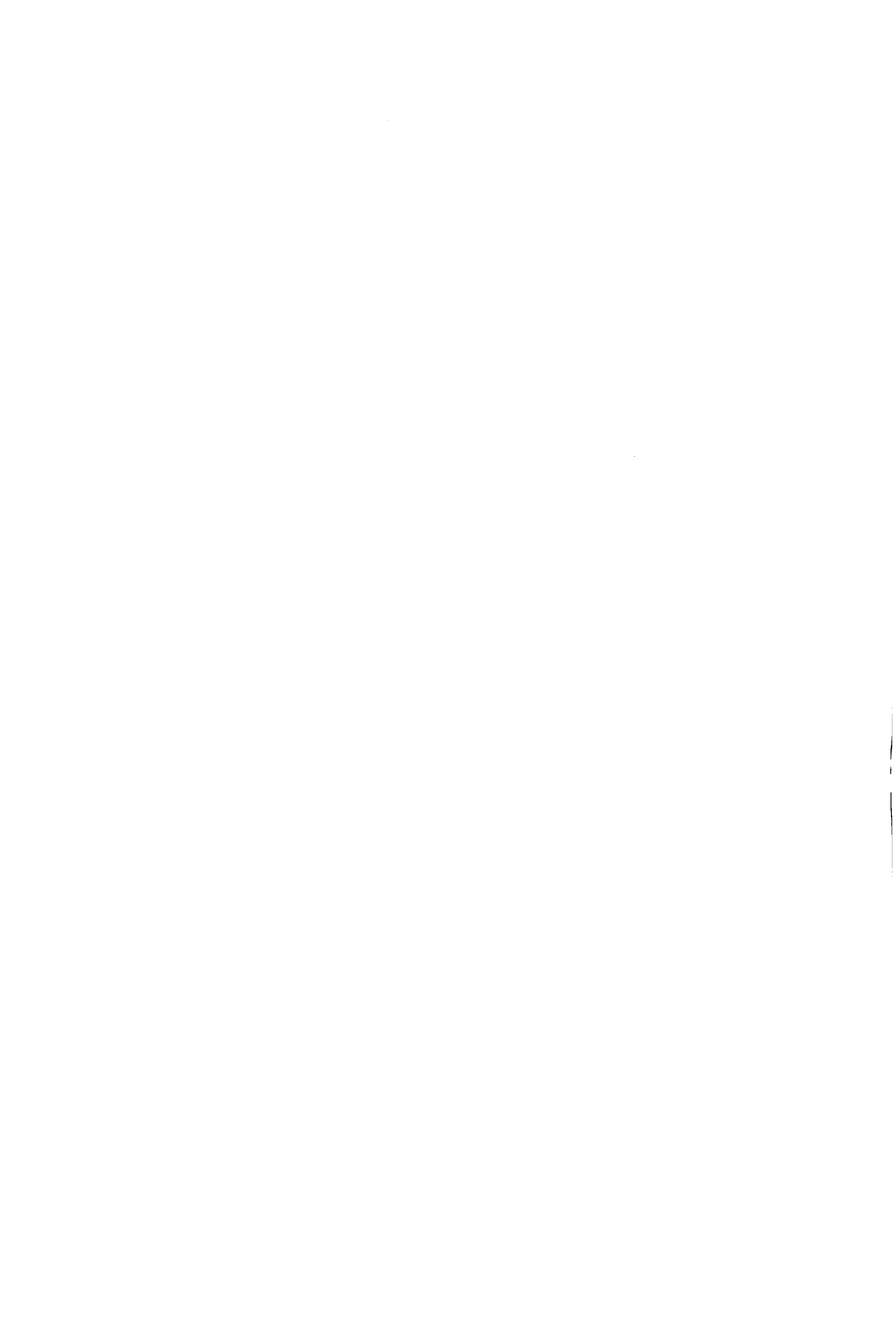
La integración en el PIDA de un funcionario designado por la institución asociada (caso de INIAP, de IICA) facilita mucho la cooperación.

Para las dos acciones básicas (sobre tierra y agua) las instituciones especializadas que tienen el monopolio legal de las intervenciones no han manifestado la atención preferencial y dedicación eficiente que podría esperarse de ellas. Inclusive la relación con una de ellas está actualmente en un estado de crisis. La colaboración parece más efectiva (aunque sin renovación o agilización de procedimientos) con el Banco Nacional de Fomento.

Esas trabas impactan negativamente en la credibilidad del PIDA, entre los campesinos y la opinión pública.

j). Las Limitaciones personales obstaculizan a veces los programas.

Funcionarios del MAG o de INIAP, por ejemplo, que trabajaban antes para los agricultores grandes, tienen cierta dificultad para hacerlo con campesinos, en aplicación de la orientación definida por el MAG en 1977. Como consecuencia de esta difícil



adaptación a su nueva labor, estos funcionarios experimentan una comprensión incompleta de la problemática de los campesinos y una comunicación escasa con estos. Por otra parte, la sectorialización de los técnicos (por formación y por experiencia) hace difícil la ubicación de su trabajo dentro de un enfoque de desarrollo integral. Esta doble dificultad se da en el equipo del PIDA Quimiag-Penipe, cuyo personal no ha sido seleccionado principalmente en base a criterios de conformidad con los enfoques del Proyecto.

Más grave aún son las actitudes personales que van directamente en contra de los intereses campesinos teóricamente protegidos y defendidos por las instituciones a las cuales pertenecen esos funcionarios. Como ejemplos, podemos citar el caso de extorsión de dinero a los campesinos para la medición mal hecha de lotes individuales, la cual ha puesto fin a la explotación en común del terreno adquirido (Puelazo), y el caso de una sentencia de adjudicación que perjudicó a los campesinos que habían justificado sus derechos (Ilucud).

En este mismo aspecto agrario, se conoce en el área otro caso de contradicción entre el interés personal y la función desempeñada en la institución de apoyo a los pequeños agricultores.

El resultado es que la desconfianza de los campesinos hacia las instituciones se hace casi irreversible.

k). Finalmente, la actitud directiva no favorece la eclosión de iniciativas y responsabilidades campesinas.

El PIDA ejerce una tutela sobre varios grupos o para determinadas acciones sin que esto sea totalmente justificado por la necesidad de evitar abusos o de controlar la experiencia formadora (proyecto de empresa mixta de Bayushig, cuentas bancarias de las Cajas Agrarias con firma del Director zonal del MAG, control de la distribución individual de alimentos para mingas, etc.)

La capacitación campesina es uno de los programas más retrazados del PIDA. Las reuniones y jornadas, los días de campo apenas se han iniciado. Quedan por auscultarse las necesidades más importantes y urgentes de capacitación, prescindiendo de catálogos de recomendaciones para cultivos (por ejemplo) que no responden a una prioridad objetiva y sentida (antes de indicar los nombres y dosis de los fungicidas, es necesario enseñar que no sirven para matar el gusano blanco).

En forma más general, la actitud directiva debería substituirse por una actitud de acompañamiento y suscitación de iniciativas y responsabilidades entre los campesinos.

Antes que sean verbos transitivos, "capacitar", "organizar", "concientizar" son verbos reflexivos, antes que educar a los campesinos, el PIDA debería proponerse ayudarles a educarse a sí mismos.

#### 4.- POSIBLES CORRECTIVOS PARA EL FUTURO

Sin pretender agotar todas las recomendaciones que se pueden extraer del diagnóstico anterior, se sugiere a continuación algunas medidas para o-





rientar un proceso de superación de los principales obstáculos encontrados en el PIDA, a fin de lograr una mayor participación de los campesinos organizados.

#### 4.1.- PARA EL PIDA QUIMIAG-PENIPE

- a). Retomar el enfoque global y estructural de la problemática campesina del área que había sido esbozado en el documento de 1975.

El diagnóstico debería profundizarse, y particularizarse a nivel de área y de comunidad, identificando las interrelaciones existentes entre los fenómenos económicos y los aspectos sociales en todas las actividades significativas.

- b). Definir claramente el campo posible de intervención por parte de las instituciones que integran el PIDA, a fin de dejar cabida a apoyos provenientes de organizaciones clasistas o de sectores de opinión y presión que puedan respaldar efectivamente las iniciativas de los grupos campesinos en acciones que tengan implicaciones socio-políticas.
- c). Flexibilizar la modalidades de trabajo del equipo PIDA para que se ajuste mejor a las necesidades campesinas, y ofrezca mayor disponibilidad del personal. En vez de una programación y un control rígidos de actividades, sería conveniente intentar un proceso otorgando mayores iniciativas, sometidas a una continua auto evaluación.
- d). Definir prioridades y contenidos de acción en función de las necesidades más importantes detectadas con la participación activa de los grupos campesinos interesados, aun cuando esto lleve el PIDA a incluir rubros no convencionales en sus actividades. Si tuar el mejoramiento de las técnicas de producción dentro del contexto amplio de la economía y actividad campesinas.
- e). Limitar las inversiones a realizarse con el financiamiento internacional: esperado a lo que sea compatible con la autogestión progresiva por los grupos de su desarrollo, (el dinero puede a plastar el desarrollo campesino en vez de impulsarlo, y en una probabilidad similar).
- f). Revisar la práctica de los incentivos a la movilización del trabajo campesino, y con especial urgencia la distribución de alimentos (el valor de la ración debería ser inferior al jornal pagado en el área por un trabajo equivalente).
- g). Realizar cada año una semana de autoevaluación y reflexión del equipo del PIDA sobre su propia labor (en el centro de Guaslán por ejemplo).

#### 4.2.- PARA EVENTUALES PROYECTOS SIMILARES

- a). Equilibrar la iniciativa institucional con la iniciativa campesina desde un principio y durante todo el desarrollo del proyecto, articulando cuidadosamente las intervenciones para que susciten y fortalezcan las responsabilidades en los grupos en vez de dife — rirlas. Deben balancearse también las aportaciones de ambas partes para la ejecución de las acciones.
- b). Diseñar un aparato institucional ligero y eficiente, cuidando



en especial la selección de un personal no solamente técnica-  
mente sino anímicamente preparado, la ubicación y movilización  
del equipo, la adopción de métodos de acción generadores de crea-  
tividad y responsabilidad en las comunidades.

- c). Procurar una articulación interinstitucional que comprometa e-  
fectivamente a las dependencias estatales, y defina el apoyo  
técnico internacional (expertos, voluntarios, estudiantes) en  
función de lo que sea reconocido indispensable por los respon-  
sables del Proyecto.



ANEXO: PROGRAMA REALIZADO

Conversaciones previas con el Ing. A. Donoso y el Ing. D. Londoño del IICA en Quito,

Lunes 21 de Agosto: - Contactos en Riobamba con el Director Zonal del MAG y el jefe del PIDA Quimiag - Penipe  
- Entrevistas en Quimiag con el jefe encargado del PIDA (Lic. René Unda) y el encargado del IICA en el proyecto (T. Cormick)

Martes 22 de Agosto: En Puelazo, entrevista al ex-presidente del cabildo central de Quimiag  
En Llucud, entrevista a un dirigente de la comuna  
Entrevista durante el viaje al promotor social Sr. Nelson Calero.

Miércoles 23 de Agosto: En Nabuzo, visita al sitio de la quesería en formación  
En Yurayacu, visita a la minga para construcción de la acequia de emergencia, y entrevista al presidente de la cooperativa frutícola de Bayushig.  
En Anaba (Puela), entrevista al presidente de la Caja Agraria de Puela.  
Entrevista durante el viaje al promotor social coordinador de la Sub área Penipe (Sr. Manuel Villavicencio).

Documentos consultados: - "Diagnóstico del Proyecto de desarrollo rural integral Quimiag - Penipe". - MAG (1975)  
- "Sistemas y tecnologías de producción del pequeño agricultor" MAG-IICA (1979)  
- Libreta de apuntes e informe de evaluación de la Misión Andina del Ecuador (1969)  
- "Informe de evaluación del PMA" en el marco de la MAE. (Dr. M. Rivadeneira) (1974)



TICA  
E50  
477  
Autor

Participación y organización campesina en el PIDA Quimiag-Penipe.

Título

Fecha Devolución

Nombre del solicitante

25 MAR 1988

E. Andrade

DOCUMENTO  
MICROFILMADO

21 DIC 1982

Fecha: .....