

DESARROLLO RURAL Y PUEBLOS INDÍGENAS: aproximación al caso ecuatoriano¹.

Luciano Martínez V
lmartinez@flacso.org.ec

*Publicado en Ecuador Debate N° 55, CAAP,
Quito, abril, 2002*

Antecedentes.

Las políticas de desarrollo rural implementadas en el país a partir de los años 70, ciertamente no estuvieron focalizadas hacia los pueblos indígenas, a pesar de que las primeras acciones de desarrollo en el medio rural - que empezaron a mediados de siglo a cargo de la Misión Andina del Ecuador (MAE)- justamente se concentraron en la población indígena de la sierra.

La MAE, concebida como un programa que buscaba la integración de los productores indígenas en la vida nacional o más claramente en el mercado, fue un fracaso desde el punto de vista productivo, pero, y esta ha sido una constante en el caso ecuatoriano, tuvo un éxito inesperado en el ámbito organizativo. Si bien, el trabajo desplegado por la MAE estuvo viciado de errores metodológicos, de concepciones etnocentristas, de acciones dispersas y de poco impacto caracterizadas por un desarrollismo fragmentado que con frecuencia eludía a las comunidades quechua hablantes, no obstante, sea como efecto directo o indirecto del trabajo desplegado en el campo, el nivel organizativo de la población rural tuvo un importante despegue (Bretón, 2000).

Pero lo cierto es que posteriormente, no existió ninguna política explícita diseñada para los pueblos indígenas, ni en la coyuntura de la reforma agraria (1964) ni en las tres décadas posteriores. Al parecer, el problema indígena era conceptualizado como parte del problema campesino en general y por lo mismo no era objeto de una política específica que recién empieza a diseñarse bajo la influencia directa del Banco Mundial hacia mediados de la década de los 90² como respuesta al primer levantamiento indígena de 1990.

La Creación del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) en 1995, marca una ruptura en la concepción y práctica del desarrollo rural orientado hacia los pueblos indígenas y negros en el Ecuador. En efecto, por primera vez, se elabora un proyecto específico de desarrollo para estos sectores marginados y ubicados mayormente en el campo. Este Proyecto que desde su origen nace con el apoyo financiero del Banco Mundial, ha sido diseñado para apoyar financieramente a pequeños proyectos productivos y para el fortalecimiento de las organizaciones entre los indígenas y negros del país.

No se dispone todavía de una evaluación sobre el trabajo desplegado en estos dos últimos años por el PRODEPINE, pero en el medio rural se ha avanzado sobre todo en la realización de autodiagnósticos participativos para detectar las demandas prioritarias de las organizaciones de segundo grado, actores privilegiados del proyecto. De acuerdo a estos diagnósticos y al nivel organizativo encontrado en cada área, se ha privilegiado la implementación de pequeños proyectos de todo tipo: riego, producción agrícola, agua potable, caminos, infraestructura, forestación, conservación de páramos, etc. (Ver Anexo N° 1).

¹ Una versión de este trabajo fue presentada en el Taller sobre Desarrollo Rural, realizado en San Fernando de Henares, Madrid, del 9 al 27 de octubre del 2000.

² No faltaron sin embargo, las opiniones que abogaban por una reorientación de los proyectos DRI de los años 80 hacia las poblaciones indígenas. Según Santana, “ los indígenas tendrían allí el espacio que les falta para la afirmación de su identidad sobre la base de un proceso de desarrollo múltiple con consolidación de fuerzas productivas bajo su control en el ámbito local o regional, condición material indispensable para reafirmar reivindicaciones culturales. Los DRI serían el vínculo de tal consolidación de fuerzas productivas indígenas a nivel del espacio” (1984:43).

El enfoque de este trabajo se pondrá entonces, en las acciones de desarrollo rural implementadas en áreas indígenas durante las últimas dos décadas ya sea por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o por el mismo Estado. Se buscará en primer lugar detectar las tendencias principales, sus limitaciones y los logros más importantes. En segundo lugar se realizará una aproximación a dos estudios de caso de áreas indígenas sobre los cuales se dispone de recientes materiales de investigación de campo y finalmente se planteará algunas reflexiones sobre el futuro del desarrollo rural en el medio indígena.

Del desarrollo de la comunidad al desarrollo rural integrado.

Hacia los años cincuenta, la Misión Andina del Ecuador (MAE), empieza su trabajo en la región de Otavalo, dentro de una macro intervención que incluía también otros países como Bolivia y Perú. El proyecto de Otavalo estuvo focalizado hacia el desarrollo artesanal a través de la organización de cooperativas de tejedores. Hacia 1956, la MAE había ampliado sus actividades hacia la provincia de Chimborazo en educación, salud, forestación y vivienda. Una de las críticas más importantes realizadas en esa época era de que se habían escogido comunidades en proceso de aculturación y no comunidades "típicamente" indígenas, asunto que se explicaba por el desconocimiento del quechua por parte del personal técnico de la MAE (Bretón, 2000).

No obstante hacia los años 60, la política de la MAE adquirió el estatuto de política nacional a través del denominado "Plan Nacional de Incorporación del Campesino" con lo cual amplió su radio de acción a 161 comunidades de la sierra de las cuáles el 36 % estaban concentradas en Chimborazo, el 23 % en Imbabura, el 11 % en Cañar y el resto en 3 provincias con menor densidad de población indígena (Loja, Azuay y Tungurahua). El eje central de esta intervención era el "desarrollo de la comunidad", para lo cual se desplegaron acciones importantes en el nivel organizativo, tal como lo señala el Instituto Indigenista Interamericano: "dotar a las comunidades de una condición jurídica, bajo la protección de la ley de comunas y el estatuto jurídico de las comunidades rurales vigentes en el país"³.

Es interesante recuperar las enseñanzas de la MAE porque muchas de sus falencias se repiten actualmente en las intervenciones privadas de desarrollo impulsadas por las (ONG). Así por ejemplo, existe cierto paralelismo entre la omisión de la MAE a toda política relativa a reforma agraria en una coyuntura como la de los años 60 en la que se discutía abiertamente sobre este tema en la sociedad civil, con el silencio actual de las ONG sobre el problema de la reconcentración capitalista de la tierra. Las intervenciones puntuales con proyectos específicos que benefician a determinadas comunidades en detrimento de otras, han contribuido a crear un "colchón" de amortiguamiento social que como muy bien lo señala Bretón, sirve para "atenuar las contradicciones generadas por el ajuste, permitiéndolo así al Estado un abandono menos traumático de las políticas estructurales y asistenciales impulsadas desde los poderes públicos durante el período reformista" (Op. Cit, p. 59-60). ¿Hasta qué punto, entonces lo que ahora se conoce con el nombre de desarrollo rural no es sino una actualización en otro contexto de los principios del desarrollo de la comunidad?

A favor de la acción de la MAE, se puede decir que fue la única política del Estado directamente relacionada con la situación de los indígenas, en este caso de la sierra ecuatoriana, seguramente porque fue en esta región donde se desarrolló el movimiento campesino con más fuerza en la coyuntura de la primera reforma agraria de 1964⁴.

³ Citado por Bretón, Op. cit, p. 36

⁴ No es casual, que por ejemplo la UPCCC, una organización de segundo grado de Cañar, precise que " cuando la Misión Andina organizó un curso en Guaslán, en donde participaron dirigentes indígenas, escuchamos por primera vez de la Reforma Agraria y de la entrega de huasipungos. Los campesinos de Cañar inclusive

Lo cierto es que luego de 30 años de proyectos de desarrollo rural la pobreza parece haberse concentrado en este segmento social y en provincias dónde tempranamente se desarrollaron acciones a través de la MAE, uno de cuyos ejemplos paradigmáticos es Chimborazo⁵. En efecto, durante los años 80 y 90 se amplió notablemente el accionar de las ONG que reemplazaban progresivamente el retiro del Estado en varios ámbitos en el medio rural: asistencia técnica, comercialización, riego, obras de infraestructura y capacitación. De acuerdo a estudios recientes, el 33 % de las ONG se concentraban en la provincia de Chimborazo, dónde el 81 % de la población rural es pobre, pero además, en el cantón Riobamba de la misma provincia, se concentraba el mayor número de ONG en el ámbito nacional (20 %) (Bretón, 2001). En las acciones de desarrollo rural está presente, por lo mismo una estrecha correlación entre mayor número de población pobre y un mayor número de ONG's. En cambio, si consideramos otras provincias, donde el desarrollo rural ha adquirido otras modalidades no ortodoxas: iniciativas privadas (familiares) hacia la diversificación ocupacional como es el caso de la Provincia de Tungurahua, la presencia de ONG es pequeña y correlativa a la disminución de su población pobre (8.23 % de ONG y 69.1 % de población pobre).

Estas reflexiones nos llevan a plantear la hipótesis de que el éxito en el desarrollo rural y la consecuente formación de "círculos virtuosos" entre la población más pobre, es decir indígena, no depende tanto de la masificación del intervencionismo privado o público, sino más bien de la dinámica micro-regional, las iniciativas familiares, la inversión o flujo de capital urbano-rural que se canalice a la región, ya sea a través de actividades productivas, de comercio y servicios.

Es muy sugestivo en este sentido, el caso de la Provincia de Tungurahua, dónde la presencia de condiciones estructurales (una estructura agraria no concentrada, la dinámica comercial de la ciudad de Ambato, un mayor nivel de acceso a la educación básica) y sobre todo las iniciativas familiares, han ido formado una espesa red de flujos productivos cuyo eje es el mercado interno, lo que ha permitido que la población rural aún la indígena se beneficie de esta dinámica económica. La presencia de proyectos de desarrollo rural como el DRI Tungurahua de los años ochenta ha potencializado aun más este proceso entre los productores agropecuarios. Pero el hecho más singular es que un sinnúmero de pueblos rurales ubicados alrededor de las principales ciudades, sobre todo Ambato y Pelileo, ha desplegado estrategias productivas diversificadas y/o combinadas con la actividad agropecuaria (producción de camisas, jeans, chompas de cuero, zapatos, pequeña agroindustria casera, etc.) (Martínez, 1994).

Las mismas comunidades indígenas cercanas a estos pueblos también han empezado a aprovechar esta dinámica que se expande de este modo hacia lo más profundo de la ruralidad, aprovechando la existencia de una buena infraestructura (luz, agua y caminos) y la cercanía del mercado de la ciudad de Ambato, a su vez ubicada privilegiadamente en el centro del país con conexiones fáciles con el resto del mercado nacional.

Las ONG en reemplazo del Estado.

Las áreas indígenas más pobres no fueron objeto de políticas explícitas de desarrollo rural sino hasta bien entrados los años 80 a través de las acciones desplegadas por el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), que debido a que la única garantía para acceder al crédito era el poseer un buen nivel de

organizaron una manifestación a favor de la Misión Andina, cuando esta desapareció oficialmente. (CONAIE, 1989)

⁵ De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 1994, el 67 % de la población rural es pobre. En Provincias de predominio indígena como Chimborazo la pobreza rural llegaba al 80.6 % (Larrea et alii, 1996). De acuerdo a proyecciones realizadas sobre la base de las ECV, la pobreza rural llegaría al año 2000 al 86 % (línea baja) y al 88% (línea alta). (MBS, 2000).

organización, algunas organizaciones indígenas lograron acceder a estos recursos⁶.

Este fondo que provenía del Banco Central del Ecuador, se concentró en típicas acciones de obras de infraestructura (agua, caminos, escuelas, casas comunales) y pequeños programas de apoyo a educación, salud, promoción y casi nada en proyectos productivos.

Pero ya desde los años 70 venían actuando en el país varias ONG que precisamente habían concentrado su trabajo en los sectores indígenas. Estas ONG, han pasado por varias etapas en su intervención en el desarrollo rural en el medio indígena y campesino:

a) Una primera fase caracterizada por el apoyo a la organización campesina. Muchas de las actuales Organizaciones de Segundo Grado (OSG) provienen del decidido apoyo brindado por las ONG a través de proyectos de desarrollo más centrados en aspectos socio-organizativos que productivos. Esta primera fase que se puede caracterizar como "campesinista" se implementa desde mediados de la década del setenta hasta mediados de los ochenta y en muchos casos estaba orientada a la formación de un movimiento campesino, bajo el supuesto de que toda intervención en el medio rural debía tener su contraparte campesina. La relación entre organización campesina y las posibilidades de acceso a la tierra era el eje al rededor del cual van a crecer las organizaciones hasta el levantamiento indígena de los años 90.

b) Una segunda fase que podría denominarse como productivista, se caracteriza por el impulso de proyectos de corte agropecuario, pues en la medida que se suponía que los campesinos habían recibido la tierra, era factible el impulso de actividades de riego, ganadería, comercialización, incorporación de tecnología, etc. El eje de estas intervenciones estaba dado por la supuesta vitalidad del trabajo comunal y de las relaciones de reciprocidad características del mundo andino. Esta fase se la puede situar entre la mitad de los años 80 hasta la mitad de los 90.

c) Una tercer fase de corte "micro-empresarial", empieza a delinearse en el último quinquenio y se consolida en sintonía con el discurso neoliberal, pero también como producto del desencanto con respecto a la gestión comunitaria de los recursos sobre todo en tierra, donde se constata una parcelización y una fuerte tendencia al manejo familiar en detrimento del comunal. En esta fase son importante las acciones en torno al crédito, comercialización, la ecología y el género⁷.

Estas tres fases parecería que tuvieran su propia lógica: empezar fortaleciendo a la organización, introducir cambios tecnológico-productivos y luego insertar a los productores en el mercado bajo una lógica más familiar que comunal. Pero el hecho es que la intervención de las ONG justamente ha carecido de esta visión, es más, los cambios se han dado no en función del éxito en cada una de las fases sino del relativo fracaso experimentado en las intervenciones y salvo contadas excepciones no se ha registrado ejemplos de una intervención en donde a partir del trabajo organizativo se haya evolucionado hasta la inserción exitosa en el mercado mundial⁸. El estudio

⁶ Por lo mismo, no se dispone de cifras sobre el porcentaje de organizaciones indígenas que tuvieron acceso a recursos del FODERUMA que en el lapso de 10 años ejecutó 156 proyectos en 19 provincias. Entre 1978 y 1988 el Banco Central destinó fondos para proyectos distribuidos en un 48 % para créditos y 52 % para fondos no reembolsables (Sylva, 1991).

⁷ Petras (2000), critica duramente la posición de las ONG que no solo que han sintonizado con la perspectiva neoliberal ("rostro comunitario del neoliberalismo") sino que también han captado a muchos cuadros de ex izquierdistas (postmarxistas) que ahora impulsan acciones supuestamente más realistas centradas en el mercado.

⁸ El caso más exitoso en el ámbito nacional y el más conocido en el ámbito internacional es el de Salinas en la Provincia de Bolívar, apoyado primeramente por la Iglesia desde los años 60 y luego por el FEPP desde los 70. Pero se trata de la excepción, no es replicable, es muy costoso y no ha caminado solo desde su creación. Para un análisis actual de esta experiencia, ver, North, 1999.

de ONG importantes como el FEPP, muestra estos cambios bruscos, "... hemos tenido ocasión de poner de relieve cómo una institución de esta naturaleza, nacida al calor de las luchas agrarias de los setentas y con un contenido militante en favor del encauzamiento del movimiento campesino de la época (evitando quizás una mayor radicalización), asume como propias dos décadas después algunos de los presupuestos liberales de lo que debe ser el desarrollo rural: fomento de microempresas, consolidación de explotaciones viables y competitivas en los nuevos escenarios de la globalización, capacitación empresarial de los campesinos indígenas, etc." (Bretón, 2001:31).

La pregunta que se puede formular con respecto a esta evolución de la intervención privada en el medio indígena es si la última tendencia está realmente dirigida a la mayoría de la población indígena calificada como pobre y por lo tanto sin posibilidades reales de asumir un reto productivista-mercantil al carecer de los recursos básicos.

Los analistas sobre el desarrollo rural casi siempre se enfrentan con la paradoja de que las nuevas tendencias que se desprenden de la economía neoliberal ofrecen ciertas ventajas a las cuales no puede acceder la población más pobre. Trejo (1998) señala por ejemplo, que los pequeños propietarios en el contexto de las políticas de ajuste y una disminución del rol del Estado, quedan excluidos del acceso a los servicios, tienen dificultad en desarrollar cultivos no tradicionales para la exportación, pues los nuevos conocimientos, tecnología, capital e información de mercado y comercialización quedan fuera de su alcance. Así pues, existiría pocas posibilidades para que los productores indígenas puedan aprovechar la nueva línea de trabajo de las ONG, más cercana a las posibilidades que en cambio si tienen los medianos y grandes propietarios.

El desarrollo rural adquiere entonces un perfil excluyente que no está direccionalizado para los pobres a pesar de que en el discurso todavía se conserve las buenas intenciones de ayudarlos a mejorar sus condiciones de vida.

Los Proyectos DRI y su acción en el medio indígena.

Una lectura de la historia de los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) en el medio rural, indica claramente que la población indígena no fue el centro de su interés, a pesar de que al menos en la sierra su presencia fue importante en varias áreas de intervención. De esta forma, los proyectos no consideraron ni la heterogeneidad social presente entre el campesinado ni las especificidades étnicas y culturales de la población rural.

El primer paquete de 17 mega proyectos implementados desde la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI) en los años 80, buscaba objetivos de corte productivista y estaban orientados a campesinos viables, por lo mismo si se implementaron en algunas áreas indígenas estos objetivos no se cumplieron y fueron un fracaso⁹. Se trataba de proyectos impuestos desde fuera, con poca participación campesina y que buscaban "asegurar una integración activa de las unidades campesinas al proceso de acumulación de capital" (Chiriboga, 1984). Así, se buscó eludir el problema de la tierra a pesar de la demanda campesina precisamente en algunas de las áreas indígenas donde existía una distribución desigual de este recurso.

Una segunda generación de proyectos se implementan en los años 90, pero bajo una perspectiva diferente. En primer lugar el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER) pasa a ser una dependencia del Ministerio de Bienestar Social y se inscribe dentro de la nueva lógica neoliberal de políticas asistencialistas para los sectores rurales más pobres. La misma forma en que se escogieron los proyectos, sobre la base de un mapa de pobreza, muestra la orientación de los mismos. De los 12 cantones pobres escogidos, nuevamente una minoría

⁹ De los proyectos implementados en esa época solo 3 áreas pueden ser consideradas como indígenas: Guamote (Provincia de Chimborazo), Cañar (Provincia de Cañar), Toacazo (Provincia de Cotopaxi) mientras Santa Isabel (Provincia del Azuay) es solo parcialmente poblado por comunidades indígenas. (Chiriboga, 1984).

corresponde a áreas mayoritariamente pobladas por indígenas¹⁰.

Los resultados de esta segunda generación de proyectos diseñados con componentes uniformes y centrados en el desarrollo agropecuario sin considerar tampoco las especificidades de cada área en aspectos ecológicos, flujos económicos, diferenciación social y étnica, organización, tampoco son halagüeños. En efecto, las áreas en donde más empeoró la situación con relación a los ingresos se ubican efectivamente entre la población indígena de la sierra. En ellas no se pudo contrarrestar las tendencias que claramente se perfilaban en 1993: avanzado grado de minifundismo, masiva migración de los jóvenes, bajo grado de incorporación tecnológica (Martínez, 1995). En esas condiciones era impensable que se pudiera producir el milagro de convertir a pobres productores indígenas en prósperos micro empresarios dispuestos a insertarse con éxito en el mercado mundial.

Dadas las condiciones estructurales en las cuales se desenvuelven los productores indígenas de esas áreas pretender implementar políticas productivistas a través de tradicionales métodos de transferencia de tecnología para supuestamente mejorar la producción y productividad agrícola era una tarea utópica. De hecho en un área concreta como Sierra Norte de Pichincha, el mayor impacto en la generación de empleo provino de la instalación de empresas floricultoras que demandaron mano de obra de hombres y mujeres de comunidades vecinas aunque bajo condiciones de flexibilidad laboral y con un alto costo para la salud sobre todo de las mujeres¹¹.

En estas áreas, si bien mejoró la participación de grupos de beneficiarios, en cambio no se aprovechó todo el potencial organizativo que se había acumulado durante la década de los noventa entre la población indígena. Es más, salvo un solo proyecto (TTP) no se logró coordinar actividades con las principales organizaciones de segundo y tercer grado existentes en esas áreas. En otras palabras no se utilizó la potencialidad del capital social presente entre la población indígena.

Lamentablemente, nunca se abordaron aspectos centrales que marcaban límites y potencialidades al desarrollo rural entre la población indígena de esas áreas: el trabajo de las mujeres, la migración, la multiocupación, el excesivo fraccionamiento de la tierra y el minifundismo, la crisis de las relaciones de reciprocidad tradicionales, etc. De allí que salvo pequeñas acciones puntuales, el impacto de los proyectos entre las comunidades indígenas beneficiarias ha sido bastante limitado, por no decir nulo.

La tercera generación de proyectos de desarrollo rural denominada PROLOCAL y que se encuentra en plena fase de diseño, no beneficiará a los indígenas, puesto que para ellos se ha diseñado el PRODEPINE como el macroproyecto que intervendrá en las áreas de mayoría indígena y negra. Los pocos datos que disponemos sobre este último proyecto indican que las buenas intenciones, en este caso del Banco Mundial, principal financiador de los proyectos, no llegan a generar cambios importantes, cuando no se abordan los problemas centrales que afectan a los indígenas y a los pobres rurales.

Así, los proyectos financiados hasta diciembre del 2000, se concentraban en la región sierra centro con el 59.9% del total, debido al peso de la población indígena sobre todo en la Provincia de Chimborazo, le sigue en orden de importancia sierra norte con el 22.9 % y finalmente sierra sur con el 17.2 % del total. De acuerdo a los datos presentados en el Anexo 1, en la región sierra norte, los proyectos se concentran en los siguientes rubros: producción agrícola bajo invernadero, agua potable, forestación, infraestructura educativa y caminos vecinales;

¹⁰ Estas áreas fueron Sierra Norte (Provincia de Pichincha), Tanicuhí-Toacazo-Pastocalle (Provincia de Cotopaxi), Guano (Provincia de Chimborazo) y una parte indígena de Santa Isabel (Provincia del Azuay) y una minoría indígena en las áreas de Pangua (Provincia de Cotopaxi) y Facundo Vela (Provincia de Bolívar)

¹¹ Se estima que se emplea entre 11 a 13 trabajadores por hectárea, lo que supera el número de trabajadores utilizados en cualquier otra actividad agropecuaria de la zona. Mena (1999:41).

en la región sierra centro, en cambio los proyectos se concentran en riego, agua potable, y producción agrícola bajo invernadero; mientras que en la región sierra sur, los proyectos se ubican en infraestructura de educación, organización, agua potable e infraestructura. Se puede observar también que en la región sierra centro hay una mayor diversificación de proyectos, situación que no sucede en las otras dos regiones. Si se aglutinara aún más los datos se puede afirmar que los proyectos de infraestructura son sin duda los más importantes. No obstante al menos en las áreas de sierra norte y centro se han realizado esfuerzos por diseñar proyectos de agricultura bajo invernadero y en la región sierra centro proyectos de manejo de micro cuencas, conservación de páramos, roturación de suelos. No se observa sino en sierra centro proyectos de agroindustria que se reducen a la formación de queseras rurales.

La variedad de proyectos y los montos relativamente pequeños de los mismos no aseguran su sostenibilidad y esto sobre todo porque en provincias como la de Chimborazo dónde se concentra si duda la gran mayoría de la población indígena más pobre, se necesita de una fuerte inyección de capital para impulsar procesos productivos a más largo plazo y de esa manera contrarrestar la actual tendencia hacia la marginalización económica del espacio rural habitado por los indígenas¹².

Las experiencias de las ONG en el medio indígena.

El trabajo desplegado por las ONG en el medio indígena tiene dos etapas: una primera que se inicia en la coyuntura de la reforma agraria en los años 60 y 70 en la cual surgen las más importantes ONG que trabajan con las comunidades indígenas¹³. Una segunda etapa que se inicia en los años 80 a partir de la cuál se produce el “boom oenegésico”, caracterizado por el surgimiento de entidades que en términos generales empiezan a desarrollar acciones en múltiples campos, correlativamente a la disminución de la presencia del Estado como consecuencias de las políticas de ajuste¹⁴.

Lamentablemente no existe una información detallada y actualizada sobre las ONG que realizan proyectos específicos con comunidades indígenas, pero las sistematizaciones y aproximaciones realizadas muestran como ya lo he mencionado más arriba que la mayoría de ONG que actúan en el medio rural tienen preferencia por ubicarse en áreas de indígenas, en especial de las provincias de la sierra y dentro de esta región en la Provincia de Chimborazo¹⁵.

Sin entrar a analizar las experiencias de las ONG en el medio indígena, objetivo que rebasa este trabajo, sí es importante reflexionar brevemente sobre el trabajo realizado por algunas de ellas que permite ilustrar el quéhacer entre las organizaciones indígenas. Para ello, voy a utilizar las experiencias recogidas en una reciente investigación realizada por Víctor Bretón sobre el FEPP en la provincia de Chimborazo y por mi persona sobre CESA en la provincia de Cañar.

¹² Los montos de inversión total por región son los siguientes: US \$ 2'044.280 para la sierra norte, US \$ 3'613.923 para la sierra centro y US \$ 686.752 para la sierra sur. El promedio de inversión por beneficiario es, respectivamente: US \$ 45.5 para la sierra norte, US \$ 114.8 para la sierra centro y US \$ 33.2 para la sierra sur. (Datos obtenidos de la oficina central del PRODEPINE, Quito, 2000)

¹³ En esta fase surgen las dos más grandes ONG's que han trabajado con los pueblos indígenas: CESA en 1967 y el FEPP en 1970. (Arcos y Palomeque, 1997).

¹⁴ De las ONG's registradas hasta 1996, el 34 % se constituyó entre 1980 y 1990 y el 46 % a partir de 1990 (Arcos y Palomeque, 1997).

¹⁵ Los datos analizados por Bretón (2001), confirman la estrecha relación entre presencia de ONG's, población indígena y pobreza. No obstante, existen también otros cantones más pobres pero no indígenas, que no han sido objeto de intervención ni del mismo interés por parte de las instituciones de desarrollo.

a) el caso del Fondo Ecuatoriano “Populorum Progressio” (FEPP) en la provincia de Chimborazo.

El trabajo desplegado por el FEPP en Chimborazo está ciertamente vinculado a las organizaciones indígenas de la provincia y puede caracterizarse como uno de los esfuerzos por “invertir en la gente” más importantes realizados por una ONG nacional. Si bien el FEPP desplegó su acción en una primera etapa en torno al crédito, ya para los años 80 se encontraba de lleno dedicado al fortalecimiento organizacional (sobre todo de OSG), luego impulsó fuertemente un programa de compra de tierra a través de la compra y conversión de deuda y finalmente a partir de la mitad de los años 90 ha entrado en una fase de priorización de las articulaciones mercantiles y la dimensión empresarial-gerencial en cada uno de sus proyectos (Chiriboga, 1999, Bretón, 2001).

Al igual que la gran mayoría de ONG, la acción del FEPP en la década del 80 también puede caracterizarse en primer lugar como agrarista: la mayoría de proyectos eran hasta 1987 o agrícolas o ganaderos y los grupos atendidos eran mayoritariamente organizaciones de base, sean estas comunas o asociaciones y en forma minoritaria las organizaciones de segundo grado¹⁶.

En segundo lugar, el FEPP respetuoso de la supuesta vigencia de los patrones andinos comunales, fomentaba los modelos comunales de trabajo, especialmente en la fase de apoyo para la compra de tierra a través del mecanismo de la compra de deuda externa ecuatoriana¹⁷. Esta tendencia que ha predominado en la visión de muchas de las agencias nacionales y extranjeras responde a una visión pan- andina que no corresponde con la realidad.

En tercer lugar, el apoyo irrestricto a las organizaciones de segundo grado (OSG) que rayaba ciertamente en una visión sobredimensionada de la organización campesina - indígena¹⁸. Igualmente, se apuesta a la organización como el cúmulo de las virtudes presentes en las organizaciones de base, en donde supuestamente funcionaría en forma transparente una democracia indígena de tipo horizontal.

En cuarto lugar, se apuesta a este tipo de intervención como el mejor mecanismo para resolver pacíficamente ya sea la cuestión indígena o la cuestión agraria (reparto de tierras). A pesar de la importancia del programa de tierras del FEPP que supuso la compra, pero también la legalización y titulación de tierras, no obstante es difícil llegar a la conclusión de que el impacto se ha reflejado en una mejora de las condiciones de vida de la población beneficiaria. Un informe de evaluación es enfático en señalar que “ tras haber pasado algunos años, las metas propuestas no se han logrado, las ganancias provenientes de los terrenos nuevos no abastecen las necesidades y así, la tasa de migración tampoco ha disminuido” (CEARD, citado por Bretón, op.cit, p.20). El mismo equipo de evaluación sobre el programa de tierras, identificó algunas variables sobre el fracaso de la iniciativa comunitaria: la excesiva carga de trabajo de los indígenas (migración, trabajo comunal y trabajo individual) para pagar la deuda, ausencia de experiencia en la producción para el mercado, estructura de toma de decisiones poco ágil debido a la práctica de decisiones consensuadas, rotación rápida y excesiva de líderes, lo que dificultaba aprender y adquirir experiencia.

¹⁶ De acuerdo a la información recopilada por V. Bretón (2001: 6), el 57.5 % de los proyectos aprobados hasta 1987 eran agropecuarios. Igualmente, el 62.1 % de los grupos atendidos eran comunas o asociaciones y tan sólo el 16.2 % eran OSG.

¹⁷ Entre 1988-90, un importante porcentaje del crédito fue destinado para la compra de tierra, el FEPP, privilegiaba organizaciones que se comprometieran a “ ejecutar una modalidad comunal de aprovechamiento de la tierra, de acuerdo con los lineamientos de la institución a favor del fomento de las actividades de carácter comunitario” (Bretón, op. cit, p.12).

¹⁸ El FEPP hacia 1987 caracterizaba a las OSG como “bastante maduras en cuanto al tiempo de existencia, experiencia, nivel de conciencia y lucha”, citado por Bretón, (Op, cit, p.10)

Pero el hecho de fondo es que ya desde mediados de los años 50 las comunidades indígenas habían experimentado cambios significativos en sus formas de gestión de los recursos comunales, en el progresivo desgaste de las relaciones de reciprocidad y de solidaridad y en el predominio del manejo familiar de los más importantes recursos productivos. Era impensable que en Chimborazo no se estuviera produciendo aunque más tardíamente el mismo proceso (Martínez, 1987).

Posteriormente (1996-2000) el FEPP impulsará una nueva línea de trabajo caracterizada por los elementos micro empresariales, el mercado, la ecología, la empresas viables y competitivas frente al mercado y la globalización. El discurso neoliberal ha calado profundamente en la orientación de esta ONG, pero con la salvedad que su trabajo al menos en Chimborazo se realiza con productores indígenas¹⁹. Esto ha llevado a preguntarse, si en las condiciones en las que se desenvuelven estos indígenas (minifundismo, tierras de mala calidad, poca experiencia empresarial, poca inversión de capital en las micro regiones) es viable todavía impulsar proyectos agropecuarios con sesgos empresariales, dentro de un contexto macro económico en que los pobres rurales tienen muy pocas opciones.

b) La experiencia de un proyecto de riego en la provincia de Cañar.

Esta interesante experiencia ha sido impulsada por la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), otra ONG que desde los años 70 empezó a vincularse con las organizaciones indígenas de la sierra. Para efectos de este trabajo, interesa analizar brevemente la experiencia del Proyecto Patococha, caracterizado como un Proyecto de Riego y Desarrollo Rural que benefició a 13 comunidades indígenas ubicadas en las Provincia de Cañar a 700 km al sur de Quito.

Este proyecto como muchos otros en la sierra ecuatoriana retoma las acciones que en materia de riego había iniciado el Estado a través del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (ex-INNERI), pero que había dejado inconclusas una vez que entró en crisis a mediados de los 90 como efecto de las políticas de desconcentración y privatización de los recursos naturales. Al rededor del riego, CESA diseña un proyecto de desarrollo rural con tres componentes principales: riego, desarrollo agropecuario y forestación.

La experiencia de este proyecto, muestra claramente que la participación de la organización de segundo grado en el proyecto fue creciendo y experimentando un cambio importante: desde constituir al inicio mera mano de obra no calificada para la construcción del sistema de riego hasta finalmente hacerse cargo del proyecto en la última fase de transferencia.

La marcha del proyecto ha tenido dos fases claramente diferenciables: una primera, caracterizada por el predominio de las demandas reivindicativas de la organización y la búsqueda por parte de la ONG de un modelo de proyecto más ajustado a las demandas campesinas, lo que si bien facilitó la creación de un germen de capital social, en cambio tuvo un costo en cuanto a la eficiencia en el cumplimiento de metas y objetivos. Una segunda fase, se inicia en 1994 cuando la organización campesina busca apropiarse del proyecto a través de una participación activa en el manejo del sistema de riego, favorecido por un enfoque más técnico del proyecto. En la reorientación del proyecto, hay que destacar el rol de la financiera suiza COSUDE que en definitiva fue la que presionó para los cambios de la última fase y la concreción de la transferencia del proyecto.

Uno de los aciertos de la ONG en este proyecto fue la implementación de una política de “puertas abiertas” a la organización, lo que implicó aprovechar las iniciativas de los mismos comuneros (sobre todo en el diseño del canal terciario y el riego por aspersión), ampliar su participación a través de promotores a ser capacitados en el

¹⁹ Un tema a investigar es hasta qué punto esta nueva orientación responde a las nuevas exigencias y condiciones de la cooperación internacional y no tanto a las demandas de las bases.

manejo y administración del riego y sobre todo **no impulsar modelos comunales de producción**. De hecho, los resultados exitosos se deben al predominio de la dinámica familiar en el ámbito productivo y la gestión social del riego: una combinación que recoge la práctica de las comunidades andinas. No existe contradicción en este proyecto entre el manejo de invernaderos de tomate en el ámbito familiar, la construcción de pequeños reservorios también familiares y el apoyo comunal para la conservación del sistema de riego (mingas para limpieza, reparación y mantenimiento de los canales de riego, etc).

El proyecto puso mucho énfasis en tres procesos: a) la adopción de un nuevo patrón productivo en el cultivo de las papas-arveja; b) la incidencia del riego para el fortalecimiento de la OSG (TUCAYTA) y c) la transferencia del proyecto. Sobre el primer aspecto, el impacto ha sido más importante en el cultivo del tomate bajo invernadero aprovechando la infraestructura del riego. Esta actividad no estaba contemplada originalmente en el diseño del proyecto pero fue el producto de una decisión de las mismas familias comuneras²⁰. Sobre el segundo aspecto, la OSG ha ganado mucho prestigio interno y externo y ciertamente se ha fortalecido aunque su capital social “in crescendo” todavía tiene que consolidarse para aprovechar el liderazgo y capacidades locales²¹. Sobre el tercer aspecto, la transferencia se realizó finalmente en 1998 y la TUCAYTA desde entonces ha logrado continuar con la administración y manejo del riego en una experiencia inédita en la sierra ecuatoriana.

Las tensiones presentes entre una directiva de la OSG de corte tradicional que privilegiaba demandas culturales y étnicas y que chocaban contra las bases, más interesadas en resolver problemas técnicos de manejo de riego, comercialización y tecnología, se resolvieron hace poco con la elección de una nueva directiva más proclive a estos últimos aspectos. En la medida en que el éxito de la organización depende en gran parte del manejo exitoso del riego, ha logrado recientemente implementar con el apoyo del PRODEPINE, tres micro empresas: de riego, comercialización y crédito. Con esto, se busca obtener eficiencia en el manejo del sistema de riego, abrir nuevos mercados para los productos cultivados en invernadero y conformar un sistema de crédito moderno que permita un manejo más transparente y eficiente para las familias comuneras.

Esta experiencia implementada en un entorno indígena ha tenido una base importante: el acceso de los indígenas a la tierra y posteriormente al agua de riego. El primer proceso conforma parte de la reforma agraria de los años 60 y el segundo, es el resultado de la organización campesina en torno al riego a partir de los años 70. Posteriormente, la presencia de la ONG ha significado en este caso un “input” externo importante que ha permitido la construcción de un capital social en torno al riego, lo que ha generado las bases de la sostenibilidad a futuro.

A pesar de todos estos esfuerzos, la ausencia de un contexto macro-económico favorable a la agricultura campesina que de estabilidad por el lado de los precios tanto para la compra de insumos como para la venta de los productos, ha tornado muy vulnerable la agricultura de invernadero, especialmente en el último año de crisis financiera (2000). Muchos indígenas productores, especialmente jóvenes han escogido el camino de la migración y han abandonado el campo. La OSG, no ha podido hacer nada para retenerlos: se ha perdido un porcentaje importante de capital humano y económico.

Esta experiencia tampoco parece tener viabilidad si solo permanece en el ámbito de la producción agrícola y no

²⁰ Una simple visita a invernaderos de la Provincia de Tungurahua, desató la fiebre de construcción de invernaderos entre los indígenas de Cañar y por supuesto la introducción de cultivos bajo invernadero como tomate, brócoli, babaco y hortalizas.

²¹ La OSG tiene un liderazgo indígena importante, producto de la presencia de un Colegio Bilingüe en una de sus comunidades (Quilloac). Actualmente, uno de sus líderes es Vice Alcalde de la ciudad de Cañar, la segunda en importancia en la provincia de Cañar. Los Dirigentes de la TUCAYTA tienen un interesante nivel de educación y en la misma zona existe un grupo de agrónomos indígenas y de viveristas que facilitan sus servicios a los comuneros que los demandan.

se generan procesos de encadenamiento hacia delante, única vía para la generación de valor agregado y empleo para la población joven de la zona. El disponer únicamente de un buen nivel de capital social es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenible de estos proyectos en áreas indígenas.

A manera de conclusión.

Las políticas de desarrollo rural en el caso ecuatoriano, no han considerado como actor central a la población indígena, a pesar de que es en este sector donde se concentra el porcentaje más importante de pobres rurales. En este sentido no existió ninguna coherencia entre el discurso oficial de los DRI (beneficiar a los pobres rurales) y la práctica que terminó beneficiando a campesinos viables, esto es, con suficientes recursos y experiencia mercantil.

Pero si bien las políticas oficiales marginaron al sector indígena de los posibles beneficios de los DRI, en cambio se vio beneficiado de la acción de las ONG. En efecto, éstas concentraron sus esfuerzos en las áreas predominantemente indígenas y ciertamente muchos de los logros espectaculares del movimiento indígena (los levantamientos de 1990 y 94) se deben a su accionar de más de 30 años en el desarrollo rural, sobre todo en la sierra ecuatoriana.

Los éxitos en el fortalecimiento organizativo de la población indígena no han estado acompañados en los aspectos económicos. Lo que se constata es que mientras más ONG se concentran en áreas indígenas, la pobreza no solo que disminuye sino que se incrementa. A excepción de uno que otro proyecto exitoso que constituye la excepción más que la regla, la situación económica de los indígenas no ha mejorado substancialmente.

El énfasis puesto en proyectos agropecuarios se demuestra completamente ineficaz en el caso de estos productores, debido a la escasez y mala calidad de sus recursos en tierra y agua. ¿Porqué los indígenas son vistos como sólo agricultores?. De hecho en el Ecuador los indígenas más exitosos son los comerciantes de Otavalo, verdaderos pioneros del mercado globalizado. En las principales ciudades existe un verdadero ejército de comerciantes minoristas provenientes de provincias pobres como Chimborazo. Estas pocas constataciones muestran que los mismos indígenas han buscado alternativas viables: la artesanía y la migración. El desarrollo rural como alternativa para los pueblos indígenas debe incluir necesariamente otras alternativas ocupacionales y no necesariamente las agropecuarias. Hasta ahora ha existido poca creatividad entre las ONG, seguramente por su dependencia con respecto al financiamiento internacional, cuyos paradigmas del desarrollo no se han renovado mucho.

Esto nos lleva a preguntarnos sobre la efectividad de los proyectos orientados hacia los indígenas y si los esfuerzos que se realizan a nivel micro, pueden tener viabilidad en contextos macro económicos excluyentes o desfavorables para el sector rural en general y para los indígenas en particular. El esfuerzo que realizan actualmente las ONG por "sintonizar" con las nuevas luces provenientes del mercado mundial y de la globalización, corre el riesgo de crear islotes de modernidad aún en el mundo indígena, mientras la mayoría continuaría en la pobreza crónica.

No obstante, los indígenas lograron incrementar su nivel de capital social que todavía es más formal (institucional) que real (democracia y participación de las bases). Allí existe una potencialidad que puede evolucionar hacia la búsqueda de opciones alternativas de desarrollo que involucre la suerte de estos productores en contextos micro regionales viables no solo desde lo económico, sino también desde lo cultural y social. El rol de las ONG y del estado debe necesariamente cambiar y buscar activamente las condiciones para que los indígenas pasen de ser meros receptores del "trickle down" del modelo de ajuste a protagonistas de su propio desarrollo.

Anexo N° 1

PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PRODEPINE						
Tipo de Proyecto	Sierra Norte		Sierra Centro		Sierra Sur	
	N°	Porcentaje	N°	Porcentaje	N°	Porcentaje
Agua Potable	9	14.8	23	14.4	6	13.0
Riego	1	1.6	50	31.3	3	6.5
Producción agrícola	10	16.4	20	12.5	2	4.3
Producción pecuaria	1	1.6		0.0		0.0
Producción apícola	2	3.3				
Abono orgánico	3	4.9	1	0.6		0.0
Forestación	9	14.8	6	3.8	2	4.3
Maquinaria agrícola		0.0	2	1.3		0.0
Infraestructura comercialización		0.0	3	1.9		0.0
Infraestructura educación	9	14.8	10	6.3	10	21.7
Equipamiento salud	1	1.6	5	3.1	2	4.3
Agroindustria	1	1.6	5	3.1		0.0
Manejo Microcuencas		0.0	8	5.0	3	6.5
Conservación páramos		0.0	12	7.5		0.0

Roturación suelos		0.0	8	5.0		0.0
Caminos vecinales	7	11.5		0.0		0.0
Casa Comunal	5	8.2		0.0	2	4.3
Infraestructura		0.0	6	3.8	6	13.0
Organización	2	3.3		0.0	9	19.6
Otros	1	1.6	1	0.6	1	2.2
Total	61	100.0	160	100.0	46	100.0

Fuente: PRODEPINE, 2000.

Bibliografía

Arcos Cabrera, Carlos y Palomeque Vallejo, Edison., El Mito al Debate, Las ONG en Ecuador, Ediciones Abya Yala, Quito, 1997.

Bretón, Víctor., Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo., Universidad de Lleida – FLACSO, Quito, 2001.

Bretón, Víctor., El desarrollo comunitario como modelo de intervención en el medio rural: la experiencia de la Misión Andina del Ecuador, CAAP, Diálogos, Quito, 2000.

CONAIE., Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador. Nuestro Proceso Organizativo, Abya Yala, Quito, 1989.

Chiriboga, Manuel., “El estado y las políticas hacia el sector rural”, en, Varios Autores, Ecuador Agrario, Ensayos de Interpretación, Ed. El Conejo, Quito, 1984.

Chiriboga, Manuel. y colaboradores., Cambiar se puede, Experiencias del FEPP en el desarrollo rural en el Ecuador, FEPP, Abya Yala, Quito, 1999.

Larrea Carlos, et alii., La Geografía de la pobreza en el Ecuador, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, julio

de 1996.

Martínez Valle, Luciano., Economía Política de las Comunidades Indígenas., CIRE, Quito, 1987.

Martínez Valle, Luciano., Los campesinos – artesanos en la sierra central: el caso Tungurahua, CAAP, Quito, 1994.

Martínez Valle, Luciano., “El rol de los proyectos DRI en el contexto de las políticas de ajuste: el caso ecuatoriano”, en, Revista Latinoamericana de Sociología Rural, N° 3, Segundo Semestre, 1995.

Martínez Valle, Luciano., “ La nueva ruralidad en el Ecuador”, en ICONOS, N° 8, FLACSO, Quito, agosto, 1999.

Mena, Norma., Impacto de la floricultura en los campesinos de Cayambe, IEDECA, Quito, 1999.

Ministerio de Bienestar Social (MBS), Estrategia para una política de empleo para el Ecuador con énfasis en la pequeña empresa y micro empresa, Quito, 15 de agosto, 2000.

North, Liisa L, “ El Programa de Salinas. Una experiencia de desarrollo microregional”, en, Manuel Chiriboga y colaboradores, Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador, FEPP- Abya Yala, Quito, 1999.

Petras, James., La izquierda contraataca. Conflictos de clases en América Latina en la era del neoliberalismo, Ediciones AKAL, Madrid, 2000.

Santana, Roberto., “Actualidad de una confrontación: cuestión indígena y cuestión campesina en el espacio interandino ecuatoriano”, en, Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana, N° 1, Quito, octubre, 1984.

Sylva Charvet, Paola., La Organización Rural en el Ecuador, Cepp – Abya Yala, Quito, 1991.

Trejos, Rafael A., “ La nueva institucionalidad para el desarrollo rural: consideraciones para su constitución”, en, Perspectivas Rurales, N° 4, Año 2, San José, 1998.

World Bank., Ecuador Poverty Report, Washington, 1996.

