

PROJECT EVALUATION SURVEY (PES) - PART I

Report Symbol: 6-40

| | | | | |
|--|---------------------------------------|----------------------------------|---|------------------------------------|
| 1. PROJECT TITLE Integrated Rural Development, Agriculture PD-AAN-812 ISN 33300 | | | 2. PROJECT NUMBER 518-T-038 (L) 518-0012 (G) | 3. MISSION/AID/W OFFICE USAID/E |
| 4. KEY PROJECT IMPLEMENTATION DATES | | | 5. EVALUATION NUMBER: Enter the number months needed by the reporting unit (e.g., Country or AID/W Administrative Code, Fiscal Year, Serial No. beginning with No. 1 each FY) | |
| A. Firm PRO-AG or Equivalent FY 80 | B. Final Obligation Expected FY 85 | C. Final Input Delivery FY 85 | 6. ESTIMATED PROJECT FUNDING A. Total \$23,800,000 B. U.S. \$11,800,000 | |
| | | | 7. PERIOD COVERED BY EVALUATION From (month/yr.) Oct. 81 To (month/yr.) Sept. 83 Date of Evaluation Review Sept. 26, 1983 | |

8. ACTION DECISIONS APPROVED BY MISSION OR AID/W OFFICE DIRECTOR

| A. List decisions and/or unresolved issues: cite those items needing further study. (NOTE: Mission decisions which anticipate AID/W or regional office action should specify type of document, e.g., airgram, SPAR, PIO, which will present detailed request.) | B. NAME OF OFFICER RESPONSIBLE FOR ACTION | C. DATE ACTION TO BE COMPLETED |
|--|---|--------------------------------|
| Initiate Mid-term Evaluation of Project | J. Beausoléil | Dec. 1, 1983 |
| Complete Mid-term Evaluation | " | Mar 31, 1984 |
| Review and make available to AID/W Mid-term evaluation | " | April 30, 1984 |

9. TYPE/NO. OF DOCUMENTS TO BE REVISED PER ABOVE DECISIONS

| | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> Project Paper | <input type="checkbox"/> Implementation Plan Ltr. CPI Network | <input type="checkbox"/> Other (Specify) |
| <input type="checkbox"/> Financial Plan | <input type="checkbox"/> PID/T | _____ |
| <input type="checkbox"/> Logical Framework | <input type="checkbox"/> PID/C | <input type="checkbox"/> Other (Specify) |
| <input type="checkbox"/> Project Agreement | <input type="checkbox"/> PID/P | _____ |

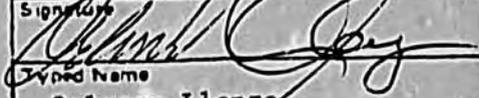
10. ALTERNATIVE DECISIONS OF PROJECT

| | |
|----|--|
| A. | <input checked="" type="checkbox"/> Continue Project Without Change |
| B. | <input type="checkbox"/> Change Project Design and/or <input type="checkbox"/> Change Implementation Plan |
| C. | <input type="checkbox"/> Discontinue Project |

11. PROJECT OFFICER AND HOST COUNTRY OR OTHER RANKING PARTICIPANTS AS APPROPRIATE (Name and Title)

J. Beausoléil, AADO
USAID/Ecuador
F. Jordán, Secretario
SEDRI
Quito, Ecuador

12. Mission/AID/W Office Director Approval

Signature: 
Typed Name: Orlando Llenza
Date: December 12, 1983



XD-AAN-812-A
ISN 33308

Development Alternatives, Inc.
624 Ninth Street, N.W.
Sixth Floor
Washington, D.C. 20001

Institutional analysis, coordination, and participation.
ANALISIS INSTITUCIONAL, COORDINACION Y PARTICIPACION
Second Stage
SEGUNDA ETAPA

Preliminary economic analysis.
ANALISIS ECONOMICO PRELIMINAR

Terms of reference for the establishment of an information system
TERMINOS DE REFERENCIA PARA EL ESTABLECIMIENTO
DE UN SISTEMA DE INFORMACION
by
por

Donald R. Jackson
y
Humberto Rojas R.

Documento Preparado para la
Secretaria de Desarrollo Rural Integral (SEDRI)
Secretariat
y la
Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)

Quito, 26 de Septiembre, 1983

TABLA DE CONTINIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION | i |
| SECCION 1.0 ANALISIS INSTITUCIONAL | 1 |
| 2.0 LA PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN EL PROYECTO | 30 |
| 3.0 RELACION DEL SUBSISTEMA DRI CON LOS OTROS PROYECTOS DE LA AID | 53 |
| 4.0 ANALISIS PRELIMINAR DE LA FACTIBILIDAD ECONOMICA DE LOS PROYECTOS DRI | 57 |
| 5.0 UN SISTEMA DE INFORMACION PARA LA EVALUACION DEL IMPACTO ECONOMICO DE LOS PROYETOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL | 69 |

INTRODUCCION

Mediante un contrato celebrado entre la AID y la firma consultora Development Alternatives Inc (DAI), un equipo de consultores integrado por los autores del presente informe, permanecio en el pais por un periodo total de cuatro semanas a fin de realizar un corto trabajo cuyos objetivos fueron los siguientes:

1. Realizar un analisis de algunos aspectos que fueron considerados en un trabajo similar que la misma firma realizo hace aproximadamente 28 meses. En cierta manera puede considerarse que la primera parte del presente informe es un intento de actualizacion del realizado en 1981.
2. Elaborar los terminos de referencia que permitiran en un futuro proximo la contratacion por parte de la SEDRI de un estudio de evaluacion del impacto que los proyectos DRI esten teniendo en el componente economico de las comunidades objeto de las acciones de dichos proyectos.

Es preciso hacer algunas precisiones sobre los alcances del presente informe que intenta presentar los resultados del trabajo realizado durante el tiempo de nuestra permanencia para responder a los dos objetivos antes senalados.

En primer lugar, la primera parte se concentrara en dos grandes temas, a saber: analisis institucional (referido de manera particular a la estructura organizativa y a la coordinacion interinstitucional) y participacion de los beneficiarios en los diferentes niveles de funcionamiento de los Proyectos.

Sobre ambos temas se pudo obtener valiosa información que nos permitió formarnos una idea de como han evolucionado las condiciones en que operan los Proyectos. Sin embargo, con base en esa información no es posible montar una evaluación pues somos conscientes de las limitaciones de tiempo (que necesariamente se traduce en una menor cobertura de lo observado y visitado). No obstante, creemos que las impresiones obtenidas reflejan una situación real y por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que se avanzan en este informe pueden ser de utilidad tanto para la SEDRI como para la AID para la toma de sus decisiones.

En cuanto a los terminos de referencia para una futura evaluación del impacto económico de los Proyectos, cabe señalar la dificultad de establecer separaciones tajantes entre indicadores de tipo económico e indicadores de tipo social. En efecto, a menudo un impacto social tiene también un resultado económico y viceversa. Por ello miramos con sumo interés el trabajo que próximamente iniciara la Unidad de Desarrollo Rural del CONADE orientado a establecer algunas tendencias del impacto social de los Proyectos y enfatizamos la necesidad de una coordinación futura entre este trabajo y el que se realice con base en los terminos de referencia que se presentan en este informe.

Hay que señalar, de otra parte, como la ejecución de un Proyecto como los que viene impulsando la SEDRI con financiación, entre otras entidades, de la AID, es ante todo un proceso cuyos resultados tienen un periodo de maduración condicionado por diversas circunstancias. Por eso, no es dable esperar resultados espectaculares en un corto tiempo aunque se estén dando cambios

importantes muy suavemente y que, por ello, son difíciles de detectar.

La habilidad de los responsables de la futura evaluación consistió precisamente en descubrir esos cambios sutiles.

METODOLOGIA USADA

El trabajo se realizó sobre la base de la siguiente metodología para abordar el tema:

- a) Entrevistas con distintos funcionarios de la SEDRI en particular con la jefe de la División de Evaluación y Seguimiento.
- b) Visitas a las zonas de los Proyectos de Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua.
- c) Entrevistas con los jefes de las Unidades Ejecutoras de los tres proyectos mencionados así como con los técnicos miembros los respectivos Comites Técnicos.
- d) Participación en reuniones de seguimiento y evaluación realizadas por los comites técnicos en los tres proyectos.
- e) Entrevistas no estructuradas con beneficiarios individuales y organizaciones participantes en diversas actividades de los tres proyectos.
- f) Revisión de documentación relacionada con los Proyectos de Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua.

Debemos destacar la gran colaboración que se nos brindó por parte de todos aquellos a quienes quizá importunamos con nuestras preguntas y a quienes sustrajimos parte de su valioso tiempo. Todos nos brindaron la información solicitada y si por las limitaciones ya señaladas llegamos a tergiversar dicha información es nuestra responsabilidad y no la de quienes nos la

facilitaron.

1.0. ANALISIS INSTITUCIONAL

El Informe que presentó el equipo de consultores de DAI en Julio de 1981, concentro su analisis en la situacion del Proyecto de Tungurahua por el hecho de ser este el unico proyecto que estaba siendo ejecutado a esa fecha. Los analisis que se hicieron sobre los dos Proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe se limitaron a estudiar las propuestas que para los mismos se habian hecho por parte de los asesores contratados para tal efecto. Es decir, que entonces se hablo principalmente de las posibilidades que existian en caso de implementarse las propuestas hechas para estos dos proyectos comparandose los con lo que se pudo observar del Proyecto Tungurahua ya en ejecucion.

El presente Informe, si bien toma como base lo analizado en el Informe de 1981, difiere de este en que el Proyecto Tungurahua pierde un tanto el enfasis que se le dio respecto a los otros dos Proyectos considerados y en que se hablara menos de posibilidades para algunos aspectos y mas de realizaciones o logros aunque no deje de reconocerse que para otros aspectos esperar realizaciones o logros es un tanto prematuro aunque si se perciban tendencias.

1.1. EL SUBSISTEMA DRI Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL NACIONAL

Es un hecho que el Subsistema ha debido luchar para crearse un nicho en el sistema institucional nacional. Esta lucha es la misma que debe dar cualquier institucion nueva que intente estabilizarse como tal. Pero en el caso del Subsistema esta lucha puede haber sido mas dificil por cuanto se presento a la escena politico-administrativa con unas caracteristicas particulares que

lo distinguien de la mayoría de las instituciones existentes. Además de ser una institución nueva, pretendía como su objetivo primordial el ser coordinadora de instituciones que ya tenían sus propias historias, presupuestos y particulares metodologías de actuación.

Al intentar legitimar su existencia el Subsistema DRI no puede desconocer lo ya existente y en especial, el marco jurídico administrativo al que debe ceñirse estricta y necesariamente. Este condicionamiento inevitable puede en ocasiones ser desconocido a nivel de un determinado Proyecto DRI cuando sus ejecutores presionados quizá por las circunstancias (por ejemplo, los campesinos que plantean determinadas exigencias) quisieran una respuesta más rápida del nivel central que la que están obteniendo. No se trata en muchos casos de ineficiencia de este nivel sino de que las restricciones que el marco más amplio está imponiendo limita la capacidad de acción de todo el Subsistema DRI. Por ejemplo, en los Proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe nos pudimos dar cuenta como el flujo de fondos para la operación normal de sus varios frentes se retrasó debido a que la Ley de Presupuesto solo vino a ser aprobada en Mayo, o sea, casi finalizando el primer semestre. Ante la alternativa nada deseable de reducir al mínimo las actividades los jefes de las UEP y sus respectivos Comités Técnicos deben hacer uso de su imaginación y creatividad para recabar fondos especiales (por ejemplo, fondos del INCCA para a través de ciertos programas de capacitación desarrollar otras actividades del Proyecto conectadas a la capacitación) o simplemente hacer rendir al máximo los escasos fondos disponibles.

De otra parte, y continuando con el mismo ejemplo, al llegar

la apropiación de fondos tardíamente se produce un represamiento al finalizar el año (segundo semestre) que hace que se tenga que gastar más aceleradamente para no ir a perder los dineros apropiados que han debido ser gastados a un ritmo más pausado.

Dentro de esta línea de pensamiento, y teniendo presente que el Subsistema DRI apenas tiene una muy corta vida y su consolidación institucional es por esa razón, precaria, cabe preguntarse cuán sólido es su futuro ahora que se avecina un cambio de gobierno nacional. Es probable que las ideas, actitudes y posiciones de los diferentes candidatos respecto al Subsistema varíen significativamente y no sea posible anticipar cuál será la suerte de este pues no es posible saber a estas alturas quien será el vencedor de la contienda electoral. Además hay que tener en cuenta que hay un gran trecho entre las promesas del candidato y las ejecutorias del gobernante. No obstante, no sobra insistir en la importancia de que se intente la consolidación del Subsistema con el fin de que los Proyectos no vayan a sufrir en su normal desarrollo. Porque si bien se puede decir que los Proyectos pueden ser ejecutados individualmente si se les brinda el apoyo requerido, es también cierto que una será su ejecución si esta se realiza dentro de un Subsistema sólido como el actualmente existente y otra será si se da en otras condiciones muy distintas. Consideramos, pues, que este tema debe ser muy tenido en cuenta aunque no se disponga de respuestas definitivas en el momento actual de período preelectoral.

1.2 EL FONADRI Y SUS FLUJOS FINANCIEROS

El Fondo Nacional de Desarrollo Rural Integral está formado para actuar como el 'banco' del Subsistema DRI. Originalmente

concebido como un verdadero 'fondo', el FONADRI actualmente funciona como una cuenta corriente cualquiera. Esto se debe al hecho de que para legalmente constituir un 'fondo' se requiere un decreto legislativo; cosa muy burocratica y dificil de conseguir.

Las responsabilidades de FONADRI son las de actuar como el puente entre la SEDRI y las instituciones financieras internacionales y nacionales. Asi presenta solicitudes, arregla los pedidos para desembolsos e informa a las instituciones sobre el estado financiero del Subsistema. Hasta ahora el FONADRI ha funcionado en la mayoria de los casos bien. Sin embargo, han habido por lo menos dos problemas que merecen describirse aqui.

El primero trata del funcionamiento del sistema de control computarizado. Originalmente disenado por un contratista peruano, el sistema parece muy completo y funcional. Sin embargo, se ha experimentado mucha dificultad en su adaptacion al sistema utilizado por el Ministerio de Finanzas. El problema parece deberse a la inflexibilidad del sistema FONADRI en poder acomodarse a los codigos y directivos del otro sistema. Cosa que no ha permitido el funcionamiento del sistema salvo en el caso de sacar saldos de los anos anteriores. Dentro de lo posible la SEDRI esta buscando la manera de resolver el problema incluyendo consultas por telefono con el peruano que tiene problemas en regresar al pais por su nacionalidad.

El segundo problema presentado por los de la SEDRI tiene que ver con el proceso de los desembolsos de los fondos de la AID. El proceso normal de pedir desembolsos requiere un periodo aproximadamente de tres semanas (mientras en el Proyecto Tungurahua con financiamiento de Banco Mundial el proceso ha

*System
is very
good.*

requirido. tres meses en promedio) lo que es bastante eficiente comparado con otras instituciones. No obstante, la SEDRI se encuentra en un dilema al respecto. Bajo el sistema actual la AID desembolsa sobre facturas canceladas. Sin embargo, según la Ley Nacional de Administración Pública, para cancelar una factura la SEDRI tendría que tener los fondos ya depositados en su cuenta. Esta situación quiere decir que la Secretaría tiene que estar constantemente haciendo un traslado de fondos entre varias cuentas. Lo que se propone la SEDRI, y también lo apoyamos los consultores es que se instituya un sistema de anticipos trimestrales entre la AID y la SEDRI. Es decir, cada tres meses la SEDRI hará un estimado de los gastos que va a hacer durante los próximos tres meses. Al terminar los tres meses, y antes de recibir su siguiente desembolso, la SEDRI tendría que presentar facturas por los gastos incurridos durante los últimos tres meses, y/o justificar por que el monto total no fue gastado.

*...D...collo...
Project...
what is SOP
with other
GOC agencies?*

1.3. LA CAPACIDAD PARA PLANIFICAR Y SUPERVISAR A LOS PROYECTOS

En general la capacidad de la SEDRI para planificar y supervisar a los proyectos DRI es bastante aceptable dada la flexibilidad para utilizar por lo menos dos mecanismos distintos. Por ejemplo, en el caso de la planificación de los proyectos la Secretaría puede usar dos metodologías: la contratación con una entidad extranjera para que les entregue el proyecto ya diseñado y planificado en su totalidad; o, la contratación de una o dos personas por medio del mecanismo IICA/AID para que coordine, junto con el personal de la SEDRI, el diseño y la planificación de un proyecto. Habiendo diseñado varios proyectos con una y otra alternativa, la SEDRI ha tomado la decisión de que la

what are the results?
segunda es mucho mas eficiente en terminos de recursos, tanto financieros como humanos. Parece tambien que la calidad del diseno es superior si se utiliza el segundo sistema de coordinadores contratistas mas personal de la SEDRI.

La supervision de los proyectos se hace por medio del Sistema de Seguimiento y Control recién implementado. Por lo visto el sistema esta bien disenado con un alto grado de funcionalidad. Tal como fue disenado, el sistema requiere de varios niveles de informes periodicos que permitan que la informacion necesaria fluya desde los proyectos hacia la SEDRI y viceversa. Adicionalmente, ademas del flujo de informacion por escrito el personal de la Unidad de Evaluacion, Seguimiento y Control hace visitas mensuales a cada uno de los proyectos para enterarse e informarse personalmente sobre la marcha de los proyectos. Segun el personal de los proyectos entrevistados por los consultores este proceso es muy bien recibido ademas de ser necesario.

opinion of others but what does D41 say about system

1.4. RELACIONES ENTRE EL NIVEL CENTRAL DEL SUBSISTEMA Y LOS NIVELES REGIONALES (LOS PROYECTOS)

Las relaciones entre el nucleo central del Subsistema DRI y sus expresiones regionales, los proyectos, son sin duda complejas y pueden variar de un caso a otro ya que en su configuracion intervienen diversos factores. Basta citar uno, la distancia de Quito de un proyecto puede determinar una mayor o menor facilidad de supervision y por lo tanto, una mayor o menor calidad en el seguimiento y en la anticipacion de problemas.

De todas maneras, estas relaciones pueden adquirir facetas

contrarias segun se las mire desde el nivel central hacia el regional o viceversa. Es la permanente contradiccion entre la tendencia hacia la centralizacion (que puede ser acentuada a nivel central) y la tendencia hacia la descentralizacion (mas acentuada como es obvio en el nivel regional). Por ejemplo, escuchamos en varias oportunidades el deseo de los tecnicos localizados en los proyectos visitados de que "se nos dejara trabajar" que puede ser interpretado no como si existieran obstaculos deliberados a nivel central para entorpecer el trabajo sino como una busqueda de autonomia descentralizada para moverse con mayor autonomia descentralizada en el desarrollo de sus propias actividades.

Como expresiones de la tendencia hacia la centralizacion fueron vistas dos decisiones tomadas por la Secretaria: una, la de reducir el monto de gastos que pueden ser autorizados por los jefes de las UEP; y otra, la de no autorizar la firma de contratos de servicios aunque fueran por montos muy pequenos. En este sentido, cualesquiera hayan sido las razones para tomar tales determinaciones y si estas son inmodificables, es conveniente que hubieran sido comunicadas y justificadas debidamente para evitar posibles malas interpretaciones.

1.4.1. La Metodologia de Seguimiento:

La SEDRI elaboro y puso en practica una metodologia de seguimiento, la cual se halla expuesta en el Documento titulado "Funcionamiento Operacional del Sistema de Seguimiento al interior de los Proyectos DRI", cuyo contenido de gran utilidad y claridad comprende los siguientes puntos: a) conceptualizacion del proceso de seguimiento; b) el flujo de la informacion a manejarse y los responsables de la misma; c) procedimientos a

seguirse; d) frecuencias y momentos de las actividades de seguimiento; e) los archivos; y f) los instrumentos formales para el seguimiento.

Los consultores tuvimos la oportunidad de conocer el documento en cuestion, leimos dos de los informes (el trimestral de Salcedo y el semestral de Quimiag-Penipe) que ya se ajustan a los lineamientos del Documento y finalmente, se nos permitio asistir a una reunion mensual de seguimiento (Proyecto Tungurahua) donde se ponia en practica la metodologia de seguimiento disenada por la SEDRI.

Con base en lo leido y observado podemos hacer las siguientes consideraciones:

- Un tipo de seguimiento como el que se propone es de fundamental importancia para el acompanamiento por parte del nivel central de los desarrollos que se alcancen a nivel regional. Pero no solo de ese seguimiento se puede beneficiar el nucleo central sino que, sobretodo, los mas beneficiados deberian ser los mismos ejecutores del proyecto por cuanto se ven obligados a una confrontacion permanente entre lo programado (contenido en los POAs) y lo ejecutado dia a dia, semana a semana y mes a mes.
- Sin dudar de la calidad del Documento guia es preciso que aquellos que lo deben utilizar se convenzan de la gran utilidad que su aplicacion puede tener. Una vez convencidos de esto se puede presumir que haran esfuerzos por hacer la mejor aplicacion posible de la metodologia. Quiza relacionado con este ultimo punto cabe senalar los avances logrados entre el informe trimestral de Salcedo

(cuando seguramente apenas se iniciaba la aplicacion de la metodologia) y el informe semestral de Quimiag-Penipe (cuando ya se habia avanzado en la practica metodologica).

- Llama la atencion que un conjunto de actividades tan importantes cuenten a nivel central con una planta de personal tan reducida. Sin pretender estimular un crecimiento burocratico exagerado queremos plantear la pregunta si no seria necesario y conveniente el reforzar la Division de Seguimiento (que seguramente se encargara tambien en el futuro, de la evaluacion) con un personal adicional. Si esto no se hace se corre el riesgo de que una gran cantidad de informacion, generada a traves de todos los informes que se exigen, se vaya acumulando sin que se la pueda procesar, analizar y utilizar convenientemente.

*or los system
provide too
much feed
back?*

1.4.2. Capacidad de Respuesta del Nivel Central a las Demandas de los Niveles Regionales:

Muy relacionado con el ultimo comentario (o sea, el peligro de que se produzca una abundante informacion en los proyectos que sea remitida al nivel central y no se produzca una retroalimentacion que beneficiaria enormemente a los proyectos donde se origino precisamente la informacion), cabe preguntarse con que agilidad la sede central responde a las demandas que provienen de los niveles regionales asi como tambien es dable preguntarse que tan rapidamente responden los ejecutores de los proyectos a las demandas y exigencias provenientes de los beneficiarios.

No es facil profundizar mucho en este aspecto, maxime que se conto con tan poco tiempo; pero por lo que se pudo escuchar en

los tres proyectos visitados - Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua - las mayores trabas residen en el flujo de los recursos financieros. Hay que recordar lo que ya se dijo sobre las posibles restricciones impuestas por el marco jurídico administrativo, pero además de esas no cambiables condiciones, si estiman los ejecutores que los flujos de los fondos podrían agilizarse para bien de los proyectos, si se "mejoran" algunos trámites administrativos. Obviamente, estas opiniones pueden no tener una suficiente base técnica por parte de quienes la emitieron, pero si reflejan una necesidad sentida de difícil solución.

Es probable que en relación con este aspecto, lo que se este dando sea una confrontación de criterios, a saber: los criterios del técnico que quiere disponer de todos los recursos para desarrollar sus actividades específicas pero no percibe los pasos que el administrador tiene que dar para facilitarle esos recursos; y los criterios del administrador que conoce los pasos a cabalidad así como se enfrenta a las dificultades para arbitrar los recursos pero no ha interiorizado las urgencias que padece el técnico que quiere cumplir con su trabajo puntualmente.

1.5. LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Al constituirse la SEDRI se le asignó como objetivo central coordinar las acciones de las diferentes instituciones del sector agropecuario cuyos fines fueran el mejoramiento del bienestar y condiciones de vida de los grupos sociales rurales menos favorecidos. Puede, pues, decirse que de los logros que alcance en esta función de coordinación se deduciran los avances que

alcance en su objetivo ultimo, cual es el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios del desarrollo integral.

Ahora bien, segun el modelo institucional implementado puede percibirse esta coordinacion en dos instancias: la primera es la que se pudiera denominar coordinacion multi-institucional que se realiza al interior de cada proyecto mediante la constitucion y funcionamiento del Comite Tecnico y de los dos o tres (segun sea el caso) Departamentos Tecnicos. El segundo tipo es el que se puede denominar coordinacion bi-institucional, o sea, la realizada mediante convenios celebrados entre la SEDRI y una institucion especifica (por ejemplo, INERHI, IEOS, BNF).

Obviamente los problemas que se plantean en el primer tipo de coordinacion son bien diferentes de los planteados en el segundo. Por ejemplo, tal como se pudo observar en los tres proyectos visitados, las instituciones nombran en comision a sus funcionarios para que se incorporen e integren a los respectivos equipos tecnicos encargados de la ejecucion del Proyecto. Con alguna frecuencia el funcionario asi designado pasa por un periodo en que "se resiste" a la nueva dinamica, a la nueva metodologia pero se enfrenta a la disyuntiva de aceptar lo nuevo y ser integrado con facilidad al equipo de tecnicos, o, por el contrario, persistir en su resistencia hasta llegar a ser inclusive marginado del Proyecto.

En este tipo de coordinacion, si bien los funcionarios a menudo traen internalizados los modos de trabajar de sus instituciones de origen, lo que puede tener un mayor peso es su capacidad de adaptacion a los nuevos modos. Esta situacion se pudo observar en los tres proyectos de Salcedo, Quimiag-Penipe y

Tungurahua donde los mismos funcionarios reconocieron que bajo las nuevas circunstancias ellos se habian apartado del ritmo normal de actuacion de sus instituciones de origen. Segun lo expresado por uno de estos funcionarios, "la SEDRI ha facilitado el cambio de la metodologia de trabajo de las instituciones; esto ha llevado a una mayor eficiencia en el trabajo asi como en el cambio en el tipo de los agricultores servidos pues hemos pasado de concentrarnos en los grandes y medianos agricultores a los pequenos".

Al lograrse esta coordinacion interinstitucional al interior de los Proyectos - sobre este aspecto fueron unanimes los funcionarios de los tres proyectos en el sentido de que lo habian logrado bastante bien - lo que en realidad se esta logrando es una coordinacion interpersonal y por lo tanto, las diferentes personalidades pasan a jugar un papel determinante en esta integracion. Y en la misma direccion, el liderazgo que logre desarrollar el respectivo jefe de las UEPs sera tambien de gran importancia. Sobre este par de puntos se volvera mas adelante.

Cabe mencionar de que en ninguno de los tres proyectos visitados funcionaban con fines de coordinacion las Juntas Coordinadoras Provinciales. Tambien fue la opinion unanime de los ejecutores de los proyectos que este foro era demasiado burocratico y alejado de los proyectos mismos para ser de utilidad alguna. Basta con que se reunan una o dos veces al ano para efectos de relaciones publicas.

La coordinacion buscada a traves de convenios entre la SEDRI y otras instituciones puede ser mas dificil si se piensa que la SEDRI no puede intervenir en la metodologia de trabajo y en los

reglamentos que rigen en las otras instituciones. El reconocimiento de la dificultad de esta coordinacion no significa que a base de buena voluntad y dialogo no se logren resultados positivos. Son los casos, por ejemplo, de las relaciones entre los Proyectos y el INERI y/o el BNF. Despues de grandes resistencias institucionales, se nos dijo que se habian logrado avances significativos y aunque todavia persistian algunas dificultades, estas estaban en vias de solucion.

Los avances se han logrado, como era de esperarse, en aquellos aspectos que pueden ser decididos al interior de la institucion misma mientras las dificultades persisten cuando las limitantes estan vinculadas al marco juridico administrativo nacional.

1.6. RELACIONES ENTRE LOS PROYECTOS MISMOS

A menudo la comunicacion intra-institucional se piensa que solo tiene una dimension, a saber: la vertical (de arriba-abajo o de abajo-arriba) y se destaca poco el otro tipo de comunicacion, o sea la horizontal. En el caso del Subsistema DRI puede ocurrir lo mismo al ponerse el acento en la relaciones entre la SEDRI y los proyectos considerados en forma individual en tanto que se descuidan las relaciones entre los Proyectos. Se corre, entonces, el peligro de que se formen islas (que serian los proyectos) y el Subsistema se constituya en un archipelago con limitada comunicacion interna.

No se esta insinuando que este peligro no haya sido percibido por la Secretaria pues se tuvo conocimiento de que se tienen programadas reuniones trimestrales de los jefes de las UEP con el fin de intercambiar experiencias, avances, dificultades,

etc. Parece, sin embargo, que dichas reuniones no han tenido ultimamente la regularidad establecida. Seria deseable que se reestablecieran excepto en el caso de que se hubiera diseñado un mecanismo sustituto que cumpliera esta funcion de facilitar la comunicacion horizontal entre los proyectos.

Como ejemplo de la limitada comunicacion entre los proyectos cabe mencionar el de las publicaciones. Es un hecho que dentro de cada proyecto - lo observamos en los tres proyectos visitados - se ha venido produciendo una apreciable cantidad de materiales de difusion de practicas agricolas y pecuarias principalmente. Sin pretender constituirnos en concedores de todo, consideramos que algunos de estos materiales tienen una buena calidad y podrian ser utiles no solo para la zona para donde fueron producidos sino para otras areas (aun en el caso de que requirieran pequenos ajustes). Sin embargo, la difusion pareciera haber sido bastante local corriendose el riesgo de que debido a este limitado conocimiento fuera del proyecto, se esten duplicando esfuerzos en el sentido de que se busque producir un material que ya esta producido.

En este campo de la comunicacion el INCCA como entidad especializada y responsable del mismo, puede desempenar un papel definitivo en el sentido de servir de vaso comunicante que facilite la intercomunicacion de los proyectos por lo menos en lo que se refiere al intercambio de publicaciones de toda indole(afichas, folletos, guias, sonovisos, etc.).

1.7. FUNCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS

Hasta aqui se han senalado algunos interrogantes y posibles respuestas sobre las relaciones que el Subsistema DRI

tiene con el contexto juridico-administrativo en que le toca desenvolverse, sobre las relaciones entre el nivel central y los niveles regionales del Subsistema mismo, sobre las relaciones entre los proyectos mismos y sobre la coordinacion interinstitucional. En el presente acapite se haran algunas consideraciones sobre temas que se percibieron como relevantes en el funcionamiento interno de los Proyectos visitados (algunas de las cuales podrian ser extendidas a otros proyectos).

1.7.1. Papel de las personalidades en el desempeno de los proyectos:

Ya hemos senalado nuestra percepcion de la importancia de las personalidades en la coordinacion interinstitucional dentro de las UEP. Al considerar que ante todo se trataria de una coordinacion interpersonal con mayores o menores posibilidades de exito dependiendo de la capacidad de adaptacion de los varios integrantes de una UEP para deponer su bagaje institucional original y estar dispuestos a entrar en un trabajo de equipo multidisciplinario.

Pero no solo en el campo de la coordinacion interinstitucional juegan las personalidades un papel destacado. Casi todas las actividades de los Proyectos estan signados por las personalidades de sus ejecutores o coordinadores y es asi como es posible esperar resultados diferentes aun contando con recursos parecidos y condiciones similares de trabajo. La experiencia es bien importante pero no hay que darle demasiado peso pues en esta cuestion del desarrollo rural integral, sobre el cual no se ha dicho la ultima palabra, puede necesitarse mucho ensayo y error y entonces ademas de experiencia se requerira gran

imaginacion para afrontar las situaciones nuevas.

Sin duda la direccion del Subsistema DRI ha tenido en cuenta este, para nosotros, importante aspecto y podria asignarle un peso determinado para los avances de cada uno de los Proyectos. Por nuestra limitada experiencia en los tres proyectos visitados no podemos decir cuan importante es el carisma en los desarrollos hasta ahora logrados en los mismos. Al respecto, seria interesante analizar el efecto que puede tener la salida del Proyecto Salcado de dos de los tecnicos que mas influencia han tenido en su concepcion y ejecucion, lo cual no quiere decir que se llege a anticipar una venida a pique del Proyecto sino una serie de reacomodaciones dentro del equipo tecnico ademas de una redistribucion de responsabilidades.

1.7.2. Flexibilidad del Modelo Institucional:

Dento de este enfoque de ensayo y error cabe destacar la flexibilidad que se ha otorgado en la aplicacion del modelo general institucional. En efecto, existen unos lineamientos generales que deben ser aceptados en todos los casos pero dentro de estos, existe una cierta libertad de hacer adaptaciones a las condiciones especificas en que deben operar los Proyectos. Ello no significa que cada proyecto pueda disenar su propio modelo institucional (no se podria hablar entonces de un Subsistema DRI) sino que se le permite a cada proyecto buscar una mayor eficiencia y eficacia de sus actividades a traves de modificaciones no substanciales pero si determinantes de ciertas instancias con el fin de alcanzar mejor los objetivos y metas buscados.

Es el caso, por ejemplo, de la participacion institucional de los beneficiarios. Segun el modelo, esta participacion se daria mediante un mecanismo de representacion delegada en tres campesinos elegidos por las organizaciones, las cuales tendrian un fundamento en sus respectivas bases comunitarias. Pero, segun lo expresaron los tecnicos en los Proyectos de Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua, esta representacion tenia el peligro de ser tergiversada (los representantes elegidos tenderian a defender a los intereses de sus propias comunidades descuidando un tanto los intereses mas amplios de todos los beneficiarios) y entonces, lo que pretendia favorecer a la mayoria corria el peligro de convertirse en defensa de los intereses de la minoria. Por esta razon, se han buscado formas alternativas que garanticen con mayor fuerza la expresion de las necesidades, opiniones y deseos de un espectro amplio de los beneficiarios. Los encuentros campesinos de Quimiag-Penipe o las reuniones de evaluacion-planeacion para el uso de semillas mejoradas en Salcedo son buenos ejemplos de alternativas de la representacion de los beneficiarios.

1.7.3. Formacion de un 'esprit de corps' en cada equipo tecnico/administrativo:

Asi como el papel que desempeñan las personalidades es visto como determinante en el funcionamiento de los proyectos de igual manera a su aparente contrario, el espiritu de grupo, se le asigna tambien una funcion no menos importante. Es decir, frente al carisma de los individuos surge la constitucion del equipo de trabajo que vendria a complementar la actuacion individual. No se trata de eliminar los rasgos especificos de las personalidades

(lo cual además de ser imposible no es deseable) sino de hacerlos funcionales al grupo para que este alcance su mayor productividad.

Un adecuado equilibrio entre el carisma del individuo y el espíritu de equipo es, sin duda, lo deseable. Ahora bien, que se logre y aun más, como determinar que se lo ha logrado son cuestiones de difícil solución. De otra parte, podría esperarse que sean los jefes de las UEP quienes deberían tratar de que su equipo técnico desarrolle un fuerte 'esprit de corps'.

No podemos afirmar tajantemente cual es la situación en los proyectos estudiados porque visitas tan cortas a veces no permiten apreciar situaciones que presentan rasgos sutiles que ameritan estudio más concienzudo. Sin embargo, por las rápidas impresiones que logramos obtener, parecería que los dos equipos de Salcedo y Quimiag-Penipe hayan alcanzado una buena comprensión con los objetivos del Subsistema DRI así como con la metodología de trabajo en la que se insiste en el abandono de las prácticas de trabajo especializado y por el contrario, se pone el acento en el trabajo coordinado e integrado. Uno de los técnicos decía al respecto, "Aquí todos somos capacitadores aunque en últimas tengamos una responsabilidad definida". Otro señalaba que nunca había sonado que siendo veterinario podría llegar a ser un experto en el cultivo de la cebada. Esta situación multifacética expresa como el individuo se ha imbuido del espíritu del grupo de mutua colaboración y apoyo.

Ciertamente la creación de ese espíritu de cuerpo toma su tiempo y por eso, una vez constituido sería lastimoso que se lo destruyera. Esta es la razón por la cual se recomienda que en aquellos proyectos - y este sería el caso de los de Salcedo y

Quimiag-Penipe - en que se pueda concluir que dicha constitucion va por buen camino se busque estabilizar al personal a fin de salvaguardar el 'esprit de corps' tan dificilmente alcanzado excepto cuando otras circunstancias justifican la salida de uno o varios tecnicos.

Del Proyecto Tungurahua no se puede afirmar lo que ya se dijo de los otros dos proyectos visitados sobre este tema puesto que los cambios ocurridos en terminos de incrementales y subsistencias a raiz de su integracion al Subsistema DRI hacen que el espiritu del grupo y aun su moral (o mistica) se hayan resentido mucho. Por la misma razon, este proyecto pareciera sentirse aun como un extrano del Subsistema y por ello, no faltan las mutuas recriminaciones pues de lado del proyecto surge la expresion de que el Subsistema se negara en cierta forma a integrarlos mientras por el lado del Subsistema se percibe la opinion de que es el Proyecto el que se opone a su integracion. Tales dificultades son normales si se tiene en cuenta los grandes sacrificios que se le han exigido al Proyecto para poderse acomodar a la metodologia y al espiritu que anima el trabajo del Subsistema; y seguiran presentandose quiza por un tiempo que es imposible anticipar en su duracion.

1.7.4. La Planificacion Evaluativa:

En el Proyecto Salcedo los dias jueves son dedicados a atender consultas de los beneficiarios que vienen a la feria a cumplir otras tareas pero despues de unas horas de consulta los varios equipos tecnicos se reunen por separado y luego se hace una reunion general para discutir los avances y dificultades presentados en la semana anterior y luego planear las tareas de

la semana siguiente (viernes-miercoles). En Quimag-Penipe estas reuniones se realizan los viernes solo que ese dia no hay consultas de los campesinos y todo el tiempo lo dedican a la evaluacion y planeacion semanales.

La mejor justificacion de estas reuniones la escuchamos a un tecnico quien afirmo, "Estas reuniones garantizan la calidad del trabajo del resto de la semana". Sin embargo, cabe preguntarse si no es un tanto excesivo el tiempo que dedican a la planeacion evaluativa pues si de cinco dias a la semana que se labora uno es dedicado a este tipo de reuniones, ello significa que se esta dedicando un 20 porciento del tiempo laboral a la planeacion.

Esta cuestion tambien fue planteada a los directivos de los proyectos y su respuesta fue que quizas tal dedicacion era necesaria mientras el grupo se estaba consolidando y la metodologia estaba siendo interiorizada pero una vez se habia superado esta primera fase era posible y conveniente espaciar algo mas las reuniones, tal vez volviendolas quincenales. Esta decision deberia ser, pues, tomada por el propio equipo tecnico de la UEP en acuerdo con las instancias centrales del Subsistema DRI. Lo que no sobra recalcar es que dichas reuniones son de suma importancia para la buena marcha de los Proyectos asi como lo son las reuniones mensuales de seguimiento. Admitida su importancia, hay que advertir sobre el peligro de una excesiva reunionitis cuando las reuniones no sean tan necesarias.

1.7.5. El Papel de los Asesores Extranjeros:

Hacer una afirmacion general sobre los asesores extranjeros no es posible pues los hay de todo tipo: buenos, regulares y mediocres; se dan algunos que se compenetran muy bien de las

condiciones nacionales y locales mientras otros jamas llegan a un verdadero conocimiento de la idiosincracia ecuatoriana y aun menos de las peculiaridades locales. De otra parte, afirmar que sobran o, en cambio, son muy necesarios tampoco es lo mas acertado. Decretar un cierre de fronteras para hacer un desarrollo rural integral autenticamente nacionalista es utopico aunque se intente hacer un desarrollo muy propio y en la medida de lo posible con el mayor numero de características propias. Importar modelos sin discriminacion es, sin duda alguna, nefasto. No obstante, habra ocasiones en que se requiera el apoyo extranjero pero este deberia ser cuidadosamente seleccionado. Ateniendose a estos criterios, la asesoria extranjera ciertamente puede hacer muy positivos aportes.

Solo en los Proyectos de Salcedo y de Quimag-Penipe pudimos conversar y ver actuar a los tecnicos del IICA actualmente asignados a dichos proyectos. Es reconocida su influencia en la consolidacion de los respectivos grupos tecnicos y en el desarrollo de las tareas y actividades de los dos proyectos. Mas alla de esta afirmacion un tanto vaga no nos es posible avanzar puesto que carecemos de elementos de juicio que nos permitirian extraer conclusiones mas detalladas.

En sintesis, asi como en Salcedo se nos dijo que el mejor indicador de los buenos resultados de la difusion de las variedades mejoradas de maiz, cebada y papa era que los campesinos las solicitaban en forma masiva, de igual manera se podria decir que los buenos asesores son solicitados para que hagan sus aportes alli donde se los requiera. Reconociendoseles los positivos aportes que los asesores del IICA han hecho en

Salcedo y Quimiag-Penipe ahora se les ha llamado a colaborar en otros proyectos que estan apenas en su fase de iniciacion.

1.7.6. Relaciones entre los Tecnicos y los Beneficiarios de los Proyectos:

La verdadera ejecucion de un proyecto comienza cuando los dos componentes fundamentales del mismo - tecnicos y beneficiarios - entran en contacto y comienzan a trabajar unificadamente. Al establecerse dicho contacto se pueden desarrollar diferentes relaciones que pueden tener diversos efectos sobre las posiciones de unos y otros. Tanto las relaciones como sus efectos llegaran a caracterizar el proyecto.

Por ejemplo, el tecnico puede llegar a trabajar con los beneficiarios con una actitud arrogante suponiendo que lo sabe todo y debe enseñar todo a unos campesinos ignorantes que poco o nada saben; puede, por el contrario, llegar con un actitud de demasiada humildad, creyendo que nada sabe y todo lo debe aprender del experimentado campesino. La actitud intermedia sea quiza la mas sabia, a saber: que tanto el tecnico como el beneficiario disponen de sus respectivos conocimientos obtenidos por medios distintos, y que lo deseable es que los dos cuerpos de conocimientos se complementen armonicamente.

A nivel de discurso por lo menos, esta actitud que se refleja en el comportamiento de los tecnicos, fue expresada en Salcedo. En efecto, alli el trabajo parte del supuesto de que no se debe presentar una friccion entre lo que el tecnico sabe y el agricultor sabe. Para ello, los tecnicos han de trabajar conjuntamente con el agricultor analizando con este lo que hace, como lo hace y los problemas que ha tenido en su quehacer. Una

vez detectados los problemas, "empezamos a trabajar sobre esos problemas que fueron escogidos por los mismos agricultores, que en el caso del maiz fueron el control del gorgojo y la utilizacion de la variedad INIAP 101". Centrados en unos problemas comunes los intereses son convergentes y probablemente los resultados seran mejores.

Al intentar comprender lo que hace el agricultor, como lo hace y cuales son los problemas que afronta, el tecnico dotado de un instrumental conceptual podra ver la produccion campesina como todo un complejo sistema de produccion evitando caer asi en un enfoque estrecho sectorial. En este acercamiento a la realidad campesina se vera ayudado si ha interiorizado lo que llamamos 'esprit de corps', pues el trabajo multidisciplinario lo llevara a comprender las multiples facetas que tiene la economia campesina. Cuan conscientes son los tecnicos de los proyectos visitados de la riqueza explicativa de esta forma de trabajo, que ellos estan tratando de llevar a la practica, no es facil de precisar. Sin embargo, la misma practica y los resultados interesantes que comienzan a obtener seguramente los conduciran a reforzar su convencimiento de las bondades de este enfoque metodologico.

El adecuado respeto por los conocimientos de los agricultores campesinos deberia llevar a una concepcion de la asistencia tecnica entendida esta no como una serie de imposiciones y exigencias sino como la presentacion de las nuevas practicas y variedades como 'alternativas' que se le ofrecerian al agricultor, alternativas que conllevarian soluciones para algunos de los problemas que el mismo ha expresado anteriormente. Esta fue la expresion que escuchamos en los proyectos visitados y

sin duda, si esta fuera predominante los resultados seran mas confiables por cuanto las adopciones tecnologicas se harian pausadamente pero con la plena colaboracion de los campesinos que, como lo expreso uno de los tecnicos, son 'investigadores permanentes' por cuanto ahora comparan los resultados obtenidos con las diferentes semillas, comparan los resultados de siembras en pueblas y no pueblas, resultados segun los peridos y resultados entre las comunidades.

Para arribar a esta situacion los beneficiarios han experimentado un proceso de capacitacion que vale la pena destacar por sus caracteristicas interesantes: en efecto, se puede hablar de que los campesinos se han venido capacitando participativamente por cuanto ademas de las charlas formales por parte de los tecnicos, lo que quizas ha influido mas en sus cambios de actitudes son aquellos eventos en que ellos mismos han podido observar directamente resultados (por ejemplo, del uso de variedades mejoradas o de la cria de cuyes de una manera distinta a la tradicional), han hablado con los campesinos que se ofrecieron a 'correr el riesgo' de adoptar la innovacion y han discutido las ventajas y problemas de lo nuevo, en fin, han podido establecer las debidas comparaciones entre lo que ellos estan haciendo y lo que estan haciendo personas de su misma condicion social. Asi, la desconfianza hacia lo nuevo va desapareciendo y es reemplazada por la seguridad de que si al vecino le fue bien por que no le va a ir a el bien tambien.

Este tipo de capacitacion donde el capacitador es alguien igual al capacitando ha arrojado, segun los tecnicos de los tres proyectos visitados, excelentes resultados. Tanto es asi que,

como lo dijo el tecnico citado, muchos de los beneficiarios son unos investigadores permanentes al analizar y comparar resultados de diversa indole. Probado este tipo de capacitacion, sobra insistir sobre la importancia, por ejemplo, de las giras de observacion, los encuentros evaluativos y planificadores de las actividades agricolas que incluyen discusiones sobre aspectos tales como la produccion de las nuevas variedades bajo distintas condiciones de fertilizacion, cantidad de humedad, calidad del suelo, numero de plantas por superficie sembrada; distribucion de las semillas; control de la semilla producida localmente, etc.

1.7.7. Capacitacion de los Tecnicos:

La capacitacion de los tecnicos va paralela a la capacitacion de los campesinos. Es decir, que al capacitar a los beneficiarios mediante las tecnicas ya mencionadas, se plantean problemas que en la busqueda de su solucion, conllevan una capacitacion de los tecnicos mismos. Por eso un tecnico de Salcedo dijo que, "practicamente toda tarea realizada es capacitadora y todos los tecnicos somos capacitadores".

Entre los tecnicos de los tres proyectos hay consenso respecto a la riqueza de la experiencia de trabajar en un proyecto de desarrollo rural integral. O sea, que admiten que la capacitacion 'en servicio' ha sido muy buena; mucho se ha aprendido buscando soluciones a los multiples problemas que dia a dia se presentan o que plantean los campesinos. Sobre este punto no hay discusion.

La posicion cambia cuando se habla de la capacitacion que se puede denominar 'formal', como la asistencia a cursos, seminarios, congresos, las becas de observacion de experiencias

interesantes en lugares fuera del area del proyecto, las reuniones de intercambio de experiencias a nivel nacional o internacional. Entonces los tecnicos sostienen que se les ha limitado el acceso a estos medios de capacitacion, lo cual se traduce en un menor desarrollo institucional pues tal como lo planteo uno de los tecnicos, "la capacitacion del tecnico conduce a una cualificacion del personal que trabaja en el Proyecto y esta cualificacion significa un mayor desarrollo institucional". Expresiones como, "se gana eficiencia en el trabajo con el campesino", "se mejora la calidad del trabajo pues ademas de ser un estimulo que aumenta la eficiencia", reflejan el enfasis que los tecnicos ponen en este punto.

Senalan, de otra parte, la poca respuesta que han obtenido del nivel central del Subsistema DRI. "Pareciera", decia un tecnico, "que no hubiera ningun interes en que los de los Proyectos nos capacitaramos".

Sobre este aspecto parece que hubo una politica deliberada de la direccion del Subsistema de limitar al maximo la salida de los tecnicos de sus areas de trabajo mientras este no se consolidaba como era debido. Se consideraba que eran tantas las necesidades que se requeria la presencia de todo el personal haciendo frente a las mismas. Sin embargo, esta posicion parece tambien que tiende a ablandarse y sin llegar a abrir las puertas totalmente es probable que en el futuro los tecnicos puedan aprovechar mas las oportunidades que se les brinden de capacitarse formalmente y que en la actualidad han sido desperdiciadas.

1.7.8. Algunos Cuellos de Botella Identificados:

Al profundizar en el analisis del funcionamiento de los proyectos es probable que se detecten mas y mas cuellos de botella. Durante la rapida visita que hicimos a los Proyectos de Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua se nos mencionaron tres que fueron considerados por los tecnicos como condicionantes de la buena marcha de la actividades.

El primero fue la (escasez de semillas mejoradas) (maiz, cebada, y papa principalmente) pues los campesinos despues de las primeras experiencias satisfactorias (no quiere ello decir que en todos los casos los rendimientos fueron altos) y siendo un periodo de siembras las estaban demandando mucho y los Proyectos no les podian responder como era debido. Las gestiones ante el INIAP y ante la empresa distribuidora de semillas no habian producido resultados muy halaguenos por lo que la oferta en algunos casos iba a quedar muy por debajo de la demanda. Esto preocupaba bastante a los tecnicos pues sin proponerselo ellos, se habian creado altas expectativas entre los agricultores (aun algunas organizaciones habian avanzado ciertas cantidades de dinero para el pago de las semillas), que bien aprovechadas podian traducirse en incrementos importantes de la produccion y en cambio, al presentarse la escasez de semilla se podian retrasar los programas agricolas.

Este cuello de botella tenia gran relevancia en estos dias por ser un periodo de preparacion de siembras cuando la demanda de la semilla es grande. Es probable que si se lograra sembrar una buena cantidad de semillas mejoradas y si se obtuvieran buenos resultados, en el proximo periodo la situacion sera distinta ya que habra una mayor disponibilidad y entonces el punto clave sera como van a ser controladas y distribuidas esas

mayores cantidades. Estas son tareas que han sido asignadas a las propias organizaciones campesinas de las cuales se espera una suficiente capacidad para cumplir con estas funciones.

Este cuello de botella puede ser considerado puntual si bien no se desconoce su relevancia en un momento crucial del año agrícola. En contraste, fue mencionado otro más reiterativo y que ha venido afectando el normal desempeño de los proyectos, a saber: el <atraso en la llegada de los fondos para adelantar puntualmente las actividades programadas.> Tales atrasos pueden tener, como ya se señaló, causas distintas, algunas no controlables por el Subsistema DRI. En tal caso no cabe esperar una solución a corto plazo y por lo tanto, habría que aprender a convivir con los desajustes financieros que se presentan como una 'situación normal'. Si, por el contrario, los atrasos se deben a desajustes en el funcionamiento del Subsistema habría que buscar donde se dan los 'cortos circuitos' para proceder a diseñar las soluciones del caso.

Finalmente, fue señalado otro cuello de botella consistente en la <no disponibilidad de técnicos especializados en ciertas áreas> (por ejemplo, se menciona el caso de un técnico especializado en fruticultura que se necesitaba con urgencia y que, sin embargo, no era fácil de conseguir) lo que lleva a tener que 'improvisar especialistas' so pena de retrasar el cumplimiento de los programas. Surge aquí de nuevo el tema de la capacitación y en este caso se hace referencia a la necesidad de planear con cuidado los programas de capacitación para no correr el riesgo de que se aceptan las ofertas, cualesquiera ellas sean, y sin que respondan a las necesidades de los proyectos. Por el

contrario, debería programarse la capacitación ante todo en función de estas necesidades y solo entonces acudir a los centros donde se puedan satisfacer las demandas acordes con dichas necesidades.

2.0. LA PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN EL PROYECTO

La coordinacion interinstitucional es quiza la funcion primordial de la SEDRI ya que mas que ejecutora es coordinadora de las diferentes actividades de las instituciones participantes en los Proyectos DRI. De igual manera a nivel de los beneficiarios, su participacion puede ser considerada objetivo central, maxime si se considera como objetivo final de todo Proyecto DRI, el control por parte de los beneficiarios del proyecto mismo. Aun si se llega a estimar dicho control como un objetivo a largo plazo, la participacion campesina sigue siendo un objetivo que deberia ser alcanzado a corto plazo.

Ahora bien, tal como lo senalaba el Informe anterior del DAI, la participacion puede ser entendida de diversas maneras; por ejemplo, se le puede asignar un contenido de simple representacion formal con poca o nula participacion del grueso de los beneficiarios; puede consistir en una rutinaria consulta a estos en la que se tengan en cuenta sus opiniones o se las descarte de plano; finalmente, se puede tomar como participacion (y ciertamente es uno de sus ingredientes), los aportes en mano de obra que los beneficiarios hagan sin que se vaya mas alla de un calculo de los dias/hombre que una determinada comunidad contribuya para la ejecucion de una obra dada. La presencia, a menudo pasiva, del campesinado en los cursillos, reuniones, charlas, no pocas veces ha sido tomada tambien como indicador unico de participacion.

Sin dejar de reconocer que los anteriores aspectos podrian

ser tomados como "indicadores parciales" de la participacion de los beneficiarios, el citado Informe del DAI concluía que esta era algo mas, referida como "parte activa en la conduccion del Proyecto, lo cual implica:

- participacion campesina con plenos poderes en los niveles de direccion y consulta del Proyecto;
- participacion campesina real en las instancias de control y evaluacion de los Proyectos;
- fortalecimiento de las organizaciones campesinas para que ejerzan los mecanismos de presion al interior del Proyecto, en la medida que las organizaciones son el vinculo poblacion--proyecto;
- capacitacion orientada al desarrollo de la conciencia campesina de su capacidad potencial para conducir su propia vida, para conducir en el menor plazo posible las acciones de direccion autogestionaria del proyecto." (pag. 4.15).

En el presente acapite se haran algunas consideraciones sobre diferentes aspectos de la participacion - antecedentes, obstaculos, algunas expresiones de participacion, etc. - tal como se pudo observar en la visita que se hizo a los tres Proyectos, con el objeto de avanzar en la comprension de este complejo tema y sin pretender sacar conclusiones definitivas sobre lo cercano que estaria el objetivo final ya senalado.

2.1. La participacion como representacion a nivel institucional:

El modelo institucional de los Proyectos DRI contempla la representacion de los beneficiarios en el nivel decisorio mediante la constitucion de un Comité Campesino compuesto por tres campesinos que serian elegidos por los representantes de las distintas comunidades a las que el respectivo Proyecto llega o pretende llegar. En este sentido, el Comité seria el interlocutor formal del PDRI y a traves del mismo se canalizarian las inquietudes, opiniones, exigencias de las bases campesinas.

Sin embargo, tal como lo anotaran los tecnicos de los proyectos visitados, este tipo de representacion podria estar adoleciendo de una limitacion, como seria la de que los tres representantes concentrarian su esfuerzo en sacar adelante aquellos temas que son de su particular interes o de su comunidad y estarian descuidando temas mas generales excepto en aquellos casos en que lo particular coincidiera con lo general.

Por esta razon, y partiendo del hecho de que el modelo institucional permite hacer los ajustes que se estimen convenientes dentro de la ejecucion de un PDRI, en Salcedo y en Quimiag-Penipe se ha buscado una comunicacion mas directa con las organizaciones representativas de los beneficiarios y se han intentado captar las opiniones a traves de la realizacion de encuentros y asambleas intercomunitarias donde tienen asiento los representantes de cada comunidad, lo que garantiza un intercambio de posiciones mucho mas amplio sobre un mismo tema y por lo tanto, donde seguramente se obtendran decisiones que reflejaran la opinion de la mayoria. Los consultores pudimos asistir a una de estas asambleas que se realizo en la sede del Cabildo Mayor de Cusubamba para evaluar los resultados del uso de dos variedades

de cebada así como para programar su uso en el nuevo periodo agrícola. A la misma asistían alrededor de 200 indígenas y durante el tiempo de reunión se discutieron alternativas contrapuestas habiendo al final alcanzado un consenso sobre la distribución de las semillas. El Cabildo Mayor debía entonces ser el principal ejecutor de las decisiones adoptadas en coordinación con los técnicos del Proyecto. Vistas así las cosas, es fácil concluir que este mecanismo de una representación ampliada permitió en este caso la expresión de los intereses de todas las comunidades que no eran concordantes.

En Quimiag-Penipe existen dos federaciones con una amplia experiencia de lucha en defensa de los intereses de sus comunidades afiliadas y a las dos la UEP le ha asignado un papel decisivo como mecanismo de canalización y expresión de las inquietudes y opiniones de los beneficiarios de dicho proyecto.

2.2. Experiencia organizativa y fortaleza de las organizaciones:

Sin lugar a dudas, la participación a través de estas organizaciones de segundo grado será más pronunciada cuando existe en la zona de un proyecto una cierta experiencia organizativa y donde operan organizaciones fuertes. Allí, los beneficiarios individuales o las comunas sabrán expresar sus opiniones de una manera franca y, lo más importante, sabrán que las decisiones "democráticamente tomadas" son las que convienen más a los intereses de los campesinos.

Cuando se da esa experiencia y existen organizaciones

fuerzas (como es el caso en Quimiag-Penipe), el Proyecto podra capitalizar el trabajo realizado con anterioridad por otras instituciones (en el caso ya citado, parece que en la constitucion de las dos federaciones jugo un papel destacado un sacerdote), y aprovechar estas condiciones favorables para que los beneficiarios lleguen a sentirse verdaderamente participantes en el desarrollo del Proyecto. Este pareciera ser el caso de Quimiag-Penipe donde, segun lo expresado por uno de los tecnicos, las Federaciones han comprendido que "el PDRI es de los campesinos y que los tecnicos estan al servicio de estos pues son intermediarios entre los campesinos y las instituciones. Habiendo comprendido que esto es asi, exigen, piden informes hasta sobre el uso del dinero; a veces piden mas de lo que la SEDRI puede dar dentro de los marcos legales existentes". En dicho proyecto, las Federaciones constituidas por 2 representantes de cada comunidad adelantan labores de planeacion al establecer prioridades y reunirse trimestralmente para evaluar resultados y reprogramar actividades.

En caso de no existir la experiencia organizativa a un proyecto dado se le plantea el riesgo de reducirse a la representacion formal que reduciria la participacion campesina a un mero formalismo contra el que se llamo la atencion en el pasado Informe y se la reitera en este. Para evitar caer en esta situacion negativa, que llevaria casi necesariamente a un paternalismo estatal indeseable, el Proyecto deberia concentrar sus esfuerzos en promover la organizacion de los beneficiarios y su participacion lo mas activa posible. Cabe senalar que esta no es tarea de corto plazo pues implica un cambio de mentalidad y un

proceso de toma de conciencia de la importancia de las acciones colectivas frente a los logros individuales (sin que se niegue que estos se pueden alcanzar a través de aquellas).

2.3. La participación y la capacitación de los beneficiarios:

El desarrollo rural integral tiene como uno de sus principales requisitos la capacitación de los beneficiarios en diversos campos (productivos, económicos, sociales, organizativos) pues de lo contrario se convertirían en meros receptores de servicios y no serían verdaderos actores de su propio desarrollo. Lo primero implicaría que una vez retirado el aparato prestatorio de tales servicios y ausentes los técnicos que serían sus portadores, la situación de los beneficiarios sería en la práctica la misma que antes del proyecto. En contraste, lo segundo significa una búsqueda de la autogestión que garantizara la permanencia de los efectos deseados del proyecto después de que se hayan suspendido las actividades formales de este.

La conciencia de la importancia de la capacitación para obtener un proyecto "exitoso" se tradujo en la asignación de un lugar destacado a la institución encargada de dicha capacitación campesina, el INCCA, el cual fue apoyado financieramente por la AID con el objeto de que el Subsistema DRI contara con un sólido programa de capacitación campesina llevado a cabo por un cuerpo de especialistas. Diversos factores, sin embargo, han atentado para que el mismo tuviera un normal desarrollo, tal como se

deduce de la evaluacion realizada por un grupo de contratistas, cuyo Informe fue entregado en Marzo de 1983. Superados estos obstaculos es deseable que el Sistema Nacional de Capacitacion Rural pueda contribuir al avance de los PDRI como se requiere.

No obstante las dificultades senaladas los representantes del INCCA a nivel operativo de las UEPs (en los casos de Salcedo y Quimiag-Penipe pues en Tungurahua aun no se cuenta con un representante de dicha institucion, lo cual es percibido como una limitacion), vienen trabajando bastante bien, tanto es asi que se escucho la expresion de que "hay dos INCCAs: el central y el del Proyecto" queriendose significar con esto que la integracion del segundo a las actividades del Proyecto se hacia a pesar del poco aporte recibido de la oficina de Quito.

Pero, tal como lo expresan los tecnicos de los dos proyectos visitados, la capacitacion campesina no es funcion privativa de los funcionarios del INCCA. En efecto, estan convencidos de que todo tecnico es un capacitador y la capacitacion atravieza todos los componentes del Proyecto aunque la capacitacion como proceso de comunicar conocimientos tenga en su aspecto didactico un elemento de especializacion que deberia estar en manos de los funcionarios del INCCA.

Ahora bien, no solo los tecnicos son capacitadores sino que los campesinos han llegado a ser verdaderos e indispensables capacitadores y en este punto es donde se relacionan estrechamente la capacitacion con la participacion. En forma repetida, nos dijeron los tecnicos, siendo confirmados por algunos de los campesinos con los que se tuvo oportunidad de conversar, que la mejor manera de difundir algunas de las nuevas

prácticas entre los beneficiarios era "poner en contacto a aquellos campesinos que se interesaban por una práctica en particular con los que ya la habían adoptado" y entre ellos y con su lenguaje propio se comunicaban muchos aspectos aumentando a la vez la credibilidad si se tiene en cuenta la desconfianza y el recelo que el campesino muestra ante lo venido de afuera. Este contacto se ha logrado a través de las giras de demostración, de los encuentros campesinos, de las asambleas evaluativas y de planeación donde los aportes de los técnicos se concentran en facilitar la comunicación entre los campesinos "con un pequeño aporte técnico propio".

La conclusión lógica de esta experiencia cuyo énfasis fue puesto en Salcedo y en Quimiag-Penipe, es que cuanto más participación se logre de los beneficiarios más amplia será la base de capacitación con que se cuente y mayores serán las posibilidades de autogestión campesina.

2.4. Obstáculos a la Participación:

Hablar en general de los obstáculos a la participación además de ser demasiado extenso y propio de un especialista, rebasa los límites de este Informe. Sin embargo, se puede hacer referencia a algunos factores que fueron señalados por los técnicos durante la corta visita realizada por los consultores y que pueden ser considerados como obstáculos a la participación en los Proyectos en cuestión.

En primer lugar, se dijo que "la gente ha cambiado bastante pues ahora confían más, hablan más. Había unos antecedentes negativos porque anteriormente no había dinero y entonces se

hacian promesas que no se cumplian. El campesino se volvio desconfiado pero ahora somos mas puntuales, respondemos mas a las inquietudes de los campesinos y por eso estos participan mas".

Al mejorar las relaciones entre las instituciones estatales y el campesinado un resultado es una mayor participacion de este en las actividades que se intentan desarrollar conjuntamente. Sin embargo, al producirse ciertos efectos de tales actividades el resultado puede ser una creciente diferenciacion campesina, la que en ultimo termino podria hacer mas dificil la participacion al menos de la mayoria de los beneficiarios. Esta situacion pareciera estarse dando en una de las subareas del Proyecto Tungurahua donde la diferenciacion campesina en tres estratos claramente definidos estaria impidiendo una participacion integrada de todos los beneficiarios. Si se permite que los acontecimientos se desarrollen normalmente el resultado puede ser que los campesinos mas acomodados se tomen los mecanismos de participacion y expresen en mayor medida sus inquietudes aumentando de paso la diferenciacion al "dejar sin voz" a aquellos que precisamente necesitan mas ser oidos y escuchados.

2.5. Algunos resultados observados de la Participacion:

Quiza el resultado mas palpable de la creciente participacion de los beneficiarios en las actividades de los Proyectos es su convencimiento de que estos son para su beneficio (por eso se les llama beneficiarios) y siendo para su beneficio tienen todo el derecho de exigir que se les cumpla lo que han planeado conjuntamente.

Muy probablemente este objetivo ultimo no haya sido logrado

pues, tal como lo señalara uno de los técnicos, "todavía hay bastante dependencia pero avanzan hasta llegar a pensar algunos que van a manejar el Proyecto".

Estas exigencias fueron percibidas por los consultores en varias oportunidades. En una, la comunidad que había colaborado en la construcción de una acequia demandaba una mayor atención por parte del INERHI para corregir las fallas incurridas en dicha construcción. En otra oportunidad, el presidente de un cabildo y presidente de una asociación agropecuaria exigió la presencia más permanente de uno de los técnicos a fin de que les colaborara más. La respuesta del técnico en cuestión fue de que no se podía dedicar exclusivamente a esa comunidad puesto que su radio de acción era muy amplio y también lo reclamaban de otras comunidades. Otra comunidad que había rechazado sistemáticamente la presencia de los técnicos de distintas instituciones del Estado, después de una gira de observación y tras una serie de consultas internas (es una comunidad que exhibe una alta organización anterior), decidió aceptar la colaboración del Proyecto Tungurahua y ahora exige una mayor atención para su problema del agua.

El hecho de que los beneficiarios exijan en forma creciente respuestas a sus necesidades por parte de los Proyectos plantea dos cuestiones a estos: de una parte, la capacidad de respuesta que las UEPs tengan a tales exigencias que tal como se señaló en la Sección del Análisis Institucional, no siempre es alta por limitaciones que no se originan dentro de las UEPs sino que hasta pueden remontarse hasta el contexto jurídico administrativo

nacional. De otra parte, se plantea el peligro de que las exigencias se planteen en una sola dirección, o sea, que las comunidades piensen que los Proyectos deben solucionarles todos sus problemas con recursos provenientes de las instituciones participantes y con un mínimo esfuerzo de los beneficiarios.

Este peligro tiene dos caras: por el lado de la UEP se puede caer en el paternalismo paralizante de la iniciativa comunitaria, el cual conlleva todos los efectos negativos señalados en anteriores consideraciones sobre el mismo. Por el lado de la comunidad beneficiada, esta se puede convertir en una entidad pediguena, cuya función es solicitar permanentemente minimizando el esfuerzo propio; tendríamos en este caso una comunidad mendigo que desconoce su propia potencialidad y espera de los demás todo. Uno de los técnicos en Tungurahua se refería al primer aspecto a propósito del funcionamiento de una cooperativa cuando decía que existía en ese caso "el peligro de que el Proyecto Tungurahua sea el papacito de todo e invalide la experiencia pues a medida que el Proyecto mantenga el control sobre las cosas, la cooperativa y otras organizaciones no lo tendrán". Por su parte, un líder campesino en una comunidad del mismo Proyecto anotaba el otro aspecto de dicho peligro cuando decía que "tenemos que gastar para que nos duela. No solo recibir. El que solo recibe se enseña a mala gente".

Otro aspecto de los efectos no deseados de una participación diferencial de las comunidades puede ser denominado como el de las "comunidades mimadas". En efecto, un técnico del Proyecto Quimiag-Penipe indicaba que si ciertas comunidades participan más que otras, los técnicos normalmente tenderán a responder a las

presiones que las participantes hagan mientras descuidan la atención de las que menos presionan, y el efecto sería el que se constituyan algunas comunidades mejor atendidas, "mimadas", donde se da una compenetración de intereses entre técnicos y beneficiarios, donde se pueden mostrar mayores resultados (son las comunidades "de mostrar") a la vez que otras comunidades se rezagan notablemente produciéndose una diferenciación no deseada entre las comunidades. Contra este peligro hay que alertar a las UEPs aunque no se disponga, para el caso de los Proyectos visitados, de más información que el comentario hecho por el técnico recién citado.

2.6. Algunas características de la Participación:

Se puede hablar de niveles de participación, de tipos de participación, de duración de la participación. A estos aspectos se hará referencia en los párrafos siguientes.

En primer lugar, se puede hablar de una participación individual de los beneficiarios, la cual se da frecuentemente y no es de ninguna manera rechazable. Aun más, los logros de un Proyecto no son con frecuencia más que la agregación de los logros individuales obtenidos en ese Proyecto, que se alcanzaron mediante acciones individualizadas, como son las consultas, las recomendaciones a situaciones particulares de unidades de producción específica, etc. Por ejemplo, en la difusión de la variedad del maíz INIAP 101 en Salcedo, las experiencias se hicieron en unos casos en tierras comunales mientras en otros se realizaron en lotes de propiedad particular que fueron escogidos por las comunidades. Sin duda, la participación de estos

propietarios tuvo que ser mayor dentro del programa agrícola pues ellos eran en cierta forma los responsables del buen éxito o fracaso de la experimentación y por eso, debían mantener un contacto más estrecho con los técnicos además de que, como ya se dijo, eran capacitadores de otros agricultores.

Frente a la participación individualizada aparece la participación colectiva ya señalada repetidamente. Esta participación se da en los encuentros campesinos, en las asambleas comunitarias donde se discuten problemas de la comunidad como es el caso de la apropiación social del agua (pues no se trata de un problema de construcción física de los canales o acequias sino del uso que se haga del agua y de quien se beneficie de esa agua), de problemas de titulación, de créditos comunitarios o asociativos, de demostraciones productivas en tierras comunales (por ejemplo, en varias de las tierras comunales se vienen ofreciendo en los tres Proyectos, demostraciones sobre conservación de suelos en las que participan principalmente los comuneros y se espera que de allí se extiendan estas prácticas a los terrenos de propiedad individual).

De otra parte, la participación colectiva se puede dar a tres niveles: uno es el referido a la participación llevada a cabo por las organizaciones comunales mismas, como son las actividades productivas y organizativas de las comunas que poseen paramos y los explotan comunalmente. En el Proyecto Tungurahua esas tierras comunales vienen siendo trabajadas los martes, al final de los cuales los comuneros se reúnen para discutir aspectos diversos de dicha explotación. El segundo nivel de la participación colectiva es el que se puede denominar

participacion delegada en organizaciones de segundo grado, consistente en que las organizaciones comunales escogen sus representantes quienes conforman una organizacion o federacion de comunas. Este es el caso de las federaciones que operan en el Proyecto Quimiag-Penipe o el del Cabildo Mayor de Cusubamba en Salcedo. Un tercer nivel (estrictamente no podria ser considerado un tercer nivel) es el de aquellas organizaciones no gubernamentales pero tampoco enteramente campesinas que, sin embargo, trabajan con los campesinos y tienen entre sus miembros a campesinos ademas de otros dirigentes y promotores no campesinos. Se trata de organizaciones promovidas por gente de iglesia, de fundaciones extranjeras (por ejemplo, "Save the Children Foundation") que si bien tienen sus programas propios pueden desarrollarlos en forma coordinada con los del Proyecto en cuestion. Este es el caso, por ejemplo, del trabajo adelantado por la Fundacion mencionada en el area occidental de Salcedo. En muchas ocasiones, el objetivo principal de estas organizaciones es precisamente la concientizacion y la promocion de la participacion entre la poblacion objetivo de sus actividades y por ello, la organizacion externa tiende a confundirse con la organizacion interna campesina.

Respecto a la duracion de la Participacion, puede senalarse que esta sera de tipo puntual cuando se trata de obtener el aporte de la comunidad para realizar determinadas obras (casi siempre de construccion en cuyo caso la participacion se concentrara durante el periodo de ejecucion de la obra) mientras que la participacion sera mas continua cuando se requiere una

presencia mas o menos permanente de los individuos o las organizaciones para poder asegurar la supervivencia de la actividad en cuestion. Es el caso, por ejemplo, cuando se trata de mantener operando una obra que ha sido construida (por ejemplo, la operacion de diversas actividades en una casa comunal, que ha sido construida por la comunidad con aportes del Proyecto, tal como sucede en varios casos en Salcedo y Quimiag-Penipe). A menudo obtener la participacion puntual sera mucho mas facil puesto que la convocatoria tendra un contenido mas especifico y los participantes podran dejar con cierta facilidad sus actividades ordinarias para responder al llamado que se les hace por una vez o unas pocas veces. En cambio, la participacion continuada ya implica una planeacion de las diversas tareas que adelantaran los diversos participantes y exige de estos una cierta capacidad para delegar en otros miembros de la familia sus actividades ordinarias dentro de la unidad domestica asi como una mayor disciplina para no abandonar los compromisos adquiridos.

Para concluir este acapite sobre las características de la participacion, cabe reiterar el papel importante que han desempenado las agencias no gubernamentales de desarrollo no solo en la promocion de la participacion de los beneficiarios en sus propias actividades sino en el intento por promover un desarrollo integral en las zonas donde operan. A traves de estas agencias se han canalizado recursos no despreciables hacia los sectores campesinos mas desvalidos con efectos que ocasionalmente han sido evaluados aunque no se pueda decir con certeza cuales han sido los resultados globales de dicha canalizacion. Una funcion relevante de la actuacion de estas agencias ha sido la de

complementar la acción estatal cuando esta es insuficiente o reemplazarla cuando el Estado no llega adonde debiera llegar casi siempre por escasez de recursos. De todas maneras, la presencia de estas agencias en las zonas de los Proyectos debería ser muy tenida en cuenta a fin de establecer los convenientes mecanismos de cooperación. Los ejemplos antes dados indican que ya en los Proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe se han realizado los acuerdos del caso.

2.7. Algunos ensayos metodológicos de Participación:

En el acápite sobre resultados de la participación se señalaron algunos aspectos que pudieran ser identificados como efectos de la creciente participación de las organizaciones comunales en las diferentes actividades de los Proyectos. En los párrafos siguientes se presentarán algunas actividades que pueden ser consideradas como "ensayos metodológicos de autogestión", es decir, actividades que vienen siendo llevadas a cabo por las propias organizaciones comunales previo un primer impulso de las UEPs. De ninguna manera, la presentación de tales actividades tiene el carácter de exhaustiva sino que debe ser tomada como una ejemplificación de hacia donde apunta la autogestión de los beneficiarios en los proyectos visitados.

Un primer ejemplo es el de la constitución y manejo de los fondos comunitarios, los cuales parten de un aporte realizado por el respectivo Proyecto al que se adicionan aportes de la propia comunidad beneficiada. Una vez constituido el Fondo Comunitario, será la comunidad la que se encargue de manejarlo y en la medida de lo posible, incrementarlo. El concepto de manejo lleva impli-

cito el de control por parte de la misma comunidad sobre la correcta utilizacion de los dineros. A proposito, cabe advertir que en particular en aquellas comunidades que tienen una organizacion fuerte, las comunidades mismas han desarrollado mecanismos de control suficientemente confiables y que son garantia de pulcritud en el manejo del fondo.

Varios son los fondos comunitarios que han sido constituidos en los Proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe y hasta la fecha su funcionamiento es satisfactorio, segun lo expresaron los tecnicos de las UEPs. La multiplicacion de estos fondos, si su manejo es adecuado, sera un fundamento para el paulatino control de las actividades de los Proyectos por parte de los beneficiarios de los mismos.

Otro ensayo metodologico de autogestion que merece ser mencionado es el que se esta ejecutando en la actualidad en el Proyecto Tungurahua y se relaciona con el acuerdo celebrado con FERTISA para que esta entidad entregue a las organizaciones comunitarias el fertilizante que estas requieren a precio de mayorista. El acuerdo fue celebrado entre la UEP y FERTISA pero son las organizaciones mismas las que se encargan de implementarlo; en efecto, cada organizacion obtiene la demanda de los productores de la zona donde opera y una vez contabilizada dicha demanda la presenta a FERTISA con el objeto de obtener el correspondiente abastecimiento. Cuando se tiene la respuesta de la productora de fertilizantes, la organizacion se encarga de delegar a sus representantes para que vayan y retiren del centro de distribucion en Guayaquil el pedido hecho. Posteriormente la organizacion pagara

al Proyecto el costo de los fertilizantes y este se encargara de hacer la respectiva transferencia a FERTISA. Hasta la fecha este acuerdo ha funcionado sin contratiempos habiendose beneficiado enormemente aquellas comunidades que han utilizado este servicio. En cuanto al impacto que este teniendo dicho acuerdo, segun palabras del jefe de la UEP de Tungurahua, se calcula que a traves del mismo se esta comercializando una tercera parte de los fertilizantes consumidos en la zona del Proyecto.

Como ejemplo complementario de autogestion, los consultores conocimos de otro caso en que esta se iniciaba en el Proyecto Tungurahua. Una comunidad habia solicitado a la direccion del Proyecto la asesoria para comprar una serie de insumos en Quito despues de haber hecho el inventario de necesidades. El Proyecto le ofrecio dicha asesoria pero con el compromiso de que la siguiente vez y de ahi en adelante, fuera la propia organizacion comunal sin el concurso de los tecnicos del Proyecto, la que se encargara de hacer todos los tramites para conseguir los insumos requeridos.

Los anteriores ejemplos estan indicando que las organizaciones comunitarias tienen un gran potencial de autogestion y que debidamente motivadas pueden llegar a realizar tareas de cierta complejidad. Lo que se requiere es que los tecnicos esten convencidos de que existe ese potencial y esten dispuestos a promoverlo por los medios que sean necesarios. Afortunadamente, pareciera que ya los tecnicos de los proyectos visitados tengan tal convencimiento.

2.8. Otras expresiones de Participacion:

Los anteriores ejemplos en los que se puso el acento en la autogestion seran complementados por otros sobre los cuales obtuvimos alguna informacion en Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua. En estos nuevos ejemplos se pondra el énfasis en la participacion aunque no en todos se haya logrado una total autogestion (meta ultima de la participacion).

2.8.1. En el area de la produccion agricola:

Repetidas referencias se han hecho a la participacion de las organizaciones comunales en esta area en los varios aspectos implicitos en la difusion y adopcion de nuevas variedades de maiz, cebada, papa y frejol; en la implantacion o mejoramiento de pequenos huertos fruticolas; en las solicitudes para obtener credito comunitario o asociativo; etc. Puede, pues, afirmarse, como lo dijera uno de los tecnicos entrevistados, que sin la participacion de los beneficiarios a traves de sus organizaciones, el impacto de los Proyectos en el area de la produccion agricola seria mucho menor. Por el contrario, la creciente demanda, por ejemplo, de semillas mejoradas y su distribucion a traves de las organizaciones esta mostrando la gran contribucion que estas pueden hacer para introducir mejoras substanciales en el sistema productivo campesino.

2.8.2. En el area de la produccion pecuaria:

Diferentes actividades participativas vienen siendo desarrolladas por las organizaciones comunales en Salcedo, Quimiag-Penipe y Tungurahua en esta area de produccion. Cabe mencionar las siguientes:

- La creacion de fondos comunitarios para la

consecucion de borregos con los que se buscara mejorar los rebanos de ovinos que poseen algunas asociaciones comunales. Tanto la reposicion de los fondos como el manejo de los rebanos estan en manos de las comunidades, las cuales estimulan y encauzan la participacion de sus miembros.

- La constitucion de un apiario comunitario en el area occidental de Salcedo despues de recibir los responsables de su manejo un curso de varios meses, el cual sera impartido por estos a aquellos nuevos interesados que lo deseen tomar. Es decir, que no solo los integrantes de la asociacion de apicultores (la mayoria de ellos jovenes) se encargara del mantenimiento del apiario comunitario sino que seran divulgadores de conocimientos entre otros miembros de sus comunidades, todo lo cual contribuira a difundir en la zona la "cultura del apiario". Esta doble responsabilidad fortalecera, sin duda, la participacion colegiada de la asociacion de apicultores.

- Diferentes experiencias con la cria de cuyes se vienen adelantando en Salcedo y Quimiag-Penipe, las cuales ofrecen resultados dignos de ser estudiados mas profundamente. La construccion de cuyeras se ha realizado colectivamente pues aquellas mujeres (casi siempre son grupos de mujeres las que emprenden este programa) que desean construir su propia cuyera (hay tambien casos de cuyeras comunitarias) participan en el proceso de construccion de los bloques. Despues vendra la etapa de construccion de la cuyera misma que puede hacerse por ayuda mutua y finalmente se pondra en marcha el programa de mejoramiento de las crias mediante la consecucion de un macho mejorante que sera aportado por el Proyecto.

Este programa de cuyeras intenta transformar de raiz la cria tradicional de los cuyes, la cual se hacia dentro de la casa y ahora se hace en las cuyeras construidas para tal efecto. Las mujeres entrevistadas manifestaron su convencimiento de las ventajas que el nuevo sistema tiene en terminos de control de enfermedades y plagas, manejo de la reproduccion, e higiene. De otra parte, enfatizaron el efecto economico y nutricional pues al contar con animales mas robustos y en mayor cantidad podian consumirlos mas a menudo y/o sacar unos cuantos al mercado recibiendo por los mismos un mejor precio.

- Los botiquines veterinarios que han sido establecidos con la ayuda del Proyecto en Salcedo son otra experiencia de participacion comunitaria pues son las organizaciones comunales las que se encargan del aprovisionamiento y manejo de dichos botiquines.

2.8.3. En el area de la produccion forestal:

Muchas de las tierras donde operan los Proyectos visitados presentan indices preocupantes de cansancio y erosion y por eso, una actividad que se ha buscado impulsar es la forestacion. En algunos casos no se ha contado con viveros capaces de responder a la demanda; en otros, las distancias hacian poco aconsejable el traslado de las plantulas pues se deterioraban al ser transportadas. Por estas razones se ha estimulado la constitucion de viveros comunitarios manejados por las mismas comunidades y para el beneficio de estas. Varios viveros de este tipo existen en los Proyectos visitados pero sus efectos seran observables solo en el mediano plazo cuando las

plantulas se hayan convertido en frondosos arboles.

2.8.4. En el area de la Comercializacion:

En los tres Proyectos los programas de tiendas comunitarias se han desarrollado y han ganado en importancia, lo cual pareciera indicar que responden a una necesidad muy sentida por las comunidades. Estas tiendas, algunas de las cuales funcionan en las casas comunales recién construidas mientras otras operan en sitios diferentes acondicionados para tal efecto, son abastecidas por las mismas comunidades (aunque en este aspecto reciben la colaboracion de los Proyectos) y administradas tambien por estas.

Aun es prematuro decir cuantas de las tiendas establecidas llegaran a consolidarse suficientemente como para desempenar un papel decisivo en el abaratamiento de los viveres y/o insumos agropecuarios (y si no es posible el abaratamiento en el control de los precios). Porque un obstaculo frecuente son las deficiencias en la administracion que aunque sencilla debe ser, sin embargo, llevada cuidadosamente para evitar quiebras por malos manejos o simplemente por descuido. Ahora bien, cuanto mayor sea el entusiasmo que la comunidad respectiva ponga sobre el funcionamiento de la tienda, mayor sera su participacion en el control de la misma y menores los riesgos de fracaso.

2.8.5. En el area de las comunicaciones:

Un programa muy interesante se esta desarrollando en Salcedo (y existe la posibilidad de replicarlo en Quimiag-Penipe) consistente en la utilizacion de la radio no solo para la difusion de conocimientos agropecuarios sino para la integracion de las comunidades asi como para la recuperacion de valores

culturales amenazados de desaparición.

Uno de los aspectos novedosos de este programa es la participación que las comunidades pueden tener en la configuración del mismo. En efecto, se han dispuesto dos casetas de fácil acceso a los dirigentes comunales para que, una vez sepan como utilizarlas, puedan difundir noticias, mensajes, convocatorias a reuniones, actividades culturales, etc. Si esta experiencia se llega a consolidar vendrá a ser un excelente ejemplo de un programa no diseñado para el campesino sino por el campesino y realizado por el mismo. Dicha experiencia está siendo impulsada por CIESPAL, lo cual constituye otro ejemplo de colaboración entre una UEP y una agencia no gubernamental de desarrollo.

3.0 RELACION DEL SUBSISTEMA DRI CON LOS OTROS PROYECTOS DE LA AID

La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que ayuda a financiar los proyectos DRI de Salcedo y Quimiag-Penipe a la vez esta contribuyendo a financiar una serie de otras actividades y proyectos dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Ecuador. En muchos de los casos estos proyectos tienen en comun la misma poblacion meta, el area geografica, estrato socio-economico, o institucion gubernamental. De hecho, varios de dichos proyectos han sido elaborados especificamente para apoyarse uno al otro mutuamente.

En el caso de los proyectos DRI (Salcedo y Quimiag-Penipe) este apoyo mutuo se da con los proyectos adicionales de: Capacitacion Campesina, ejecutado por el INCCA; Fuentes de Energia Alternativa, ejecutado por el INE; el Proyecto Forestal, ejecutado por el PRONAF del MAG; y, el Sistema de Transferencia de Tecnologia Rural, ejecutado por el CONOCYT con la asistencia de la Universidad de Florida.

En cuanto al primero, el del INCCA, la coordinacion intra-proyecto a nivel de campo se esta llevando muy bien. En Salcedo, tanto como en Quimiag-Penipe, el INCCA ha nombrado 'en comision de servicio' un representante en ambas de las Unidades Ejecutoras con el fin de guiar la capacitacion campesina durante la implementacion de los proyectos. Inclusive a nivel de campo la programacion y ejecucion presupuestaria de los proyectos DRI y del proyecto INCCA van muy ligadas con un mutuo apoyo bastante.

alto.

Sin embargo, en el nivel central de los dos proyectos no se da este caso, por lo menos hasta el momento. Las razones por esta falta de coordinacion estrecha a lo mejor tienen mucho que ver con el funcionamiento del INCCA mismo y los problemas mencionados en la evaluacion recien llevada acabo y titulada, "Informe de Evaluacion, Proyecto 931-1054, Sistema Nacional de Capacitacion Rural", con fecha del 31 de marzo de 1983. No obstante, dicha evaluacion, ademas de senalar los problemas actuales en la ejecucion del Proyecto INCCA, observa que la gran mayoria de estos estan en proceso de resolverse, y con esto la coordinacion interinstitucional se mejorara. Por el lado de la AID misma se preve tambien una mejor coordinacion ya que ha sido nombrado el mismo encargado para los dos proyectos.

Durante nuestras visitas a los Proyectos por lo menos dos temas salieron como posibles areas de coordinacion entre el INCCA y la SEDRI. La primera se trata de las publicaciones que se estan sacando varios de los proyectos DRI, y que arriba se mencionaran. Si el INCCA, por medio de sus programas de capacitacion y su departamento de publicaciones, podria unificar a todas las publicaciones ya hechas y publicar una sola edicion por cada tema (tomando en cuenta las diferencias regionales) se haria el trabajo de divulgacion de materiales didaticos de la SEDRI mucho mas eficiente.

Una segunda area en que el INCCA y la SEDRI podrian unificar esfuerzos esta en cuanto el diseno y implementacion de un sistema contable muy sencillo de aprender y aplicar. Esta necesidad crece a raiz de la proliferacion de los fondos comunitarios que

los Proyectos DRI estan formando; principalmente con fondos del INCCA. Boticines Veterinarias, Bancos de Insumos Agricolas, Fondos para Casas Comunales, etc. son todos ejemplos de estos fondos. Hasta ahora el control de estos fondos se los esta llevando al estilo 'asi no mas', y hasta ahora no han habido ningun problema en su manejo. Sin embargo, para las necesidades del Sistema de Seguimiento actual, para las evaluaciones futuras y hasta para la misma confianza de la gente beneficiaria de los fondos se recomienda el establecimiento de un sistema de control contable para el uso de los mismos beneficiarios. La responsabilidad para tal sistema logicamente recaeria sobre el INCCA.

En cuanto a los otros tres proyectos de la AID (Forestal, Energia, y Transferencia Tecnologico), se ha visto poca o ninguna coordinacion que, para el equipo consultor, es un gran desperdicio de recursos, tanto financieros como tecnicos. Por ejemplo, una de las funciones del Proyecto Forestal es buscar el establecimiento de sementeras y almacigos de varios tipos de arboles para ser utilizados en various programas de conservacion de suelos, bosques comunales y reforestacion en general. Mientras tanto los proyectos DRI pretenden trabajar en programas similares pero sin los recursos necesarios para su fiel cumplimiento. En vez de una estrecha coordinacion con el Proyecto Forestal los proyectos DRI, sin su propio acceso a los materiales de propagacion, han tenido que acudir a ciertos fondos del INCCA y utilizando la mano de obra de varios comunas proveerse de las plantulas necesarias para llevar a cabo sus programas. Por un

lado, este tipo de comportamiento por parte de los técnicos de los proyectos DRI y del INCCA merecen un alto grado de elogio, pero por el otro, la falta de coordinación entre el Proyecto Forestal y el Subsistema DRI representa una falla lamentable.

Asimismo, otros casos pueden ocurrir en cuanto a los proyectos de Energía y de Transferencia de Tecnología. Con el primero existe un campo de coordinación bastante amplio relacionado con el ensayo, investigación y divulgación de fuentes energéticas de tecnologías apropiadas. Y con el segundo existen posibilidades de coordinación general casi sin límites en relación con los varios sub-proyectos, y en especial con el estudio y ejecución de programas de sistemas de producción.

En conclusión se recomienda que tanto la SEDRI como la AID se interesen en establecer puentes entre los varios proyectos a través de programas en común. Dejar de hacerlo es, y será, un mal gasto de esfuerzos que el Ecuador no puede darse el lujo de hacerlo.

4.0. ANALISIS PRELIMINAR DE LA FACTIBILIDAD ECONOMICA DE LOS PROYECTOS DRI

Explicito en el decreto que establece el Subsistema DRI dentro del Sistema Nacional de Administracion Publica, esta el concepto de crear un mecanismo capaz de permitir la entrada a la sociedad moderna de grupos de personas que hasta ahora han sido marginados. Mientras que un sentido humanitario juega un papel importante dentro de este concepto, su razon principal es la de estimular el sector de la produccion alimenticia, aumentar los ingresos de los productores, frenar el alza de precios de los comestibles al consumidor y reducir la dependencia en alimentos importados.

Para ejecutar dicho concepto el decreto propone dos acciones paralelas: 1) la coordinacion entre las varias agencias, instituciones y organizaciones que trabajan en el sector agricola con la Secretaria de Desarrollo Rural Integral como el eje central de tal coordinacion; y, 2) cambiar el objeto y direccion de las actividades de tales entidades hacia los pequenos y medianos productores que en realidad producen la mayoria de los productos alimenticios.

Aunque es todavia muy prematuro intentar medir con altos grados de precision los logros economicos (produccion e ingreso) del Subsistema DRI, se pueden identificar ciertas tendencias en los proyectos visitados por los consultores (Salcedo y Quimiag-Penipe con dos temporadas agricolas de experiencia y Tungurahua con cuatro) que nos permitan pronosticar algunos resultados

eventuales y a la vez reafirmar varios de los supuestos hechos en el diseño de los proyectos mismos. Esta sección del informe, que complementa las referencias aisladas hechas en secciones anteriores, tratará sobre tal tema en forma preliminar. Se discutirán varios de los supuestos y pronósticos en los diseños originales y se comentarán algunos cambios, si es que han habido. En la siguiente sección trataremos sobre los términos de referencia para una evaluación formal, sobre la veracidad de los supuestos hechos en el diseño de los proyectos además del impacto económico de los Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe. En adición se tratará del establecimiento de un sistema de información permanente que será implementado por la SEDRI con el fin de recolectar, procesar y analizar información del impacto económico de todos los proyectos dentro del Subsistema DRI.

4.1. LOS SUPUESTOS Y PRONOSTICOS DE LOS DISENOS ORIGINALES

4.1.1 El Rol de Crédito

En el diseño original de los Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe el rol del crédito agropecuario era sumamente importante, no solamente para ejecutar los proyectos sino también para lograr avances tecnológicos por parte de los campesinos beneficiados. En términos de los supuestos los diseñadores de los proyectos, tanto los del IICA como los de la AID, hicieron dos que son todavía importantes para el ejercicio actual: 1) que las tecnologías para ser divulgadas deberían experimentar una tasa de retorno muy por encima de los costos totales del crédito, por lo cual los campesinos aceptarían el

ofrecimiento del crédito tanto el corto como el mediano plazo; y 2) que la entidad crediticia, el Banco Nacional de Fomento, estaría en condiciones de prestar dineros a los campesinos para el corto y el mediano plazos.

En cuanto al primer supuesto, los consultores no tenemos datos para indicar de que se hayan cambiado las condiciones. Es decir, que las tecnologías que están siendo diseminadas son todavía rentables respecto del costo del crédito, y entre ellos algunos son muy rentables. Si tomamos el caso de la introducción del maíz 101 de INIAP en el Proyecto Salcedo los primeros resultados de ensayo en 21 lotes de los campesinos beneficiados indican un aumento en la productividad de 8 qq/ha. a 43 qq/ha. en promedio, (o sea, muy por encima de la productividad meta fijado por los diseñadores del proyecto). (Datos en cuanto otros cultivos estaban en el proceso de análisis y no estaban listos para ser incluidos en este informe. Sin embargo, serán de mucha utilidad para la evaluación futura.)

En cuanto al segundo supuesto, la situación sí ha cambiado en gran parte. Primeramente se establecieron de que los fondos de la AID canalizados por el BNF serán utilizados únicamente para créditos de mediano plazo, (cultivos permanentes y inversiones en la infraestructura de las fincas) y que los fondos propios del BNF serán usados para créditos de corto plazo. Este supuesto no se realizó en casi su totalidad por varias razones. Primeramente, según los reglamentos del propio BNF (que

requieren un decreto legislativo para ser cambiados), un credito de mediano o largo plazo requiere una hipoteca basado en un titulo de propiedad; y que el titulo habra sido escriturado por un minimo de 15 anos. Como la poblacion meta de los proyectos es precisamente el sector marginado, sea individuos o comunas, las chances de que pueden cumplir con esta reglamento son minimas. Y efectivamente el BNF actualmente ha otorgado muy pocos creditos a mediano o largo plazo a esta poblacion.

En el caso de los creditos a corto plazo un prestatario no tiene que cumplir con el requisito arriba mencionado, sino solo tiene que presentar una garantia prendaria. Sin embargo, el caso es casi tan frustrante como en el caso de los creditos de mediano y largo plazo. En el primer lugar el BNF se encuentra muy escaso de fondos a raiz de las inundaciones catastroficas en la costa durante el ano pasado que dejaran a la mayoria de los prestatarios costenas sin posibilidades de cancelar sus prestamos. En un segundo lugar los prestamos, aun de corto plazo, requieren un tramite bastante largo y el BNF simplemente no cuenta con un personal adecuada para responder a la alta demanda para credito.

Un mecanismo siendo utilizado por ambos proyectos para simplificar el proceso de credito a corto plazo es el uso de (creditos colectivos;) sea comunal (credito colectivo para una explotacion en comun), o asociativa.

(credito colectivo para explotacion individual). Asi de esta forma los proyectos se estan reduciendo al minimo los costos de tramitacion para los prestatarios a la vez de reducir tambien el numero de prestamos que tiene que tramitar el BNF. Asi de esta forma el sucursal de BNF en Latacunga (el sucursal que entiende con el Proyecto Salcedo) tiene solicitudes de prestamos aprobados por nueve millones de sucres esperando una apertura en su liquidez.

En resumen, debido al caso de que las chances que el BNF cambie sus reglamentos en cuanto los prestamos a largo y mediano plazo, se recomienda de que la AID enmienda su convenio con la SEDRI para permitir la concesion de creditos a corto plazo por medio del BNF; de otro modo ni la AID, ni la SEDRI, y en especial ni la poblacion meta tendrian uso de estos fondos.

4.1.2. Las Tecnologias a Ser Introducidas

Los disenadores de los Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe hicieron tres supuestos en cuanto a la tecnologia para ser divulgada en las areas de los proyectos. Primeramente, afirman de que las tecnologias ya existian en las areas de los proyectos y por lo cual los proyectos simplemente tenian que divulgar, o extenderlas a las poblaciones metas. Ya tres anos despues se encuentra de que este supuesto solo fue valido hasta cierto punto. Por lo visto ahora, si las tecnologias existan pero al nivel de las estaciones

experimentales, bajo condiciones optimas y con todos los insumos disponibles. Lo que faltaba, y todavia falta en various casos, eran los ensayos en las fincas de los campesinos mismos, bajo las condiciones no optimas y dentro de la propia economia campesina. Esta ultima tarea, lo de los ensayos a nivel de practica, es precisamente lo que los UEPs han tenido que hacer durante el ultimo ano. Otra vez referimos al caso del maiz INIAP 101 que si representa una tecnologia bien aprobada al nivel experimental, y hasta al nivel de campo, pero no en las areas de los proyectos bajo las condiciones de los campesinos.

Los de los proyectos, entonces, siguiendo una metodologia muy correcta, en la opinion de los consultores, no entraran en una campana masiva de divulgacion del maiz 101, sino escojeran un numero elevado de lotes en tierra de los campesinos (190 en el caso de Salcedo) para ensayar a la tecnologia. Los resultados de este ejercicio (ano agricola 1982-83) fueran muy interesantes. En terminos de la tecnologia propia habian muy pocos casos en donde el cultivo fracaso, (de hecho, en 21 lotes evaluados en el Proyecto Salcedo los resultados obtenidos varian entre 8 y 74 qq/ha. frente a un promedio regional de 4 qq/ha.) Sin embargo, en terminos de la tecnologia visto dentro de un sistema de cultivos ocurian una serie de cosas interesantes, por ejemplo: como el maiz 101 es precoz se madura mucho antes de los otros cultivos y en algunos

casos fue comido por los pajaros, en cambio la misma precosidad permitio a muchos campesinos llevar sus cosechas al mercado cuando los precios eran todavia altos, asi aumentando sus ingresos sustancialmente. Un otro problema identificado como resultado de los ensayos fue cuando el maiz 101 esta intercolado con el frejol 'Canario' (lo mas comun dentro de la economia campesina). En este caso el 101 sufrio en gran proporcion a la agresividad del frejol.

El hecho de que los ensayos identificaran varias fallas potenciales en el sistema de la tecnologia no quita mucho de su potencial grande, simplemente fija, o define, a los parametros de la aplicacion de la tecnologia; un paso muy importante en la extension de cualquiera tecnologia. Ya superado esta etapa de ensayos (superado tal vez no es la palabra indicada visto que este tipo de ensayo y seguimiento se debe de llevar continuamente en cualquier programa de mejoramiento agropequario), los tecnicos tienen una idea mucho mejor de como presentar la tecnologia a los campesinos. (Se esta llevando acabo otros ensayos similares en los cultivos de cebada, papa, habas y otros, ademas que en la cria de cuyes.)

Un segundo supuesto hecho por los disenadores tenia que ver con lo que llamaran la 'taza de inclusion' y la 'taza de adopcion' de los beneficiarios. La primera se trata del grado en que los beneficiarios

potenciales entran a tomar ventaja de los servicios ofrecidos por los proyectos, y la segunda contempla el grado en que los beneficiarios aceptarían a las tecnologías o servicios en su totalidad. Junto con estas dos tazas los desenadores aplicaran una tabla de rendimientos actuales y potenciales para llegar a una idea de los aumentos en la producción al nivel global. De hecho, ellos admittien haber cojido por el lado conservador en estimar a las dos tazas y a los rendimientos potenciales. Su razon principal, que fue logico en este entonces, era de que la idiosincracia del campesino, especialmente por estas zonas, es completamente conservadora.

Segun nuestra experiencia y la de los UEPs, sin embargo, la realidad parece otra. O mejor dicho, si la gente es conservadora pero a la vez de que se dan cuenta de que una tecnologia, o una idea, o un servicio en el caso de los proyectos, esta bien para ellos su respuesta de aceptacion es enorme. Por ejemplo, en el caso del maiz 101, las cebadas Teran y Duchicela, la papa mejorada, o los cuyes 'Peruanas', la respuesta de los beneficiarios, actuales y potenciales, ha sido enorme; mucho mas grande que la habilidad de los proyectos en contestarla.

Tanto ha sido la demanda para entrar en las varias actividades de los proyectos de que los consultores recomendamos una revision en los estimados hacia arriba tanto en las tazas de inclusion y adopcion, que en los

rendimientos y niveles de producción potencial.

No obstante, cabe mencionar de que existen todavía unos obstáculos estructurales que están frenando la respuesta de las UEPs a esta gran demanda. Primordial entre estos es la falta de suficiente material de propagación en el caso de los cultivos y machos mejorantes en el caso de los animales menores. Pues, parece de que la demanda a nivel nacional para estos materiales es simplemente afuera de las posibilidades de las entidades gubernamentales para contestarlo.

Frente a esta situación lamentable los de los UEPs se han implementado un programa en que distribuyen la poca semilla de que se dispongan (o machos en el caso de los animales) a un grupo de campesinos con el acuerdo de que ellos venderán sus cosechas al proyecto mismo para que en el ciclo próximo el proyecto tendrá semilla suficiente para beneficiar cada vez más agricultores. (Una cosa paracida pasa con los programas de reforestación y conservación de suelos. Al no disponer de los arbolitos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería los de los Proyectos han conseguido semillas y con la asistencia de los mismos técnicos han enseñado a los grupos de campesinos como hacer sus propios semilleros y almacigos.)

El tercer supuesto que hicieron los diseñadores fue de que el proyecto 'hermano' de la AID, lo llamado 'Sistema de Transferencia de Tecnología Rural' (STTR)

iba a estudiar y mejorar a las tecnologías siendo extendidas por los proyectos DRI. Como presentamos arriba en el numeral 3.0 esta coordinación aun no se ha llevado a cabo. Mientras de las razones por esta falta de coordinación las desconocemos, además de ser fuera del alcance del presente informe, se puede hacer notar de que la falta de la asistencia del proyecto STTR en las actividades de los proyectos DRI no ha representado un obstáculo grande dado que los propios técnicos de los proyectos se han hecho cargo de mejorar las tecnologías ellos mismos por medio de sus programas de ensayos de campo. Lo lamentable del caso es que la coordinación y apoyo por parte del proyecto STTR podía, y podría todavía, hacer el trabajo de los de los proyectos DRI aun más eficiente liberándoles hacia otras actividades.

4.1.3 El Mercado para la Producción Generado por los Proyectos

Una de las primeras preguntas que se deben de hacer los 'desarrollistas' trabajando en un programa de producción agrícola es que si va a ver un mercado para el incremento en la producción esperada. Esta pregunta hicieron los diseñadores de los Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe, y según su informe la respuesta fue muy positiva.

Debido a la recesión mundial y su impacto sobre la economía del país la demanda general para productos alimenticias no aumentará en el diez por ciento anual

como se esperaba en el informe del proyecto. Sin embargo, dado el aumento de la poblacion annual y otros factores, la demanda para comestibles se aumentara en los proximos anos en un porcentaje sustancial, pero siempre menos que el diez.

En el caso de los cereales los disenadores calculaban de que la mayoria (90 porciento) del aumento en la produccion de los granos seria consumido por las familias de los agricultores mismos, y que apenas el diez porciento llegaria al mercado. Sin embargo, dado los rendamientos en realidad espectaculares que se estan experimentando en los proyectos sugerimos de que se revisan el estimado de la produccion mercadeable hacia arriba (y tal vez bastante hacia arriba segun la evaluacion furura que se va a comisionar).

En el caso de la frutas el mercado tambien se preve bastante fuerte especialmente dado el caso de que el gobierno recientemente prohibio a la importacion de varias variedades Chilenas. La situacion en cuanto vegetales, especialmente la papa, a lo meyor no se ha cambiado en los tres anos desde que los proyectos fueran disenados.

En el caso de la ganaderia, la mayor y la menor, no se preve ningun problema en cuanto la comercializacion. Los productos lacteo siguen siendo muy en deficit en el pais. Los cuyes en la feria de Ambato todavia traen S/.1000 por cada tres.

4.2. RESUMEN PRELIMINAR DEL IMPACTO ECONOMICO

En palabras cortas se puede demostrar de que la potencial para aumentar la produccion agropequario en las areas de los proyectos, y asi los ingresos de los campesinos beneficiarios, es todavia tan grande, y aun mayor, que cuando los proyectos fueran disenados. Aunque en los Proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe no existen muchos datos a una escala a nivel de proyecto se puede ver tendencias y potenciales positivos de una manera positiva. Ademas, basado en estas tendencias demostradas y comparandoles con los logros ya medibles en el Proyecto Tungurahua ya se puede establecer un sistema de informacion que, junto con el sistema de seguimiento ya en plena funcion, se podria medir con mas exactitude cuantificable los logros economicos de los proyectos. En la siguiente seccion trataremos el tema de un sistema de informacion.

5.0 UN SISTEMA DE INFORMACION PARA LA EVALUACION DEL IMPACTO ECONOMICO DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

En esta seccion se presentan los terminos de referencia para el establecimiento de un sistema de informacion a ser usada por la SEDRI en la evaluacion del impacto economico de todos los proyectos del Subsistema DRI. Inicialmente la SEDRI se contratara con una entidad independiente Ecuatoriana el diseno y prueba de una metodologia de evaluacion en los proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe. Efectivamente, la prueba de la metodologia en los dos proyectos sera de tal nivel de complejidad, en cuanto cobertura y analisis, que cubrira a las necesidades de evaluacion preliminar de los mismos. Lo que se pretende hacer con los fondos de evaluacion de los proyectos AID (\$90,000 para dos anos) es responder tanto a los requerimientos de la institucion financiera respecto a las evaluaciones durante y al final de los proyectos como establecer un sistema continuo de evaluacion que sirva a las necesidades de la SEDRI.

5.1. TERMINOS DE REFERENCIA

Para el establecimiento de un sistema de informacion se contemplan en realidad dos sistemas paralelos que se refuerzan y retroalimentan uno al otro. El primero, el Sistema de Seguimiento, ya esta en sus primeros meses de ejecucion. El segundo, un sistema de evaluacion del impacto economico sera disenado, probado y puesto en funcion durante los proximos meses. Para este fin se recomiendan los pasos siguientes, tal como se

los detalla en seguida:

- 1) El diseño de un sistema de evaluación económico por contratistas Ecuatorianos.
- 2) Una prueba de la metodología de evaluación 'en servicio' en los proyectos Salcedo y Quimiag-Penipe.
- 3) La contratación con fondos de evaluación de por lo menos dos personas para formar parte de la Unidad de Evaluación, Seguimiento y Control.

5.2 EL DISEÑO DEL SISTEMA

Como punto de partida del diseño del sistema se recomienda que sea fácil de aplicar y de analizar. De este modo, el diseño no debe de tratar de ser un censo de todo lo que pasa en las áreas de los proyectos, sino deberá obtener una imagen aproximada de la realidad en cuanto a cambios en la vida económica de los beneficiarios. Por esto se recomienda el uso de datos, o indicadores, estimativos o agregados, cuando ello sea posible.

El diseño del sistema de evaluación sería llevado a cabo por una entidad independiente que ofrezca un alto grado de experiencia en los siguientes campos:

- 1) Económico; análisis económico micro y macro, diseño de metodologías, cuestionarios y formularios de datos, investigación rural, procesamiento de datos, manejo de sistemas de computarización.
- 2) Agropecuario; Cultivos anuales-maíz, cebada, papa, frejol, habas, etc., Cultivos frutales-manzana, pera, durazno, etc., Ganadería mayor y menor, Sistemas de riego a nivel de finca, Investigación agrícola a nivel de campo.

La unidad de analisis para el sistema de evaluacion seria la finca en el caso de agricultores individuales, o la comuna en el caso de la explotacion en comun. Al inicio del ejercicio, y a lo mejor durante el primer ano tambien, el universo de la evaluacion en cada proyecto serian todo los individuos o comunas que reciban servicios sustanciales de los proyectos. A medida que vaya creciendo el numero de individuos o comunas beneficiados, los contratistas tendrian que tomar la decision de como y cuando se seleccionara una muestra de beneficiarios. Esta decision dependeria mucho del progreso de los proyectos y de las tasas de inclusion y adopcion de los beneficiarios. Al llegar a la etapa de la muestra habra que estatificarla segun criterios normales: zonas ecologicas, diferencias culturales o sociales, zonas con o sin riego, etc.

En cuanto a indicadores se propone el uso de tres juegos, uno de impacto economico, otro de indicadores explicativos, y un tercero, de indicadores economicos de los proyectos mismos. Adicionalmente, se coleccionaran datos sobre los indicadores a dos niveles; a nivel de los cultivos, o beneficiario, y a nivel agregado del proyecto. Por ejemplo, un indicador de impacto seria el aumento en la productividad del cultivo de maiz, mientras un indicador explicativo seria el nivel de tecnologia que aplica el agricultor. Asimismo, se tiene en cuenta el aumento en la produccion de maiz en cada lote (o en una muestra de lotes), como tambien el aumento global en el area sembrada de maiz INIAP 101. Implicito en esta explicacion es el hecho de que para los propositos de la comparacion se coleccionaran datos sobre las condiciones anteriores a los proyectos junto con los de

las condiciones en el tiempo de la evaluación. En algunos casos se podría usar fuentes de información secundarias como los diagnósticos de los proyectos para establecer la situación de antes. En otros casos los evaluadores tendrían que adoptar la metodología de preguntar a los encuestados de cómo era la situación de antes comparado con la situación de ahora.

A continuación se presente una lista de indicadores potenciales a ser considerados:

Indicadores de Impacto

1) Ingreso- Con este indicador no se espera medir hasta el último suceso las entradas y salidas de la familia, sino cambios que hayan resultado a raíz de los programas del proyecto. Por ejemplo, si antes el agricultor cultivaba dos cuerdas de maíz criollo y consumía casi todo, pero ahora cultiva tres cuerdas de maíz 101 y vende la mitad nuestro indicador de impacto sería el valor de la cantidad vendida. Agregando el aumento en las cantidades vendidas por todos los beneficiarios y por todos los cultivos llegaríamos a una cifra bruta de ingresos provocados por el proyecto. Restando una cantidad aproximada de gastos en insumos agrícolas se tendría una idea del impacto en el ingreso neto, sea a nivel de finca o a nivel global.

2) Producción y Productividad- Estos dos indicadores, uno función del otro, al tomar en cuenta la extensión bajo cultivo presentarían resultados a nivel de la explotación y al nivel agregado. Se obtendrían datos sobre la productividad de los cultivos y, tomando en cuenta el área bajo cultivo, sobre la producción también.

3) Empleo Agropecuario-Este indicador puede llegar a ser un indicador subsidiario (o de estimacion indirecta) de los indicadores sobre produccion y extension bajo cultivo. Por ejemplo, el INIAP, o los tecnicos mismos de los proyectos, han estimado el numero de dias/hombre que requieren los varios cultivos. Usando estas cifras en combinacion con las cifras sobre cambios en la extension y tipo de cultivo se puede sacar informacion al nivel de finca, o al nivel agregado, sobre cambios en el empleo.

Indicadores Explicativos

Son indicadores explicativos porque sirven para explicar los cambios o las variaciones en los indicadores de impacto arriba mencionados. A continuacion se presenta una lista, no exhaustiva, de tales indicadores:

1) Uso de la tierra- Este indicador, y sus correspondientes sub-indicadores, fijaria la explotacion de la tierra antes y despues de la llegada del proyecto. Como sub-indicadores habria que considerar: tierra con y sin riego; tierras individuales y comunales; tierras agricolas, tierras pecuaria y tierras en paramo; dentro de las tierras agricolas, las usadas con los cultivos anuales y permanentes, y dentro de las pecuarias, las tierras intensivamente y extensivamente explotadas, y si fuera posible cruzar a todos los indicadores mencionados, una medida sobre la calidad de la tierra (este ultimo no tiene que ser mas que un simple rango de bueno, regular, o malo segun los criterios de los tecnicos de los proyectos).

2) Nivel Tecnologico-La complejidad de este indicador dependera de la complejidad de la tecnologia que esta siendo

ofrecida. Si se trata de una tecnología sencilla como es la del maíz 101 en Salcedo (en donde solo se esta trabajando con la semilla hibrida y el control del gorgojo) se podrían medir los cambios en la tecnología segun cada una de las practicas adoptadas. En cambio, si la tecnología es compleja, como por ejemplo, con la adopción del cultivo de frutales o la crianza de cuyes, se podría utilizar los rangos de alta, media o baja segun sea la tecnología adoptada. Si no se incluye la tecnología de riego en el indicador del uso de la tierra se lo podría incluir bajo el nivel tecnologico.

3) Asistencia tecnica- Muy en relacionado con el indicador sobre nivel tecnologico a menudo viene el indicador sobre asistencia tecnica (por lo menos se espera una correlacion, si no es un indicador importante en si). Lo que se pretende medir con este indicador es la calidad de la informacion transferida en funcion del nivel de aceptacion por parte de los beneficiarios. Como esto es muy complicado de medir tenemos que acudir a otros datos que se consiveren aproximaciones del mismo. En este caso podría ser el numero de visitas realizados por los tecnicos, el numero de solicitudes hechas por los bebeneficiarios para que los tecnicos les visiten, o el numero de giras de inspeccion que hacen los beneficiarios a campos experimentales, u otros.

4) Tenencia de la Tierra- Para identificar el grado de influencia que tiene la tenencia de la tierra es decir, si es propietario con o sin titulo sobre los indicadores de produccion/productividad e ingreso se utilizaria este indicador. Aqui las variables podrían ser si tienen titulo o no, si el

titulo es en comun o individual, y si el titulo ha sido escriturado por un minimo de quince anos o mas. Como estos datos muchas veces son dificiles de obtener a base de una encuesta, a lo mejor se podrian utilizar los registros del IERAC.

5) Credito- Para el indicador sobre credito las variables deberian ser: el plazo (corto, mediano o largo); el destino (inversion, infraestructura, agricola, pequaria); el monto (segun ciertos rangos); y, el tipo de prestatario (individual, comunal, o asociativo. Tambien habra que tener en cuenta las razones por las cual es las solicitudes de credito han sido negadas.

6) Mercadeo- Este indicador permitiera conocer algo sobre la influencia de la produccion en el ingreso familiar en el aspecto particular, y sobre el aumento de las cantidades ofrecidas al publico en lo general. Las variables podrian incluir el porcentaje de la produccion consumida versus el porcentaje vendida (si los dos no suman el 100 porciento tendríamos una idea sobre las perdidas post-cosecha). La variable 'precio' seria interesante de incluir siempre y cuando se pudiera comparar un precio con otro tomando en cuenta las variaciones sobre el tiempo y las calidades de los productos.

Indicadores Economicos de los Proyectos Mismos

De todos los indicadores estos son los mas estrechamente vinculados al sistema de seguimiento, por lo cual se basan en los supuestos y pronosticos hechos en el diseno de los proyectos. Por ejemplo:

1) Costos/Inversiones del Proyecto por Beneficiario Atendido-

Este indicador nos permite comparar entre proyectos DRI diseñados y financiados por distintas entidades, y entre proyectos DRI y no DRI.

2) Relación Beneficio/Costo

3) Tasa Interna de Retorno

5.3 DISEÑO DE INSTRUMENTOS

Una vez diseñada la metodología de evaluación los contratistas elaboraran una serie de cuestionarios según las fuentes de información indicadas. Por ejemplo, un cuestionario para beneficiarios individuales, uno para comunas beneficiadas, uno para las Unidades Ejecutoras de los Proyectos, y uno para las instituciones participantes. Además, tendrían que preparar hojas de codificación y análisis para el manejo de los datos provenientes de los cuestionarios. Estos formularios deben de ser preparados de tal forma que los datos puedan ser computerizados de acuerdo con el sistema que la SEDRI ponga en servicio.

5.4. LA PRUEBA DE LA METODOLOGIA Y LA EVALUACION PRELIMINAR DE LOS PROYECTOS SALCEDO Y QUIMIAG-PENIPE-

Una vez diseñada la metodología de evaluación el contratista tendría que ponerla a prueba 'en servicio'. Es decir, aplicar la metodología, sus cuestionarios, indicadores y hojas de tabulación realizando una evaluación real en los proyectos de Salcedo y Quimiag-Penipe. Desde luego si durante el proceso de la prueba se encuentran fallas, o se hacen necesarias modificaciones, se harían los cambios del caso 'sobre la marcha'

para que los resultados de la evaluación 'en servicio' sean comparables con cualquier de las otras evaluaciones futuras.

5.5. LA CONTRATACION DE UN PERSONAL PERMANENTE PARA LA UNIDAD DE EVALUACION, SEGUIMIENTO Y CONTROL-

Como lo austamos en otras secciones de este documento la Unidad de Evaluacion, Seguimiento y Control de la SEDRI carece de un personal suficiente para cumplir con sus deberes actuales (en realidad hasta ahora solamente tiene la responsabilidad de seguimiento y control). Con la adiccion de las responsabilidades del Sistema de Evaluacion a dicha Unidad, se va a tener que contratar un personal adicional de por lo menos dos personas. Ademas, es recomendable que estos funcionarios empiecen a trabajar como contrapartes de los contratistas evaluadores para que cuando estos terminen sus labores, la misma Unidad pueda seguir con las evaluaciones sin un rompimiento en el ritmo de las mismas.