

**Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y
Afro-ecuatorianos: el caso de PRODEPINE**

Jorge E. Uquillas*
Banco Mundial

Ponencia preparada para presentación en el
Primer Encuentro de LASA Sobre Estudios Ecuatorianos
18-20 de julio de 2002, Quito, Ecuador

Antecedentes

El Proyecto

El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos (PRODEPINE) tiene la distinción de haber sido la primera operación de inversión financiada por el Banco Mundial que enfoca su atención a aspectos de identidad cultural y pobreza. El proyecto ha canalizado recursos directamente a través de organizaciones de segundo y tercer grado (entidades ejecutoras), con un papel mínimo del gobierno. Este proyecto se destaca además porque ha permitido que las organizaciones indígenas y afro-ecuatorianas y el gobierno colaboren en un esfuerzo basado explícitamente en la puesta en práctica de la visión de “desarrollo con identidad”, o “autogestión indígena,” enfatizando las cualidades (capacidades) de las sociedades y culturas para fomentar el empleo local y el crecimiento. Es un marco operativo que refuerza el capital social de los pueblos.

Debido a que el Banco está todavía desarrollando su conocimiento y experiencia en este campo, es esencial compartir la información y las lecciones aprendidas de las operaciones actuales llevadas a cabo en colaboración con los pueblos indígenas y sus

* Sociólogo Principal. El autor agradece las opiniones e ideas que han aportado a versiones previas de este trabajo Shelton Davis, Thomas Carrol, Pilar Larreamendy , Jorge Orbe y Carmen Tene. Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivamente del autor y no representan las políticas o puntos de vista del Banco Mundial.

organizaciones. Este documento intenta recopilar las lecciones en la preparación y ejecución de PRODEPINE.

Durante sus primeros tres años de ejecución, PRODEPINE ha venido invirtiendo recursos en el fortalecimiento organizativo de las nacionalidades y pueblos indígenas y afro-ecuatorianos; en subproyectos rurales de pequeña escala basados en la demanda; en la regularización de la tenencia de la tierra; y en el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). El Presupuesto total del Proyecto es de \$50 millones (\$25 millones provienen del Banco Mundial, \$15 millones del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, y \$10 millones del Gobierno Ecuatoriano y de las organizaciones y comunidades beneficiarias). El proyecto empezó su preparación en 1995, se aprobó a principios de 1998 y se hizo efectivo en septiembre de 1998. Su primera fase concluye en Septiembre del 2002, fecha en la que se espera contar con una evaluación general del proyecto, especialmente porque existe interés de las partes involucradas en continuar con una nueva fase de cuatro años.

Como insumos para la evaluación final, se están realizando evaluaciones parciales de componentes o subcomponentes. Este trabajo se basa en un análisis previo de la fase de preparación (Nieuwkoop y Uquillas 2000) y toma los resultados de las supervisiones más recientes y los resultados preliminares de la evaluación sobre el fortalecimiento organizativo contratados por el proyecto, con especial atención a lo que concierne al fortalecimiento de la capacidad de autogestión de las organizaciones (Larrea et al., 2002).

La riqueza social y cultural de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos

Las organizaciones indígenas comunitarias o de base se distinguen por su sentido de pertenencia a una comunidad por parte de sus miembros, apego a la tierra,

sistemas propios de justicia y gobierno a nivel local, y valores sociales que enfatizan la solidaridad y cohesión social tales como los trabajos colectivos y celebraciones comunes. A lo largo de un proceso arduo de alrededor de cuatro décadas, las organizaciones indígenas se han hecho más complejas y también han ampliado sus agendas. Aún intentan fortalecer sus propias organizaciones sociales y asegurar tierra para aquellas comunidades que no tienen acceso a ello. Con todo, su lucha les ha llevado a cuestionar la estructura política básica del país y el modelo de desarrollo imperante. Actualmente, ellos abogan por una transformación radical del país, la eliminación de la corrupción a los más altos niveles, el mantenimiento del control estatal de los activos nacionales estratégicos claves tales como: energía, petróleo y comunicaciones, y el otorgamiento de una mayor voz a las organizaciones sociales que representan a los pobres.

Los pueblos indígenas se han fortalecido y son más y más reconocidas como actores importantes en el desarrollo y la política ecuatoriana. En los años 80, mientras Latinoamérica sufría una regresión en su conjunto, los pueblos indígenas fortalecían sus organizaciones y alianzas estratégicas. En los años 90, avanzaron más y participaron exitosamente en la política local, regional y nacional (Partridge y Uquillas, 1996). Como resultado, en el nuevo milenio hay varios legisladores indígenas en el Congreso Nacional y, Pachacutik, el movimiento político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y sus aliados, han ganado el control de 26 municipios y ha aumentado la representación en los consejos cantonales y juntas parroquiales. Ellos se han desarrollado en base a la experiencia de Guamote, un gobierno local controlado por los pueblos indígenas desde 1992 (Bebbington y Carroll, 2000: 12-18). Esto ha permitido tener acciones coordinadas entre sus federaciones indígenas locales, tener un gobierno municipal bajo el control indígena, un comité de

desarrollo local, y , adicionalmente, crear su versión única de un cuerpo legal indígena, el Parlamento Indígena (ver el informe sobre Guamote en Carrasco et al., 2000).

El pueblo afro-descendiente en el Ecuador tiene menos organización formal que los indígenas. Lo fuerte de su organización está en la comunidad o a nivel de base (comuna, recinto, cooperativa, comité y gremio de campesinos) y sólo recientemente han empezado a formar organizaciones más complejas. Las principales características de las organizaciones de base son un sentido de pertenencia, una territorialidad identificable, ciertas formas de gobierno propio y calendarios de celebraciones. Las organizaciones de base están formadas más por redes familiares que por sociedades comunitarias.

Los pueblos indígenas y los afro-descendientes son parte importante de la sociedad multicultural de Ecuador; juntos representan casi el 30 por ciento de la población. Los indígenas reconocen 13 nacionalidades, siendo la más numerosa al de los Quichua-hablantes de la Sierra, que representa más del 90 por ciento de la población indígena del país. Sin embargo, los mismos Quichua son culturalmente diversos, como se demuestra por los contrastes entre pueblos tales como los Otavalo, Saraguro, Chibuleo y Cañari.

Indices de pobreza elevados en la población rural indígena y afroecuatoriana

A inicios de los 1990 se registró que el treinta y cinco por ciento de la población del Ecuador como pobre y otro 17 por ciento era muy vulnerable a la pobreza.¹ Según un estudio del Banco Mundial sobre de la pobreza de Ecuador (1995), pobreza y etnicidad están estrechamente correlacionadas tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Las familias en las que un idioma indígena es hablado son más probables a ser pobres que las familias que son de habla española y los cantones fuertemente indígenas

¹ La crisis financiera de 1998 y sus consecuencias, sin embargo, han agravado la pobreza. Para 1999, el 55% de la población vivía en pobreza (40% de la población urbana y el 76% de la población rural).

están peor con respecto a una amplia variedad de variables sociales y de servicios, tales como educación, nutrición, agua y alcantarillado. En parroquias con una mayoría indígena, la tasa de pobreza (incluyendo aquellas muy vulnerables a la pobreza) es aproximadamente el 85 por ciento. Esto es 14 puntos más alto que la media rural, y 32 puntos más alto que la media nacional.

Población objetivo

Durante la preparación de PRODEPINE, uno de los primeros retos fue identificar a la población objetivo o a los beneficiarios potenciales del proyecto. Para el efecto, se acordó combinar indicadores de estado socioeconómico y etnicidad. Las dos principales preguntas que se hizo el equipo de preparación al inicio fueron: a) si la población mestiza que vivía en las mismas áreas sería parte de la población objetivo del proyecto, y b) cómo solucionar el problema políticamente contencioso de definir quién es indígena.

Para abordar estos temas se adoptó un enfoque que combinó métodos cuantitativos y localización geográfica con la noción de una auto identificación y afiliación a la comunidad con las organizaciones de segundo grado. La información de los censos sobre la población indígena y afro-ecuatoriana a nivel de parroquia fue cruzada con los datos de la pobreza (un índice de necesidades básicas insatisfechas), para obtener cifras del nivel de pobreza por etnicidad. Información adicional se recogió en el campo, particularmente con la auto-identificación de comunidades, tanto indígenas como afro-ecuatorianas, y el número de miembros en organizaciones indígenas de segundo grado. Esta información fue después representada en un mapa de pobreza indígena.

La población rural indígena y afro-descendiente está concentrada en 48 cantones, que comprenden 288 parroquias rurales (230 indígenas y 58 afro). Esto es el

29% del total de parroquias rurales del país. Sin embargo, en casi todos los casos, los indígenas y afro-descendientes viven en áreas donde hay también una población mestiza. De hecho, sólo 150 parroquias tienen una mayoría de población indígena o afro (de las cuales 111 son indígenas y 39 son afro). En las restantes 138 parroquias el porcentaje de la población indígena y afro varía desde el 10 hasta el 50%. Así, hay una amplia oportunidad de poner en práctica el principio de interculturalidad.

El análisis cuantitativo proporcionó una idea de cuales parroquias tenían una mayoría de población indígena y afro-ecuatoriana y cuales tenían una presencia minoritaria de esos grupos. Una vez que las parroquias fueron conocidas, las organizaciones indígenas de segundo grado que estaban operando en ellas, pudieron ser identificadas. El proyecto entonces empezó a formar alianzas con estas organizaciones para conocer detalles sobre las comunidades que las integraban y llegar a definir la población beneficiaria en esa parroquia particular. Dependiendo de este criterio definido localmente, el proyecto incluiría a la población mestiza que estaba vinculada a las organizaciones.

A través de este análisis el proyecto definió como su población objetivo 815.000 personas quienes eran miembros de las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas en áreas rurales, con un nivel de pobreza económica relativamente alto. La clasificación de "indígena" se basó en la auto-identificación, número de miembros en una comunidad indígena específica y el reconocimiento como indígena por otros miembros de esa unidad socio-cultural. En cambio, la clasificación de "afro-ecuatoriano" se basó en la auto identificación y el número de miembros de una comunidad afro-descendiente.

Para 1998 había alrededor de 180 organizaciones de segundo grado operando en el área del proyecto. Es a través de estas organizaciones (que agrupan generalmente

comunidades cercanas) que el proyecto había definido sus planes operativos anuales y ejecutado actividades acordadas.

Marco conceptual

El fortalecimiento organizativo o del capital social

En la sección anterior se ha recalado que a pesar de la exclusión social, asociada a la pobreza y marginación política, los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos, también se caracterizan por fuertes atributos positivos, particularmente por su alto nivel organizativo y redes informales de reciprocidad.

El propósito principal del proyecto ha sido generar resultados e impactos que directamente beneficien a las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas. Para lograr esto, el proyecto financia inversiones para mejorar la formación de recursos humanos, para que las comunidades accedan a recursos financieros y para asegurar sus recursos naturales o ambientales. En el proceso se espera construir capital social de tres formas diferentes. Primero, cuando el capital social ya es fuerte, las otras formas de capital pueden complementarlo eficazmente (por ejemplo, fortaleciendo las asociaciones de usuarios del agua ya existentes). Segundo, cuando, el capital social es débil, estos recursos adicionales, que en la mayoría de los casos no son bienes individuales, promueven el manejo colectivo y la solidaridad entre sus miembros.² Tercero, cuando el capital social ya existente en comunidades indígenas tradicionales no llega al mínimo exigido actualmente en lo administrativo-económico e inclusive en el manejo de infraestructura social, el proyecto estimula el fortalecimiento gradual del capital social original en nuevos campos, niveles o tipos de cooperación (como las asociaciones de crédito o cajas solidarias de mujeres).

² John Durston, en su trabajo en Guatemala, argumenta que las comunidades nativas tienen capital social latente, interrumpido y reprimido durante la lucha civil en ese país, pero ahora, con una combinación de inversiones físicas y financieras y ayuda organizacional puede ser resucitado y desarrollado en una atmósfera de confianza (ver Durston, 1998).

Para asegurar un uso importante de estos varios tipos de recursos, el proyecto cuenta con la planificación participativa como un mecanismo para facilitar el diagnóstico y establecimiento de prioridades locales. Por otro lado, depende de la autogestión como una herramienta para retener un fuerte sentido de propiedad del proyecto de parte de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas. La configuración de inversiones en los diferentes tipos de capital basados en el enfoque de planificación participativa y autogestión como los principios básicos para los procedimientos operativos forman el marco conceptual del proyecto.

A pesar de que al inicio del proyecto ya existía una fuerte tendencia hacia la autogestión, relativamente pocas organizaciones de segundo y tercer grado tenían la capacidad técnica y financiera para asumir su papel como entidades ejecutoras del proyecto. De hecho, había una amplia gama de capacidad institucional disponible en estas organizaciones, algunas de ellas poseían una larga historia de servicio a sus comunidades asociadas, mientras que otras no poseían el conocimiento básico para dirigir sus propias finanzas. Reconociendo esta gran heterogeneidad en la capacidad institucional, se puso en evidencia que el proyecto no podría usar un esquema fijo para acreditar a estas organizaciones como entidades ejecutoras de subproyectos.

Para que la relación entre entidades ejecutoras y el proyecto llegue a un nivel mutuamente aceptable, PRODEPINE ha utilizado de un índice de capacidad organizativa que incluye indicadores de capacidad de autogestión. Este índice combina indicadores en las categorías de capacidad directiva, cultura organizacional, capital humano, y capital financiero. Entonces determina la naturaleza de la sociedad con el proyecto en términos de responsabilidades operativas y actividades de apoyo a la construcción de capacidades locales.

El índice se aplicó a todas las organizaciones conocidas de segundo y tercer grado y se establecieron tres categorías de sociedad potencial.³ La primera categoría incluye organizaciones de segundo grado que tienen una amplia capacidad institucional para ser socias eficaces en una amplia gama de actividades apoyadas por el proyecto. La mayor parte del apoyo proporcionado por el proyecto para este tipo de organizaciones es guiada por la demanda, los controles que se hacen son ex-post. En caso de incumplimiento con las reglas del juego acordadas, el proyecto puede reasumir su relación con una organización de segundo grado y basarse en las reglas del juego que se aplican a la segunda categoría.

La segunda categoría incluye organizaciones con una capacidad institucional limitada. El proyecto firma convenios con estas organizaciones para el diseño y ejecución de subproyectos si hay una voluntad de su parte para participar en programas de capacitación apoyados por el proyecto. El proyecto también mantiene un tope de \$ 25.000 en vez del usual \$90.000 para subproyectos implementados por las organizaciones en esta categoría. El personal del proyecto mantiene relaciones cercanas con estas organizaciones para proveer un apoyo sobre una base regular. Los controles ejercidos por el proyecto tienden a tener una naturaleza más ex ante. Una vez que una organización ha ejecutado exitosamente un número de sub-proyectos, la relación puede ser redefinida basada en las reglas del juego que se aplican a organizaciones que tienen una amplia capacidad institucional.

La tercera categoría de organizaciones de segundo grado incluyen aquellas que aparentemente no tienen capacidad institucional. El proyecto entra en acuerdos con estas organizaciones si se asocian con una ONG en una alianza formal. La idea

³ El universo de las OSGs estaba dividido en tres grupos: a) el grupo con puntajes superior a 81 (sobre un máximo de 116), representando a 275 del total; b) los grupos con puntajes entre 50 y 80, 55%; y c) el grupo con puntajes bajo 50, 18%. El propósito de este ejercicio fue determinar cuáles OSGs pudieron o no pudieron administrar los recursos del proyecto (vea Ramón, 1999).

fundamental es que la ONG tiene una presencia local y está en una posición de proveer apoyo sobre una base casi continua; algo que el proyecto no lo puede hacer. La mayoría de los esfuerzos de capacitación apoyados por el proyecto enfocan la segunda categoría de las organizaciones descritas anteriormente. Así que usando el índice como una herramienta para enfocar y adaptar las actividades de desarrollo de las capacidades locales también contribuye a mejorar la efectividad de la inversión en esta área.

El proyecto apoya varias actividades dirigidas a mejorar la capacidad institucional de organizaciones de segundo grado, especialmente aquellas de segunda y tercera categoría. Estas actividades incluyen apoyo para el fomento de la capacidad administrativa y técnica con especial énfasis en la preparación y dirección de proyectos. El proyecto también ayuda a las organizaciones a obtener su personería jurídica si fuere necesario. Finalmente, se está financiando actividades que refuerzan la identidad y el patrimonio cultural de las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas y de sus organizaciones.

Recursos humanos.- Para aumentar los cuadros de profesionales indígenas a largo plazo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, el proyecto ha firmado convenios con 27 universidades e institutos para que proporcionen educación formal a nivel secundario y a nivel universitario a los estudiantes apoyados por el proyecto. El proyecto también apoya a los estudiantes en disciplinas que están especialmente relacionadas con el *modus operandi* de las organizaciones de segundo grado, incluyendo por ejemplo, desarrollo comunitario, antropología, y comunicaciones. Los candidatos a becas son propuestos por las entidades ejecutoras y seleccionados consecuentemente por el proyecto en base a los logros educativos previos. Para incrementar la probabilidad de que los estudiantes permanezcan en las comunidades y organizaciones una vez que completen su formación, el programa de educación formal

pone gran énfasis en el estudio a distancia. La presencia de estudiantes indígenas y afrodescendientes en la universidad común del blanco/mestizo ya está logrando un cambio de actitudes.

Además de los programas de instrucción formal, el proyecto apoya cursos cortos para profesionales que están actualmente trabajando en las agencias ejecutoras. Los cursos incluyen una amplia gama de temas, la mayoría de ellos estrechamente relacionados a la planificación participativa, administración y dirección del proyecto, obtención de fondos y asuntos técnicos. La metodología “aprender haciendo” es un elemento clave de estos cursos y por esta razón están organizados en estrecha relación con el programa de inversiones de menor escala financiado por el proyecto. El proyecto también ofrece un número limitado de pasantías en sus oficinas regionales. Estas pasantías brindan una oportunidad a los profesionales indígenas jóvenes para adquirir un buen grado de desarrollo en los aspectos operativos del programa de inversión rural del proyecto, que podrían ser de utilidad para su trabajo en las organizaciones de segundo grado que están asociadas al proyecto.

Para mediados del 2002, 1.080 estudiantes de secundaria y 850 estudiantes de nivel superior habían recibido becas por parte del proyecto, 77 personas habían recibido cursos de riego, conservación de suelos, agro forestería y otros temas, y 496 hombres y mujeres jóvenes se habían beneficiado de un programa de pasantías en agro ecología.

Recursos naturales o ambientales. El proyecto apoya un programa masivo de legalización y titulación de tierras en colaboración con el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Dada la sensibilidad del tema de derechos de la tenencia de la tierra, la ejecución de este programa no está en las manos de los funcionarios de gobierno pero sí de los para-legales capacitados que son miembros de las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas participantes del programa. En colaboración con CARE,

el proyecto está apoyando un programa de instrucción apuntado a la formación de aproximadamente 160 para-legales.

Dados sus orígenes y conocimientos sobre las comunidades y organizaciones participantes, los para-legales tienen una mejor capacidad que los funcionarios de gobierno para facilitar efectivamente la resolución de conflictos de tierra. El acuerdo de cooperación entre el proyecto y el INDA explícitamente reconoce la integración de los para-legales en los procedimientos operacionales del INDA para la legalización y titulación de la tierra.

Actualmente, aproximadamente 122.685 ha de tierra habían sido tituladas para 64 organizaciones de base y sobre las 97.312 estaban siendo procesadas. Además, 40 para-legales han terminado su programa de capacitación y 40 adicionales están matriculados. Finalmente, se habían hecho diagnósticos para la rehabilitación de 458 sistemas de riego comunitario, que correspondían a 2.650 Km y 34.117 usuarios.

Recursos financieros. El proyecto financia un programa fundamental de inversiones rurales privadas y públicas de menor escala identificadas a través de un proceso de planificación participativa a nivel de la comunidad. Las inversiones con el carácter de bienes públicos son financiadas a través de una combinación de fondos del proyecto y fondos de contraparte. Las inversiones con carácter de bienes privados son financiadas con crédito. El uso de las mingas está aceptado como la contraparte para el financiamiento de inversiones rurales particulares. Las comunidades indígenas típicamente encaminan la práctica de la minga sobre una base regular, para construir, mantener o reparar infraestructura, labores que tienen un carácter comunitario.

El proyecto también financia pequeñas agro-empresas de riesgo que perte necen a la comunidad y son manejadas por varias personas que forman parte de la comunidad. Después de cubrir todos los costos pertinentes, incluso los sueldos de personal, las

ganancias eventuales son reinvertidas en infraestructura social (por ejemplo, en escuelas, puestos de salud, etc).

Visto desde afuera, las agro-empresas son empresas privadas de riesgo y por lo tanto las inversiones del proyecto en ellas deberían ser financiadas con crédito. Sin embargo, desde el punto de vista de las comunidades indígenas, estas empresas de riesgo son públicas ya que las comunidades son dueñas de ellas cuyas ganancias están siendo usadas para financiar de bienes públicos. Dada la orientación del proyecto hacia la autogestión, es difícil justificar cualquier otro criterio ajeno a las comunidades y de sus organizaciones. Por consiguiente, las inversiones de capital (por ejemplo maquinaria, construcciones etc.) para *empresas comunitarias* son financiadas siempre que haya contraparte local.

Hasta mediados del 2002 PRODEPINE ha apoyado la preparación de 211 planes de desarrollo local, 1.774 propuestas de subproyectos, 700 estudios de pre-inversión y ha financiado 648 subproyectos, con una inversión total superior a los USD10 millones. Además, como una actividad especial dirigida a las mujeres, se ha financiado 547 cajas solidarias, beneficiando a 14.022 socias.

Arreglos institucionales para promover la autogestión

Los beneficiarios del proyecto y sus organizaciones están manejando el proyecto a nivel estratégico a través de un Comité Consultivo formado en el CODENPE y delegados de las principales organizaciones indígenas y afro-ecuatorianas. El comité revisa y aprueba los planes operativos anuales del proyecto, y discute los informes de avance presentados por la Unidad Técnica del Proyecto.

La Unidad Técnica del Proyecto es responsable de la ejecución coordinada de los Planes Operativos Anuales aprobados por el Consejo Nacional. Un equipo directivo de tres personas encabeza la unidad: un director ejecutivo, un coordinador técnico y un

coordinador administrativo - financiero. La composición de la Unidad Técnica del Proyecto refleja el diseño del proyecto y las áreas de funcionamiento. El criterio de selección que se tiene incluye el conocimiento de idiomas indígenas y experiencia de trabajo con las organizaciones lo que ha permitido la contratación de profesionales indígenas y afroecuatorianos. Esta propuesta ha funcionado bien, creando una unidad provista de profesionales calificados y culturalmente diversos, incluyendo a mestizos.

Debido a que el éxito del proyecto se medirá en su mayor parte en términos de resultados concretos a nivel comunitario, la gran mayoría de profesionales en la Unidad Técnica trabajan en las oficinas regionales. Esto les permite estar más cerca de las organizaciones indígenas través de las cuales la mayoría de las actividades del proyecto son ejecutadas. Con el tiempo, el proyecto apunta a trabajar en colaboración más estrecha con más de 200 entidades ejecutoras.

Reconocer a la autogestión como un elemento decisivo del desarrollo de la comunidad implica que las actividades del proyecto por definición deben ser guiadas por la demanda. El proyecto confía en la planificación participativa como un proceso esencial para obtener una auténtica guía de la demanda enfocada en sus actividades. El proceso esta diseñado para facilitar que la comunidad y las organizaciones de base sean los verdaderos actores de su propio desarrollo. Más específicamente, la planificación participativa así utilizada en el contexto del proyecto: a) contribuye a la descentralización de la toma de decisiones b) estimula la participación de las bases en la planificación local y generación de la demanda, c) ayuda a las comunidades rurales a formular las estrategias de desarrollo y los planes de inversión y d) aumenta la sostenibilidad de la inversión intensificando el compromiso de los copartícipes en la ejecución y supervisión de las inversiones rurales.

El proceso de planificación utilizado por el proyecto se inspira mucho en la

metodología para la planificación participativa comunitaria. También se construye en base a las experiencias prácticas de proyectos que usan métodos de planificación de orientada a objetivos. La metodología consiste en la organización de la comunidad para realizar una serie de talleres y cursos. En los talleres, los promotores de campo del proyecto y las entidades ejecutoras ayudan a las comunidades a llevar a cabo un diagnóstico participativo y a formular una estrategia de desarrollo, aplicando métodos de dinámicas de grupo. Los participantes del taller son delegados comunitarios, representantes de las organizaciones de desarrollo, e individuos interesados. Después de cada taller, se asigna un plazo para que los delegados de la comunidad regresen e informen a la comunidad de los procedimientos de los talleres, y reciban la retroalimentación de la comunidad. Como las decisiones de algunas comunidades se toman por consenso, este proceso puede ser largo.

En un esfuerzo por aplicar el concepto de desarrollo con identidad, el proyecto también ha intentado incorporar una serie de actividades concretas diseñadas para rescatar y fortalecer el rico patrimonio cultural de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos. Sin embargo, después de tres años de ejecución, el progreso de este programa no ha sido satisfactorio. Hasta ahora, han sido ejecutados cuatro documentales sobre las culturas indígenas, tres encuentros para tratar los temas de la herencia cultural y 28 festivales de música y danza. El desafío es encajar bien la cultura en las actividades generadoras de ingresos y las inversiones productivas.

El proyecto también incluye características que apuntan a sostener y fortalecer las culturas indígenas y afro-ecuatorianas de una manera más indirecta. Como parte de los esfuerzos de fortalecimiento institucional que se articulan con el CODENPE, el proyecto apoya a un equipo de profesionales que, entre otros, revisa y evalúa el impacto potencial de la nueva legislación en la población indígena y afro-ecuatoriana y propone

cambios en caso de impactos adversos esperados. Como parte de los esfuerzos de legalización de la tenencia de la tierra apoyados por el proyecto, se hizo un intento para clarificar el concepto de derechos ancestrales en términos más concretos con la intención de mejorar la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas y afroecuatorianas en las áreas oficialmente consideradas como tierras nacionales y áreas protegidas.

Resultados del estudio del fortalecimiento organizativo

Los resultados preliminares de PRODEPINE presentados en este trabajo provienen del sistema de monitoreo del proyecto y de las evaluaciones internas realizadas conjuntamente por el Banco Mundial, el gobierno y las organizaciones sociales participantes. A continuación se presenta algunos de los resultados de una evaluación externa sobre el fortalecimiento de la capacidad organizativa, con énfasis especial en la capacidad de autogestión para el desarrollo.

El estudio se basa en un censo de 241 las entidades ejecutoras de PRODEPINE, que incluye a organizaciones de segundo (208) y tercer grado (19 federaciones y 10 nacionalidades). Parte de este estudio es la replicación de un trabajo similar realizado en 1998 como parte de un diagnóstico de línea de base. Por lo tanto, permite medir los cambios en la capacidad organizativa después de más de tres años de operación del proyecto. El marco conceptual y metodológico fue originalmente desarrollado por Bebbington y Carroll (2002) en un estudio sobre capital entre las federaciones campesinas andinas. Las variables estudiadas fueron:

- Recursos humanos y liderazgo
- Capacidad de gestión
- Cultura organizativa, participación, comunicación e inclusividad
- Cooperación y resolución de conflictos

- Enlaces y relaciones externas

Los resultados agregados del estudio indican que la mayoría de entidades ejecutoras (126 o 52,3%) demuestra un desempeño medio en capacidad organizativa y que solo un número reducido (31 o 12,9%) tenían un nivel de desempeño alto (Larrea et al. 2002: 56). En general, el estudio ha encontrado que la capacidad organizativa de las entidades ejecutoras ha aumentado en los últimos tres años y se puede asumir que parte de ese cambio es el resultado directo de su colaboración con PRODEPINE.

La capacidad de autogestión

Para medir la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras se consideró un total de 7 variables: legalización, contabilidad y manejo financiero, valores financieros en bienes, acceso a servicios, capacidad de financiamiento, aporte de los socios y procesos de planificación. Según el estudio de evaluación (Larrea et al. 2002: 34), una proporción significativa de entidades ejecutoras (42,7%) alcanzó un nivel de desempeño medio, una proporción menor (26,1%) alcanzó un nivel medio-alto, mientras que el nivel alto fue alcanzado por 7,1% y el medio-bajo por 24,1%. En definitiva, es aparente que la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras es más que satisfactoria. Según el estudio:

“La capacidad de gestión... es un resultante de la inserción de las organizaciones en el campo del desarrollo que contribuye a la generación de destrezas específicas (y esta inserción) puede contribuir al despliegue de las potencialidades existentes en algunos aspectos de la cultura organizativa, como la promoción de la participación y el fortalecimiento de la identidad cultural.” (Larrea et al. 2002: 57).

En cuanto a los cambios operados entre 1998 y 2001, se demuestran datos significativos. Por ejemplo, la proporción de entidades ejecutoras que han obtenido su personería jurídica aumentó en un 10%, la proporción de entidades ejecutoras que ha

adoptado sistemas contables computarizados en mas del 54%, la proporción de organizaciones que manejan montos superiores a \$3.200 en 50%, la cantidad de miembros que aportan a sus organizaciones en un 23% y la proporción de entidades ejecutoras que utilizan metodología participativas en mas del 5% (Larrea et el. 2002: 72).

La percepción de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas

El estudio incluyó preguntas sobre las percepciones que las entidades ejecutoras tenían sobre los impactos del trabajo de PRODEPINE para el fortalecimiento organizativo. Los resultados indican que la organizaciones indígenas y afroecuatorianas consultadas tienen una opinión favorable sobre los impactos del trabajo del proyecto. Así, una mayoría (54,4%) calificó la acción de PRODEPINE como medianamente positiva, una proporción alta (38,6%) la calificó como altamente positiva y solo una proporción mínima (3,7%) consideró que el proyecto no tenía ningún impacto en la capacidad organizativa de las entidades ejecutoras (Larrea et al. 2002:61).

Conclusión

Este proyecto es parte de una iniciativa experimental, iniciada en 1993 en América Latina, para fortalecer la capacidad organizativa (capital social) y promover el la autogestión en el desarrollo. PRODEPINE representa un esfuerzo para adaptar los nuevos y viejos conceptos (etno-desarrollo, capital social, desarrollo gestionado por la comunidad) a la realidad. Es un esfuerzo para movilizar recursos locales y externos al segmento más pobre de la población para que los administren de acuerdo con su propia visión de lo que son sus problemas y soluciones.

El proyecto es único porque es la primera operación del Banco que exclusivamente tiene como objetivo a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, y también debido a su naturaleza participativa desde tanto en la preparación como en la

ejecución. Pero el aspecto más notable de la operación es su propuesta de fortalecimiento del proyecto mediante la promoción de las cualidades positivas de las culturas y sociedades indígenas, tales como su sentido de identidad étnica, valores culturales, solidaridad y cohesión social, el apego íntimo a la tierra ancestral, y la capacidad para movilizar trabajo, capital, y otros recursos para alcanzar metas comunes.

Algunos de los rasgos del diseño que caracterizan este proyecto son los más decisivos para otras operaciones de este tipo. Primero, el diseño debe reflejar la capacidad de muchos pueblos indígenas y minorías étnicas para movilizar el capital social e incluir esfuerzos para consolidar y fortalecer esta capacidad, incluyendo sus dimensiones culturales. Segundo, el proyecto debe incorporar un amplio espectro de insumos complementarios, incluyendo la formación y fortalecimiento de los recursos humanos, ambientales, físicos y financieros. La especificación exacta de intervenciones en estos campos debe tener en cuenta cómo ellos interactúan y complementan el capital social existente. Tercero, asegurar la relevancia de las actividades financiadas por el proyecto, sus inversiones deben reflejar prioridades establecidas en los planes de desarrollo local elaborados en una forma participativa. Cuarto, con el fin de asegurar la propiedad y finalmente la sostenibilidad de las inversiones, la institucionalización de la autogestión debe ser el principio guía para la ejecución del proyecto.

La mayor aspiración del Banco en este proyecto es construir alianzas entre el pueblo pobre de Ecuador y de éste con otros sectores sociales. Los pueblos indígenas están conscientes que la inversión financiera rendirá sus frutos solamente si estas alianzas permanecen y se hacen más fuertes. Por el contrario, si ellos se debilitan y se rompen los vínculos que los mantiene juntos, entonces la dominación de la sociedad del blanco-mestizo continuará invariable y la situación de exclusión social y pobreza aumentará sustancialmente. Gracias a sus organizaciones y a la capacidad de movilizar

las alianzas, los pueblos indígenas se han convertido en importantes actores sociales en la política local, regional y nacional. Por ahora, ellos están en la vanguardia del movimiento social que aboga por el cambio. Para continuar desempeñando ese papel y alcanzar sus grandes metas, necesitan mantener su cohesión social y demostrar las verdaderas capacidades de liderazgo.

La experiencia del proyecto indica que la formación y consolidación de estas alianzas no es una tarea fácil ya que las organizaciones de base indígenas y afroecuatorianas representan a ideologías y orientaciones políticas diferentes. El desafío es aislar, en la magnitud posible, los esfuerzos de desarrollo apoyados por el proyecto de la manipulación e interferencia política interna y externa. Esto requiere un compromiso expreso de todos los copartícipes involucrados con el enfoque técnico del proyecto, el uso de criterio profesional en la selección de su personal, y el reconocimiento de la inclusión social como el principio impulsor para el marco participativo del proyecto. Un importante rasgo institucional del diseño del proyecto para este propósito es la existencia de un Comité Consultivo y un mecanismo de resolución de conflictos al nivel estratégico del proyecto, con la participación de representantes de los copartícipes claves del proyecto. Además, la presencia de un agente facilitador, como el Banco Mundial a través de sus representantes en la oficina local y misiones de supervisión, que sirven como un recordatorio constante de los principios esenciales convenidos, desempeña un rol importante en la consolidación de las alianzas que forman la fundación del proyecto.

A raíz de la creación de CODENPE algunas federaciones indígenas y afroecuatorianas nacionales se quejaron de que el proyecto estaba favoreciendo a las comunidades miembros de alguna federación en detrimento de otras. Sin embargo, evaluaciones recientes demuestran que los recursos del proyecto se han distribuido con

un gran sentido de equidad entre comunidades socias de todas las organizaciones nacionales.

Si bien ha habido logros significativos, también se ha notado deficiencias en el desempeño de algunos programas como el de patrimonio cultural y el de género. En ambos casos el problema tiene que ver con la idiosincrasia de los pueblos indígenas y afroecuatorianos ya que se da como un hecho de que la cultura está involucrada en todo y se presentan pocas propuestas de subproyectos de corte cultural o que tiendan a fortalecer la cultural. Por otro lado, existe una resistencia pasiva pero fuerte a la incorporación del tema de género, arguyéndose a veces que es este es un tema que no deber ser tratado por el proyecto. De todas maneras, partir del tercer año de ejecución se ha asignado asistencia técnica y recursos financieros para que el tema de género y equidad sea un eje transversal de todo el proyecto.

Una lección clara de este proyecto es que ha despertado grandes expectativas y que muchas de ellas no han podido ser atendidas hasta el momento debido a la magnitud de la demanda existente. La demanda, a su vez, no ha sido necesariamente equilibrada. Así, en la Amazonía ha privilegiado la construcción de infraestructura social mientras, que en la Sierra las actividades productivas y en la Costa Sur los sistemas de agua potable.

La capacidad de autogestión de las organizaciones indígenas y afroecuatorianos es alta y ha sido fortalecida por el proyecto. Es particularmente notable el esfuerzo realizado para que los pueblos, nacionalidades y sus comunidades cuenten con PDLs para así tratar de evitar caer en la improvisación y el inmediatez. Por otro lado, es también importante el aprendizaje práctico que las entidades ejecutoras obtienen en la realización de subproyectos a nivel comunitario.

La percepción de las organizaciones sobre los impactos del PRODEPINE en su capacidad organizativa es altamente favorable y demuestra que uno de los objetivos claves del proyecto se está logrando y que, como consecuencia, las perspectivas del desarrollo con identidad de estos pueblos son mejores que antes de que exista el proyecto. De todas maneras, los impactos finales tendrán que ser evaluados en el futuro.

Referencias Bibliográficas

- Bebbington, Anthony and Thomas Carroll. 2000. Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor. World Bank: Social Capital Initiative Working paper No.19.
- Carrasco, Tania, Diego Iturralde y Jorge Uquillas. 2000. Doce Experiencias de Desarrollo Indígena. La Paz: Fondo Indígena.
- Carroll, Thomas and Anthony Bebbington. 2001. “ Peasant federations and rural development policies in the Andes”. Policy Sciences 33:3 y 4.
- Durston, John, 1998. “ Building social capital in rural communities-where it does not exist.” Paper prepared for the Conference of the Latin American Studies Association.
- Larrea, Fernando, Alvaro Cobo, Mary García y Katty Hernández. 2002. “Las capacidades organizativas de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas de Segundo y tercer grado: resultados del censo de entidades ejecutoras de PRODEPINE e índice de fortalecimiento institucional.” Quito: Fundación Heiffer Ecuador (informe de consultoría para PRODEPINE).
- Patridge, William and Jorge Uquillas, with Kathryn Jones-Schwartz. 1996. Including the excluded: ethno-development in Latin America.” Pp.229-252 in Burki, Shahid, Sriram Aiyer and Rudolf Homes. Eds. Poverty and Inequality. Washington, DC: The World Bank.
- Ramón, Galo. 1999. “ Informe acerca de los resultados de la consultoría sobre índice institucional de las OSGs y nacionalidades.” Quito: PRODEPINE.
- Van Nieuwkoop, Martien and Jorge Uquillas, 2000. “ Defining ethnodevelopment in operational terms: lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian peoples Development Project” World Bank: Latin American and Caribbean Sustainable Development Working Paper No.6
- World Bank, 1995. Ecuador Poverty Assessment.