

Instrumentalización del Plan Nacional del Buen Vivir Rural y del proceso de Innovación de las Escuelas de la Revolución Agraria en Ecuador, 2011-2013.

Juan Manuel García Samaniego, Departamento de Ciencias Naturales, Sección de Manejo y Conservación de Recursos Naturales. Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador. San Cayetano Alto s/n. Campus Marcelino Champagnat, mgarcia@utpl.edu.ec

1. Resumen

Los procesos de socialización a nivel grupal, organizativo e institucional, y los componentes de las estructuras que conforman un sistema político (estable o no), son parte del análisis del que se preocupa el neo-institucionalismo (March & Olsen, 2005; Hodgson, 2003). Según Jiménez Gómez (2009), para el neo-institucionalismo la producción de las políticas públicas está determinada por las instituciones, las cuales moldean la interpretación de los problemas y las alternativas de solución disponibles, y por ende "constriñen el proceso de decisión y de aplicación de las políticas".

La construcción de la política pública debe por lo tanto ser el fruto de la interrelación entre beneficiarios (que no son solo informantes para la construcción de las mismas), tecnócratas o técnicos privados que hacen de enlace y, los constructores gubernamentales de política pública. Rara vez se ha conseguido éxito en la construcción de las políticas públicas cuando no tienen la consistencia metodológica de haberlas elaborado desde la base social, sea esta en los niveles de los ciudadanos urbanos y/o rurales, y en las organizaciones sociales con esas características.

Sucede con frecuencia que los elementos para la construcción de la política pública como el diálogo, la reflexión social, la determinación por parte del beneficiario-ciudadano de las causas de problemas y

necesidades es bloqueada por las disponibilidades presupuestarias o por elementos políticos coyunturales. Esto cuando los ciudadanos no se encuentran organizados en las ciudades o centros poblados, peor aún cuando son aquellos ciudadanos rurales que no se encuentran en centros poblados mapeados desde los organismos públicos centrales.

Existe diferencia entre los comportamientos sociales, fruto de las diversas realidades y cosmovisiones sociales. El caso de nuestra raigambre andina, que pese a poseer troncos comunes de relaciones históricas, en la práctica muestra elementos diferenciadores altamente contrastantes. Lo andino, se ve subordinado a las diferenciaciones regionales, lo regional a lo local e incluso en lo local al tradicional. Lo urbano y rural son elementos muchas veces no complementarios, se contraponen, la realidad eco sistémica denota diferencias en soluciones y aplicaciones que son distintas en múltiples espectros, lo eco-sistémico no solo es la dotación diferenciada de recursos naturales, es ampliamente discutida las resultantes del ambiente natural sobre las estructuras sociales primarias y, de estas, sobre el individuo mujer y varón, niño o niña, adulto mayor o trabajador campesino o ciudadano.

Si aceptamos como ciertas estas diferencias, ¿cuán bien elaboradas son las políticas públicas de los gobiernos centrales y locales?, ¿la urbanidad y la ruralidad están bien representadas con

políticas públicas genéricas y luego aplicadas con programas y proyectos sectoriales pero definidos en la centralidad estatal?, ¿son los planes, programas y proyectos construidos en forma realmente participativa?

La lógica social en esa nueva ruralidad que es el objetivo de este análisis, nos exige la complementariedad con herramientas en las cuales el levantamiento de información solo se trasluce cuando el campesino lo siente como propio, es participe en su construcción, lo ejecuta y se siente satisfecho con él. Este es el caso de análisis de las política del Plan Nacional del Buen Vivir Rural (PNBVR) en Ecuador y la construcción local de las Escuela de Revolución Agraria (ERAs).

2. Introducción

Para el PNBR la agricultura familiar surge de la priorización que se da a la economía popular y solidaria. En cambio, las ERAs, son parte integrante del proceso de Innovación del Ministerio de Agricultura Acuacultura y Pesca (MAGAP) en Ecuador.

Estos dos programas buscan establecer una nueva ciudadanía rural a través de la generación de emprendimientos rurales productivos. Los datos demuestran que éste último ha generado más de 2000 ERAs, con 11 mil formadores locales campesinos que pueden mostrar que los instrumentos rinden mejor resultado cuando parten de la localidad y no de la planificación centralizada. El caso de estudio mostrará los resultados finales incluyendo los alcances políticos que tiene las ERAs en la consolidación de un modelo participativo de capacitación y generación de emprendimiento, junto al Plan Nacional del Buen Vivir Rural (PNBR).

3. Plan Nacional del Buen Vivir Rural (PNBVR)

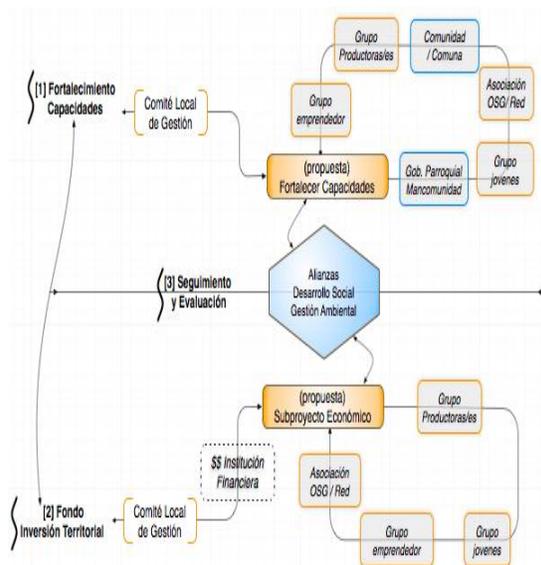
En Junio del 2011, el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca (MAGAP), presenta ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el proyecto Plan Nacional del Buen Vivir Rural (PNBVR). El proyecto se plantea en regiones del Litoral y del Callejón Interandino¹, con un horizonte de vida de 6 años. La población rural en el Programa propuesto se localiza en 9 provincias y 46 cantones y 165 parroquias rurales, cubre una población estimada para 758935 habitantes rurales, que representa el 16 % de la población rural nacional. La cobertura superficial del Programa es de aproximadamente 28015 km² (MAGAP, 2011).

El proyecto es planteado de forma tal que se encuentre armonizado y alineado con las políticas nacionales de desarrollo. El PNBVR basado en el análisis de necesidades básicas insatisfechas, prioriza la acción en las zonas con graves problemas sociales y productivos. El Programa pretende beneficiar directamente a no menos de 25000 familias. La focalización social del Programa se centra en (i) las familias cuyo sustento depende en cierta medida del cultivo de una parcela agrícola propia; y (ii) las familias sin tierra, especialmente las y los jóvenes (en el rango aproximado de 16 a 29 años de edad), que pueden realizar emprendimientos no-agrícolas para generar empleos, o que adquieren tierra por adjudicación del Estado (MAGAP, 2011).

El Programa consta de tres componentes: el fortalecimiento de capacidades de gestión

¹ Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, Santa Elena, Imbabura, Tungurahua, Chimborazo y Loja

territorial de las organizaciones sociales y gobiernos autónomos descentralizados (componente 1), la consolidación de iniciativas económicas estratégicas relacionadas con la soberanía alimentaria (componente 2). Y, la medición de impacto social, económico y ambiental (componente 3).



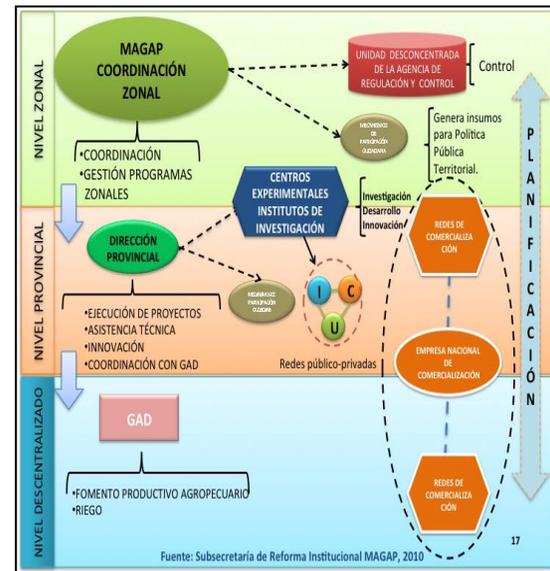
El número de familias beneficiarias directas por el Componente Fondo de Inversión en lo que hace relación a sub proyectos para la producción bajo modelos agroecológica han sido estimadas en 10,833. Adicionalmente, las familias beneficiarias de sub proyectos de infraestructura de economía solidaria son 15,033. El total estimado de familias beneficiarias directas del programa estaría entre 25000 y 25800 (MAGAP, 2011).

4. Implementación del PNBVR en territorio

La estrategia de implementación del Programa se centraba en realizar alianzas interinstitucionales con otros actores y sus elementos de acción del sector público y con la sociedad civil asegurándose ya sea por acción propia o combinada la inclusión

de un mayor número de familias rurales con la ejecución de proyectos integrales.

Las competencias de los principales socios y las capacidades propias o compartidas en territorio de muestran a continuación:



Esto nos muestra una esquematización en la que las decisiones serían tomadas a nivel local, en territorio entre las representaciones zonales y provinciales del MAGAP, junto a los Comités Locales. Sin embargo, posteriormente, en las dos zonas donde se implementó hasta mediados del 2012 Corredor Ibarra - San Lorenzo y Loja, se generaron dependencias directas del PNBVR.

5. Manual de operaciones del PNBVR en el corredor Ibarra San Lorenzo

El Proyecto para el Desarrollo Territorial del Corredor entre Ibarra y San Lorenzo corresponde a una franja con una superficie total que ha sido calculada en 5963 km², que abarca territorios de tres provincias: Carchi e Imbabura en los Andes y sus estribaciones, y Esmeraldas en la costa. Esta área está integrada por 35

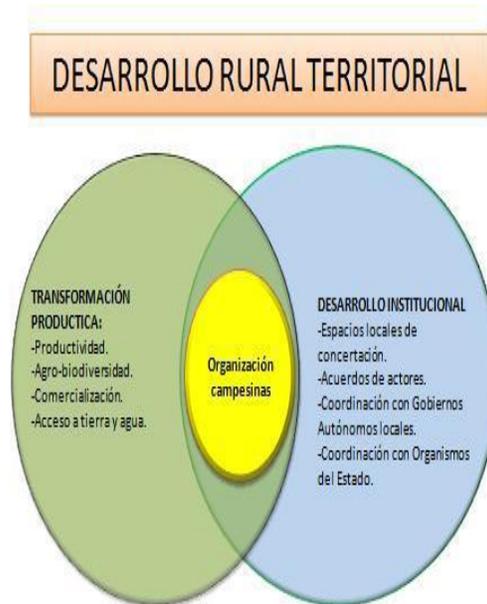
parroquias rurales pertenecientes a siete cantones donde reside una población estimada en 101672 habitantes, más de 20334 familias rurales, desglosadas básicamente en 7000 afro ecuatorianas, 1340 indígenas y 11411. Para operar el Programa el Vice Ministerio de Desarrollo Rural, establece una **Unidad de Gestión del Programa (UGP) del Buen Vivir Rural** que está encargada de la ejecución directa tanto para el Proyecto Ibarra San Lorenzo cuanto para el Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales. La UGP funciona en forma desconcentrada sujeta a las disposiciones, y directrices del Vice Ministerio de Desarrollo Rural y se encarga de la Administración del Proyecto creando Unidades de Gestión Territorial (FIDA, 2012), paralelas a las Direcciones Provinciales del MAGAP.

6. Plan Nacional de Innovación: las Escuelas de Revolución Agraria (ERAs)²

El Sistema de Innovación Técnica Participativa en Agricultura (SITPA) y las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs). Está orientado a ejecutar un enfoque participativo de los servicios de extensión, donde se valora y aplique el conocimiento tradicional; y donde el personal técnico asuma la función de facilitadores conjuntamente con los productores.

El objetivo de las ERAs es "permitir que las comunidades rurales adquieran la capacidad de dirigir un proceso de desarrollo

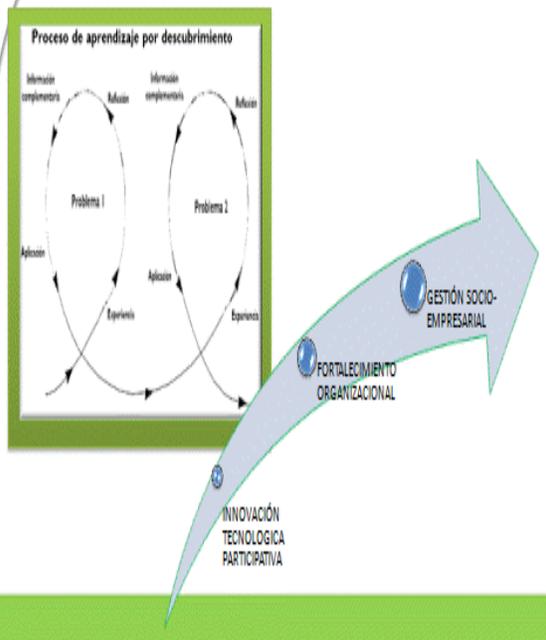
económico y social, organizado por ellas mismas".



Una ERA está constituida por un(a) asistente técnico, generalmente un agrónomo, quien es contratado por el MAGAP y enviado al campo con un presupuesto operativo. Cada técnico debe brindar apoyo a tres organizaciones de base cada una de las cuales debe reunir cerca de 25 miembros. Este programa fue lanzado en junio del 2010. Se han capacitado 338 facilitadores quienes han dado inicio a unas 977 ERAs con la participación de 24872 cabezas de hogar (14752 hombres y 10120 mujeres) (Módulo de Capacitación ERA, 2010).

²Tomado de: <http://servicios.agricultura.gob.ec/mag01/index.php/com/escuelas-de-la-revolucion-agraria>

APRENDIZAJE POR DESCUBRIMIENTO



A noviembre 2011, están conformadas 1247 ERAs que se encuentran distribuidas en las 24 provincias del país, en 189 cantones, asistidas por 338 facilitadores/as. Existen 29914 beneficiarios/as directos, con un promedio de 24 productores/as por escuela, las hectáreas intervenidas directamente son 247768 hectáreas y de forma indirecta se interviene en 991072 hectáreas. Los rubros agrícolas más representativos que han priorizado los productores en las Escuelas de la Revolución Agraria - ERA son: Cacao (21%); maíz (11%); hortalizas (6%); papa (5%); arroz (5%); café (3%); plátano (3%); naranjilla (1%); fréjol (1%); y rubros pecuarios: ganadería (13%); avicultura (4%); cuyes (4%); porcinos (3%); caprinos (1%) (MAGAP, 2013).

Al momento, "se trabaja con el Programa

Acción Nutrición contándose con 9300 huertos en nueve provincias seleccionadas por índice de desnutrición (Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Imbabura, Tungurahua, Manabí, Pichincha y Guayas), con un total de 39990 beneficiarios directos".

7. Conclusiones

La generación de programas públicos especialmente en lo que respecta al sector primario en Ecuador, aún adolecen de una política específica, si bien se encuentran guiados por el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), el PNBV aún dista mucho de convertirse en una herramienta de desarrollo y cambio de matriz productiva y la creación de "una nueva ciudadanía rural".

Del análisis se desprende que sus tres componentes básicamente se asemejan a la acción mediante proyectos más no de programas y menos aún su forma de generación y aplicación local, no toma en cuenta cuáles son las características del sujeto social en el agro ecuatoriano.

La generación de nuevas estructuradas administrativas dependientes del Viceministerio de Desarrollo Rural en el MAGAP, debilita la acción de las Direcciones Provinciales en los territorios de intervención debido sobre todo a que se vuelven entes paralelos en descoordinación con otros componentes y actores propios de la institución.

Las ERAS en cambio demuestran una acción territorial más eficiente, bajo la teoría de de aprender haciendo y se basa en el acompañamiento permanente no de un consultor o facilitador, sino de un

"compañero" de trabajo que le permite generar al campesino competencias propias.

La generación de productos que le permite generar ingresos a la unidad familiar campesina es otra fortaleza adicional que es más sostenible y se apropian más fácilmente y participan en los procesos de innovación en sus zonas de intervención.

A pesar de que el PNBVR posee recursos y está más focalizado, aparentemente las ERAS han tenido un proceso más cercano hacia la intención de formar el objetivo de la nueva ciudadanía rural.

8. Documentos de referencia

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2011). *Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales*. Quito: FIDA.

MAGAP-FIDA. (2012). *Manual de Operaciones del Proyecto*. Quito: MAGAP.

Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca. (2010). *Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola*. Quito: MAGAP SENPLADES.

Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca. (2011). *Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales*. Quito: MAGAP SENPLADES.