

INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS CON INFLUENCIA EN  
LA GANADERÍA Y LA POBREZA EN ZONAS ALTO ANDINA  
EN PERÚ, ECUADOR, Y BOLIVIA

ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES EN ECUADOR

Ing. Pablo López Buitrón

APÉNDICE I

del

Informe final del proyecto  
Andean Hub of the Pro-Poor Livestock Policy Initiative  
**PR number 24333**

23 de febrero del 2003

## TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES .....	3
2. CONTEXTO NACIONAL.....	4
3. CONDICIONES DE VIDA Y GANADERIA EN LAS REGIONES SELECCIONADAS .....	9
3.1 Aspectos socio económicos.....	9
3.1 Aspectos agropecuarios.....	17
4. ORGANIZACIÓN Y CAPACIDAD .....	21
5. SECTOR PÚBLICO Y SOCIEDAD CIVIL .....	23
6. METODOLOGÍA PARA IDENTIFICAR LA PROBLEMÁTICA EN TORNO A LAS ZONAS GANADERAS DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO.....	23
6.1 Procedimiento .....	23
6.2 Ejecución de los talleres .....	24
Taller de Ibarra.....	24
Taller de Ambato.....	26
Taller de Quito.....	27
7. INVENTARIO DE POLÍTICAS CON INCIDENCIA EN LA GANADERÍA Y LA POBREZA EN ÁREAS ALTO ANDINAS DEL ECUADOR.....	28
8. POLÍTICAS CON INCIDENCIA PARA EL FOMENTO DE LA GANADERÍA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN ÁREAS ALTO ANDINAS ECUADOR .....	31
9. ESTRATEGIA OPERATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....	33
10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	34

# ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES EN ECUADOR

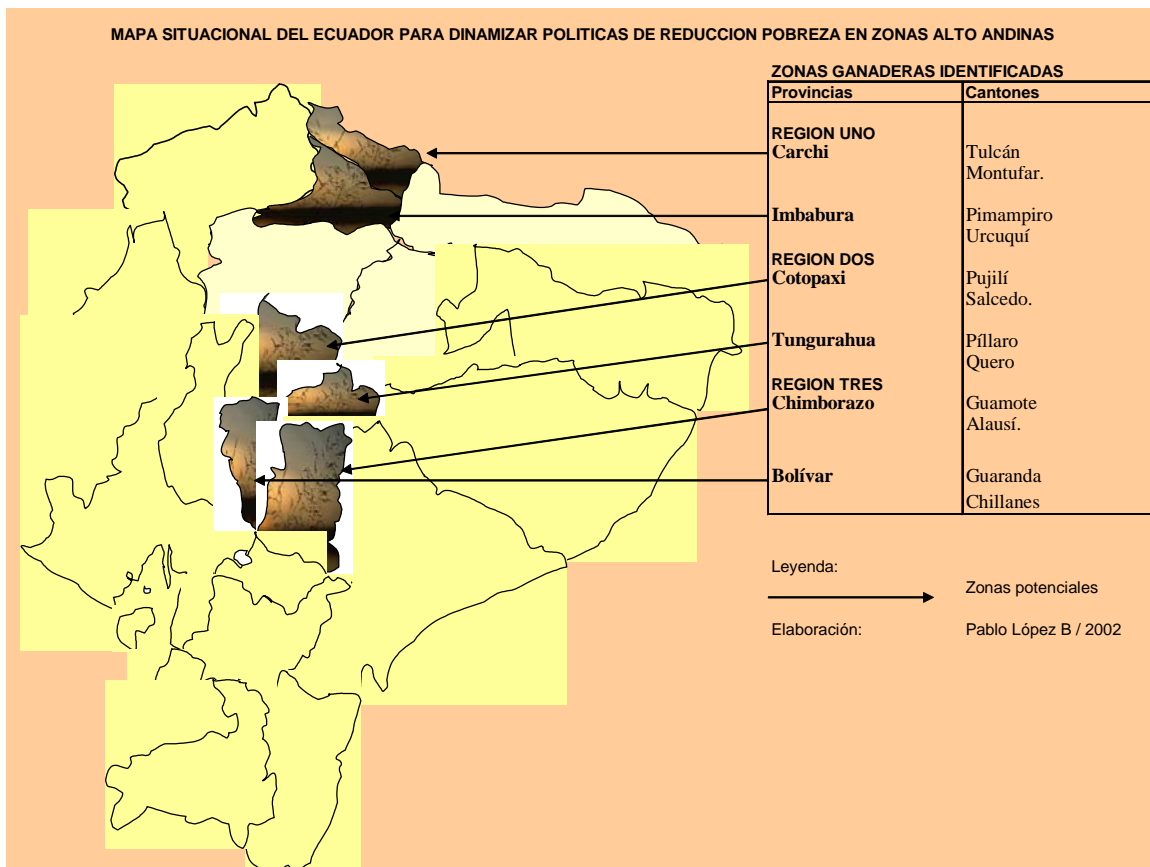
Ing. Pablo López Buitrón

## 1. ANTECEDENTES

El Consorcio de Desarrollo Andino (CONDESAN) propone el proyecto **“Políticas para la reducción de la pobreza de las zonas ganaderas alto andinas” - Ecuador**, el mismo que se enmarca dentro de una propuesta regional Andina.<sup>1</sup>

Para su implementación se ha identificado como zonas potenciales a seis Provincias que se encuentran ubicadas en la sierra ecuatoriana, en las cuales existe ganadería tanto mayor como menor, la misma que constituye el recurso económico más importante para la población predominantemente rural.

Las áreas determinadas y sus respectivos cantones corresponden a: Carchi (Tulcán y Montúfar), Imbabura (Pimampiro y Urcuquí), Cotopaxi (Salcedo y Pujilí), Tungurahua (Píllaro y Quero), Chimborazo (Guamote y Alausí) y; Bolívar (Chillares y Guaranda).



<sup>1</sup> Zonas alto andinas: comprende áreas ubicadas en la cota superior a 2.000 msnm

Interesa intervenir en estas áreas en razón de que la pobreza en el Ecuador es marcadamente un problema que afecta con mayor incidencia a poblaciones que se ubican en áreas rurales. Datos concernientes del INEC a 1999, señalan que cerca de 8 de cada 10 ecuatorianos/as que residía en áreas rurales (77%) vivían en la pobreza, y 4 (38%) vivían en la extrema pobreza. Esta situación se ha venido acentuando con mayor incidencia en las áreas establecidas para su intervención.

Los mayores problemas que enfrenta la sociedad ecuatoriana con relación a su desarrollo son las condiciones generalizadas de pobreza en que se encuentra, particularmente en términos de satisfacción de necesidades básicas, precariedad del ingreso, propiedad y empleo.

Las causas fundamentadas de la pobreza implica: i) el deterioro creciente de la calidad de vida, ii) iniquidad social, iii) deterioro de los recursos naturales – biodiversidad; y el cuadro crítico se consolida con iv) el nivel alto de corrupción, sus efectos e implicaciones.

Interesa, por tanto, incidir en las áreas identificadas en contribuir a un desarrollo sostenido que mediatizado en acciones de reactivación económica que puedan combatir la pobreza de las zonas alto andinas del Ecuador privilegiando su esfuerzo hacia los grupos más vulnerables, es decir, concentrar el interés hacia la consecución de iniciativas locales empezando por reconocer y potenciar las propias capacidades y talentos humanos locales y sus nuevas oportunidades.

Se hace necesario, por otra parte, orientar con el proyecto acciones tendientes para que el rol del Estado y de otras instituciones de desarrollo puedan encaminar políticas y acciones claves de distinta índole, principalmente en las dimensiones sociales y económicas y que guarden relación con el buen uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para de esta manera contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de grupos vulnerables con la intención de revertir el empobrecimiento hacia un desarrollo con equidad y justicia social.

Entre los problemas más acuciantes del sector rural se puede colegir que la pobreza y la brecha que se han originado entre pobres y ricos son cada vez mayores reflejadas en bajos ingresos, subempleo, baja productividad y a ello se suman las desigualdades, principalmente étnicas, etéreas y de género.

Sumada a esta situación existe una elevada tasa de crecimiento poblacional contrastada con presiones sobre los recursos naturales a través de prácticas no sustentables que ocasionan degradación, agotamiento de los suelos, deforestación y de efectos negativos en la biodiversidad.

## **2. CONTEXTO NACIONAL**

En el marco del desarrollo de políticas sociales en Ecuador, no se ha conseguido incrementar las insuficientes remuneraciones de las personas que se ubican por debajo de la línea de pobreza, más aun cuando se evidencia el fenómeno de la emigración a EEUU, España e Italia, situación que se ha profundizado por las escasas oportunidades de trabajo en el país y que distorsionan al conglomerado relacionado con las familias de éstos

El modelo de desarrollo económico sustentado en la venta del petróleo como mayor fuente de ingresos (divisas) en los últimos 30 años no ha sido sustituido con otras actividades productivas sostenibles y con alta participación social como lo demandan las actividades agroindustriales.

Por otra parte, las medidas de sustitución de importaciones y control de la balanza de pagos, no son suficientes para mejorar la situación del país. El excesivo endeudamiento externo y el mal aprovechamiento de estos recursos en burocracia y “cuotas de poder”, han acelerado distintas formas de corrupción e impunidad.

En síntesis, el desafío por superar las causas de la pobreza exige retos permanentes de todos los ecuatorianos con respecto a: inequidad, atraso estructural, estancamiento económico e inestabilidad macroeconómica a través de formación de capital humano. En otras palabras, la lucha contra la pobreza es un problema de desarrollo del capital social y empoderamiento.<sup>2</sup>

La estrategia de desarrollo del Gobierno Nacional contenida en la Agenda para Desarrollo Ecuador Siglo XXI, considera la reducción de la pobreza como eje importante a su gestión. La inclusión de sectores rurales pobres se presenta como un reto crucial para el logro de otros elementos como son crecimiento económico con equidad y la descentralización.

Causas de cómo afecta la pobreza en el sector rural se evidencian en pobladores rurales con unidades agrícolas donde la productividad no logra sobrepasar los niveles de subsistencia, y se acentúa en aquellos sin tierra. Acompaña a esta situación la concentración de las mejores tierras en pocas manos, fraccionamiento de pequeñas propiedades – minifundios en zonas no aptas ambientalmente para su explotación racional, deterioro ambiental, bajos niveles de educación, y reducido acceso al mercado.

En este sentido, también se ha podido apreciar el gradual incremento de la tendencia al desempeño de actividades no agrícolas y al incremento de dependencia de trabajo asalariado y el subempleo. Situación que ha acelerado los procesos de migración rural/urbana como resultado entre otros, de la ausencia de alternativas productivas rentables y sostenibles en las áreas rurales.

En toda América Latina, durante la última década ha ido aumentando la preocupación nacional e internacional por la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Además, especialmente en el contexto del ajuste estructural, la comunidad internacional de desarrollo ha expresado su determinación de atacar los altos niveles de pobreza y extrema pobreza en América Latina, sobre todo en las áreas rurales. La correlación contundente que existe entre etnicidad y pobreza, en donde los pueblos indígenas, mayoritariamente, se encuentran de una manera desproporcionada entre los sectores más pobres de la sociedad, ha hecho que se preste mayor atención al tema de los pueblos indígenas, la reducción de la pobreza y el desarrollo.

Los esfuerzos para focalizar los proyectos de desarrollo en los sectores más pobres de la sociedad, quizás en particular en los pueblos indígenas, han levantado una serie de preguntas. ¿Por qué son desproporcionalmente más pobres?, ¿Tienen los pueblos indígenas unas aspiraciones propias con respecto a los aspectos materiales y culturales del desarrollo? ¿Prefieren seguir su propio camino de desarrollo según sus tradiciones ancestrales? ¿O tratan de tener una participación más equitativa en el desarrollo nacional y en las instituciones nacionales? ¿Hasta qué punto los programas dirigidos a resolver la pobreza de los pueblos indígenas toman en cuenta las aspiraciones generales y crecientes de los mismos con respecto a la autonomía, la autodeterminación, el gobierno propio y el “autodesarrollo”? O, por otra parte, ¿Hasta qué punto deberían concentrar sus esfuerzos en los aspectos estructurales de discriminación, luchar contra la exclusión social o capacitar a los pueblos indígenas para que

---

<sup>2</sup> Pobreza e Inequidad. Jordán F. Uría P. 2001. CRS

participen de manera más eficaz en la economía y en la sociedad nacional? ¿Hasta qué punto o bajo qué circunstancias se deberían tomar medidas adicionales para proteger de las fuerzas del mercado a las actividades económicas de las comunidades indígenas?

Éstas y otras preguntas pertinentes tienen que ser atendidas ahora por el Estado ecuatoriano e Instituciones internacionales como FAO, IICA, Banco Interamericano de Desarrollo, etc., pues éstas deberán canalizar sus recursos de desarrollo de una manera más eficaz a los sectores más pobres de la sociedad latinoamericana, incluyendo a sus pueblos indígenas.

En todas las repúblicas latinoamericanas, pero particularmente en las que la población indígena constituye una mayoría o una proporción considerable de la población nacional general, las cuestiones indígenas e interétnicas tienen una importancia vital dentro de los retos de desarrollo más amplios de hoy día: la modernización del estado, las reformas administrativas y de descentralización, las reformas financieras, los temas ambientales y el desarrollo forestal, las reformas del mercado del trabajo, el papel de la sociedad civil, los nuevos enfoques de participación en el desarrollo y muchos otros.

El concepto de campesino indígena, que nunca ha sido muy correcto, se hace cada día menos adecuado para clasificar los pueblos indígenas que hoy día emigran más y aumentan su presencia en las áreas urbanas incluyendo las grandes ciudades, ganando a menudo más de la mitad de su salario fuera de las actividades agrícolas, haciendo envíos de dinero desde el extranjero y, en algunos casos, participando en el comercio y en los negocios.

Según los indicadores socioeconómicos convencionales, ya sean basados en datos sobre los ingresos o en conceptos de necesidades básicas insatisfechas, los pueblos indígenas como grupo étnico tienen una representación desproporcionada tanto entre los pobres como entre los extremadamente pobres. Además, salvo en contadas excepciones, los indicadores demuestran que esta tendencia ha ido empeorando durante la última década. Desde que un estudio del Banco Mundial en 1994 llamó la atención sobre la correlación que existe entre la variable étnica y la pobreza, un gran número de estudios generales o a nivel de país han llegado a conclusiones similares. Se trata principalmente de pobreza rural, dado el hecho de que a pesar de las tendencias demográficas y ocupacionales recientes, la gran mayoría de los pueblos indígenas se encuentran aún en las áreas rurales. Pero ahora los pueblos indígenas están confrontando también una nueva pobreza urbana, donde los datos demuestran que como grupo étnico se ven otra vez desproporcionadamente afectados.

Según Roger Plant,<sup>3</sup> en los países andinos, los temas de identidad étnica han surgido principalmente en el contexto del derecho a la tierra. La mayor movilización ha ocurrido entre las organizaciones indígenas de las tierras bajas durante la década del 1990. Algunos ejemplos son la movilización del 1992 de los pueblos indígenas de la Amazonía central ecuatoriana y la manifestación de 1992 de los pueblos indígenas de las tierras bajas tropicales bolivianas exigiendo "territorio y dignidad". Pero las demandas han ido mucho más allá del tema específico de la titulación de tierras.

En 1994, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) publicó una serie de propuestas políticas, económicas y culturales. El Gobierno ha respondido primero organizando una oficina especial de asuntos indígenas y afrolatinos dentro de la estructura del

---

<sup>3</sup> Roger Plant, **Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones**. Washington, D.C. Diciembre de 1998 - No. IND – 105. Banco Interamericano de Desarrollo.

Estado, con la participación de las organizaciones indígenas para luego establecer un proyecto especial en el ámbito nacional para el desarrollo indígena.<sup>4</sup>

Los pueblos indígenas participan extensamente en los mercados de mano de obra que viaja diariamente del área rural a la urbana, característica que aumenta en la mayoría de las economías latinoamericanas. Las comunidades y las familias indígenas pueden tener redes complejas de intercambio y apoyo entre las comunidades rurales, los pueblos locales y las grandes ciudades.<sup>5</sup>

Aunque la inmigración inicial temporal o permanente puede producirse a causa de la pobreza, las familias indígenas pueden capitalizar la oportunidad para mejorar las destrezas educativas y técnicas o para desarrollar empresas con fuertes lazos a la economía agrícola o artesanal. Aunque muchos indígenas se encuentran entre los habitantes urbanos más pobres, la inmigración urbana puede también ser la ruta más prometedora para salir de la pobreza extrema.<sup>6</sup>

Otro factor para minimizar la pobreza es la seguridad alimentaria, un porcentaje elevado de familias que no tiene la seguridad de una alimentación adecuada porque su estado no le permite adquirir en el mercado los alimentos que se encuentran en abundancia.

La población rural enfrenta la falta de tierras, baja productividad en sus parcelas, falta de infraestructura de riego, falta de servicios financieros, falta de servicios de comercialización equitativos, falta de conocimientos de manejo de recursos naturales y ambientales, ausencia de instituciones públicas o de alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para enfrentar los retos con la participación de los grupos sociales vulnerables.

Como indicadores sobre la pobreza en Ecuador, se puede observar que a 1999, la pobreza en el país, medida según la capacidad de consumo de los hogares, fue 1,6 veces mayor que en 1995.

El número de personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior al valor de la línea de pobreza aumentó del 34% en 1995, al 46% en 1998 y, finalmente, al 56% en 1999. Es decir, al terminar la década, cerca de 6 de cada 10 ecuatorianos/as pertenecían a hogares enfrentados a privaciones de sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud.

La extrema pobreza o indigencia también ha aumentado significativamente. Entre 1995 y 1999, subió del 12% al 21% en todo el país. Esto es, hoy en día, más de 1 de cada 5 ecuatorianos/as vive en hogares donde ni siquiera logran cubrir sus necesidades alimenticias.

La pobreza es marcadamente un problema del campo. En 1999, cerca de 8 de cada 10 ecuatorianos/as que residía en áreas rurales (77%) vivían en la pobreza, y 4 (38%) vivían en la extrema pobreza.

El aumento de la pobreza durante los últimos años fue mayor en las ciudades que en el campo. En las primeras, el porcentaje de personas que vive en hogares pobres subió del 19% en 1995 al 42% en 1999; en las áreas rurales el incremento fue relativamente menor: la proporción respectiva pasó del 56% al 77% de la población. Asimismo, si bien la indigencia es

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

considerablemente mayor en el campo que en las ciudades, en estas últimas el número de personas indigentes se duplicó entre 1995 y 1999: saltó del 4% al 9%.

Estudios actualizados basados en pobreza<sup>7</sup> establecen que ésta afecta a la población ecuatoriana en más del 65%, es decir que en las tres regiones geográficas (Costa, Sierra y Amazonía) y la región Insular la mayoría de ecuatorianos son pobres. Para efectos del estudio nos referiremos con mayor atención a los pobres de los sectores rurales, de cuya población total más del 70% se encuentran bajo esta situación, acentuándose más aun en la región sierra, razón por la cual la incidencia del proyecto se sitúa en este sector.

El año 2000 presenta los indicadores más bajos y a partir de éste se evidencia alguna recuperación. La participación del sector agropecuario en general jugó un rol fundamental en la economía y su participación promedia se situó en 17,5% en términos reales, a un ritmo de crecimiento promedio del 1,4%, ubicándose entre los principales sectores que contribuyen al PIB.

Existe una economía nacional que depende de abundantes recursos naturales y de mano de obra poco calificada. Las actividades intensivas en recursos naturales, si bien generan el 36% del PIB<sup>8</sup>, sin embargo, el crecimiento de dichas actividades se han basado esencialmente en la expansión de la frontera agrícola, que implica elevados costos para el medio ambiente. Síntomas que acompañan a esta situación son el reducido crecimiento económico que desde la década de los 80 sitúa a la población en un 5% más pobre con relación a los 90 y de una mayor agudización al término del siglo XX en alguna medida ahondada por la quiebra de bancos y financieras y de un creciente proceso inflacionario.

Por otro lado, las limitadas capacidades de la creciente fuerza laboral han conducido a un descenso en la productividad promedio del trabajo en los últimos 15 años. La baja calificación de la mano de obra y del sector empresarial lleva consigo un débil proceso de adaptación del aparato productivo a circunstancias cambiantes, condicionando una baja productividad del capital y una obsolescencia tecnológica.

Un estudio llevado a cabo recientemente en Ecuador compara las estrategias de generación de ingresos de indígenas en diferentes niveles de pobreza. Se encontró que los más pobres devengan 22% de sus ingresos de la agricultura, 16% del ganado, 9% de la producción artesanal y 53% del empleo migratorio. Una encuesta de hogares de 1990 en la región de la sierra encontró que el 28,4% de los habitantes rurales no poseían tierras, 31,8% poseía menos de una hectárea y 29,1% entre una y cinco hectáreas. En Ecuador la tenencia comunal es la excepción, y se limita a tierra de pastoreo a altas elevaciones.

La grave crisis económica que ha afectado Ecuador de 1998 a 2000 ha generado situaciones de desnutrición que nunca se habían conocido en el país, por lo menos desde varias décadas. A pesar de una neta recuperación de los indicadores macro-económicos desde el principio del año 2001, la pobreza y la extrema pobreza han seguido aumentando en el Ecuador. Se espera que la actual carencia de datos económicos globales y detallados se supere con los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado en noviembre del 2001.

---

<sup>7</sup> NFOPLAN. Condiciones de pobreza

<sup>8</sup> Banco Mundial. PIB a 1999

Según el Documento Técnico País – Ecuador<sup>9</sup>, la adopción del dólar norteamericano como moneda nacional desde febrero del 2000 y la liberalización acelerada de la economía han provocado una muy fuerte alza del costo de vida (113,5% en dos años: 91% en 2000 y 22,5% en 2001) y la marginalización económica de un gran porcentaje de la población. La inflación sostenida de los últimos años concentró capitales en el sector financiero, acompañada seguidamente de la mayor crisis bancaria de la historia nacional, con una elite económica que incrementa la concentración, realiza exportaciones voluminosas de capital y reinvierte poco en el país.

La pobreza afecta alrededor del 69% de la población del Ecuador, que sobrepasa los 12 millones de habitantes; el crecimiento promedio anual de esta población es del 2,4% y en el área urbana es del 4% (a consecuencia de la fuerte migración Campo / Ciudad); la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años se estima en un 44%. El incremento de la violencia es causa y consecuencia de la pobreza, exclusión y discriminación social. Las precarias condiciones del empleo se concentraron en tres ciudades, amplificando los desplazamientos campo-ciudad; los cordones de miseria se amplían en la periferia de las ciudades medianas y grandes. Desde una perspectiva regional, la Amazonía y la Sierra registran los mayores niveles de pobreza, particularmente algunas áreas de la Sierra Rural; en las ciudades, los problemas más grandes se localizan en la Costa.<sup>10</sup>

La población más vulnerable se encuentra en el área rural de la Sierra y la pobreza e indigencia afectan sobre todo a los grupos indígenas (83 y 51 por ciento respectivamente) esta situación se refleja en los indicadores de desnutrición que son mayores en el área rural y en particular en los grupos indígenas de la Sierra y de la Amazonía.<sup>11</sup>

### **3. CONDICIONES DE VIDA Y GANADERIA EN LAS REGIONES SELECCIONADAS**

Para evidenciar la situación de las áreas, a continuación se resumen los principales indicadores que caracterizan a las áreas determinadas:

#### **3.1 Aspectos socio económicos**

Las Provincias de Bolívar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura y Tungurahua están localizadas en el Callejón Interandino. Las seis provincias poseen una PEA (Población económicamente activa) entre el 34% al 37%.

El nivel de educación que prevalece es el de primaria y en la Provincia de Carchí es más acentuado. La falta de recursos asignada por el Estado incide en que se amplíen los índices de falta de educación secundaria y no se diga para la superior que se ubica en los rangos del 2% al 5% en estas áreas.

Con relación con las actividades productivas, el 67% de la población en el ámbito nacional, depende de los ingresos que generan las actividades agropecuarias, específicamente, en las provincias escogidas va desde el 48% (Cotopaxi e Imbabura) hasta el 84% (Carchi y Bolívar),

---

<sup>9</sup> Comisión Europea, Documento AOF34815, pág. 1. Octubre 2002.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibid. Pág. 2

así se determina la importancia de las actividades agropecuarias no sólo en las seis provincias escogidas, sino en el país.

Como se puede observar en el Cuadro 1, se nota en la composición de los ingresos que en las provincias seleccionadas prevalecen como fuente principal las actividades agropecuarias y conexas, lo que demuestra que es necesario impulsar estas actividades con mayor calidad para provocar los cambios y efectos que se puede conseguir con la implementación de la propuesta.

**Cuadro 1: Origen de ingresos de actividades agropecuarias y no agropecuarias en las Provincias seleccionadas según la PEA**

REGIONES Y PROVINCIAS	ORIGEN DE INGRESOS PROMEDIO EN LA PEA			
	Actividades Agropecuarias	Porcentaje agropecuario	Actividades no Agropecuarias	Porcentaje no agropecuarias
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>562.81</b>	<b>67%</b>	280.072	33%
REGION SIERRA	<b>338.269</b>	<b>60%</b>	229.352	40%
Bolívar	<b>32.67</b>	<b>84%</b>	6.058	16%
Carchi	<b>10.852</b>	<b>84%</b>	2.008	16%
Cotopaxi	<b>32.472</b>	<b>48%</b>	35.334	52%
Chimborazo	<b>54.065</b>	<b>66%</b>	27.603	34%
Imbabura	<b>16.119</b>	<b>48%</b>	17.668	52%
Tungurahua	<b>44.294</b>	<b>62%</b>	27.024	38%

En relación con el acceso a servicios como es el crédito, la población que cuenta con éste en el sector agropecuario, del 8 al 20% lo realizan en Instituciones privadas. Con el Banco Nacional de Fomento acceden del 6 al 33% y del 16 al 51% en Cooperativas de ahorro y crédito, la diferencia proviene de recursos propios y de otras formas de acceso concentrado en prestamistas locales y agiotistas o *chulqueros*. La Provincia que más utiliza al Banco Privado es la de Imbabura, al Banco Nacional de Fomento lo usan más en Cotopaxi y las Cooperativas de Ahorro y Crédito son demandadas en la Provincia de Tungurahua (51%). Sin embargo, a estos datos de utilización de recursos financieros para las actividades productivas, en relación al acceso de la población nacional, solamente el 6,4% cumple con los requisitos exigidos, lo que da cuenta que este servicio se ha concentrado para pocos frente a la mayoría de la población que no tiene acceso.

En el cuadro 2 se observa que en las 6 provincias sobre un total de 27.248 operaciones crediticias aproximadamente el 59% de operaciones corresponde a las áreas de la muestra y se puede apreciar que la fuente más importante son las cooperativas de ahorro y crédito locales.

**Cuadro 2. Fuentes de crédito**

REGIONES Y PROVINCIAS	FUENTE PRINCIPAL DEL CREDITO RECIBIDO (Financiamiento promedio en operaciones y % por fuente)						
	TOTAL	Banco Privado	Porcentaje Banco Privado	Banco Nacional de Fomento	Porcentaje Banco de Fomento	Cooperativa de Ahorro y Crédito	Porcentaje Coop. Ahorro y Crédito
<b>TOTAL NACIONAL</b>	62.053	5.647	9%	9.766	16%	10.227	16%
REGION SIERRA	27.243	3.329	12%	4.953	18%	8.423	31%
Bolívar	2.166	261	12%	264	12%	872	40%
Carchi	1.665	203	12%	549	33%	592	36%
Cotopaxi	2.491	393	16%	650	26%	717	29%
Chimborazo	2.583	205	8%	448	17%	646	25%
Imbabura	1.220	242	20%	239	20%	450	37%
Tungurahua	5.835	665	11%	335	6%	3	51%

Con relación a la **población en edad para trabajar**, de las seis provincias están entre el 66% al 71%. Sin embargo, la pobreza está entre el 77 al 88%, afectando de una manera muy especial a las Provincias de Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo. La incidencia de la extrema pobreza, fluctúa entre el 37% al 49%, con las provincias de Bolívar Cotopaxi y Chimborazo donde existen más pobres. La brecha de la pobreza, sus mayores porcentajes se acentúan en las mismas provincias, coincidiendo también el último parámetro de brecha de extrema pobreza y consumo<sup>12</sup>.

Relación PEA - Pobreza						
	Población en edad de trabajar	Población económicamente activa	Incidencia de la Pobreza y el consumo	Incidencia de la extrema pobreza y consumo	Brecha entre la pobreza y el consumo	Brecha entre la extrema pobreza y el consumo
Bolívar	67,20%	33,00%	88,50%	48,70%	44,30%	17,40%
Carchi	68,00%	34,00%	77,50%	37,00%	35,80%	12,00%
Cotopaxi	66,70%	33,70%	82,90%	43,60%	40,70%	15,60%
Chimborazo	66,50%	34,90%	81,30%	43,50%	40,20%	15,80%
Imbabura	68,50%	33,70%	77,80%	42,00%	38,90%	16,20%
Tungurahua	71,00%	34,70%	74,10%	28,90%	30,90%	8,60%

Realización: Ing. Pablo López 2002. Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (SICA, INEN, MAG), La red de Información para el desarrollo social y la ciudadanía

<sup>12</sup> SIISE – Infoplan. Datos a 1999

En el cuadro 3 se puede observar los indicadores sociales más importantes emitidos por el SIISE, los mismos que se presentan por cantones. El análisis, por su parte (cuadro 4), presenta el lugar que corresponde a estos índices con relación a las áreas seleccionadas.

Los índices sociales por su parte responden a los datos emitidos por instituciones oficiales en los mismos que se resumen por ejemplo en “Índices de desarrollo educativo” a todos aquellos que señalan grado de analfabetismo, escolaridad, niveles de hombres y mujeres, es decir a todas las variables que se atribuyen al desarrollo educativo, y de esta manera en los otros expresados<sup>13</sup>.

En correspondencia al cuadro 3, en el cuadro 4, sobre los índices señalados se observa en el análisis el número que corresponde sobre cada variable en relación a la provincia específica.

Los cantones que se encuentran coloreados corresponden a los seleccionados para la intervención del proyecto.

---

<sup>13</sup> Los conceptos de índices, se hallan en el anexo No. 1

**Cuadro 3. Índices de desarrollo social**

**Región Sierra (áreas de intervención)**

Provincia	Cantón	Índice de desarrollo educativo	Índice de salud	Índice de infraestructura	Índice de vivienda	Índice de desarrollo social	Índice de necesidades básicas insatisfechas	Índice de gestión municipal	Población 1990
<b>Bolívar</b>	Caluma	50,90	48,48	49,81	50,75	48,47	51,53	35,43	9.828
	Chillanes	41,23	39,02	45,70	45,18	39,56	60,44	39,11	20.477
	Chimbo	50,62	46,73	51,61	49,10	47,77	52,23	37,06	15.602
	Echeandía	49,82	52,54	53,03	52,43	49,78	50,22	39,24	9.821
	Guaranda	44,46	45,33	51,29	47,32	43,49	56,51	33,30	66.241
	Las Naves	45,03	42,48	45,44	46,77	42,65	57,35	29,33	5.075
	San Miguel	53,02	48,08	49,18	50,41	48,46	51,54	38,42	28.044
<b>Carchi</b>	Bolívar (de Carchi)	46,93	45,17	50,44	45,79	45,04	54,96	35,41	15.157
	Espejo	55,44	49,98	58,22	52,40	51,63	48,37	34,16	13.188
	Mira	47,72	43,05	51,58	47,26	44,41	55,59	35,40	14.040
	Montúfar	53,46	49,84	55,98	52,10	49,76	50,24	31,86	29.454
	San Pedro de Huaca	51,15	49,66	52,96	50,97	49,01	50,99	36,86	6.485
	Tulcán	56,74	57,87	63,23	59,32	55,16	44,84	37,07	63.158
<b>Cotopaxi</b>	La Maná	47,17	47,80	47,54	48,00	44,90	55,10	34,19	20.960
	Latacunga	54,99	49,02	53,84	54,98	51,16	48,84	37,47	117.603
	Pangua	43,17	41,33	44,34	43,63	40,60	59,40	29,01	16.814
	Pujilí	42,47	37,17	45,71	43,02	38,83	61,17	27,36	44.343
	Salcedo	48,27	42,99	47,18	48,88	45,55	54,45	33,00	45.322
	Saquisilí	47,41	39,95	48,36	46,88	43,74	56,26	31,40	12.829
	Sigchos	33,03	34,43	42,56	35,58	31,75	68,25	37,72	18.453
<b>Chimborazo</b>	Alausí	37,02	35,82	46,96	42,45	36,25	63,75	31,31	39.309
	Chambo	47,47	41,90	50,57	50,37	46,02	53,98	36,59	9.463
	Chunchi	42,87	41,89	50,45	46,40	42,26	57,74	34,07	13.490
	Colta	36,74	35,77	43,59	43,55	36,04	63,96	31,03	47.568
	Cumandá	44,71	37,18	48,51	49,83	42,99	57,01	41,48	7.097
	Guamote	33,29	30,16	44,19	35,81	29,81	70,19	31,31	28.058
	Guano	47,04	40,36	46,90	49,56	44,56	55,44	33,68	37.106

	Pallatanga	40,52	38,63	47,79	45,64	39,40	60,60	34,04	9.482
	Penipe	47,72	48,43	46,11	49,81	47,93	52,07	40,64	7.078
	Riobamba	62,42	56,87	62,34	61,48	57,89	42,11	33,32	163.779
<b>Imbabura</b>	Antonio Ante	55,79	53,09	59,56	55,72	53,37	46,63	38,54	27.375
	Cotacachi	39,96	41,04	48,70	43,62	38,58	61,42	32,57	33.250
	Ibarra	62,71	57,83	63,68	59,92	56,88	43,12	36,27	119.493
	Otavalo	49,40	48,94	56,16	51,84	47,32	52,68	37,93	56.286
	Pimampiro	45,22	41,58	51,41	44,66	42,85	57,15	36,69	15.359
	S.Miguel de Urcuquí	43,94	42,74	49,91	46,80	42,68	57,32	31,75	13.736
<b>Tungurahua</b>	Ambato	61,19	56,45	60,48	60,94	58,10	41,90	34,57	227.790
	Baños	58,10	56,27	61,68	62,65	58,62	41,38	43,73	15.416
	Cevallos	55,47	53,31	47,38	53,26	54,47	45,53	38,85	5.964
	Mocha	50,31	46,78	44,40	50,39	48,98	51,02	35,25	6.368
	Patate	49,32	47,72	47,06	50,82	48,31	51,69	35,00	10.292
	Pelileo	51,46	48,68	46,96	51,88	49,70	50,30	42,46	37.619
	Pillaro	49,39	44,82	46,36	48,97	46,95	53,05	34,37	33.369
	Quero	45,41	48,15	46,26	49,86	46,26	53,74	38,86	15.997
	Tisaleo	47,74	47,79	42,52	48,56	47,98	52,02	35,92	9.165

Fuente: SIISE - Infoplan. Censo 1990

Elaboración: IICA Pablo Uría C

**Cuadro 4. Análisis de los índices de desarrollo social**

**Análisis de cantones de las áreas de influencia del proyecto según los índices sociales del SIISE**

Provincia	Cantón	Índice de desarrollo educativo	Índice de salud	Índice de infraestructura	Índice de vivienda	Índice de desarrollo social	Índice de necesidades básicas insatisfechas	Índice de gestión municipal	Promedio	Población 1990
<b>Bolívar</b>	Caluma	6	6	1	6	6	6	3	4,9	3
	Chillanes	1	1	2	1	1	1	6	1,9	5
	Chimbo	5	4	3	4	4	4	4	4,0	4
	Echeandía	4	7	4	7	7	7	7	6,1	2
	Guaranda	2	3	5	3	3	3	2	3,0	7
	Las Naves San Miguel	3 7	2 5	6 7	2 5	2 5	2 5	1 5	2,6 5,6	1 6
<b>Carchi</b>	Bolívar (de Carchi)	1	2	1	1	2	2	4	1,9	4
	Espejo	5	5	5	5	5	5	2	4,6	2
	Mira	2	1	2	2	1	1	3	1,7	3
	Montúfar	4	4	4	4	4	4	1	3,6	5
	San Pedro de Huaca	3	3	3	3	3	3	5	3,3	1
	Tulcán	6	6	6	6	6	6	6	6,0	6
<b>Cotopaxi</b>	La Maná	4	6	5	5	5	5	5	5,0	4
	Latacunga	7	7	7	7	7	7	6	6,9	7
	Pangua	3	4	2	3	3	3	2	2,9	2
	Pujilí	2	2	3	2	2	2	1	2,0	5
	Salcedo	6	5	4	6	6	6	4	5,3	6
	Saquisilí	5	3	6	4	4	4	3	4,1	1
	Sigchos	1	1	1	1	1	1	7	1,9	3
<b>Chimborazo</b>	Alausí	3	3	5	2	3	3	2	3,0	8
	Chambo	8	8	9	9	8	8	8	8,3	3
	Chunchi	5	7	8	5	5	5	7	6,0	5
	Colta	2	2	1	3	2	2	1	1,9	9
	Cumandá	6	4	7	8	6	6	10	6,7	2
	Guamote	1	1	2	1	1	1	3	1,4	6
	Guano	7	6	4	6	7	7	5	6,0	7

	Pallatanga	4	5	6	4	4	4	6	4,7	4
	Penipe	9	9	3	7	9	9	9	7,9	1
	Riobamba	10	10	10	10	10	10	4	9,1	10
<b>Imbabura</b>	Antonio Ante	5	5	5	5	5	5	6	5,1	3
	Cotacachi	1	1	1	1	1	1	2	1,1	4
	Ibarra	6	6	6	6	6	6	3	5,6	6
	Otavalo	4	4	4	4	4	4	5	4,1	5
	Pimampiro	3	2	3	2	3	3	4	2,9	2
	S.Miguel de Urcuquí	2	3	2	3	2	2	1	2,1	1
<b>Tungurahua</b>	Ambato	9	9	8	8	8	8	2	7,4	9
	Baños	8	8	9	9	9	9	9	8,7	5
	Cevallos	7	7	7	7	7	7	6	6,9	1
	Mocha	5	2	2	4	5	5	4	3,9	2
	Patate	3	3	6	5	4	4	3	4,0	4
	Pelileo	6	6	5	6	6	6	8	6,1	8
	Píllaro	4	1	4	2	2	2	1	2,3	7
	Quero	1	5	3	3	1	1	7	3,0	6
	Tisaleo	2	4	1	1	3	3	5	2,7	3

### 3.1 Aspectos agropecuarios

De las Provincias seleccionadas, las más extensas corresponden a Chimborazo y Cotopaxi y las más pequeñas son Bolívar y Tungurahua. En área cultivable, las mayores áreas representan las primeras señaladas y las más pequeñas son Carchi y Tungurahua.

El mayor número de UPAs<sup>14</sup>, están localizadas en las Provincias de Chimborazo y de Tungurahua y las que menos UPAs tienen en su superficie son Imbabura y Carchi, en otras palabras el fraccionamiento de la tierra para uso agropecuario es menor en Chimborazo y Tungurahua.

El promedio de superficie por UPA en la Sierra ecuatoriana es de 8,4 ha, pasando por 2,9 en Tungurahua y 13,5 ha en el Carchi.

**Cuadro 5. Uso del suelo con relación a actividades agropecuarias**

TERRITORIO	SUPERFICIE	Hectárea	UPAs	Prom. sup	POBLACION	P.E.A.
	Km2	cultivables		UPA		
NACIONAL	270.670	12.355.831	842.882	14,7	11.252.063	
SIERRA	64.961	4.762.331	567.621	8,4		
MUESTRA	25.759	1.971.406	306.165	6,4	1.848.004	34,43%
BOLIVAR	3.254	380.812	38.728	9,8	172.088	33,00%
CARCHI	3.699	174.209	12.860	13,5	167.175	34,00%
COTOPAXI	5.287	457.199	67.806	6,7	303.489	33,70%
CHIMBORAZO	5.637	471.444	81.668	5,8	427.517	34,90%
IMBABURA	4.986	283.659	33.786	8,4	329.755	33,70%
TUNGURAHUA	2.896	204.083	71.317	2,9	447.980	37,30%

Fuente: SICA. Censo Agropecuario 2000

Elaboración: Pablo López B.

La tenencia de la tierra, en cuanto a cantidad, no necesariamente responde a la pobreza en las áreas seleccionadas, más bien está determinada por la calidad de uso para la explotación en el desarrollo de la producción agropecuaria. Así, la Provincia de Tungurahua -siendo la más fragmentada de las seis seleccionadas- presenta relativamente los mejores indicadores de las seis seleccionadas.

En el cuadro 5 se observa la superficie total de cada provincia expresada en km<sup>2</sup>, el número de hectáreas cultivadas, número de Upas, promedio de ha/Upas, población y PEA.

Las Provincias de Carchi y de Bolívar son las que más cantidad de pasto poseen por UPA, determinándose desde aquí la vocación ganadera de leche de estos dos territorios, así también, estas dos provincias son las que más animales bovinos cuentan por UPA y una aceptable capacidad receptiva (CR) a nivel nacional 0,8 – 0,9 UBA/Ha.

La CR tan baja determina una existencia palpable de un mal manejo técnico de las pasturas en el país y no solo de las zonas escogidas en las que se observa menos de 1 UBA/Ha.

<sup>14</sup> UPAs: Unidades de Producción Agropecuaria

Los mejores promedios de producción a nivel Provincial están en el Carchi y Tungurahua. Las mayores producciones de leche entre estas 6 provincias están en: 1) Carchi, 2) Tungurahua y 3) Bolívar, como se observa en el cuadro 6.

**Cuadro 6. Uso actual del suelo para dedicación ganadera bovina**

TERRITORIO	PASTOS		Prom. UPA	Bovinos(puros+mejorados+criollos)			
	HETAREAS	UPAs	pasto (Ha)	UPAs	Cabezas	Prom/UPA	C.R.
NACIONAL	5.087.132	528.467	9,6	427.514	4.486.020	10,5	0,7
<b>SIERRA</b>	<b>2.414.100</b>	<b>412.755</b>	<b>5,8</b>	<b>339555</b>	<b>2.274.137</b>	<b>6,7</b>	<b>0,8</b>
MUESTRA	981.027	355.764	2,8	186.996	986.466	5,3	0,8
BOLIVAR	189.012	29.376	6,4	26.526	196.451	7,4	0,8
CARCHI	86.610	9.746	8,9	7.984	93.784	11,7	0,9
COTOPAXI	212.907	46.887	4,5	37.356	193.129	5,2	0,8
CHIMBORAZO	265.049	51.523	5,1	60.548	246.787	4,1	0,7
IMBABURA	111.158	19.853	5,6	16.746	105.057	6,3	0,7
TUNGURAHUA	116.291	198.379	0,6	37.836	151.258	4,0	1,4

Fuente: SICA. Censo Agropecuario 2000. Elaboración: Pablo López B.

En lo que a porcinos se refiere, si bien estos no representan un gran renglón económico en las provincias seleccionadas, los cerdos son de mantenimiento y contribuyen a la seguridad alimentaria. Cabe mencionar que existe más incidencia de cerdos en las provincias de Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo.

Cotopaxi, Imbabura y Chimborazo son los sectores significativos para la tenencia de ovinos, ya que en estas provincias existen en forma artesanal industrias de telares. En las otras tres no es significativo en lo económico, pero sí en la seguridad alimentaria, como se observa en el cuadro 7.

En lo referente a caprinos, en la Provincia de Imbabura es lo que más existe, pero tan solo como seguridad alimentaria para la familia, tanto en leche como en carne.

Alpacas: no es significativo en el país, ya que se han encontrado en muy pocas UPAs, especialmente en las Provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar, en las partes altas de las mismas, con el fin de lana en muy poca actividad y de satisfacción por presencia del animal.

Siendo las llamas más significativas que las alpacas en el Ecuador, también existen en pocas UPAs a lo largo del Callejón Interandino. En la provincia que más encontramos es en la de Chimborazo y Bolívar, también en las regiones altas (Páramos del Chimborazo).

La producción de animales menores como conejos se encuentran en las Provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, ya que existe una cultura alimentaria de este animal en las regiones mencionadas; no así, en el norte del País como son las de Carchi e Imbabura. La tenencia de cuyes es muy generalizada en el sector ganadero pobre, ya que es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria y también de la economía diaria familiar.

El mismo criterio para la alimentación y economía diaria familiar debe sostenerse en cuanto se refiere a la existencia de aves criadas en el campo (no en galpones industriales), tales como gallos, gallinas, pollos, pavos.

**Cuadro 7 Producción: leche, porcinos, ovinos**

TERRITORIO	PRODUCCION DE LECHE			PORCINOS			OVINOS			PRODUCCION DE LANA		
	UPAs	en miles de litros	PROM	UPAS	CABEZAS	PROM/UPA	UPAS	CABEZAS	PROM/UPA	UPAS	Número	Prom/UPA
NACIONAL	808.856	3.525	4,4	440.475	1.527.114	3,5	178.995	1.127.468	6,3	35.072	231	0,007
SIERRA	501.244	2.566	5,1	321.037	986.219	3,1	176.095	1.108.549	6,3	34.937	230	0,007
MUESTRA	228.327	1.199	5,2	181.566	476.844	2,6	102.957	752.019	7,3	25205.0	181	0,007
BOLIVAR	48.65	177	3,6	26.472	84.094	3,2	12.596	78.126	6,2	3.911	31	0,008
CARCHI	23.799	169	7,1	6.332	15.823	2,5	672	2.951	4,4	160	1	0,006
COTOPAXI	44.919	265	5,9	39.151	104.033	2,7	21.867	217.246	9,9	6.547	51	0,008
CHIMBORAZO	56.659	277	4,9	54.481	142.788	2,6	47.772	328.016	6,9	10.005	65	0,006
IMBABURA	16.907	93	5,5	15.313	40.228	2,6	4.486	35.106	7,8	1.214	12	0,010
TUNGURAHUA	37.393	218	5,8	39.817	89.878	2,3	15.564	90.574	5,8	3.368	21	0,006

Fuente: SICA. Censo Agropecuario 2000

Elaboración: Pablo López B.

**Cuadro 8 Producción de caprinos, alpacas, llamas y conejos**

TERRITORIO	CAPRINOS			ALPACAS			LLAMAS			CONEJOS		
	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA
NACIONAL	16.405	178.367	10,9	206	2.024	9,8	7.61	21.662	2,8	71.951	515.809	7,2
SIERRA	14.165	151.642	10,7	180	1.897	10,5	7.461	20.995	2,8	70.882	511.836	7,2
MUESTRA	5.081	26.087	5,1	88	715.0	8,1	6.898.0	18.978.0	2,8	57.744.0	445.209.0	7,7
BOLIVAR	228	644	2,8	8	77	9,6	1.383	2.995	2,2	3.353	20.067	6,0
CARCHI	62	205	3,3	*	*	0,0	29	143	4,9	1.255	6.981	5,6
COTOPAXI	1.266	5.595	4,4	15	199	13,3	3.84	9.468	2,5	14.704	104.004	7,1
CHIMBORAZO	2.396	11.774	4,9	59	346	5,9	1.083	2.402	2,2	12.794	102.017	8,0
IMBABURA	733	6.325	8,6	*	*	0,0	*	*	0,0	1.602	7.552	4,7
TUNGURAHUA	396	1.544	3,9	6	93	15,5	563	3.97	7,1	24.036	204.588	8,5

**Cuadro 9 Producción de Cuyes y aves de campo**

TERRITORIO	CUYES			AVES CRIADAS EN EL CAMPO								
				GALLOS, GALLINAS Y POLLOS			PATOS			PAVOS		
	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA	UPAS	Cabezas	Prom/UPA
NACIONAL	337,423	5,067,049	15.0	582.492	9.172.193	15,7	74.309	404.672	5,4	30.931	117.758	3,8
SIERRA	318,009	4,804,614	15.1	394.043	4.477.241	11,4	20.734	80.451	3,9	11.174	37.128	3,3
MUESTRA	183036	2860115	15.6	203588	2027735	10,0	8182	31451	3,8	4001	13343	3,3
BOLIVAR	21,223	274,829	12.9	31.473	522.487	16,6	3.372	13.878	4,1	1.184	4.148	3,5
CARCHI	7,038	104,786	14.9	8.76	102.478	11,7	250	953	3,8	210	568	2,7
COTOPAXI	36,564	498,178	13.6	44.97	440.389	9,8	1.653	5.847	3,5	1.112	3.763	3,4
CHIMBORAZO	57,34	812,943	14.2	54.03	388.055	7,2	1.607	6.045	3,8	873	2.637	3,0
IMBABURA	15,353	212,158	13.8	21.356	231.731	10,9	388	1.805	4,7	303	1.295	4,3
TUNGURAHUA	45,518	957,221	21.0	42.999	342.595	8,0	912	2.923	3,2	319	932	2,9

Fuente: Sica. Censo Agropecuario 2000. Elaboración: Pablo López

#### 4. ORGANIZACIÓN Y CAPACIDAD

¿Cuándo, bajo qué criterio y qué circunstancias deberían las iniciativas de desarrollo dirigirse específicamente a los pueblos indígenas como grupo beneficiario final? Ha habido claramente una tendencia a ver el “desarrollo indígena” como un asunto prioritario que debe ser apoyado por la comunidad internacional. Esto lo podemos ver en las directrices operativas y en documentos estratégicos de bancos multilaterales de desarrollo, de programas y agencias de las Naciones Unidas o de algunos de los donantes bilaterales principales. En algunos casos esto comenzó con una combinación de interés por los derechos humanos y preocupaciones ambientales, atendiendo asuntos tales como la demarcación de tierras y el otorgamiento de títulos a pueblos indígenas minoritarios de las regiones forestales.<sup>15</sup>

Los países latinoamericanos con una alta proporción de indígenas se han comprometido a asignar recursos para reducir la pobreza indígena. Compromisos similares han tomado el BID, el Banco Mundial, las agencias principales de las Naciones Unidas y varias organizaciones donantes bilaterales.<sup>16</sup>

Un asunto clave es si, o bajo qué circunstancias, los recursos deben ser dirigidos específicamente a los pueblos indígenas como grupo étnico. Surgen menos problemas cuando los pueblos indígenas controlan su propio territorio y siguen sus estilos de vida aparte del resto de la población. Pero la asignación de recursos según la etnia en muchas ocasiones ha resultado ser un asunto muy sensible en países tales como Ecuador<sup>17</sup>, que es sin duda uno de los países de América del Sur donde la cuestión indígena ha alcanzado importancia en la política nacional, afectando tanto a los grupos indígenas campesinos como a los de las tierras bajas a través de sus organizaciones representativas. Esto se atribuye al “levantamiento” indígena de 1990, en el que las comunidades indígenas de todas las partes del país expresaron sus demandas por derecho a la tierra. En varias ocasiones durante las últimas dos décadas, el gobierno ha tratado de crear una entidad estatal con amplias responsabilidades sobre los asuntos indígenas. Una primera iniciativa fue la creación de la Oficina Nacional para los Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Bienestar Social a principios de la década del 1980. Gobiernos posteriores crearon el Secretariado Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIN) y el Ministerio Étnico. Es la opinión general que todas estas entidades tuvieron poco impacto pues sus recursos eran limitados, fallaron en desarrollar propuestas específicas de desarrollo para atender el desarrollo indígena y en particular, debido a que las confederaciones indígenas principales cuestionaron su legitimidad. Dos de estas confederaciones se consideran como representantes de los intereses indígenas en el ámbito nacional y de tierras bajas. Estas son la Confederación de Asuntos Indígenas de Ecuador (CONAIE) en el ámbito nacional y la Confederación Nacional de Indígenas del Amazonas Ecuatoriano (CONFENIAE) en las tierras bajas tropicales del este.<sup>18</sup>

PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros de Ecuador), busca atender la pobreza entre los pueblos indígenas y negros mediante:

---

<sup>15</sup> Roger Plant, **Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones**. Washington, D.C. Diciembre de 1998 - No. IND – 105, pág. 2. Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>16</sup> Idem, pág. 24.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Idem. Pág. 25

- El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas para participar más eficazmente en la formulación de políticas gubernamentales y ofrecer servicios significativos a sus miembros en los aspectos económicos,
- El mejoramiento del acceso de los pueblos indígenas al agua y a la tierra,
- El aumento de la capacidad de las organizaciones para que logren el acceso a fondos para el financiamiento de proyectos de pequeñas inversiones, y
- La creación de una capacidad adecuada dentro del gobierno para formular políticas y planes y coordinar actividades dirigidas a las poblaciones indígenas y negras.

Este préstamo, de alrededor de \$25 millones de dólares (EE.UU.), fue aprobado por el Banco Mundial a finales de 1997.<sup>19</sup>

Las políticas internacionales de desarrollo han sido claramente influidas en gran parte por el marco normativo emergente de los derechos indígenas, incluyendo la Convención 169 de la OIT y los borradores de las declaraciones de los derechos indígenas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. De éstos, el más importante es, sin duda, la Convención de la OIT, ya que es el único instrumento que exige la puesta en vigor de la legislación pertinente nacional en varios países de América Latina. La Convención de la OIT, aunque no atiende directamente los temas de autonomía y autodeterminación, da un apoyo implícito a los conceptos de autogestión y autodesarrollo. La declaración más contundente es en referencia a que los pueblos indígenas “tendrán el derecho a decidir sus propias prioridades para el proceso de desarrollo” y “ejercerán control, en la medida de lo posible, sobre su desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 7). De igual manera, la Convención de la OIT pone similar énfasis en la eliminación de la discriminación, en el derecho de participación en el estado y en la consulta sobre todos los asuntos que afecten directamente a los pueblos indígenas. El borrador del documento de la ONU pone relativamente más énfasis sobre los derechos a la autonomía y a un estatus separado.<sup>20</sup>

El concepto de “autodesarrollo” o “etnodesarrollo” indígena es ciertamente una nota constante entre las organizaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, interesadas en el desarrollo.

Entre las agencias de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola ha elaborado una estrategia específica para sus políticas y proyectos que tienen efectos sobre los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, establecida en 1994 (Helms 1994). La premisa conceptual básica es nuevamente el autodesarrollo aunque se recomiendan diferentes estrategias específicas según la situación económica de las distintas categorías de pueblos indígenas. La primera estrategia es adaptar los componentes de ciertos proyectos a las necesidades de los pueblos indígenas; esta estrategia es adecuada cuando alguna porción de la población meta no es indígena o cuando las actividades económicas de los pueblos indígenas se asemejan a las de los campesinos pobres en la región.

La segunda opción estratégica, que clama por un diseño de los proyectos específicamente para los pueblos indígenas, se estima más apropiada si se combinan la concentración geográfica, el aislamiento y una identificación indígena clara en el grupo meta. La tercera opción propone que, en los casos donde exista inseguridad territorial severa, los proyectos de inversión deben ser condicionados a compromisos por parte del gobierno en cuanto a la defensa de los derechos territoriales de los indígenas.

---

<sup>19</sup> Idem. pág. 26.

<sup>20</sup> Idem., pág. 28.

En cuanto a proyectos de lucha contra la pobreza, el Banco Mundial se ha interesado cada vez más en dirigir sus esfuerzos a los pueblos indígenas dentro del contexto de los fondos sociales. Como establece la revisión, la primera generación de fondos de inversión social dependía de metas geográficas y la utilización de los mapas de pobreza para así identificar las municipalidades más pobres. Se presumía que dichas estrategias beneficiarían al pobre, indígena o no indígena, por igual. Sin embargo, los resultados de los proyectos de fondos anteriores demostraron las limitaciones de los mecanismos dirigidos a la pobreza y la necesidad de desarrollar esfuerzos especiales para alcanzar una mayor participación indígena y ayudarlos a presentar sus demandas conocidas por agencias ejecutoras del proyecto. Así la elaboración de la próxima generación de fondos sociales puso un gran énfasis en los esfuerzos dirigidos a las comunidades indígenas y a la disponibilidad de recursos para asistirles en la formulación de sus propias propuestas. Esto ha incluido programas especiales de capacitación para trabajadores comunitarios indígenas, el uso de los idiomas indígenas y los materiales de promoción bilingüe.<sup>21</sup>

El BID sin embargo ha prestado mayor atención a las estrategias de pobreza y desarrollo indígena en los últimos años. Esto comenzó aparentemente a principios de la década del 1990, al igual que en el Banco Mundial, con la preocupación de mitigar el impacto de los proyectos del BID sobre los grupos tribales y vulnerables. Este “enfoque de mitigación” queda de manifiesto en el primer documento publicado en 1990 (Banco Interamericano de Desarrollo, 1990) sobre la estrategia a seguir en los asuntos indígenas o tribales, cuyo énfasis es la protección de los grupos indígenas considerados vulnerables ante la intervención externa.<sup>22</sup>

En Ecuador, las organizaciones indígenas han recibido apoyo mediante el mecanismo de pequeños proyectos. Se hizo un intento real de diseñar un proyecto de base amplio en el área de desarrollo indígena, pero sin éxito. El BID ha visto la necesidad de realizar una evaluación más sistemática de las distintas organizaciones indígenas para comprender mejor sus aspiraciones. La nueva entidad, COMPLADEIN, ha presentado una solicitud para un proyecto de apoyo crediticio.<sup>23</sup>

## **5. SECTOR PÚBLICO Y SOCIEDAD CIVIL**

(Ver Anexo 2, acápite 2 en adelante).

## **6. METODOLOGÍA PARA IDENTIFICAR LA PROBLEMÁTICA EN TORNO A LAS ZONAS GANADERAS DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO**

### **6.1 Procedimiento**

Se escogieron seis provincias de la sierra en las cuales exista ganadería tanto mayor como menor, la misma que influye en la vida del sector pobre rural, sea en la economía diaria o como en el aseguramiento de la alimentación.

---

<sup>21</sup> Ibid. Pág. 31.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Idem. Pág. 33.

Luego de identificadas, se realizó en el mes de noviembre del año 2002 tres talleres: uno en la ciudad de Ibarra para cubrir las Provincias de Carchi e Imbabura, un segundo Taller fue organizado en la ciudad de Ambato para cubrir las Provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar y; un tercero en la ciudad de Quito con la participación de autoridades políticas en torno al tema.

En cada uno de los talleres se procedió a identificar los problemas de los sectores y luego de esto a sugerir las posibles soluciones, inclusive con las organizaciones o entidades que están involucradas.

## **6.2 Ejecución de los talleres**

- **Taller de Ibarra**

En las provincias de Carchi e Imbabura, los principales problemas que existen para el sector pobre ganadero son los siguientes:

Problemas sociales intrínsecos de la población misma rural pobre, problemas de educación y de salud. Lo detectado en el caso de lo social intrínseco es la falta de organización, el paternalismo y la falta de compromiso. En la educación existe el bajo nivel de educación, solo se llega a primario, la irresponsabilidad de los docentes y la alternabilidad educacional, es decir, que el niño, trabaja y estudia prioritariamente o solo trabaja en las labores del campo como mano de obra familiar o asalariado en forma diaria par ayudar en el sustento de la familia. Las posibles soluciones son: que el gobierno de pautas específicas en el desarrollo social de los gremios, no al paternalismo, cambio radical de actitud tanto del productor como de los servidores y/o empleados.

En cuanto a la educación, ésta debe ser prioridad del Gobierno, se debe poner una adecuada educación en los sitios rurales pobres, adecuado nivel salarial para los educadores, creación de establecimientos en lugares donde estos no existen. En lo de salud, dictar políticas adecuadas en la salud y nutrición infantil, medicina y salud preventiva. Estos programas deben ser dictados y controlados por el Gobierno, específicamente mediante las labores de los Ministerios de Bienestar Social, de Salud y de Educación, cada uno en su rama de interés.

Uno de los principales problemas para la existencia de pobreza es el económico-financiero, debido a los bajos precios que se paga al productor, el difícil acceso al crédito en las diversas instituciones crediticias, y los precios altos de los insumos. Las posibles políticas a tomarse según los participantes fueron: una política adecuada de producción, capitalización de las entidades crediticias, facilidades al acceso del crédito, reducción de las tasas de interés, subsidios y/o subvenciones, implementación de nuevas tecnologías para reducir los costos. En estas áreas deben participar: instituciones tales como el Ministerio de Economía, Instituciones crediticias tales como el Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Cooperativas de ahorro y crédito locales, INIAP, como el organismo Nacional regulador en las investigaciones agropecuarias en el país.

En cuanto se refiere a problemas de institucionalidad en el país, los participantes mantienen que influye a la pobreza ya que no existe por parte del Gobierno un compromiso político sostenido, no existe una reasignación del gasto público hacia el sector rural, no existe ayuda externa al sector rural, no existe una descentralización hacia el sector rural. Las medidas para

corregir esto son propuestas de la siguiente manera: Políticas estables para el sector rural, honestidad por parte de los funcionarios públicos, busca de ayuda internacional, las políticas y/o medidas o estrategias deben ser adecuadas y oportunas, adecuados presupuestos de las Instituciones dedicadas al sector pobre rural, fortalecimientos de los gobiernos seccionales en el País, reforzar a los Centros Agrícolas. Las entidades involucradas en este tema son: Congreso Nacional, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Medio Ambiente, INDA, INIAP, Ministerio de Economía, Cámara de Agricultura de la 1ª Zona.

En cuanto a la Infraestructura se menciona: la falta de vías de comunicación, obras de riego y establecimientos educacionales. Para solucionar esto, los participantes concuerdan en la dotación de recursos a los Gobiernos Provinciales y locales para la realización de las obras planificadas y necesarias. En este punto, los organismos intervinientes deben ser: Ministerio de Economía, Gobiernos Provinciales, seccionales, locales.

Otro aspecto para que exista más pobreza, según los participantes en el taller de Ibarra, es la Funcionalidad de las Entidades, ya que las entidades del Gobierno, públicas y ONGs no funcionan ya que no poseen credibilidad, especialmente las del Estado y por que no cumplen con lo establecido, para esto las posibles soluciones emitidas por los participantes son: que las entidades poseen objetivos y reglamentos claros, el trabajo de los funcionarios debe ser a cabalidad para que exista credibilidad en las organizaciones, entidades tanto estatales, públicas y otras. Los interactores de esto son todos los empleados y servidores y funcionarios de los o las entidades involucradas en el tema, tales como Ministerio de Agricultura, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Economía, Congreso Nacional, INDA, Cámaras de Agricultura, INIAP, FAO, IICA, Organizaciones no Gubernamentales, Gobiernos Provinciales, etc.

Uno de los aspectos más importantes para que la pobreza tome auge en la Sierra, es el de las políticas vigentes que no están de acuerdo a las necesidades, no se establece el post-impacto de una política dictada, no se implementan las reglas o regulaciones y no se cumplen con las existentes, esto debido a: las leyes no favorecen al sector pobre rural. Los involucrados son: Congreso Nacional, todas las entidades en mención e involucradas en el tema, ecuatorianos en general.

El último, pero no menos importante, un factor que influye a la pobreza es el mercado en su dimensión, debido a que no existe una real y adecuada política de precios, no existen industrias en el sector para que se genere un producto con valor agregado. Para esto se debe llamar al sector privado para la creación de empresas agroindustriales y de exportación de productos agropecuarios de calidad, los organismos intervinientes son sector privado como queserías, (Quesinor, Fundenor, Universidades), las organizaciones campesinas del sector.

Una de las asociaciones que más empuje ha dado a la ganadería de leche en el sector ganadero pobre en el norte del país es la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO), institución que se dedica a dar servicios, cursos de capacitación en el manejo de ganado, pastos, inseminación, organización.

Para culminar se debe trabajar siempre en un ambiente sostenible con los recursos naturales ya que sin estos, no habrá nada en el futuro y más importante aún es el respeto que se debe tener hacia la cultura de las organizaciones locales y a la naturaleza y la aceptación del cambio, es decir un cambio de actitud.

Los participantes del taller, por último, establecieron que el aspecto económico es el que más relevante para que la pobreza siga existiendo, luego el social (con salud, educación), infraestructura y sin desear dejar a un lado y muy importante las políticas.

Los participantes en el taller de Ibarra fueron: Presidente del Centro Agrícola, Presidente de Fundenor (Fundación del Norte), técnico de Fundenor, Representante de Quesinor, Representante de la Universidad Católica del Ecuador sede Ibarra, Presidente de Asociación de Productores del Norte (ASOPRAN), representante del Gobierno Provincial de la Provincia de Imbabura, Gerente de la Suc. San Gabriel del Banco de Fomento, Gerente de la Suc. Ibarra del Banco de Fomento, Presidente de la Asociación de Cañicultores, Representante del PROMSA y un pequeño productor de Imbabura.

- **Taller de Ambato**

En cuanto a lo social, en este taller se detectó la falta de organización, falta de investigación de los patrones culturales por parte de las entidades respectivas, poco liderazgo y una falta de compromiso con la sociedad, no existe un cambio de actitud para aceptar los retos. Para tratar de minimizar esto, debe existir un refortalecimiento de la política social en el que deben jugar un papel preponderante los Ministerios de Bienestar Social y el de Educación; una adecuada información de los beneficios de lo asociativo y cooperativismo, deberá existir presupuesto para la investigación social. Las entidades Provinciales o locales del Ministerio de Bienestar Social, de Educación, de Salud, de Agricultura, Gobiernos Provinciales, Seccionales deben conocer a fondo los problemas y realidades comunitarias de los pobres del sector rural. También deberá existir un programa adecuado de salud y nutrición elaborado por el Ministerio respectivo, los Centros de Salud deberán laborar eficazmente para que posean credibilidad en su gestión. La educación presenta niveles mayoritarios en la primaria, la mayoría de escuelas son unitarias (un solo profesor para todos los grados); para tratar de remediar en algo se deberá, según los participantes del taller, implementar un plan educativo acorde a la realidad, efectivizar las instancias tanto privadas como públicas, capacitación e instrucción adecuada de los docentes, con esto, se evitará que los niños no laboren en el campo.

En cuanto a los problemas económicos y financieros, estos están presentes en las zonas pobres rurales ya que existen bajos ingresos por sus productos, una baja oportunidad de comercialización y altos costos de los insumos. Para contrarrestar esto se ha sugerido implementar por parte del Estado una difusión para imponer una cultura de ahorro, se necesita urgentemente una buena capitalización de las entidades crediticias que sirven a los pequeños ganaderos, especialmente del Banco Nacional de Fomento; un control efectivo de los precios de los insumos. Con esto se establecería un crédito ágil y oportuno, una cultura de gasto y de ahorro. En esto deberán ser los actores el Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura con el SESA, el Banco Nacional de Fomento y otras entidades crediticias tales como Cooperativas de ahorro (Cooperativa de Ahorro y Crédito de Sigchos).

En cuanto a la Institucionalidad, en el taller de Ambato se manifestó que no existe un compromiso político sostenido, no existe una reasignación de recursos para el sector rural, no existe una real y efectiva ayuda externa para el sector, y escasa descentralización y ruralización de la administración. Así debe existir un compromiso de Estado para servir al sector pobre rural ganadero, debe existir también una preferencia hacia el sector rural, con una innovadora y real tecnología para lo pobre rural del país. Así, buscando el cambio se mejorará el

país. Las entidades que se deben relacionar son: el Congreso Nacional, el Ministerio de Agricultura, los Gobiernos Provinciales y Seccionales.

Las políticas vigentes no están de acuerdo a las necesidades del sector pobre rural, no se establece nunca el impacto de una política y no se implementan reglas o regulaciones, para tratar de corregir, debe existir políticas claras y adecuadas para el sector rural pobre, planificación adecuada para programar la producción en zonas y tiempos. Los Actores son todos los miembros y en especial de los niveles adecuados para tomar decisiones de políticas de todos los Ministerios y entidades que se involucran en el tema agropecuario.

En cuanto a mercadeo se menciona que no existe una política adecuada de precios, tampoco agroindustria que generen un adecuado valor agregado. Para esto se llama al sector privado a la instalación de empresas.

Los participantes en el taller fueron: representante de los PEQUEÑOS PRODUCTORES de leche de Píllaro, representante de la Junta de Defensa del Campesino, Gerente de la Suc. Ambato del Banco Nacional de Fomento, representante del Banco Nacional de Fomento Suc. Latacunga, representante del Banco Nacional de Fomento Suc. Riobamba, representante del Programa de mejoramiento del sector agropecuario, Gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de la ciudad de Sigchos, Presidente de la Asociación Luz Para un Pueblo que Lucha, representante de la Diócesis de Latacunga, técnico del Programa de mejoramiento de los servicios agropecuario, Director Provincial (Tungurahua) del Ministerio de Agricultura y un pequeño productor.

- **Taller de Quito.**

También se realizó un taller en la ciudad de Quito, en el cual se determinó que con la reducción de la pobreza a base de la investigación y tecnología, el cambio de actitud (apatía) en los países andinos, el saber que existe en las zonas altas para la generación de divisas o productos con valor agregado, la creación de destrezas, información de oportunidades, capacitación, facilitación de negocios, generación de alianzas, generación de políticas de cambio, y aprovechar lo que existe para construir algo mejor, buscar la competitividad, se obtendrá una agricultura equitativa, segura y limpia.

La agricultura en todas partes del mundo debe estar protegida, por ejemplo con subsidios, tasas preferenciales de interés en los créditos, mediante una organización regional (América Latina), políticamente la pobreza no debe ser manejada como negocio para los políticos.

Debe existir una nueva forma de relación entre el sector privado y gobierno para implementar las políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. Las entidades internacionales ya no deben trabajar con las instituciones del sector público debido a su credibilidad, corrupción, y no garantizar nada.

El Gobierno Provincial de Pichincha ha venido laborando en el sector agropecuario desde hace muchos años y está más vinculado con la gente necesitada que el Gobierno Central. Para esto, el Consejo Provincial ha realizado negociaciones con la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO) y los proyectos que se han llevado a cabo han funcionado bien.

Así se determina que la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, conjuntamente con los Gobiernos Provinciales de todas las Provincias de la Sierra, lleven a cabo y coordinen los

programas y proyectos que sean necesarios par minimizar la pobreza en las regiones ganaderas alto andinas en el Ecuador.

Los participantes del taller fueron: Gerente General de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, representante de la FAO en el Ecuador, delegado del Gobierno Provincial de la Provincia de Pichincha, delegado del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Presidente de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, delegado del IICA, delegado del candidato presidencial Crnl. Lucio Gutiérrez, Directora de proyectos de la Asociación de Ganaderos.

## **7. INVENTARIO DE POLÍTICAS CON INCIDENCIA EN LA GANADERÍA Y LA POBREZA EN ÁREAS ALTO ANDINAS DEL ECUADOR**

A continuación, en el cuadro siguiente se presenta de manera resumida los principales problemas que afectan al sector ganadero del Ecuador, y se analizan a partir del área de política, los entes responsables, instrumentos de ejecución, los efectos en la ganadería y su incidencia en la pobreza.

**SECCION E.- INVENTARIO (PRELIMINAR) DE POLITICAS CON INCIDENCIA EN LA GANADERIA Y LA POBREZA EN AREAS ALTO ANDINAS - ECUADOR**

AREA DE POLITICA	OBJETIVO	ENTE(s) RESPONSABLE(s)	INSTRUMENTOS (Proyecto, ley, decreto)	LIMITANTES PARA SU APLICACIÓN	EFFECTOS EN LA GANADERIA ALTO ANDINA	EFFECTOS EN LA POBREZA ALTO ANDINA
Financiera	Crédito	Congreso Nacional  Ministerio de Finanzas, BID, BIRF, CAF  Corporación Financiera, Banco de Fomento	Constitución de la República, Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (art.21)  Ley del Banco Nacional de Fomento	Recursos para BNF y otras instituciones crediticias, aprovechamiento de recursos por parte de grupos hegemónicos	No existe una ganadería acorde a las necesidades en el tiempo (actual) y espacio-  en el sector rural pobre	Falta de oportunidades de la población  Rural pobre en el sector productivo.
Política	Incidir con leyes existentes	Estado (Gobierno Central), Congreso Nacional  Entidades relacionadas	Constitución de la República y Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	Débil representación del sector agropecuario	Sector ganadero disminuido por la falta de aplicación, dirección y direccionamiento	Mayor concentración de oportunidades a grupos de poder hegemónicos locales.
Política	Poseer compromiso político	Estado (Gobierno Central), Congreso Nacional  Entidades relacionadas	No existe ley sostenida en tiempo	Débil representación del sector agropecuario-	Retraso en la ganadería mayor y menor, especialmente en la que se puede tener valor a	No inversión externa, pocos canales de producción. Según condiciones locales(sociales, pol, econ)
Descentralización	Descentralizar funciones	Gobiernos Provinciales, Gobiernos Seccionales, Juntas Parroquiales	Ley de descentralización	Inadecuados niveles de gestión de los Gobiernos seccionales y su poco financiamiento	Duplicidad y concentración de acciones	Baja competitividad y desarrollo empresarial en el sector, no ingresos, no servicios
Técnica	Transferencia de tecnología	Ministerio de Agricultura y Ganadería  INIAP	Constitución de la República, Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.	Pocas iniciativas empresariales que crean en las organizaciones de base(pobres rural)	Ganadería en general mal llevada por falta de técnica de empresas o instituciones	Pocas oportunidades del sector pobre rural

AREA DE POLITICA	OBJETIVO	ENTE(s) RESPONSABLE(s)	INSTRUMENTOS (Proyecto, ley, decreto)	LIMITANTES PARA SU APLICACIÓN	EFFECTOS EN LA GANADERIA ALTO ANDINA	EFFECTOS EN LA POBREZA ALTO ANDINA
Educación	Controlar que se imparta la educación por las escuelas	Ministerio de Educación con sus direcciones Provinciales de educación	Constitución de la República  Ley de Educación	No existe sistema de educación acorde No existe suficiente infraestructura	La rama agropecuaria no es conocida por los jóvenes en forma técnica	Los niveles de educación son primarios, inexistentes y existen desistimientos
Económico	Obtención de suficientes recursos para vida racional	Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía		No existe Ley de Mercadeo agropecuario-	No se consigue mejores pies de cría el manejo es insuficiente (recursos)	Escasos ingresos
Infraestructura	Proveer de Infraestructura básica a la población	Ministerio de Obras Públicas, Gobiernos Provinciales, Seccionales. Min. Economía	Constitución de la República Ley y Reglamento de Gobiernos Seccionales	Recursos	Sin canales de riego, sin carreteras, así ganadería sufre shocks por tal motivo	Falta de viabilidad, suben costos; falta de escuelas, escasa o no educación
Económico	Obtención de suficientes recursos para vida racional	Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industrias	Constitución de la República, Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	Poca capacidad organizativa de los pobladores en el sector rural	Existencia de animales criollos y sin capacidad de producir ni competir	No se organizan para realizar una agro industria en los sectores
Económico	Subsidios y subvenciones	Ministerio de Comercio, Economía, Agricultura, Congreso Nacional	Ley de Fomento y desarrollo Agropecuario	Poder en los sectores de importación que se establecen en las ramas estratégicas	No existe calidad en los animales  Precios de insumos altos	Reducción de los ingresos debido a los costos altos

## 8. POLÍTICAS CON INCIDENCIA PARA EL FOMENTO DE LA GANADERÍA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN ÁREAS ALTO ANDINAS ECUADOR

SECCION F.- SUGERENCIAS PARA LA REVISION DE POLITICAS CON INCIDENCIA EN LA GANADERIA Y LA POBREZA ALTO ANDINA				
CAPITULO ECUADOR				
AREA DE POLITICA	OBJETIVO	ENTE(s) RESPONSABLE(s)	EFFECTO ESPERADO EN LA GANADERIA	EFFECTO ESPERADO EN LA POBREZA ALTO ANDINA
Financiera	Crédito	Congreso Nacional Ministerio de Finanzas, BID, BIRF, CAF Corporación Financiera, Banco de Fomento	Existe una ganadería acorde a las necesidades en el tiempo (actual) y espacio en el sector rural pobre	Oportunidades de la población rural pobre en el sector productivo mediante el financiamiento de actividades agropecuarias
Política *	Poseer compromiso político	Estado (Gobierno Central), Congreso Nacional Entidades relacionadas	Una ganadería estable en producción y productividad	Se tendrán los campos de acción y se sabrá cuando y como actuar
Descentralización *	Descentralizar funciones	Gobiernos Provinciales, Gobiernos Seccionales, Juntas Parroquiales	Se hará más fácil la consecución de productos con valor agregado de especies menores	Acciones adecuadas y oportunas para el sector pobre rural(Ley 25% Impuestos. Donación)
Técnica	Transferencia de tecnología	INIAP, INNCA	Mejoramiento de razas y por ende su producción en ganado mayor y menor	Mayores ingresos, así mejor oportunidad de participación del sector rural pobre
Educación	Educación de niños y jóvenes de acuerdo a necesidades	Ministerio de Educación Pública Clero (Jesuitas y otros)	Los animales serán cuidados con mejor atención en caso de migración	Seguridad y empoderamiento del sector agropecuario-

<b>AREA DE POLITICA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>ENTE(s) RESPONSABLE(s)</b>	<b>EFECTO ESPERADO EN LA GANADERIA</b>	<b>EFECTO ESPERADO EN LA POBREZA ALTO ANDINA</b>
Económico	Obtención de suficientes recursos para vida racional	Ministerio de Comercio, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía	Mejores pies de cría, mantenimiento racional del ganado existente	Mejora nivel de vida del principal actor, el obtener mejores producciones a base de pies de .cría
Infraestructura	Otorgar de infraestructura básica a la población	Ministerio de Obras Públicas, Gobiernos Seccionales, Juntas Parroquiales	Canales de riego suficientes en lugares que no existen	Servicios básicos a la población rural pobre que realmente necesita
Económico	Obtención de suficientes recursos para vida racional	Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industrias	ganado de calidad para competir producción y productividad con otros	Agroindustrias para obtener productos con valor agregado
Económico	Subsidios y subvenciones	Ministerio de Comercio, Economía, Agricultura, Congreso Nacional	Mejores ganados y mayores producciones	Competitividad en precios en el sector
Riesgos Naturales	Preparación a los fenómenos Naturales	Defensa Civil Instituto Geofísico(monitoreo)	Se evitaría pérdidas excesivas en animales y producción	Población preparada para enfrentar erupciones sismos e inundaciones

## 9. ESTRATEGIA OPERATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

El Gobierno de la Provincia de Pichincha, antes Consejo Provincial, ha venido trabajando hace décadas en el campo, especialmente en el ganado mayor, ayudando a los pequeños y medianos productores, especialmente basado en granjas integrales, donde ha tenido éxito, ya que se han creado alternativas productivas para pequeños predios rurales, que son los que se acostumbran en la sierra ecuatoriana. Está en marcha un proyecto de instalación de 86 tanques de enfriamiento de leche en donde la Asociación de Ganaderos participa como grupo Gremial a base de un crédito con PL480, pero éste al momento se encuentra desfinanciado y el crédito para el objetivo se encuentra en duda. Estos proyectos ayudarán a incrementar el precio al productor entre 2 a 3 centavos más. Estos programas dependen de la organización de la asociación o cooperativa de la localidad.

También existe en el Gobierno Provincial un proyecto de financiamiento rural sostenible (FIRS), que lamentablemente según los funcionarios es exclusivamente para la Provincia de Pichincha, y servirá para atender las necesidades de 5.000 pequeños productores a \$ 6.000 cada uno; mediante un fideicomiso, tercerizando también la valoración de riesgos.

Así, durante casi tres décadas el Gobierno Provincial no posee recursos externos para estos aspectos, de otras instituciones o del estado, si no que los genera mediante sus propias acciones.

Menciona que estaría en capacidad de asesorar a sus similares (Gobiernos Provinciales de la sierra) en los aspectos de intervención en el sector agropecuario, para tratar de minimizar la pobreza en el Ecuador, mediante la creación de una Unidad Coordinadora, la cual, su funcionamiento deberá ser financiado por una Entidad Internacional.

Con el INCCA (Instituto Nacional de Capacitación Campesina), existe un Proyecto que se quiere llevar a cabo en la Provincia del Carchi, pero por falta de recursos en el PL 4 80, se encuentra en duda su aplicación. Se trata de una pequeña planta de procesamiento semitecnificada de lácteos (2.000 litros al día), con un valor de \$ 117.000 que recogerá la leche de 23 organizaciones campesinas de la Provincia y cubrirá al inicio estrictamente el mercado local.

La Dirección Nacional de Desarrollo Campesino desea realizar, a base de una recolección de datos de varios años, un inventario de las organizaciones campesinas del país, con toda la información socioeconómica y técnica de cada una de las organizaciones.

La Dirección Tecnológica y de Transferencia del Ministerio de Agricultura, conjuntamente con la FAO-Ecuador, elaboró el proyecto de Desarrollo de la Capacidad Innovadora en producción agrícola y manejo integrado de plagas (PMIP), para la seguridad alimentaria en la sierra ecuatoriana, que al decir de su Director tuvo cierto éxito ya que fue el tiempo muy corto y es necesario la ampliación de este programa.

La Provincia de Bolívar posee la Federación Campesinas de Bolívar, la cual engloba todas las asociaciones y organizaciones a niveles rurales pobres con características para tratar de surgir de la pobreza.

En la Provincia del Carchi existe una organización campesina agropecuaria con capacidad de organización y voluntad para trabajar que es la Asociación Popular.

En la provincia del Cotopaxi existen dos grandes asociaciones que llevan a cabo sinnúmero de actividades agrícolas y pecuarias. Estas son: a) UNOCANC (Unión de Asociaciones Campesinas del Norte del Cotopaxi), la misma que es una organización de segundo grado y agrupa cerca de 40 comunidades; y b) FEDURIC (Federación de Juntas de Usuarios de Sistema de Riego del Cotopaxi), también de segundo grado y que engloba a más de 17.000 familias.

También se puede enumerar en la Provincia de Cotopaxi a la Cooperativa Agrícola Coto Pilaló, la Asociación Agropecuaria San Francisco y la Comuna Choalo; en la Provincia de Chimborazo a la Asociación Zoila Martínez y la Cooperativa San Francisco de Billud; y en la Provincia de Imbabura a la Comuna Lita y Comuna Parambas.

## **10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO**

En el contexto del país, el Gobierno Central no tiene una real ingerencia en la aplicación de políticas a favor del sector ganadero, sin embargo el impulso a estas políticas puede viabilizarse mediante la intervención de los Gobiernos seccionales, sean estos los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas parroquiales, toda vez que se ha impulsado sus autonomías mediante la ley de descentralización.

Existen instituciones públicas y privadas calificadas para la implementación del proyecto bajo jurisdicciones locales y nacionales, lo que posibilita la intervención de estos entes de manera específica para las áreas seleccionadas: Así; se recomienda que la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO) pueda intervenir en áreas de capacitación y asesoría técnica y posibilitar el acceso a servicios principalmente de información en pequeños productores en ganadería bovina. En este sentido, la participación de la Asociación de Criadores de Ovinos (ANCO) podría tener un rol específico similar al de la AGSO en especies menores.

La incidencia de las dos asociaciones antes citadas también pueden colaborar para la formulación y posterior aplicación de políticas relacionadas al sector ganadero de las zonas alto andinas del Ecuador.

Existen organizaciones no gubernamentales identificadas que cuentan con experiencia y capacidad para implementar el proyecto como es la Fundación del Norte (FUNDENOR), quien podría intervenir específicamente en las provincias de Carchi e Imbabura. En el resto de las provincias existen algunas ONG's calificadas para quienes como proceso de calificación deberán concursar como proveedoras de servicios en procesos de tercerización bajo criterios que para el efecto se establezcan y de esta manera asegurar una gestión por resultados.

Independientemente de los actores sociales meta a ser seleccionados, se realizarán estudios de mercado que aseguren una demanda insatisfecha para los productos a ser impulsados, ya sea en el ámbito local como regional y nacional, considerando en principio satisfacer sus necesidades de seguridad alimentaria y con agregación de valor. Existen experiencias exitosas que al respecto están siendo dinamizadas dentro de las áreas de influencia, como los proyectos que viene ejecutando la AGSO, ANCO, Consejos Provinciales, Proyectos de cooperación como PROMSA, Instituto de Capacitación Campesina INNCA sobre la base de contar con registros actualizados de organizaciones campesinas con capacidad de autosostenimiento.

Para la implementación será necesario contar con una Unidad Coordinadora o de gestión que facilite la sinergia de procesos y encadenamientos tanto institucionales como de articulación, acompañamiento y evaluación de los grupos meta.

En síntesis, se propone que el proyecto transversalmente aborde temas de políticas a favor del fomento y desarrollo de la ganadería en zonas alto andinas del país, se dinamice la coordinación de proveedoras de servicios especializados y se creen espacios articulados para las acciones con los actores sociales a fin de provocar y asegurar impactos y réplica de las acciones que se implementen en función de las potencialidades de las áreas, temas de interés.

Aunque no se menciona en el documento de manera expresa, la racionalidad del manejo y conservación de los recursos naturales y dimensión de género serán acciones a ser tomadas dentro de la propuesta.

## ANEXO

### Definiciones de indicadores tomados para el análisis de la pobreza en el Ecuador

<b>INDICE DE DESARROLLO EDUCATIVO</b>	Es la combinación lineal de los indicadores de analfabetismo, años de escolaridad, acceso a la instrucción superior, y las tasas netas de asistencia a la primaria, secundaria, y superior que maximiza su representatividad.	INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990.
<b>INDICE DE SALUD</b>	Es la combinación lineal de los indicadores de mortalidad infantil, desnutrición crónica, hogares con saneamiento, personal de salud, y viviendas con agua potable que maximiza su representatividad. Este índice está en una escala de 0 a 100 puntos; sus valores mayores indican mejores condiciones de salud, y viceversa.	INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador. Quito: CONADE-UNICEF-OPS, 1994; ODEPLAN, Estimaciones sobre mortalidad infantil con base en el Censo de 1990.
<b>INDICE DE INFRAESTRUCTURA</b>	Es la combinación lineal de los indicadores de acceso a agua potable, disponibilidad de alcantarillado, y disponibilidad del servicio de recolección de basura por carro recolector, que maximiza su representatividad.	INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990.
<b>INDICE DE DESARROLLO SOCIAL</b>	Es la combinación lineal de los índices de educación, salud y vivienda, y la brecha de pobreza, que maximiza su representatividad.	INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador. Quito: CONADE-UNICEF-OPS, 1994; INEC- Banco Mundial, Encuesta de Condiciones de Vida, 1995.
<b>INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS</b>	Es la combinación lineal de necesidades insatisfechas referidas a, vivienda, agua, electricidad, alcantarillado, saneamiento básico, hacinamiento, entre otros.	INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990; Moreano, Marcelo, Carrasco, Fernando y Bacallao, Jorge. Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador. Quito: CONADE-UNICEF-OPS, 1994; INEC- Banco Mundial, Encuesta de Condiciones de Vida, 1995.
<b>INDICE DE GESTION MUNICIPAL</b>	Relaciona ingresos con egresos asignados o que cuenta una parroquia, cantón, o provincia.	Contraloría General del Estado, Banco del Estado, bases de datos no publicadas.

## ANEXO 2

### DOCUMENTO TÉCNICO PAÍS – ECUADOR<sup>24</sup>

#### Introducción

Desde mediados del año 2001, la Comisión Europea está financiando el “Programa Europeo-Ecuatoriano de Seguridad Alimentaria – PROEESA”. Los nuevos proyectos ONG/Seguridad Alimentaria susceptibles de ser financiados en el marco de la presente “llamada a proposición” deberán integrarse como componentes del PROEESA, razón por la cual los lineamientos de esta llamada a proposición son determinados por una parte por los aspectos estratégicos esenciales del programa PROEESA y por otra parte por la evolución del contexto “seguridad alimentaria” del Ecuador.

#### 1. La problemática actual de seguridad alimentaria en el Ecuador

En Ecuador la inseguridad alimentaria no proviene de una escasez de alimentos pues, por un lado el país dispone de zonas de producción muy complementarias en cuanto a los ciclos de cultivos y a las variedades de los productos y, por otra parte, la economía ecuatoriana, por ser pequeña y abierta al comercio internacional, puede importar los alimentos que la población demanda en exceso de la producción nacional. La demanda efectiva de la población es, pues, la que determina la oferta total (producida más importada) de alimentos.

El factor esencial de la inseguridad alimentaria en el Ecuador es la extrema pobreza (indigencia) de un porcentaje elevado de familias que no tiene la seguridad de una alimentación adecuada porque su estado no le permite adquirir en el mercado los alimentos que se encuentran en abundancia. **Para consolidar la seguridad alimentaria es, pues, necesario de reducir la pobreza y en particular la indigencia.**

La grave crisis económica que ha afectado Ecuador de 1998 a 2000 ha generado situaciones de desnutrición que nunca se habían conocido en el país, por lo menos desde varios décadas. A pesar de una neta recuperación de los indicadores macro-económicos desde el principio del año 2001, la pobreza y la extrema pobreza han seguido aumentando en el Ecuador. Se espera que la actual carencia de datos económicos globales y detallados se supere con los resultados del Censo de Población y Vivienda realizado en noviembre del 2001; estos resultados serán disponibles a partir de septiembre 2002.

La adopción del dólar norteamericano como moneda nacional desde febrero del 2000 y la liberalización acelerada de la economía han provocado una muy fuerte alza del costo de vida (113,5% en dos años: 91% en 2000 y 22,5% en 2001) y la marginalización económica de un gran porcentaje de la población. La inflación sostenida de los últimos años concentró capitales en el sector financiero, acompañada seguidamente de la mayor crisis bancaria de la historia nacional, con una elite económica que incrementa la concentración, realiza exportaciones voluminosas de capital y reinvierte poco en el país.

La pobreza afecta alrededor del 69% de la población del Ecuador, que sobrepasa los 12 millones de habitantes; el **crecimiento promedio anual de esta población es del 2,4%** y en el área urbana es del 4% (a consecuencia de la fuerte migración Campo / Ciudad); la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años se estima en un 44%. El incremento de la violencia es causa y consecuencia de la pobreza, exclusión y discriminación social. Las

---

<sup>24</sup> Comisión Europea, Documento AOF34815. Octubre 2002.  
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/data/AOF34815.doc>.

precarias condiciones del empleo se concentraron en tres ciudades, amplificando los desplazamientos campo-ciudad; los cordones de miseria se amplían en la periferia de las ciudades medianas y grandes. Desde una perspectiva regional, la Amazonía y la Sierra registran los mayores niveles de pobreza, particularmente algunas áreas de la Sierra Rural; en las ciudades los problemas mas grandes se localizan en la Costa.

Las dimensiones étnicas y de género soportan los efectos de la desigualdad social en términos de carencia de oportunidades, y en consecuencia enfrentan cotidianamente dificultades de acceso a los servicios de salud, educación, saneamiento básico y de seguridad alimentaria. La población rural enfrenta la falta de tierras, baja productividad en sus parcelas, falta de infraestructura de riego, falta de servicios financieros, falta de servicios de comercialización equitativos, falta de conocimientos de manejo de recursos naturales y ambientales, ausencia de instituciones públicas o de alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para enfrentar los retos con la participación de los grupos sociales vulnerables.

La población mas vulnerable se encuentra en el área rural de la Sierra y la pobreza e indigencia afectan sobre todo a los grupos indígenas (83 y 51 por ciento respectivamente) esta situación se refleja en los indicadores de desnutrición que son mayores en el área rural y en particular en los grupos indígenas de la Sierra y de la Amazonía. La desnutrición se localiza también en áreas muy particulares de la Costa, especialmente en áreas secas de las provincias de Guayas y Manabí, en los suburbios de poblaciones.

## **2. Sector Público y Sociedad Civil**

La administración pública no logra liberarse aún de la cultura de centralización, con alta dosis de formalismo, con bajo nivel de remuneración que abre puertas y da paso a la corrupción, contaminando los procedimientos judiciales; así vive campante la discriminación social. En el sector financiero persisten las elites no conectadas con la realidad nacional que se ocupan sólo de sus intereses manipulando la política y la economía, evadiendo sus contribuciones a través de los impuestos, y que se identifican poco con los valores culturales nacionales y contribuyen en los procesos de exclusión. El endeudamiento estatal es causa fundamental del déficit presupuestario y de la crisis financiera; los alivios han sido consecuencia de los recurrentes aumentos del precio del petróleo. En la actualidad las remesas de los emigrantes, que desde el exterior contribuyen para mitigar la falta de ingresos, superan mil millones de USD anuales.

Los problemas estructurales que agobian a la población nacional obligan al diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil organizada, a través de acuerdos que superen las delimitaciones ideológicas. El proceso decisivo de la descentralización se encuentra aún en el camino, enfrentándose a dificultades para implementar los cambios considerando las diferentes visiones de los gobiernos locales, provinciales y central. A nivel de los gobiernos municipales, en ciudades medianas y pequeñas y en las comunidades y recintos rurales que han dado valor agregado a su experiencia de autoayuda surgen operativamente con capacidades que contrastan con la administración del Gobierno central, y con potencial para emprender procesos de descentralización.

Al retirarse el Estado del asesoramiento agrícola directo, las organizaciones rurales de base, las cooperativas de productores y las federaciones de pequeños productores y las ONGs asumieron las funciones abandonadas por el Estado. Las ONGs tanto a nivel rural como urbano representan un importante colectivo de la sociedad civil, que suman mas de mil organizaciones, que prestan servicios de diferente naturaleza en variados temas de interés para los grupos sociales menos atendidos por el sector público, de esa forma pasan ha ser

instituciones de servicio público desde la vertiente de la sociedad civil, que también deberían fortalecer su visión debido al empequeñecimiento de las acciones directas del Estado para el desarrollo nacional que en gran parte ha cedido la ejecución a los actores de la sociedad civil organizada.

## **2.1 Las Políticas Sociales dan prioridad a los programas asistenciales**

Dentro de este contexto, las políticas sociales del gobierno ecuatoriano se han centrado casi exclusivamente, en los tres últimos años, en la financiación de programas asistenciales apoyados por la cooperación internacional (BID, USAID, Agencias de Naciones Unidas, Cooperación Bilateral).

- Los 4 programas principales de ayuda alimentaria (Alimentación Escolar, Comedores Infantiles, Comedores Comunitarios y PANN 2000) reciben un importante apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y del Gobierno de los Estados Unidos (donaciones de trigo esencialmente);
- El “Bono Solidario” es el componente principal del “Programa de Protección Social (PPS)” y consiste en una asignación mensual de 11 dólares para alrededor de 1.4 millones de beneficiarios (80% en hogares del sector urbano mas pobre, 81% de madres jefe de hogar);
- Los otros componentes del PPS (Crédito Productivo Solidario, Beca Escolar) han sido implementados desde el final del año 2001.

Algunos proyectos específicos (“Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador –PRODEPINE”; “Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local – PROLOCAL”; “Proyecto de Desarrollo Integral – PRODEIN”) tienen un objetivo mucho mas explícito de desarrollo económico y productivo a favor de las poblaciones mas pobres. Estos proyectos cuentan también con importantes prestamos o contribuciones de los organismos internacionales (Banco Mundial, BID, Cooperación Española, etc.).

Sin embargo, el gobierno actual del Ecuador no se ha dotado de una política explícita de lucha contra la pobreza y menos todavía, de seguridad alimentaria. Elecciones Generales (Nacionales y Provinciales) se realizarán en Octubre y Noviembre 2002 y un nuevo gobierno entrará en funciones el 15 de enero del 2003 para un periodo de 4 años.

## **2.2 ONGs: unas acciones muy dispersas**

Como ya se mencionó, la importante reducción del papel del Estado y la gran desarticulación de las políticas sectoriales han llevado, estos últimos años, a las ONGs en asumir un papel cada vez mas extenso y diverso de sustitución al rol del gobierno y de la administración pública. Este proceso se ha desarrollado en forma espontánea y caótica con el consecuente impacto muy relativo de las acciones y de las inversiones de las ONGs. La Cooperación Internacional – Europea en particular – tiene una responsabilidad indiscutible en esta situación por haber sido el mayor proveedor de recursos de los proyectos ONGs.

La dimensión mas negativa de esta situación se presenta al nivel local donde se han multiplicado las intervenciones de las ONGs con muy poco concertación y coordinación entre ellas y con la administración pública local. La constitución reciente de redes temáticas y/o geográficas representa un esfuerzo para corregir los efectos negativos de esta evolución; se corre sin embargo el riesgo de una multiplicación anárquica de redes que limite el impacto de este esfuerzo.

Aparece absolutamente imprescindible una iniciativa de las ONGs europeas operando en el Ecuador para redefinir y ordenar sus estrategias en relación al intenso proceso de multiplicación de las ONGs nacionales. La competencia anárquica de las ONGs

internacionales con las ONGs nacionales resulta en efecto cada vez mas incomprensible. Esta situación se suma a la ausencia total de marco regulatorio para las relaciones Administración Pública/ONGs: no existe ninguna reglamentación para esta relación y muy poca concertación entre sectores estatales y las ONGs.

### **3. Marco de Intervención para los nuevos proyectos ONGs/Seguridad Alimentaria**

#### **3.1 Lineamientos estratégicos del programa PROEESA**

En un contexto como el ecuatoriano, la Comisión Europea aplica su cooperación en materia de Seguridad Alimentaria, bajo la forma de una *cooperación financiera no reembolsable* destinada a co-financiar programas nacionales de lucha contra la pobreza que pueden corresponder a dos fuentes de iniciativas:

- El Estado, en el marco de las políticas sectoriales de lucha contra la pobreza implementadas por el Gobierno Nacional;
- Las Organizaciones No Gubernamentales operando en el país.

La co-financiación de programas del Gobierno supone la existencia de un marco de políticas de lucha contra la pobreza y de seguridad alimentaria y apunta a ampliar los recursos y la responsabilidad del Gobierno en la aplicación de estas políticas. Los recursos destinados a la financiación de Proyectos ONG's, tienen el objetivo de consolidar el papel de la sociedad civil en la implementación de programas de lucha contra la pobreza. En ambos casos la preocupación prioritaria de la Comisión Europea es de reforzar y viabilizar los dispositivos existentes y evitar de crear proyectos o estructuras paralelos a las capacidades institucionales locales. En esta óptica, el programa PROEESA ha optado por aportar recursos financieros a dos programas del Gobierno:

- a) El **Proyecto de reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL)** corresponde a una iniciativa del Ministerio de Bienestar Social para revertir el incremento de la pobreza en 6 micro-regiones del país. PROLOCAL se encuentra actualmente en fase de arranque; su costo total asciende a 50 millones de dólares por una duración de 5 años y es cofinanciado por el Gobierno Ecuatoriano, el PROEESA y el Banco Mundial. Los recursos de la Comisión Europea serán en prioridad destinados al fortalecimiento y a la ampliación de la capacidad de sistemas locales de crédito rural que tendrán un rol determinante en la reactivación de las economías locales de las 6 micro-regiones focalizadas. Los actores de esta estrategia serán las instituciones locales: municipios, organizaciones campesinas, microempresas, entidades financieras locales, ONGs, etc.
- b) La **Dirección Nacional de Nutrición del Ministerio de Salud Pública** para reforzar las acciones de "Educación Nutricional" en las provincias con los índices más altos de desnutrición. Esta línea de apoyo del programa PROEESA se encuentra actualmente en su etapa de diseño/programación en una óptica de fuerte complementariedad con los programas existentes de "Atención Primaria de Salud" y "Promoción de la Salud".

Para el programa PROEESA, la financiación de proyectos ONGs/Seguridad Alimentaria tiene el objetivo principal de consolidar y complementar el apoyo brindado por PROEESA a los programas estatales de lucha contra la pobreza.

#### **3.2 Lineamientos Prioritarios de los Proyectos ONGs / Seguridad Alimentaria**

En este contexto el rol de las ONGs, de los gobiernos locales y de la sociedad civil organizada se vuelve determinante para desarrollar las oportunidades de seguridad alimentaria de cara a

los estratos de pobreza social, como objetivo primordial para iniciar procesos de superación de la pobreza. En esa dirección el país cuenta con experiencia y con una base institucional que ha logrado desarrollar experiencias aisladas, y en forma dispersa que determina un paisaje fragmentado. Esa experiencia inerte hay que dinamizarla y vencerla mediante la información metodológica y la réplica cuando es factible, a través de la coordinación y la complementariedad de esfuerzos entre actores institucionales a fin de alivianar los procesos y alcanzar procedimientos operativos satisfactorios para quienes demandan por actividades diversificadas que tengan por objetivo la seguridad alimentaria.

Para los estratos pobres de la sociedad en principio hay soluciones sectoriales desde la vertiente de las actividades de producción agropecuaria y desde las otras vertientes de contar con oportunidades de ingresos para adquirirlos, bien puede suceder que la combinación de las opciones también permitirá el equilibrio para la obtención de los alimentos necesarios y adecuados. En otros términos las soluciones no son sólo del sector primario de la producción, tienen también un campo de soluciones de carácter multisectorial, y dependen de la oportunidad de generar ingresos.

Debido a la acelerada degradación de los recursos naturales se deberá considerar prioritarios los procesos de educación ambiental especialmente para los niños y jóvenes, en lo posible incorporados en las curricula de la educación regular, procurando que la calidad de la educación asegure la sostenibilidad de los procesos. En este campo el uso y el manejo del agua a través del riego para la producción obliga a tener en cuenta la función de las cuencas y micro-cuencas, la aplicación mas eficiente y eficaz del agua en la producción agropecuaria, la diversificación de la producción, el desarrollo de los micro-negocios agropecuarios.

El fortalecimiento de los actores institucionales será necesario para que las propuestas identifiquen los reales problemas de la sociedad local y puedan generar participativamente con la sociedad propuestas innovadoras en todo sentido, para formular los proyectos de seguridad alimentaria con una amplia visión para acometer operativamente las propuestas.

La productividad debería ser el resultado del uso inteligente de los recursos a través de parámetros que aseguren la calidad y la accesibilidad a precios que permitan adquirir los alimentos. Este reto requiere que las propuestas se detengan en diseñar los procedimientos para alcanzar conocimientos y técnicas con equidad, contando con la participación de la sociedad local. El valor agregado a la producción se considera en éste caso en el marco de los procesos de transformación de la producción primaria para eliminar las contingencias de lo impredecible y generar paralelamente oportunidades de ocupación y de generación de ingresos.

#### **4 - Lógica de la Intervención de los Proyectos ONGs /Seguridad Alimentaria**

Acometer iniciativas para desarrollar la seguridad alimentaria, es un desafío que requiere originalidad perseverante para superar planteamientos unidireccionales, que no agregan valor ni crean empleo y por tanto no genera ingresos, en consecuencia es necesario tener presente para la lógica del diseño y de implementación lo siguiente:

- a) alianzas y sinergias de la Sociedad Civil (ONGs) con la administración local y nacional para el desarrollo de las capacidades locales
- b) ámbitos geográfico-sociales postergados y vulnerables
- c) empoderamiento y sostenibilidad de los procesos iniciados
- d) concentración temática para evitar la dispersión y la ausencia de impacto
- e) no limitarse sólo a aumentar y estabilizar la producción agrícola y pecuaria
- f) sinergia con otras iniciativas de lucha contra la pobreza, programas y proyectos en marcha por pequeños que sean en apariencia.

Dentro de estos lineamientos de acción se acordará una particular importancia a los tres aspectos siguientes de la lógica de intervención de los proyectos propuestos:

#### **4.1 Lógica Institucional**

En lo relativo a la dimensión institucional del proyecto propuesto se acordará una atención prioritaria a las dos características siguientes:

- a) Propuestas presentadas por ONGs nacionales (ecuatorianas) o instituciones de la Sociedad Civil local. Se considerará también muy oportuno la constitución de consorcios en base al liderazgo de una ONG nacional y el apoyo en aspectos técnicos o económicos específicos de una ONG internacional. La prioridad a esta opción corresponde a la preocupación de generar proyectos que contribuyen en ordenar las relaciones ONGs Nacionales / ONGs internacionales
- b) Proyectos que contribuyan al fortalecimiento y a una mayor integración y coherencia de los actores institucionales locales. Se otorgará una particular importancia a los proyectos que tengan dentro de sus objetivos y actividades reforzar las capacidades de gestión de los municipios, gobiernos seccionales y Juntas Parroquiales: planificación del desarrollo local, priorización de las inversiones, manejo coherente de los recursos humanos y naturales. Se tomará también en consideración el rol del proyecto en la articulación de los diversos actores locales del desarrollo: organismos públicos y privados, proyectos de cooperación internacional, organizaciones profesionales, ONGs, etc. Los aspectos de integración provincial y nacional serán también apreciados.

#### **4.2 Lógica Geográfica/Espacial**

En el marco de la presente “Llamada a Proposiciones” del año 2002, se priorizarán dos regiones dentro del conjunto geográfico nacional: la región de la Sierra Andina y la Región Amazónica (se otorgará una mayor prioridad a la región costeña del Pacífico en la próxima siguiente “Llamada a Proposiciones”). Dentro de estos dos ámbitos geográficos, los cantones y parroquias que presenten los mayores índices de pobreza y indigencia tendrán la mayor prioridad. La información sobre indicadores sociales (SIISE), la del Censo Agropecuario y la del Censo de Población y Vivienda, aportarán para definir la selección a las ONGs proponentes. Se deberá evitar una superposición o duplicación con los importantes sectores del territorio nacional intervenidos con los grandes proyectos nacionales (PRODEPINE, PROLOCAL, PRODEIN).

En la región Sierra, asentamientos humanos de estribaciones de la cordillera de los andes en sus respectivas vertientes, que padecen de marginalización geográfica y administrativa merecen una atención especial. En la región amazónica, es el caso de grupos étnicos específicos de las provincias del Napo, Pastaza y Morona-Santiago.

#### **4.3 Lógica / Concentración Temática**

Los aspectos de la problemática de Seguridad Alimentaria que se tomarán en cuenta en prioridad son:

- a) Propuestas de desarrollo local apuntando a la generación innovadora de valor agregado a los recursos locales a través, en particular, de la diversificación de las actividades productivas. Las acciones destinadas a reducir los riesgos de inseguridad alimentaria vía un mejor uso de los recursos agua y tierra tendrán una consideración especial. La implementación de oportunidades para adquirir conocimientos para favorecer a los grupos vulnerables y pobres acompañándose del dominio de

destrezas tecnológicas para la producción, el valor agregado y la comercialización de bienes y servicios es substancial.

En los espacios locales rurales las instituciones de la sociedad civil en gran medida son incipientes por cuanto disponen de limitada información; los líderes con frecuencia no tienen la oportunidad de participar en procesos que estructuren opciones de ocupación y empleo local. En otros casos los espacios de decisión son concentrados a veces cerrados en un grupo muy reducido que participa en todas las decisiones y así concentran poder. Se requiere en consecuencia desarrollar espacios democráticos de información y conocimientos en los que las ONG tendrán inicialmente papel protagónico que se deben transferir sistemáticamente mediante procesos concertados con las instituciones más débiles de la sociedad civil local. El propósito es que, en tiempos definidos, las tecnologías estén apropiadas por los usuarios directos de las mismas; estos procesos son indispensables como medios que rescatan la autoestima de la sociedad y contribuyen al fortalecimiento de la democracia local, generando además incrementos en la productividad.

- b) Proyectos para el mejoramiento de las prácticas nutricionales de la población, en particular los que proponen mejorar la nutrición en base a una valorización de los recursos y de los hábitos locales. En este aspecto se otorgará una atención especial a las propuestas que buscan ampliar y fortalecer los programas de nutrición de los diversos Ministerios, contribuyendo en particular a los esfuerzos de “Educación Nutricional” de la administración pública que se estructuren con principios de sinergia.

#### **4.4 Aspectos Específicos**

- La introducción, en las actividades del Proyecto, de un componente “Crédito” será materia de un cuidado particularmente riguroso. En caso de introducción de un tal componente, las ONGS deberán informarse muy precisamente de las normas de la Comisión Europea en este rubro. Para evitar que las actividades de crédito perturben o bloquean el desempeño global del proyecto, estas normas exigen la definición de condiciones muy estrictas de viabilidad a largo plazo de estas actividades. En Ecuador, existe una larga y sólida experiencia de “microfinanzas rurales y urbanas”. Los proyectos deberán evidenciar la implicación de “Entidades Financieras Nacionales de MicroFinanzas” suficientemente experimentadas y fiables. Si bien en los territorios rurales se cuenta con pequeñas entidades no reguladas de servicios financieros (cooperativas de ahorro y crédito, ONG, bancos comunales y cajas agrarias) estas son aún débiles y no están controladas por autoridad competente. Sin embargo su desempeño y seriedad les hacen confiables a pesar de que con frecuencia adolecen de servicios informáticos modernos, poca iniciativa para desarrollar nuevos productos financieros y poca experiencia para estructurarse en redes. La apertura de proyectos del Estado como el PROLOCAL y PRODEPINE, por ejemplo, es promisorio del interés del Gobierno para fortalecer las pequeñas unidades de microfinanzas aún que no estén reguladas todavía. Se está buscando desarrollar estos servicios y dotarles en el futuro de un marco regulatorio y de un Fondo de Microcrédito de segundo piso. En esta perspectiva, resulta necesario contribuir al fortalecimiento de las entidades financieras locales, acercándolas a los conceptos de desarrollo del territorio local y a que se sumen en los esfuerzos para su fortalecimiento de tal forma que su estrategia de captar recursos y ofrecer servicios financieros se desarrollen en función de las aptitudes locales, aprovechando las sinergias que se pueden establecer a través de redes.
- Se considera que las iniciativas podrán ser complementarias de otras en marcha de carácter innovador y con resultados cuantificables, positivos y con atributos cualitativos.

- La propuesta debe incluir un marco lógico, facilitando la identificación de los indicadores pertinentes de efectos e impactos para el monitoreo, seguimiento y evaluación del proyecto. Las propuestas deberán contar con “una línea de base” para facilitar el proceso de implementación y monitoreo.
- Siempre debe cruzar la equidad como indicador de calidad de lo que se desea implantar considerando la inclusión de género y la participación creciente de la juventud.
- **Es necesario también, sin recurrir a gastos, instrumentar la veeduría social para garantizar la transparencia de los procesos como elemento fundamental para el desarrollo de la cultura democrática, y para transparentar y facilitar la gobernabilidad.**