



Organiza: CONDESAN

UNA EXPERIENCIA DE GOBERNANZA MUNICIPAL EN EL CANTÓN NABÓN – PROVINCIA DEL AZUAY - ECUADOR

Por: **René Unda Proaño;**
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES),
Ecuador
reneundayahoo.es

Breve descripción del caso

Ámbito territorial:

El cantón Nabón está ubicado al sur del Ecuador en la provincia del Azuay a 69 Km. de la ciudad de Cuenca, cabecera provincial y el centro de comercialización más importante de la región. Su territorio es un macizo de fuertes pendientes que se desprende desde los 3.200 hasta los 2.400 msnm.

Nabón es un cantón rural que se encuentra distante de los centros de acumulación y circulación del capital, elementos importantes para los procesos de diversificación productiva y diferenciación social y el esfuerzo productivo se concentra en la producción agropecuaria de subsistencia que incluye al 80% de las familias.

Por otro lado, Nabón es también el cantón de más alta población indígena de la provincia del Azuay. Aproximadamente el 35% de los 15.000 habitantes, son indígenas que están organizados en comunidades de base - la comunidad no es solo una forma de organización espacial sino de carácter social del mundo andino- ; además, está la población mestiza que se asienta en tres parroquias, Cochapata, El Progreso y Las Nieves. En conjunto, mestizos e indígenas, están distribuidos en alrededor de 70 pequeñas comunidades de base, ubicadas a lo largo y ancho de casi 700 kilómetros cuadrados, que constituye el territorio cantonal.

Marco de Desarrollo Rural Territorial de referencia

Las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) impuestas en América Latina desde inicios de los 80, en el marco de la crisis de la deuda externa, no sólo que no alcanzaron los resultados previstos, sino que fueron contrarios a lo esperado, a tal punto que los años 80 fueron calificados por varios especialistas como "la década pérdida". La pobreza en la Región sigue siendo masiva, según la CEPAL, en el 2002 el 44% de la población latinoamericana, o sea 221 millones de personas vivían bajo la línea de pobreza, mientras en 1980 esta situación afectaba a 135 millones de personas.

Para acallar las protestas generalizadas, la Instituciones Financieras Internacionales (IFI), impulsaron programas de compensación social, primero, a través del sector público, luego directamente a través de organizaciones de la sociedad civil y ONGs, que se multiplicaron a lo largo y ancho de América Latina.

Ecuador, es un país prototipo en donde se evidencian las consecuencias del fracaso de las

Políticas de Ajuste Estructural. En 1998, su PIB per cápita aún se mantenía en el nivel de 1982 y en 1999, a propósito de la crisis bancaria, se redujo en un dramático 9%.

A inicios de 1999 el sistema bancario privado del país colapsó, en medio de la escandalosa corrupción que siguió a la desregulación financiera exigida por las IFI e introducida en la estructura legal y jurídica en 1994, dando paso, entre otras consecuencias nefastas, a la dolarización, lesiva para la reproducción social de los más pobres.

Como era de esperar bajo estas condiciones, los niveles de pobreza aumentaron al 62,6% de la población en 1998. Mientras tanto, la distribución del ingreso, en un país caracterizado históricamente por profundas desigualdades sociales, se volvió más injusta.

La profundización de la pobreza fue particularmente evidente en las áreas rurales, afectando al 75,8% de la población en 1995 y al 82% en 1998. Adicionalmente, la pobreza más severa se focalizaba en la población indígena con muy poco acceso a la tierra y otros recursos productivos que seguían subsistiendo por debajo de la línea de la pobreza y hasta un 36,7% sobrevivían en condiciones de indigencia (PNUD, 1999: 44).

Así se explica, la irrupción del movimiento indígena en la escena nacional con los levantamientos de 1990 y 1994, que lo posiciona como el interlocutor más combativo frente al Estado y de Movimiento Social se asume como sujeto político con la creación del Movimiento Pachakutik en 1995.

Bajo estas circunstancias, en la década de los 90 por primera vez en la historia del Ecuador se eligieron alcaldes indígenas en unas 30 de las 215 municipalidades articuladas a la Coordinadora de los Gobiernos Locales Alternativos, que aglutina a los municipios con alcaldías indígenas especialmente, pero también mestizas, comprometidas con una nueva propuesta de gestión local basada en la participación ciudadana, la equidad social, la interculturalidad, la transparencia y la rendición de cuentas para superar una práctica administrativa tradicional basada en el clientelismo, la improvisación, la corrupción y ausencia de planificación.

Antigüedad

Primera Fase, 1996-1999:

En abril de 1996 se inició la ejecución del proyecto Nabón, con la cooperación financiera de la COSUDE.

Se trataba de un proyecto sectorial agropecuario focalizado en la zona indígena del cantón. Su objetivo fue el de mejorar el ingreso agropecuario de las familias indígenas de Nabón, en base al riego, la asistencia técnica agropecuaria y la forestación. Por lo tanto, este proyecto no se inscribía en el enfoque territorial y más bien era la continuación de los proyectos sectoriales impulsados principalmente en la década de los 70s.

Segunda Fase 1999-2003:

En esta segunda fase el proyecto dio un salto cualitativo y se convirtió en un proyecto de desarrollo local, con un enfoque de desarrollo humano sustentable acompañado de una visión del territorio cantonal, planteó la necesidad de fortalecer al gobierno local y a la sociedad civil rural de Nabón, favoreciendo e institucionalizando la participación ciudadana, la democratización del espacio local, la equidad y la inclusión social, al mismo tiempo de continuar dinamizando el desarrollo económico local mediante el manejo sustentable de los recursos naturales.

Tercera Fase 2004-2006:

La tercera fase, plantea la necesidad de consolidar los avances logrados en las fases anteriores, a través de la formulación de políticas de desarrollo local y del fortalecimiento de las instancias de participación que sustentan el nuevo modelo de gestión del desarrollo local implementado en Nabón.

PRESENTACIÓN DEL CASO

El DET en territorios municipales es un tema nuevo que hoy mismo se debate en cierta ambigüedad conceptual, metodológica y operativa y el mismo rol de los gobiernos locales no está claro, en la mayoría de los casos.

Si esto sucede actualmente es fácil imaginar que antes de la práctica no había ningún modelo de gestión para el DET y cada familia defendía su sobrevivencia de acuerdo a sus posibilidades.

¿Qué respuesta dio la práctica a la situación antes descrita?:

La Alianza Estratégica Municipio-Proyecto Nabón desarrolló una estrategia denominada GESTIÓN INTEGRAL DE LA UNIDAD AGRÍCOLA DE PRODUCCIÓN FAMILIAR (GI-UAPF), que en el trajinar diario, campesinos y técnicos, nos familiarizamos llamándola simplemente UAPF. Se puede decir, que en el contexto del Premio a las MPS, el Modelo de Gestión orientado a mejorar la producción y productividad agrícola, se denominó GI-UAPF.

El objetivo superior de este Modelo fue revertir un proceso de deterioro de la producción agrícola que ponía en riesgo la subsistencia familiar, activando el sistema productivo con un enfoque de Agricultura Sustentable.

Dos objetivos específicos orientaron la GI-UAPF: a) Generar oportunidades para que las familias creen condiciones para la seguridad alimentaria ; y, b) Apoyar la organización de los productores para facilitar la comercialización de los excedentes productivos.

Para alcanzar estos objetivos, se pusieron en marcha, varias estrategias y medios, que de manera sintética se describen a continuación:

a) Zonificación del territorio cantonal: En primer lugar, un reto desafiante fue alcanzar cobertura total del territorio cantonal (más de 600 Km²) y la inclusión de más de 60 comunidades con un equipo mínimo de técnicos (al inicio 4 y posteriormente 6). Una manera de abordar este desafío, fue a través de la siguiente metodología operativa: considerar al territorio cantonal como el área de intervención. Dividir el área en 5 subáreas y 23 zonas, lo que permitió rebasar la estrecha visión de la división administrativa del territorio e incluir una visión intercultural que reconoce a las comunas indígenas en el mismo estatus que a las parroquias mestizas, a fin de que accedan equitativamente a las oportunidades y beneficios del desarrollo local.

b) La organización de los actores en el territorio : a nivel de subárea se nombró un Coordinador Local; a nivel de comunidad se nombró un Promotor o Promotora; también en cada comunidad se formaron Grupos de Interés por cada rubro productivo que había sido priorizado. De esta manera, cada subárea tenía un Equipo Técnico Local, conformado por un Coordinador Local y los Promotores/as Comunitarios, que en total, sumaban alrededor de 50 técnicos locales sobre los cuales recayó la mayor responsabilidad del trabajo directo con las familias, principalmente en los aspectos de logística y en la réplica de temas de capacitación técnica.

c) Delimitación de rubros productivos: básicamente se priorizaron la líneas productivas de hortalizas (alrededor de 6 variedades), papa, cuyes y frutales, bajo criterios de ventajas comparativas para acceder al mercado; pero sin descuidar rubros más orientados a la subsistencia como el maíz.

d) La planificación, desde el diagnóstico y la propuesta para superar los problemas sistematizados en diferentes niveles de planificación: a) Plan Operativo de Fase, que incluyó las estrategias generales previstas para un trienio; b) Plan Operativo Anual (POA) que desglosaba el Plan de Fase. La característica central de la planificación operativa fue la participación que se expresó en el siguiente procedimiento. El primer paso consistió en dar a conocer a los beneficiarios el monto del presupuesto, tanto del Municipio como del Proyecto (principio de transparencia). En un segundo momento, se procedía a la distribución de acuerdo a indicadores como: 15% igual para las 5 subáreas; No. de habitantes; y, posteriormente se incluyó Necesidades Básicas Insatisfechas. Una vez que cada una de las cinco subáreas conocía su presupuesto iniciaba la formulación del Plan Operativo Anual (POA) de la Subárea. Por último, se elaboraba el POA de cantonal consolidado.

e) El Seguimiento, se realizaba mensualmente en cada subárea, para evaluar el avance del POA y planificar las actividades del próximo mes. De manera obligatoria participaba el Equipo Técnico Local, Técnicos y Autoridades del Municipio y opcionalmente autoridades de otras instituciones y de las Comunidades. La reunión mensual de seguimiento, en la zona mestiza, estaba presidido por el

Presidente del Comité de Desarrollo Parroquial (CDP), que a su vez, era el Presidente de la Junta Parroquial; en la zona indígena, presidido por el Presidente del Cabildo. Posteriormente el seguimiento mensual pasó a ser trimestral, una vez que ya se había ganado algún grado de experticia. Este ejercicio de seguimiento no sólo se hacía a las metas fijadas, sino también a la ejecución presupuestaria.

f) Enfoque de Género. La estrategia UAPF hizo un esfuerzo importante por incorporar la dimensión de género como enfoque transversal: partió de un breve diagnóstico que a modo de línea base se identificaron 10 inequidades de género que perjudicaban a las mujeres nabonenses y limitaban su acceso equitativo a los recursos y beneficios del proyecto. Para superarlas se han ejecutado un conjunto de acciones con resultados positivos que modificaron el status de la mujer en la estructura social, económica y política de la comunidad. (Anexo 3: Identificación de Inequidades de Género)

g) Equipo técnico del proyecto, siempre fue mínimo, (de 4 a 6 técnicos) , por lo tanto, su función principal fue el direccionamiento estratégico y la capacitación a los Equipos Técnicos Locales. El Equipo técnico del Proyecto funcionó de acuerdo a ciertos compromisos o características importantes: a) residir en la zona, inserción que le permitió relacionarse de manera comprometida con las comunidades e ir entendiendo las lógicas y racionalidades campesinas, b) combinar la teoría con la práctica, tratando siempre de buscar espacios para teorizar la práctica, y c) combinar armoniosamente la experiencia (jefe del proyecto) con la energía e impulso de la juventud (equipo técnico).

En el marco de estos arreglos operacionales, el Modelo de GI-UAPF, puso en práctica de manera interrelacionada cinco líneas de acción:

1. Riego. El núcleo central de la dinamización de las UAPFs fue el riego. La concepción de la intervención en riego fue el ordenamiento hídrico del cantón, que respondió al fuerte déficit de agua que sufre Nabón. Esta concepción se diseñó a partir de la rehabilitación de la infraestructura de riego, con lo cual se logró mayores eficiencias en la captación y conducción del agua. Pero el hecho de contar con un mayor volumen de agua no significa necesariamente un beneficio porque hay el peligro de dinamizar los turnos de agua y acelerar la erosión de los suelos si se mantiene el sistema de riego por gravedad en una zona de fuerte pendiente topográfica. Para superar este desafío se diseñó la construcción de tres tipos de reservorios: comunitarios, grupales y familiares (micro-reservorios), que permitían almacenar el agua y ordenar los turnos de mejor manera. Un paso de gran importancia en el proceso de ordenamiento hídrico fue aprovechar el almacenamiento del agua para introducir una innovación tecnológica para la aplicación del agua en la parcela con riego por aspersión, innovación que se vio facilitada por la pendiente del terreno, en otras palabras, un problema convertido en oportunidad.

El ordenamiento hídrico dio paso a una nueva historia productiva en el cantón, no sólo en términos de factor de la producción material, sino en efectos no visibles, pero posiblemente más importantes, como la autoestima y la esperanza de cambio que este proceso generó en las familias.

El riego por aspersión, fue la innovación tecnológica más relevante de la estrategia UAPF, clave para la optimización del uso del recurso agua, disminuir los efectos en la erosión del suelo, mejorar la productividad del trabajo, diversificar los rubros productivos, en síntesis, mejorar la producción y productividad.

Los resultados más relevantes de la aplicación de esta estrategia se refieren a la rehabilitación de 55 canales que reincorporaron 310 Lts/seg., la construcción de 45 reservorios comunitarios que almacenan 213.000 m³; 28 reservorios grupales que almacenan 8.400 m³; y 622 reservorios familiares que almacenan 60.000 m³. y la incorporación de más de 1000 familias al riego por aspersión.

Esta nueva situación permitió mejorar la productividad del trabajo, puesto que las familias en promedio, antes de la práctica, utilizaban entre 1 a 3 personas para regar por gravedad su parcela; ahora, las familias que han accedido al micro-reservorio y a la aspersión, necesitan una sola persona para regar. Antes, las familias utilizaban un promedio de 7 horas para las labores de riego

ahora este trabajo les toma en promedio 30 minutos (cambiar de sitio los aspersores), esto tiene un impacto altamente positivo en las mujeres responsables de la parcela (60%), puesto que para ellas el tiempo es el recurso más escaso, dado que con la migración de sus esposos, la mayor parte del trabajo productivo, reproductivo y comunitario ha recaído sobre sus hombros.

2. Ahorro y Crédito. Nabón antes de la práctica no contaba con este tipo de servicio que resulta indispensable para dinamizar la economía de cualquier grupo social.

En principio se pensó en utilizar un fondo de consultoría para estudiar la capacidad de ahorro de la población. Felizmente, esta idea fue reemplazada por la gestión de identificar actores que presten este servicio en la región. Por sus antecedentes morales y técnicos se prefirió a la Cooperativa Jardín Azuayo de gran crecimiento en tres provincias de la región sur del país. Inesperadamente el pedido de que se abra una agencia en Nabón no fue aceptada aduciendo la pobre economía del cantón que no garantizaba su autosuficiencia. Después de largos meses de negociación y con la aceptación de todas las condiciones propuestas por la Cooperativa se suscribió un convenio entre el Municipio, el Proyecto Nabón y la Cooperativa. De esta manera, de la mano con el riego y la producción, se facilitó el acceso de las familias al crédito y se fomentó el ahorro.

Pero además, tomando en cuenta el presupuesto previsto en el Proyecto para los insumos a utilizarse en el fomento productivo agrícola, se decidió participativamente que este presupuesto no se gaste como estaba previsto, sino que se transfiera a un fondo de ahorro y crédito comunitario, mismo que capitalizaría también con el aporte de las familias socias. Este fondo fue entendido como un capital semilla de carácter permanente. Así nacen las Cajas Comunitarias de Ahorro y Crédito que responden a la demanda de créditos pequeños que se procesan en la misma comunidad y que en número de 70 Cajas complementan la dinámica económica de la producción agrícola, con un capital total que supera los US\$ 40.000.

Estas dos modalidades de ahorro y crédito que bien podrían denominarse formal e informal y que están articuladas entre si, constituyen el Sistema Cantonal de Ahorro y Crédito.

El temor de la Cooperativa Jardín Azuayo de implementar una Agencia en Nabón se justificaba por la débil economía cantonal, pero el tiempo ha desmentido este temor y ha ratificado la hipótesis de que los grupos sociales por pobres que sean, tienen alguna capacidad de ahorro y crédito; así nos demuestran los siguientes datos registrados a fines del 2006: la Cooperativa cuenta con 3.700 socios, más de US\$ 3'500.000 en préstamos y más de US\$ 2'500.000 en ahorro, con una mora que se aproxima a cero.

Por un lado, el número de socios y el volumen de las operaciones de la Cooperativa sigue subiendo en el 2007; y, por otro, las Cajas Comunitarias continúa consolidándose de manera diferenciada, en Cajas tipo A, B y C, y se tiene la perspectiva de que puede convertirse en un referente para el sector rural del país.

La instancia cantonal que direcciona el Sistema Cantonal de Ahorro y Crédito es la Mesa de Servicios Financieros que se reúne mensualmente con la presencia de instituciones de apoyo y los representantes de la Cooperativa y de las Cajas Comunitarias.

3. La conservación de los recursos naturales, tiene un enfoque de gestión social que articula a la comunidad, a la institucionalidad local y a instituciones de apoyo al desarrollo, en la conservación básicamente del suelo y el agua.

Ante la progresiva erosión del suelo se puso énfasis en la agroforestería, en defensa principalmente del suelo de la parcela. Esta experiencia es digna de relevarse por su efectividad y viabilidad. Se inició con la organización de la Asociación Cantonal de Viveristas, conformada por 10 microempresas productoras de plantas nativas y exóticas. La Asociación suscribió contratos anuales de producción de plantas con el Municipio-Proyecto Nabón, por un valor promedio de USD 28.000 año, que facilitaron la siembra de: Año 2003: 176.575; 2004: 217.970; 2005: 221.911; 2006: 223.000; Total: 839.456.

Encuestas realizadas en 11 comunidades determinan que entre las familias encuestadas, 81% plantaron árboles frutales y 69% árboles forestales. El promedio general de plantas sembradas por una familia es de 34 árboles frutales y 446 árboles forestales. Estas plantas son distribuidas a las familias de acuerdo a un plan comunitario y del aporte de dos centavos por planta. Estos referentes permiten aproximarse a los siguientes resultados cuantitativos: 1.367 ha, de las cuales 967 ha con agroforestería; 300 ha con bosquetes y 100 ha. cubriendo fuentes hídricas del cantón, es decir, un total de 1.367 Hás.

En cuanto al agua, está concluyéndose una experiencia de conservación de fuentes de agua en la parroquia El Progreso, cuya sistematización sirve para continuar este proceso en las otras parroquias del cantón. De esta manera, avanzando en la práctica, se tiene previsto concluir en la generación de un política cantonal de conservación de los recursos naturales.

En resumen, el suelo puede sostenerse o amortiguar los efectos de la erosión a través del manejo del riego por aspersión, la mayor cobertura del suelo con rubros productivos y pastos aprovechando la disponibilidad de agua de riego, con la agroforestería y las mejores prácticas agronómicas, como la tendencia a cero agroquímicos y a propiciar cada vez más una producción limpia.

4. Comercialización de excedentes, se organizó la Asociación de Productores Agroecológicos de Nabón (APAN) que en un proceso de aprendizaje ha implementado varias estrategias sustentadas en la capacitación y la asociatividad, que buscan un mejor acceso al mercado (principalmente mercado local y la cercana ciudad de Cuenca) para los productos campesinos. Progresivamente se fueron organizando otros grupos para capacitarse en comercialización y superar las dificultades de acceso al mercado. (Anexo 4: Matriz de grupos organizados para la comercialización)

En primer lugar, la capacitación para la comercialización se centró en temas de asociatividad, competitividad y mercadeo, faenamamiento de animales menores, presentación de productos. Este proceso de capacitación fue respaldado por la provisión de materiales como carpas, folletería, fundas con logos, balanzas, que fueron adquiridos de manera co-financiada, con los socios de la APAN.

El proceso práctico enfatizó en la apertura de mercados, a nivel local se ensayó la apertura de una nueva feria semanal los días miércoles, a más de la feria tradicional de los domingos. Además, se abrieron espacios de ventas en Cuenca, concretamente en la parroquia San Roque, en el CREA, junto a la feria libre del Arenal. También se facilitó la inserción de varios productores/comerciantes en algunos mercados de la ciudad de Cuenca, previo trámite con el Municipio Cuencano. Este esfuerzo se complementó con la participación en algunas ferias de otros cantones.

El resultado más visible es la información, conocimiento y habilidad que alcanzaron los miembros de la APAN; pero por otro lado, también comprobaron de primera mano las serias dificultades que tiene el acceso al mercado y cómo varias de las iniciativas no podían ser sostenidas.

Este esfuerzo fue apoyado por CESA/Proyecto PODER especialista en comercialización, que aportó con un pequeño fondo y con la asistencia técnica comercial a través de un Convenio entre el Municipio y el Proyecto Nabón.

La investigación de campo permite afirmar que el incremento entre la producción agrícola total y el volumen comercializado alcanzó un promedio del 30%.

5. La capacitación, entendida como un eje transversal, abordó la capacitación de las familias para generar habilidades en la gestión y administración de la UAPF y en cuando a la tecnología se privilegió la demostración práctica a través de jornadas de campo y de intercambio de experiencias entre campesinos.

La modalidad de capacitación tecnológica que se privilegió se denominó “Jornadas Demostrativas”, y para superar la restricción de una Unidad Ejecutora pequeña, los Equipos Técnicos Locales, debidamente capacitados replicaron en sus comunidades la capacitación tecnológica.

Básicamente en jornadas demostrativas, tomando como muestra promedio durante el 2005, se realizaron 302 eventos en los cuales participaron 3.333 mujeres y 4592 hombres, aclarando que

según registros muchos de los participantes son los mismos en varios eventos, situación comprensible porque la capacitación abordó varios temas. Estas cifras cuantitativas altas se explican porque varios eventos se pueden cumplir simultáneamente en diferentes puntos geográficos de acuerdo a la zonificación del área cantonal y bajo la responsabilidad de diferentes actores, ya sean técnicos, coordinadores locales o promotores/as comunitarios.

Estos resultados provocaron impactos positivos en los ingresos que apuntan a crear condiciones para la reducción de la pobreza.

Así, la investigación de campo refleja un incremento de los ingresos, distribuidos porcentualmente, de la siguiente manera:

- 10% de las familias encuestadas han incrementado sus ingresos en más del 60%
- 38% de las familias encuestadas han incrementado sus ingresos, entre el 20 y 45%
- 29% de las familias encuestadas han incrementado sus ingresos en menos del 10%
- 22% de las familias encuestadas, prácticamente no necesitan apoyo, viven de la migración, de algún tipo de comercio y/o ya tenían avanzado su sistema productivo y la incidencia del Proyecto ha sido indirecta.

En relación con la equidad de género, entendida como igual oportunidad de acceso de hombres y mujeres a los beneficios que generó la Alianza Municipio-Proyecto, aquellas que más directamente se han involucrado en el Modelo GI-UAPF, han podido paliar la pobreza en mejores condiciones. Así, la investigación de campo permite apreciar que las mujeres con un grado de participación muy alto han mejorado sus ingresos en un 29%; con un grado de participación alto 17%; grado de participación medio 12%; y, con baja participación el 8%. Se puede considerar, que la autonomía y autoestima de las mujeres están condicionadas básicamente por la generación de sus propios ingresos (venta de hortalizas, cuyes, huevos, quesillos) que ha repercutido en otras dimensiones de la equidad como es la participación de las mujeres en el espacio público, en el manejo de las cajas comunitarias de ahorro y crédito que un 70% funcionan bajo su responsabilidad; en la dirigencia de sus organizaciones.