

# 11

Informes de evaluación

## Evaluación del Proyecto

### DRI Cotacachi (1998-2001)



MINISTERIO  
DE ASUNTOS  
EXTERIORES

SECRETARÍA DE ESTADO  
PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

# Evaluación del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001)



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES  
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

Primera edición: diciembre, 2002

© Ministerio de Asuntos Exteriores  
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

NIPO: 0-28-02-034-2  
Depósito Legal: M-1.334-2003

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, dirijase a:

*Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado  
para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

Ministerio de Asuntos Exteriores  
Plaza de la Provincia, 1. 28012 Madrid  
Teléfono: 91 379 92 23 / 24. Fax: 91 366 39 94

# Índice general

Prólogo .....	5
Resumen ejecutivo .....	7
Criterios de evaluación y factores de desarrollo .....	11
Conclusiones y enseñanzas .....	41
Recomendaciones .....	45



# Prólogo

Este informe de evaluación ha sido realizado por Juan Carlos García Cebolla y Silvia Hidalgo Turullols de la empresa DARA (*development assistance research associates*). Participaron en el trabajo de campo en Ecuador durante el mes de abril de 2002, Juan Carlos García Cebolla, Milton Mariño Rodríguez y Pilar Palmero Vaquero.



# Resumen ejecutivo

## *I. Antecedentes y objetivos*

El Proyecto DRI Cotacachi (1998-2004) contempla el desarrollo rural integral en la provincia de Imbabura, Ecuador. El Proyecto tiene un coste global estimado en \$ 4,700 millones, de los cuales \$ 3,525 millones (el 75%) corresponden a la Cooperación Española (AECI) y \$ 1,175 millones (el 25%) a la Contraparte Nacional.

La evaluación intermedia de la fase inicial del Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) tiene por objetivo general ser formativa, proporcionando elementos y recomendaciones para orientar la segunda fase del proyecto. El Proyecto, durante esta primera fase, ha desembolsado aproximadamente 1.058.898 dólares.

El objetivo general del Proyecto es “mejorar las condiciones de vida de la población rural de los cantones: Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí y Pimampiro de la provincia de Imbabura, combatiendo las principales causas de pobreza y marginalidad presentes en la zona”. A partir de enero de 2002 interviene también en los dos cantones restantes de la provincia: Ibarra y Otavalo. La ejecución se enmarca sobre todo en el sector rural y urbano marginal en aproximadamente 23 parroquias.

## *II. Contexto*

En los dos años de inicio del Proyecto DRI Cotacachi (1998-1999), Ecuador se enfrentaba a una de las más severas crisis económicas de su historia. La pobreza total<sup>1</sup> aumentó de un 34% de la población en 1995 al 67% en el primer semestre del 2000. Este aumento dramático se ha concentrado en las áreas rurales del país, donde el nivel de pobreza total alcanzó un nivel sin precedentes de 86% de la población en el 2000.<sup>2</sup> Mientras la pobreza extrema afectó al 21% de la población nacional y al 38% de la rural. Tras la recesión económica, la profunda pobreza y desigualdad social de la población ecuatoriana sólo se agudizó con los recortes en los ingresos reales y por la reducción de los servicios públicos básicos.

En el contexto de crisis y de situación de pobreza rural se han incrementado las migraciones hacia la ciudad y el extranjero. La reducción progresiva de la población rural en Ecuador



es un hecho. La migración y las remesas que generan tienen distintos efectos positivos y negativos en los hogares y comunidades rurales a corto y a largo plazo. En el contexto ecuatoriano, se calcula que 2,5 millones de nacionales viven en el exterior. Las remesas constituyen el segundo rubro de ingreso de divisas del país y representan el equivalente del 10% del PIB ecuatoriano. La migración ha repercutido directamente sobre el Proyecto con efectos sobre el grado de sostenibilidad y de impacto de proyectos.

Con la adopción de medidas económicas neoliberales, destacan como acciones el retiro de subsidios al sector agrícola y, por otra parte, la significativa disminución de la inversión pública (infraestructura, comercialización, tecnología, etc.) en las áreas rurales. La ayuda pública en el campo del desarrollo rural disminuye progresivamente, como competencia del Ministerio de Bienestar, dejando a las acciones derivadas de la cooperación como principales gestoras de la lucha contra la pobreza rural. La política del Ministerio de Agricultura y Ganadería se orienta a favorecer el desarrollo de los productos exportables y las explotaciones con fuerte conexión con los mercados. No existen políticas de estructuras agrarias para las zonas de predominio de explotación campesina ni de mejora de infraestructuras. Tampoco existen programas que atiendan al fortalecimiento de las pocas organizaciones o estructuras colectivas con funciones económicas concretas que pueden dar lugar a un esquema de desarrollo cooperativo (juntas de aguas de riego, cooperativas de crédito).

Para lograr la supervivencia, las estrategias productivas de las agriculturas familiares se caracterizan por la diversificación de actividades en diferentes tiempos y espacios. Las transformaciones de la estructura agraria en Ecuador han implicado también profundas modificaciones en los patrones ocupacionales en el agro. En este sentido, se confirma la importancia creciente de los ingresos obtenidos fuera de la parcela en la composición del ingreso familiar, llegando a ser muchas veces superiores a los provenientes de la producción agropecuaria doméstica. De manera esquemática, reiterando que alrededor de un 39% del total de hogares rurales en el país no disponen de tierra, se presentan tres principales categorías de explotaciones: el campesinado indígena y la agricultura familiar, las tierras de colonización y la agricultura y ganadería comercial heredera de las tierras más aptas del antiguo régimen de haciendas o establecida en zonas que han recibido fuertes inversiones públicas.

Existen importantes desafíos e interrogantes sobre los programas de desarrollo rural de cara a los próximos años. Queda por aclarar la verdadera orientación de la política del desarrollo rural en el contexto de la globalización en cuanto a la población objetivo, y en especial si los proyectos se basarán principalmente en los campesinos "viables" (los que tienen un acceso a la tierra, crédito y mercado) o, desde una perspectiva general, los distintos grupos "pobres" rurales. En el contexto ecuatoriano, el hecho de que el desarrollo rural sea competencia del Ministerio de Bienestar Social denota que es ante todo una política asistencialista. En la práctica, el Gobierno también debe responder a las demandas de las organizaciones campesinas que siguen pugnando por políticas más activas e integradoras que tomen en cuenta, entre otros, la transferencia de tecnología, crédito, precios e insumos.

### *III. Caracterización del Proyecto*

El Proyecto DRI Cotacachi se ejecuta a raíz de la formulación de microproyectos predominantemente rurales. Estos microproyectos quedan agrupados en varias actividades y componentes que a su vez se clasifican bajo tres subproyectos: productivo, infraestructura y social.<sup>3</sup>

Los subproyectos tienen los siguientes componentes:

Subproyecto	Productivo	Infraestructura	Social
Componente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrícola</li> <li>• Pecuario</li> <li>• Forestal</li> <li>• Artesanal</li> <li>• Comercialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vialidad</li> <li>• Riego</li> <li>• Saneamiento</li> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> <li>• Servicios</li> <li>• Turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Medio ambiente</li> <li>• Comunicación y difusión</li> <li>• Género</li> <li>• Crédito</li> </ul>

El Proyecto DRI Cotacachi pretende abordar el problema de la pobreza rural en su integralidad y destaca la participación social, la autogestión y la organización campesina como punto de partida de todas sus acciones. Por otra parte, se proponen el fortalecimiento institucional, la organización y la capacitación de los diferentes actores involucrados en el Proyecto. Para tal efecto se trata de suscribir diversos convenios con instancias públicas y privadas. También considera el desarrollo humano como el factor más decisivo de la mitigación de la pobreza, lo que entrañaría dar más participación a los pobres rurales, impulsar una importante inversión en educación, salud y otros servicios sociales. No obstante el Proyecto señala al subproyecto productivo como eje del mismo.

El Proyecto, en su componente productivo y en el área social, consiste en propiciar que los grupos de beneficiarios asociados, principalmente los denominados “grupos solidarios” se configuren en microempresas productivas, y en otorgar créditos a sus iniciativas.

En su enumeración, destaca como destinatario directo del Proyecto el colectivo de “grupos sociales de hecho y de derecho de la zona rural y urbano marginal de la provincia de Imbabura, y aquellos que requieren de apoyo para su organización de cara a sus actuaciones y [para] formalizar su situación.” Así, el Proyecto define como requisito previo a su intervención la asociación. Junto con los límites del área geográfica de la provincia, el carácter asociativo acaba siendo el primer y único filtro establecido por el Proyecto.

#### *IV. Enfoque metodológico de la evaluación*

La evaluación ha enfocado el Proyecto como uno de *desarrollo rural* y de *reducción de pobreza*. Paralelamente, desde un principio, se optó por incorporar en la medida de lo posible técnicas participativas. Partiendo de esta base y en vista de determinados objetivos de la evaluación, además de estudiar el Proyecto de forma aislada, el estudio se orientó hacia el análisis comparativo de la nueva visión y de las distintas modalidades de proyectos de desarrollo rural en el contexto actual ecuatoriano. Así se pretendía valorar principalmente la posibilidad de replicar el DRI Cotacachi y revalidarlo como modelo y, si cabe, proponer orientaciones para su fase de finalización, determinar posibles valores añadidos, sinergias, niveles de complementariedad, etc.

## *Notas*

1. Pobreza Total: las personas que pertenecen a hogares cuyo consumo por miembro del hogar es inferior al valor de la línea de pobreza, representado por el coste estimado de una canasta básica de bienes y servicios.
2. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Perfil de facilidad sectorial*, Ecuador, 25 de junio de 2002.
3. Inicialmente, en la documentación anterior al 2001, se mencionaba un cuarto subproyecto administrativo, refiriéndose principalmente a la Unidad Ejecutora del Proyecto.

# Criterios de evaluación y factores de desarrollo

## *A. Pertinencia*

Para analizar la pertinencia en función de los términos de referencia se consideraron:

- i) Las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el ámbito del desarrollo rural y local en Ecuador.
- ii) Los problemas y las necesidades de la población beneficiaria.
- iii) El aspecto integral del Proyecto y la pertinencia de los subproyectos, del DRI Cotacachi.
- iv) Otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales.
- v) Los objetivos y prioridades de la política de la Cooperación Española.
- vi) Las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante y los ejecutores.

En su análisis, la evaluación valoró los cambios en el contexto entre el momento en que se comenzó a ejecutar la intervención y el momento en el que se realizó la evaluación.

En este apartado sobre la pertinencia del Proyecto DRI Cotacachi, se analiza primero la pertinencia de llevar a cabo programas de desarrollo rural en relación con las necesidades del país, las políticas nacionales y los objetivos de la Cooperación Española. Seguidamente, se analiza la pertinencia del DRI Cotacachi en relación con los problemas y necesidades de la población meta, su carácter integral y los distintos subproyectos. Finalmente, se mide la pertinencia del Proyecto en relación con las capacidades técnicas y financieras, y en comparación con otras acciones de desarrollo que persiguen los mismos objetivos.

### *A.1. Pertinencia del desarrollo rural en relación con el contexto, las políticas de desarrollo nacionales y de la Cooperación Española*

Los primeros años de ejecución del Proyecto (1998-2000) coinciden con una grave crisis económica y social sin precedentes en Ecuador. Con la crisis el dramático aumento de la pobreza se ha

concentrado en las áreas rurales, donde el nivel de pobreza total alcanzó en el 2000 al 86% de la población. Por otra parte, el problema de la pobreza se ha agravado a consecuencia de los cambios estructurales impuestos por la dolarización en el 2000 y la reducción del gasto social. En las áreas rurales además de decaer el ingreso, persiste el proceso de atomización de la tierra y se acentúa la emigración de la población joven.

En vista de la plétora de situaciones de pobreza en el mundo, la Cooperación Española y otros donantes consideran la lucha contra la pobreza como una prioridad absoluta de desarrollo. En el caso ecuatoriano, la pobreza constituye el principal desafío del país. Aunque Ecuador no participe en el proceso de los PRSP (Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza, DELP), como lo hace por ejemplo Bolivia, el gobierno considera la pobreza como el mayor problema al que se enfrenta el país. El Plan de Gobierno para el período 2000-2003, plantea “el logro de condiciones dignas de vida, la igualdad de oportunidades, la equitativa distribución del ingreso y propender a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.”<sup>4</sup>

El Plan de Gobierno (2002-2003) tiene los siguientes objetivos permanentes:

1. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido.
3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
4. La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de la riqueza.
5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.<sup>5</sup>

Así al menos tres de los objetivos gubernamentales persiguen a nivel macro los propósitos idénticos a los planteados por los programas de cooperación al desarrollo rural y local.

No obstante, las distintas políticas para lograr estos objetivos no resultan del todo complementarias. Como se ha descrito, los programas de ajuste estructural y de liberalización económica que promueven la agroexportación y la integración del sector agrícola en el mercado internacional, conllevan la eliminación de subsidios a la producción de alimentos para los mercados internos, la liberalización de los precios de los productos agrícolas y de los mercados de tierras, una reducción del papel del Estado en el sector agrario y en los procesos de desarrollo rural.

Por otra parte, es sabido que el crecimiento económico sostenido, por sí solo, no es suficiente para combatir la pobreza. La lucha contra la pobreza requiere además intervenciones dirigidas hacia los más vulnerables. Frente a las actuales políticas agrarias que se desentienden en gran medida de la problemática campesina y de la pobreza rural, el desarrollo rural pasa a ser competencia del Ministerio de Bienestar Social. Las organizaciones campesinas, entre otros organismos políticos, reclaman una mayor intervención y ayuda del Estado para abordar la problemática del desarrollo rural y local. Es en este marco que se elaboran los programas de desarrollo rural, que en gran medida se enfrentan a la paradoja de que las iniciativas evidentes y más factibles, en el marco de la liberalización, se dirigen a grupos campesinos “viables” y más acomodados.

Para la mayoría de los analistas y representantes de agencias de desarrollo en Quito los programas de desarrollo rural contribuyen a suavizar impactos de procesos inevitables. Para Luciano Martínez “crean un ‘colchón’ de amortiguamiento social.”<sup>6</sup> Para Víctor Bretón, sirven para “atenuar las contradicciones generadas por el ajuste, permitiéndole así al Estado un abandono menos traumático de las políticas estructurales y asistenciales impulsadas desde los poderes públicos durante el periodo reformista.”<sup>7</sup>

No hay duda de que las acciones enfocadas hacia la reducción de la pobreza son pertinentes en el contexto ecuatoriano. En conclusión, el Proyecto de desarrollo rural genérico se adecua a las necesidades de la población, a los objetivos de desarrollo nacionales y a las prioridades de la Cooperación Española. Se aclara, sin embargo, la naturaleza del desafío del desarrollo rural en el contexto actual:

- En primer lugar, su razón de ser y carácter “asistencialista”, frente a las características de la economía neoliberal que ofrece sobre todo ventajas a grupos que no figuran entre los más pobres;
- En segundo lugar, dudas sobre el potencial de desarrollo rural con el agravante de la política agraria de la agroexportación y el escaso gasto social;
- Por último, y como consecuencia de lo anterior, el eminente peligro de que las acciones no se dirijan a los pobres, sino que les excluyan, y hasta aumente la brecha entre ricos y pobres.

## *A.2. Pertinencia del DRI Cotacachi frente a los problemas y a necesidades de la población*

### *• Identificación de los problemas y de las necesidades reales de la población*

En el documento del Proyecto DRI Cotacachi “Estructura, Metodología, Políticas y Estrategias” (1998-2001) el objetivo general del Proyecto es “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural de los cuatros cantones (Antonio Ante, Cotacachi, Pimampiro, Urcuquí), combatiendo las principales causas de pobreza y marginalidad presentes en la zona”. Este documento establece el periodo enero-marzo de 1998 para la fase de diagnóstico y de planificación de acciones. Si bien se realizan encuestas en los cantones del Proyecto, la información no se procesa en el sentido de completar un diagnóstico capaz de proporcionar elementos orientadores en cuanto a la identificación de problemas, las necesidades reales y los beneficiarios meta. Si se considera que para cambiar la realidad hay que conocerla, el diagnóstico es el punto de partida de cualquier acción fundada. Un diagnóstico de carácter participativo, basado en la población potencialmente beneficiaria y en otros agentes locales clave, habría facilitado una plataforma para conseguir el objetivo general del Proyecto de mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Ante la ausencia de un diagnóstico inicial y de criterios de focalización, se genera un modelo de funcionamiento reactivo caracterizado por la necesidad de dar respuestas precipitadas inmediatas a las peticiones de agentes locales y nacionales. La evaluación ha valorado que, al no diseñar una respuesta sustentada en un análisis de las necesidades y potencialidades, el Proyecto favorece una actitud clientelar.

La ausencia del diagnóstico detallado implica la dificultad, sino imposibilidad, de proceder a una definición operativa de objetivos bien desarrollados, claros y suficientemente matizados, así como a la identificación de poblaciones meta, condicionantes y riesgos.

• *A escala territorial*

La decisión de actuar en la provincia de Imbabura responde, en gran parte, a la experiencia previa de la AECI en dicha provincia, donde se había ejecutado el DRI Imbabura en los primeros años de los noventa. La provincia de Imbabura, con un índice de Desarrollo Humano de 0,662, se sitúa en noveno lugar sobre un total de 16 provincias. La evaluación no consiguió obtener información que justificase la selección inicial de la provincia de Imbabura.

Otros programas de desarrollo rural, apoyados por el Ministerio de Bienestar Social en Ecuador, han seleccionado sus áreas de intervención tras efectuar un análisis multidimensional de indicadores socioeconómicos para identificar las áreas de pobreza, que en forma prioritaria, debían ser atendidas con acciones de desarrollo rural sostenible.<sup>8</sup>

El Proyecto DRI Cotacachi, al no establecer parámetros para su acción, ha tenido por único criterio geográfico el circunscribir su acción a la provincia de Imbabura. En la medida en que no existen criterios de focalización geográfica y de selección de áreas de intervención basados en niveles de vulnerabilidad, las acciones no necesariamente se concentran en las áreas pobres, reduciéndose así la pertinencia del Proyecto.

Al no predeterminar áreas geográficas y al no establecer filtros, el Proyecto DRI Cotacachi no ha favorecido el diagnóstico comunitario participativo para elaborar planes que, entre otros propósitos, guiaran su acción. En consecuencia, el Proyecto funciona sobre la base de las peticiones que recibe. Así se podría afirmar que el Proyecto, como estándar, apuesta por la *autofocalización* y asume importantes riesgos de no llegar a las pertinentes poblaciones pobres que, de acuerdo con su propia definición de objetivos, deberían ser el objeto de su acción.

A continuación, se ofrece un reparto territorial del presupuesto del Proyecto. Este análisis es sólo indicativo, ya que no contempla las acciones llevadas a cabo por otros actores que deberían ser contabilizadas para justificar variaciones entre las distintas aportaciones. Es razonable pensar que dada la presencia de numerosas ONG en el territorio más pobre de la provincia, Cotacachi Sierra, el Proyecto podría en mayor medida cubrir otras áreas. Tampoco sugiere en absoluto que el DRI Cotacachi proceda a un reparto territorial de su presupuesto. Se pretende, sin embargo, que el Proyecto sepa lo que financia, en qué se concentra, por qué lo hace y hasta qué punto justifica y no diluye sus esfuerzos.

### Distribución Territorial del Presupuesto del DRI Cotacachi (1998-2001)

Cantón	Presupuesto en dólares	Porcentaje de presupuesto (%)	Habitantes <sup>9</sup>	Presupuesto por habitante*	Índice de Desarrollo Social	Incidencia de la Pobreza
Antonio Ante	188.029	17,8	27.375	6,87	53,4	69,2
Cotacachi	433.874	41,0	33.250	13,05	<b>38,6</b>	84,2
• Sierra	157.530	14,9	20.008	7,87	-	<b>91,0</b>
• Intag	276.344	<b>26,1</b>	13.162	<b>21,00</b>	-	5,3
Ibarra	33.039	3,1	119.493	0,28	56,9	75,6
Otavalo	11.257	1,1	56.286	0,20	47,3	76,5
Pimampiro	177.552	16,8	15.359	11,56	42,9	7,3
Urququí	62.197	5,9	13.736	4,53	42,7	82,7
Ámbito general	152.891	14,4	-	+0,58	-	-
Total	1.058.898	100,0		3,99	IDH= 0,662	

\* No incluye presupuesto de ámbito general, a título indicativo se debería sumar aproximadamente +0,58 por habitante.

Se muestra así una importante canalización de fondos hacia el cantón Cotacachi (41%), concentrado en la zona subtropical de Intag (población predominantemente mestiza y más acomodada). La mayor financiación en el área menos pobre podría deberse en parte al carácter aislado de la zona, por lo que absorbe principalmente un volumen considerable de fondos del componente de vialidad del subproyecto infraestructura, así como de construcción de escuelas, paneles solares, etc.

Las apreciaciones de la evaluación reflejan que las acciones en la zona de Intag en cuanto al componente vialidad han sido muy pertinentes, al aportar soluciones al aislamiento de la zona, uno de los principales problemas del área. La construcción de los puentes Intag y Pamplona facilitan la comunicación del cantón Cotacachi con la provincia de Pichincha porque permiten el acceso de los productos de esta zona subtropical al mercado de Quito.<sup>10</sup> Sin embargo, las acciones que suponen una identificación de beneficiarios, como las del proyecto productivo, no han sido pertinentes al no dirigirse a los beneficiarios adecuados. Se menciona como ejemplo el proyecto "Fomento a la micro-empresa en Apuela", cuyos beneficiarios se encuentran entre las personas con mayores recursos de la comunidad.<sup>11</sup>

De los cuatro cantones cubiertos por la acción del DRI Cotacachi de 1998 a 2001, el que menos fondos ha recibido por habitante es Pimampiro, que tras Cotacachi, es el cantón con mayor incidencia de pobreza. El siguiente cantón beneficiado del Proyecto en lo referente a fondos canalizados es el cantón de Antonio Ante (17,8%), que presenta el grado más alto en cuanto al índice de desarrollo social con respecto a los cuatro cantones iniciales de la actuación del Proyecto en el periodo 1998-2001. Esta respuesta indicaría una falta de adecuación en relación con el objetivo general del Proyecto y la proporcionalidad de fondos canalizados hacia dicho cantón. En cuanto a las posibles explicaciones podría señalarse la cercanía de la sede del Proyecto DRI Cotacachi en el sector Natabuela de este cantón; pauta observada en otros proyectos de cooperación donde se produce una clara tendencia entre la proximidad de la sede del proyecto y la respuesta hacia las zonas más próximas.

Los resultados de la evaluación demuestran que a escala territorial el Proyecto no enfoca las áreas más vulnerables y falla en la correcta identificación de beneficiarios. La falta de focalización geográfica también impide la necesaria visión local que hoy en día requiere el desarrollo local. ¿Cuáles son los problemas y las necesidades de la población? Es una pregunta a la que claramente no responde el Proyecto. La ausencia de un diagnóstico de base que articule una estrategia, establezca criterios y parámetros de actuación, defina poblaciones meta y objetivos, limita la pertinencia del Proyecto.

- *A nivel de enfoque integral*

En el momento en que se firma en la Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana (1997) la realización del DRI Cotacachi ya existen en Ecuador signos claros de agotamiento del modelo de intervención clásico de los DRI, así como la existencia de cambios profundos en las provincias de la sierra tanto en el ámbito rural como en los sistemas de ciudades medias. Esto es patente en la reorientación del programa gubernamental de desarrollo rural PRONADER que reorienta sus actividades a partir de 1997 hacia una visión de desarrollo local.

A continuación se enumeran seis de las principales deficiencias del modelo integral en relación al Proyecto DRI Cotacachi:

- i) *Énfasis casi exclusivo en lo agropecuario, y de forma general en proyectos que no incorporan una suficiente visión de mercado*

El grado de diversificación de las acciones mediante la incorporación de acciones no agropecuarias no refleja suficientemente la importancia de éstas como fuente de ingresos.



La generalización de la multiocupación es una consecuencia directa de la pérdida de importancia de la actividad agrícola como la fuente principal y exclusiva del empleo rural. El habitante rural se mueve en varias ocupaciones como una estrategia para obtener los ingresos necesarios para la subsistencia de la familia. El Proyecto no se adapta adecuadamente a esta realidad.

Por otra parte, no se han realizado análisis de viabilidad económica de los distintos proyectos. El Proyecto ha actuado careciendo de un conocimiento adecuado de los costes de producción, de los riesgos de las oscilaciones de precios de insumos, sin haber previsto soluciones adecuadas al caso para la comercialización y sobre todo con un desconocimiento profundo de los mercados y las demandas. Tampoco se han analizado los periodos iniciales de inversión y explotación en los que los flujos de caja son negativos, dándose lugar a situaciones de insostenibilidad de las acciones no por falta de rentabilidad, sino por ausencia de capital circulante, o porque los beneficiarios carecían de una visualización previa de los niveles de riesgo que asumían y que encuentran de pronto insoportables cuando se van acumulando esos flujos de caja negativos en los primeros meses o primer año de la puesta en marcha de su proyecto.

- ii) *Insuficiente amplitud de visión del desarrollo local para superar las acciones puntuales y generar procesos de transformación de las sociedades rurales y de las relaciones asimétricas, con un enfoque alternativo que incorpore las lecciones aprendidas del pasado y las nuevas oportunidades*

En el caso del DRI Cotacachi no se incorpora del todo la noción de desarrollo local con la necesaria dinámica rural-urbana. El Proyecto simplemente amplía su actuación a las áreas urbano-marginales de los municipios. Este punto se relaciona estrechamente con lo anterior en lo que se refiere a la comercialización y al crédito, y que no tienen solución si no se integra la visión urbana. Se presenta como excepción, el componente de viabilidad que soluciona en gran medida problemas relacionados con el acceso a centros urbanos.

- iii) *Falta de diagnóstico sobre la migración, sus consecuencias sobre el desarrollo rural y las distintas opciones de salida de la pobreza*

El Proyecto debería analizar en todo momento las distintas repercusiones de la migración. La evaluación constató numerosos ejemplos que reflejaban que no se consideraba, por ejemplo, el decrecimiento de la población.<sup>12</sup>

Por otra parte, se apunta al proceso de erosión de la población rural (sobre todo de los jóvenes y de la población más capacitada) como imparable y el efecto de la emigración al exterior como válvula.

En este sentido, el Proyecto no ha asimilado la falta de interés de la población joven por las disciplinas agropecuarias como salida profesional personal. Lo que se constata por la carencia de alumnos de buena parte de los centros con orientación agropecuaria de la zona de actuación, algunos de los cuales no han podido implantar el segundo ciclo formativo del bachiller agropecuario por la mencionada carencia.

Esta falta de internalización de este aspecto se manifiesta en que la inversión en granjas e invernaderos en centros de formación y escuelas ha supuesto cerca de 25.000 dólares sobre un monto de inversión de proyectos de índole productiva de 225.000, más otros 24.000 dólares para el seguimiento y acompañamiento de dichas acciones, y si bien el objetivo no sólo

era reforzar la capacidad formativa de estos centros sino también mejorar sus capacidades de auto financiación y/o de mejorar la alimentación de los alumnos, el peso de estos presupuestos en el conjunto de las acciones de indole productiva es muy elevado.

iv) *Falta de definición del grupo objetivo y omisión de la heterogeneidad del campesinado y de la pobreza como factor crítico*

Como se ha constatado, existen tres situaciones básicas en la provincia en cuanto a dimensión económica y potencial de la explotación rural familiar<sup>13</sup> que puede ser objeto de la acción del Proyecto:

*Minifundio extremo y hogares sin tierra*,<sup>14</sup> donde no es posible mantener una actividad productiva compleja por falta de superficie: los recursos humanos de la unidad económica priorizan plenamente la venta de su fuerza trabajo fuera de la explotación y consecuentemente no sacrificarán ninguna oportunidad (temporal, incluso de breve duración) frente a los requerimientos de trabajo de la explotación familiar. Se presentan numerosos casos en el sector sierra de Cotacachi, con parcelas de 1.000 a 2.500 m<sup>2</sup> en las que a veces no sólo hay una familia, sino que se presentan casos de *arrimados*.<sup>15</sup> Presenta una fuerte regresión frente a los modos de producción de autosostenimiento campesino.

*Minifundio moderado*: donde es posible llegar a mantener una explotación con suficiente entidad como para ocupar la fuerza de trabajo de algún miembro de la unidad familiar de un modo permanente. Suele presentar una regresión frente a la organización de la producción clásica campesina en algunos aspectos e intentos de organizarse hacia producciones comercializables.

*Colonos de zonas subtropicales*: en general tienen tierra suficiente para su desarrollo; sus problemas están ligados a su condición de colonos (falta de tecnificación y/o capitalización), uso insostenible de los recursos, y/o problemas de infraestructuras, servicios, mercados... la razón para definirlos como objeto de apoyo es su potencial. También, en otros ámbitos, son asimilables a este grupo algunos propietarios medianos existentes en las zonas bajas del valle de Chugá y otros pequeños propietarios en zonas potencialmente regables.

Cada uno de estos grupos presenta diferentes condiciones y las acciones que se deben de aplicar a los mismos deben de estar claramente diferenciadas.

Respecto a la pertinencia en cuanto a la identificación de beneficiarios, cabe añadir que existen deficiencias cuya explicación obedece fundamentalmente a problemas de formulación y diseño: carencia de diagnóstico detallado y objetivos. En consecuencia, se encuentra que lo mismo se trabaja con beneficiarios que pertenecen a zonas de colonos que poseen una media de 20 a 40 Ha de tierra en zonas con potencial productivo (zona de Intag), y varias cabezas de ganado bovino y alguno incluso una tienda en la cabecera cantonal, que con familias en situación de minifundio, desarrollando la misma acción con un diseño indistinto en cuanto a dimensión, objetivo, capital, etc. Un caso ilustrativo son los proyectos de porcino: se introduce cerdo blanco (un animal muy eficiente en cuanto a conversión de carne pero muy exigente en cuanto a alimentación y condiciones higiénico-sanitarias) y se trabaja con grupos en Apuela del cantón Cotacachi-zona Intag y de Buenos Aires del cantón Urcuquí, que corresponden a los mencionados colonos con una dimensión económica notable en el contexto del campesinado de la provincia. Bajo

los mismos presupuestos se trabaja con otros grupos de beneficiarios de condición minifundista en la zona de sierra próxima a Cotacachi, con alta dependencia del trabajo fuera de sus tierras para sostener su unidad familiar.

Por otra parte, se observa que los beneficiarios presentan una alta concentración familiar. Es frecuente que personas de un mismo hogar (habitualmente madre e hija) sean beneficiarios del mismo proyecto o de varias acciones de tipo productivo. Se observa la multi concurrencia de proyectos productivos de naturaleza dispar en un grupo reducido de familias y con la presencia casi continua de los líderes locales.<sup>16</sup>

Otro punto a considerar en la pertinencia es el referente a la adecuación de indicadores claramente verificables. En este punto es preciso señalar que la carencia de un plan de seguimiento y evaluación en la concepción del proyecto han determinado la falta de tales indicadores.

Al valorar la acción del DRI Cotacachi, en numerosas ocasiones, cabe preguntarse si las acciones pretenden mejorar las condiciones de la población pobre. En este sentido es necesario replantear las acciones del Proyecto y diseñar salidas viables para campesinos pobres, incorporando, entre otros, el ingreso extra-agrícola.

- v) *Relacionado con lo anterior, el deficiente conocimiento de los beneficiarios, se traduce en propuestas homogeneizadoras que tampoco valoran las transformaciones de la sociedad rural*

La falta de un diagnóstico detallado y profundo es una de las causas que han llevado a promover acciones que, en su modo de concepción, sólo son viables entre determinados estratos de campesinos, de una forma poco discriminada. El manejo de concepciones no actualizadas sobre las comunidades, su demografía,<sup>17</sup> el trabajo colectivo, el peso del trabajo fuera de las explotaciones y las pautas de organización de la actividad económica en las unidades económicas familiares han introducido debilidades que se han transmitido al conjunto de la acción del Proyecto.

La política de diversificación de las exportaciones ha supuesto la reestructuración del mercado de trabajo y nuevas formas de inserción del campesinado en dichos mercados. Es el caso de las empresas agroindustriales que con la política neoliberal han logrado flexibilizar las formas de contratación de mano de obra y, al mismo tiempo, abaratar sus costes de producción vía contratación temporal. Del lado de los sectores campesinos estos procesos han implicado fuentes precarias de ingresos y, en aquellos casos en donde las empresas agroindustriales se encuentran fuera de sus áreas de residencia, una creciente movilidad espacial de la población. Al mismo tiempo, no sólo se ingresa la mujer al mercado laboral con la venta de bienes y servicios, sino también a los hijos pero a edades cada vez más tempranas.

El Proyecto no ha considerado que la oferta de fórmulas de trabajo en común en los microproyectos no se adapta a la mayor parte de las situaciones reales, si bien buscaba soluciones entroncadas con las culturas indígenas y el papel creciente de los movimientos indígenas en la política del país. Este aspecto ha sido factor causal o coadyuvante de disfunciones y/o fracasos en proyectos de porcino, invernaderos y, en menor medida, de cuyes. Implícitamente el Proyecto ha tendido a corregir este aspecto permitiendo las explotaciones individuales bajo un crédito colectivo, gracias a la resistencia de muchos grupos a adoptar fórmulas comunitarias.

La evaluación consideró erróneo el hecho de valorar modos de producción comunitaria como un patrón reproducible, recuperable o a reforzar en un amplio número de

acciones de índole productiva. Concretamente, se señala que el porcentaje de comunidades, comunas y cooperativas que mantiene tierra comunal como tal es mínimo, por haberse principalmente repartido entre sus miembros, de modo que las comunidades no son unidades reguladoras del uso de los recursos naturales y lo familiar dirige lo productivo sobre lo comunitario.<sup>18</sup> Incluso antes de que las economías familiares de los sectores campesinos se vincularan fuertemente con la economía de mercado (hábitos de consumo, dependencia de recursos monetarios obtenidos fuera de la explotación familiar,...) los modos de producción se habían dirigido al ámbito familiar en la mayor parte de las comunidades, proceso que ya era dominante en las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX,<sup>19</sup> por lo cual, salvo en casos muy específicos, no es realista el promover modelos de microempresas que recurran a un espíritu de trabajo comunitario que ya no se daba en el interior de las comunidades.

Similarmente, como se ha reflejado, la principal fuente de ingresos en muchas familias del ámbito rural es el trabajo fuera de la explotación agraria familiar: en el ámbito urbano o en otros ámbitos rurales con actividades económicas orientadas al mercado. Esta realidad condiciona la disponibilidad real en cantidad, calidad y momento del factor trabajo que los miembros de la familia pueden aportar para un proyecto productivo.

El Proyecto tampoco ha valorado que la innovación productiva o técnica y/o la intensificación choca con las posibilidades reales de dedicación de muchas unidades familiares, lo que supone limitaciones a la replicabilidad, riesgo de fracaso de los proyectos (porcino, invernaderos, tomate riñón, tomate de árbol).

Por otra parte, no se han establecido filtros adecuados para que los grupos solidarios sean realmente homogéneos en cuanto a intereses y/o capacidades. Ello se ha traducido en grupos con diferente capacidad de inversión o aguante respecto de las necesidades de circulante, posibilidades de aportar trabajo, etcétera; requisitos necesarios aunque no suficientes para determinados proyectos con riesgos compartidos y esquemas más o menos cooperativos (porcino en chanchera común, invernaderos sobre parcelas colindantes, invernaderos para trabajo en común o colectivo, cuyes, comercialización en común, recogida de basuras).

Por otra parte, en muchas comunidades se presentan fuertes asimetrías de disponibilidad de recursos por más que todos sus miembros puedan estar en situaciones que pueden ser caracterizadas como de pobreza en diferentes grados, y consecuentemente se presentan distintos objetivos y condicionantes entre los diferentes miembros a la hora de participar en una empresa o microempresa, los cuales se suelen hacer explícitos cuando la misma está constituida y requiere los esfuerzos de los partícipes.

- vi) *La suma de componentes, sin un eje que las articule de manera coherente, conspira contra los objetivos de los proyectos y contra el propósito de lograr la integralidad. La extensa área de cobertura y el gran número de componentes, en relación al volumen de recursos, invita a la dispersión*

La dispersión geográfica y la variedad de proyectos a desarrollar han favorecido una dinámica muy ejecutiva pero poco reflexiva, de modo que no se han articulado ejes claros ni realizado análisis de viabilidad previos a la decisión de emprender determinadas líneas de actuación.

La identificación de acciones concretas ha seguido un planteamiento reactivo, en el que se han conjugado las demandas con las líneas de trabajo ya presentes en la zona llevadas a cabo por otros agentes. La tipología de proyectos productivos y de manejo

de recursos naturales coincide con la oferta de acciones en ejecución de otras organizaciones y donantes presentes en la zona, a excepción de aquellos que presentan una acción muy focalizada (caso de la cooperación belga, centrada en lo productivo en que-serías en las provincias de Imbabura y Carchi).

La extensa área de cobertura que suponen cuatro cantones, o peor aún, la totalidad de la provincia de Imbabura, en relación con el volumen de recursos del Proyecto y la variada gama de acciones, incitan a la dispersión y a la dilución.

vii) *Complementariedad y coherencia con las actividades llevadas a cabo por otros actores (gobierno, ONG y otros donantes)*

Cabe destacar la complementariedad con la ONG Ayuda en Acción presente en el cantón Cotacachi. Dicha organización, previamente a su actuación, había realizado un diagnóstico en este cantón donde había identificado como un problema el tema de la vialidad como prioritario, componente que exitosamente ha llevado a cabo el proyecto DRI Cotacachi.

• *A nivel Subproyecto*

Al trasladar el análisis del enfoque integral del Proyecto a nivel de Subproyecto, se emiten las siguientes apreciaciones en cuanto a la pertinencia.

i) *Subproyecto Productivo*

Se ha valorado que los proyectos productivos en términos globales no eran pertinentes. La ausencia de un diagnóstico de base ha repercutido negativamente en la definición de acciones productivas pertinentes en cuanto a la identificación de los beneficiarios y en el diseño de una respuesta global más adecuada. La dispersión geográfica y la variedad de proyectos a desarrollar han favorecido una dinámica muy poco reflexiva. La falta de análisis de factibilidad previos a la decisión de emprender determinadas líneas de actuación, la carencia de un conocimiento adecuado de la demanda, de los costes de producción, de los riesgos de las oscilaciones de precios de insumos, y de soluciones adecuadas para la comercialización han actuado en detrimento del Subproyecto. Asimismo, al no considerar las potencialidades y diferencias del campesinado y de las distintas zonas de actuación, no se han desarrollado acciones pertinentes ajustadas al objetivo del Proyecto.

ii) *Subproyecto Infraestructura*

En términos generales, el Subproyecto Infraestructura, como herramienta e instrumento de apoyo al resto de componentes, ha sido valorado como el más positivo. Se ha apreciado especialmente el componente vialidad para solucionar el problema del aislamiento (zona de Intag, cantón Cotacachi) favoreciendo así el acceso a otros mercados y servicios, estableciendo ejes para incorporar la dinámica entre el campo y la ciudad, y favoreciendo una visión de los necesarios encadenamientos del desarrollo rural. También se han valorado de forma positiva la rehabilitación de canales de riego y las obras de canalización de agua potable como acciones que mejoran la salud y las condiciones de vida de la población.

La construcción en escuelas, sin embargo, presenta resultados mixtos al no valorar las necesidades, edificar aulas nuevas cuando ya existe otra aula que sólo necesita rehabilitación y no considerar las repercusiones de la migración en términos de reducción de alumnos. Se cita el caso de la comunidad La Florida en el cantón Pimampiro, donde en los

últimos cuatro años el número de alumnos había descendido en un 44% (de 90 a 50 escolares). Durante el desarrollo de Taller DAFO con la Unidad Ejecutora, el personal del DRI reconoció que algunas de las escuelas no eran necesarias y respondían a una demanda de la Dirección Provincial de Educación.

iii) *Subproyecto Social*

El subproyecto social es responsable del componente “microempresas y microcréditos” y de la definición de beneficiarios. El Proyecto DRI Cotacachi realiza “la financiación con microcréditos, la conformación y constitución de microempresas bajo la modalidad de Asociación de Cuentas en Participación, a las que, previa la conformación de Grupos Solidarios, pretende dar cobertura en el ámbito de toda la comunidad y mejorar las condiciones socio económicas de las mismas”<sup>20</sup>.

Como se ha descrito, existen múltiples debilidades con respecto a la identificación de los grupos beneficiarios del Proyecto DRI. El subproyecto señala como criterios de selección de beneficiarios:<sup>21</sup>

i) *Aquellos que se encuentran en el área de influencia del Proyecto*

El área de cobertura del Proyecto es demasiado amplia. Por tanto, esta indicación no constituye un criterio, ni favorece la focalización geográfica.

ii) *Grupos homogéneos y de afinidad productiva, social, territorial, familiar o de servicios*

Se han señalado las carencias a este respecto, tanto en lo que se refiere a los beneficiarios múltiples y del mismo hogar próximo al líder de la comunidad, como a lo que atañe a grupos con diferente capacidad de inversión respecto de las necesidades de circulante, posibilidades de aportar trabajo, etcétera; requisitos necesarios aunque no suficientes para determinados proyectos con riesgos compartidos y esquemas más o menos cooperativos (porcino en chanchera común, invernaderos sobre parcelas colindantes, invernaderos para trabajo en común o colectivo, cuyes, comercialización en común, recogida de basuras).

iii) *Que generen una organización autogestionaria mediante solidaridad grupal*

Se han descrito las deficiencias sobre este punto citando ejemplos de grupos inducidos con escasa motivación propia y no solidarios.

iv) *Los grupos beneficiarios a los que se dirigirá el crédito serán normalmente de escasos recursos económicos, de posesión de tierra o tecnologías*

Este punto no aclara en qué medida se enfoca la acción hacia población pobre con el criterio “normalmente de escasos recursos”. ¿Se implica que no se definen acciones para campesinos pobres sin tierra y sin tecnologías?

El Subproyecto social también es el responsable de la capacitación en fortalecimiento organizativo a las organizaciones campesinas de primer y segundo grado (OSG) y a las organizaciones de administración local, las juntas parroquiales. En lo que se refiere a la OSG, el componente de capacitación también pasa por establecer filtros y proceder a una discriminación positiva de las distintas OSG que proliferan para captar y canalizar recursos. Cabe mencionar, en lo referente a la capacitación, el uso de materiales que no se adecuaban al perfil de los beneficiarios y resultaban excesivamente técnicos.

El apoyo organizativo a las juntas parroquiales es pertinente y ha sido identificado como prioritario. Sin embargo, durante el trabajo de campo no se encontró ninguna parroquia ni alcaldía que confirmara el apoyo del DRI Cotacachi en la elaboración de los Planes Locales de Desarrollo.

Por otra parte, la capacitación que necesitan las distintas juntas parroquiales para el diseño de sus planes pasa por el diagnóstico comunitario, factor que el Proyecto no ha sabido gestionar para sí mismo.

Por último, la evaluación ha valorado la acción del componente salud como de escasa pertinencia en vista del escaso análisis y vínculo con una estrategia de sector. No parece pertinente haber llevado a cabo una campaña preventiva del cáncer uterino o la capacitación de parteras que son de responsabilidad directa y específica del Ministerio de Salud. Asimismo, la creación de botiquines de medicamentos no-genéricos en los subcentros de salud frente a los medicamentos genéricos ya existentes en los centros de salud, no se justifica, además de favorecer una discriminación en cuanto a los beneficiarios que pueden permitirse el coste más alto de estos fármacos de marca.

### *A.3. Pertinencia del DRI Cotacachi frente a otras acciones de desarrollo local*

En el apartado sobre las “experiencias en materia de desarrollo rural” se han descrito acciones que, a diferencia del DRI Cotacachi, se han basado sobre las enseñanzas del pasado y el análisis del contexto actual. Otros actores han elaborado diagnósticos, filtros y criterios y planes de acción con objetivos específicos e indicadores de resultados. Las acciones intentan dirigirse hacia los más pobres. Establecen sus objetivos en función de sus recursos. Algunos plantean sus acciones en función de micro regiones lógicas (como el PROLOCAL) y otros llevan a cabo acciones enfocadas hacia un proyecto específico, como la cooperación belga en el proyecto de las queserías. Disponen de mecanismos y sistemas de seguimiento y de evaluación precisos. En algunos casos se han establecido alianzas estratégicas (como en el PRODEPINE entre el IFAD y el Banco Mundial) y están presentes en redes y grupos consultivos sobre el desarrollo rural en la región como la del IICA – BID – GTZ.

En el caso del DRI Cotacachi, el Proyecto valorado como más pertinente, el de la vialidad, se llevó a cabo con el diagnóstico de Ayuda en Acción. Es el único ejemplo que la evaluación ha encontrado de coordinación de esfuerzos con otros actores externos.

EN CONCLUSIÓN, A PESAR DE LAS NECESIDADES DE ACCIONES DE DESARROLLO RURAL, LA EVALUACIÓN VALORÓ QUE, EN TÉRMINOS GENERALES, EL PROYECTO DRI COTACACHI EN SU CONCEPCIÓN ACTUAL NO ERA PERTINENTE.

## *B. Eficacia*

Al valorar la eficacia la evaluación intentó apreciar si se habían alcanzado el objetivo general, los objetivos específicos de la intervención y los resultados previstos (sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos).

- *La adecuación de los indicadores de beneficio con el fin de medir los objetivos específicos*

Al no existir indicadores verificables definidos con plazos, ni perfiles, ni cifras de beneficiarios directos e indirectos sobre los que se quiere influir, la medición de la eficacia resultó compleja. Si se considera el indicador del plan operativo de 2002: “al término de la ejecución del

Proyecto se han disminuido en un 45% los índices de pobreza y marginalidad en las zonas de intervención del Proyecto en la provincia de Imbabura, en la población rural y urbano marginal,” se afirma que el Proyecto no ha logrado en absoluto su objetivo. Por otra parte, los microproyectos llevados a cabo no siempre son consistentes con la lógica vertical del Proyecto de reducción de pobreza. Existen, por ejemplo, algunos casos de microproyectos productivos que pueden haber logrado los resultados previstos en términos de aumento de ingreso pero que, al no dirigirse a pobres, se demuestran ineficaces para alcanzar el objetivo de reducción de pobreza. Al dirigirse a campesinos más acomodados e incrementar los ingresos de éstos, el Proyecto DRI Cotacachi adquiere un perfil excluyente y actúa en contra de su objetivo general de “combatir las principales causas de marginalidad.” Esto también afecta el objetivo específico de “fomentar la equidad, igualdad y participación social en la provincia de Imbabura.”

A falta de indicadores propios al DRI Cotacachi y al extrapolar algunos de los indicadores del PROLOCAL (que contienen información de base, sobre las condiciones de los beneficiarios pre-proyecto), se establecen las siguientes metas: 80% de los beneficiarios son pobres; 30% de los individuos que participan en el proceso de elaboración de los planes son mujeres; el nivel de ingreso de los beneficiarios de proyectos productivos mejora en un 15%. La evaluación ha comprobado que el Proyecto DRI Cotacachi no cumple o no persigue metas aproximativas.

Por otra parte, la definición y cómputo de beneficiarios es inadecuada debido a un cómputo múltiple de los beneficiarios como consecuencia de la organización en micro-proyectos; es decir, un mismo beneficiario de diversas acciones es contabilizado varias veces como tal.

A continuación, se resumen las apreciaciones de la evaluación en distintos micro proyectos.

Se visitaron los siguientes proyectos productivos en centros educativos:

- Granja Integral Agropecuaria del Colegio Chaltura
- Apoyo a la comercialización de cultivos protegidos en el ITEICC
- Granja Integral Agropecuaria Pucei Quitumba
- G.I.A. José Peralta
- Invernadero en la Unidad Educativa de La Florida
- Planta de Procesamiento de Frutas en el Colegio Apuela
- Proyecto de Taller Confección Colegio Eugenio Espejo de Urcuquí

Salvo en el ITEICC, Instituto Tecnológico del Cuero de Cotacachi, en ninguno de los centros visitados la producción o los ingresos suscitados se dedicaban a complementar la alimentación de los alumnos como se sugiere en las fichas de proyecto correspondientes. Las explicaciones dadas por los responsables de los centros sobre los recursos generados por las actividades fueron:

Granja Integral Agropecuaria del Colegio Chaltura: los recursos se destinaron a pagar el salario del encargado de la granja, recursos adicionales para el centro y para financiar las prácticas de los alumnos. La mano de obra de los alumnos no se retribuía.

Apoyo a la comercialización de cultivos protegidos en el ITEICC: los recursos se destinaron a pagar salarios de los trabajadores encargados de la granja, a mejorar la alimentación del internado y de los profesores, y para el funcionamiento del centro.



Granja Integral Agropecuaria en Quitumba de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Ibarra (PUCE-I): el microproyecto no estaba en funcionamiento ya que se construyó en terrenos de la Curia y el Obispado los reclamó una vez hecha la inversión, por tanto no se pudo llevar a buen término. El propósito del Proyecto era disponer de fuentes de ingreso adicionales para el financiamiento de la Universidad y la mejora de las prácticas de los estudiantes. La PUCE es una de las universidades privadas de más prestigio del país.

G.I.A. José Peralta: se trata de un colegio de bachillerato técnico agrario. Los ingresos se dedicaban a financiar parte del funcionamiento del centro. La mano de obra de los alumnos no se retribuía. Todo lo financiado por el DRI Cotacachi mostraba un claro estado de abandono y de descuido. No había pollos y el criadero de cuyes estaba al 5% de su capacidad.

Planta de Procesamiento de Frutas en el Colegio Apuela: no estaba en estado de funcionamiento aunque los responsables declararon estar en pruebas. Indicaron que además de servir para que los alumnos hicieran prácticas de comercialización, podría suponer una fuente de ingresos para el centro y los alumnos. Los alumnos corresponden a población de la cabecera cantonal y aledaños, hijos de propietarios con extensiones medias de 20 Ha.

Proyecto de Taller Confección Colegio Eugenio Espejo de Urcuquí: el Proyecto no tuvo éxito. Su enfoque era financiar con el Proyecto la actividad del centro.

En ninguno de los casos anteriores pueden considerarse a los alumnos como mayoritariamente o significativamente pertenecientes a grupos de pobres. La Universidad se orienta a las clases acomodadas. EL GIA José Peralta se dirige básicamente a hijos de agricultores y ganaderos cuya propiedad media es de 20 Ha. El colegio Chaltura tiene problemas de alumnado porque se encuentra en un medio más urbano que rural y los jóvenes no quieren dedicarse al campo, pero su alumnado corresponde más a hijos de pequeños propietarios que tienen extensión suficiente para dedicarse a la agricultura, muy por encima de la media. El ITEICC es un centro de formación profesional superior. Las tasas de escolarización secundaria y superior sugieren que los alumnos de este tipo de formación se encuentran, en su mayoría, fuera de los niveles de pobreza de consumo.

En el Colegio Apuela los alumnos corresponden a población de la cabecera cantonal y aledaños, hijos de propietarios con extensiones medias de 20 Ha. En el caso del colegio Eugenio Espejo, su alumnado corresponde a población que en una gran parte se encuentra en niveles de pobreza de consumo, pero no en niveles de pobreza extrema.

El Proyecto de *Fomento a la Granja Integral de la Ordein* se dirigía a una ONG, cuyos miembros no se encuentran en situaciones de pobreza, de hecho en el momento de la visita a la granja, era patente un notable estado de abandono, debido a que los miembros se dedican a sus actividades particulares y no atienden la granja, que es algo secundario para ellos.

La evaluación no pudo determinar la cifra de beneficiarios de los distintos microproyectos por existir familias beneficiarias de varios proyectos. Se anotó este caso en al menos 16 proyectos productivos que se exponen a continuación.

Proyectos de El Inca de Pimampiro: es una comunidad culturalmente mestiza, que tiene proyectos que arrancan del DRI Imbabura. Hay varios proyectos cuyos beneficiarios pertenecen a las mismas familias, que corresponden en general a los dirigentes:

- Apoyo Artesanal a Madres de Familia de el Inca
- Consolidación de Explotación Apícola en el Inca (apoyo a un proyecto del DRI Imbabura)

- Crianza y Engorde de Cuyes en Pimampiro y su continuación bajo la denominación Consolidación de Especies Menores en el Inca

En el Proyecto apícola se encuentran el presidente de la Junta de Aguas y el anterior presidente de la Junta de Aguas. Sus esposas y la hija de uno de ellos participaban en el Proyecto de cuyes y también en el de artesanía. Los beneficiarios tenían entre 1 y 4 hectáreas en regadío (acequia la Esperanza de El Inca rehabilitada por el DRI Cotacachi).

*Familias de la Asociación Palahuco en La Florida de Pimampiro:* es un grupo de beneficiarios que parte del DRI Imbabura. De esa etapa anterior del DRI Imbabura, según declararon los beneficiarios, con un Proyecto de cebado de toretes (novillos) reunieron un capital de unos 6.000 dólares que deseaban reinvertir en un Proyecto de Ecoturismo, de ahí formaron la asociación y comenzaron con el Proyecto en 1999. Las mujeres de las familias formaron un grupo solidario que inició un proyecto de cuyes y posteriormente una tienda que esperan sirva de complemento al Proyecto de ecoturismo. Adicionalmente, el invernadero de la escuela, según manifestaron, es manejado por los padres de los alumnos. Los cuatro proyectos son liderados por las mismas familias. Las condiciones de las viviendas no son buenas, pero cuentan con electricidad y televisor, los cuyes los crían en la misma dependencia que sirve de cocina para que estén más calientes. Parte de los beneficiarios pueden estar en niveles de pobreza de consumo pero no en situación de pobreza severa o extrema. Corresponden a los propietarios con suficiente tierra para mantener la unidad familiar. En la comunidad en cuatro años el número de niños en la escuela se había reducido a casi la mitad, como consecuencia de la emigración, fundamentalmente de las familias sin posibilidades de obtener ingresos suficientes (sin tierra o con muy poca tierra) en la zona.

- Plan de Ecoturismo en Pimampiro (Puruhanta)
- Local Comercial del Grupo Solidario de Mujeres de La Florida
- Crédito para Grupo Solidario de Mujeres de La Florida (Cuyes)
- Invernadero en la Unidad Educativa de La Florida

*Grupo solidario de jornaleros y aparceros de La Florida de Pimampiro:* es un grupo de 14 varones que proviene igualmente del DRI Imbabura. Comenzaron con créditos para arrendar tierras para cultivo de papa y financiar el circulante del cultivo, y también recibieron ayuda para comprar alguna vaca. Carecían de tierra o disponían de una cantidad mínima cedida por los padres (menos de un cuarto de Ha). Han formado una especie de cooperativa que es capaz de disponer de fondos propios y dar crédito a los socios. Al iniciarse el DRI Cotacachi volvieron a obtener crédito para el cultivo de papas, posteriormente obtuvieron apoyo para criar cerdo blanco (12 miembros), criando cada uno un reproductor y sus respectivas camadas con éxito, y han pasado a regentar un pequeño molino financiado con crédito puro por el DRI. Este Proyecto incluye la construcción de un edificio que además del molino albergará almacenes y las oficinas del grupo. Es un caso de éxito atípico en el contexto del DRI Cotacachi en el que beneficiarios en situación de pobreza mejoran sus condiciones de vida.

- Explotación de Cerdos en La Florida
- Mejoramiento de la Producción de Papa en La Florida
- Molino de Granos en La Florida

*Actuaciones de promoción de cultivos y comercialización en Cuellaje zona de Intag:* se trata de varios proyectos de invernaderos y plantaciones de tomate de árbol y la creación de un centro de acopio para la posterior comercialización conjunta. Los beneficiarios reciben apoyo para proyectos de promoción de cultivo bajo invernadero, de apoyo al cultivo del tomate de árbol, cuando surgen los problemas con el cultivo del tomate de mesa, y mediante el intento de crear una especie de cooperativa de comercialización.

- Créditos Producción Frutales El Rosario
- Crédito Microempresarial La Esperanza
- Construcción Centro de Acopio Cuellaje
- Crédito para Grupo de San Joaquín
- Fomento a la Comercialización de Cultivos Bajo Invernadero en Cuellaje

Los beneficiarios son propietarios medianos de entre 10 y 60 Ha de tierra. La situación de los beneficiarios del resto de los proyectos productivos se resume en la siguiente tabla. De los 20 proyectos enumerados a continuación, solamente uno contempla a beneficiarios en situación de pobreza extrema y más de la mitad se dirigen a beneficiarios cuyas necesidades básicas ya se encuentran satisfechas y no son considerados como pobres. Se recuerda que, según el SIISE, alrededor del 80% de la población rural en Ecuador tiene sus necesidades básicas insatisfechas.

NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS*	PROYECTO	OBSERVACIONES
Sí	Apoyo Crediticio en Buenos Aires (Tomate de Árbol)	Propietarios de tamaño medio (20 Ha)
Pobreza de consumo	Difusión de Crédito en Especies Menores en Cahuasqui y Consolidación del Crédito en Animales Menores en Cahuasqui (Cuyes)	Propietarios de entre 2 y 5 Ha. Pobreza de consumo
Sí	Crédito para Grupo Solidario Mariano Acosta (Invernadero)	Propietario de tamaño mediano que compra la participación de otros 2
Pobreza de consumo	Crianza de Caracoles en la Esperanza de San Roque	Minifundio. Pobreza de consumo
Pobreza de consumo	Fomento a la Artesanía mediante Crédito en Especie en San Roque	Vivienda del presidente del grupo, dos plantas de 90 m <sup>2</sup> cada una
Situación mixta: Sí + Pobreza de consumo	Fomento a la Producción Agrícola en Santa Berta	Propietario de la tierra, si tiene necesidades cubiertas, como ve riesgo alto e ideas poco claras se retira del proyecto
Pobreza de consumo	Levante de Toretes en la Parroquia Cahuasqui	Propietarios de entre 2 y 5 Ha. Pobreza de consumo
Sí	Producción y Comercialización de Café Orgánico en INTAG	Propietarios medianos de zona de colonización
Situación mixta: Sí + Pobreza de consumo	Local de Comercialización Los Óvalos	Algunas beneficiarias con pobreza de consumo
Sí	Manejo de Bosque para Ecoturismo en Quitumba y Peribuela y Plan de Ecoturismo en Quitumba y Peribuela	Propietarios de 2 a 5 Ha. En parte con regadío
No Pobreza extrema	Crédito para Grupo Solidario de Nueva América	Preclaristas en zona alta
Pobreza de consumo	Cultivo y Comercialización de Mora en Los Óvalos	Minifundio con riego. Pobreza de consumo

(Continúa →)

NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS*	PROYECTO	OBSERVACIONES
Sin datos	Crédito microempresarial Chapi	Beneficiarios no entrevistados
Sin datos	Mejoramiento de cultivos en Arrayanes	Beneficiarios no entrevistados
Sí	Mejoramiento de la producción de los cultivos en Cotacachi	Propietarios de entre 2 y 5 ha. en zona donde la propiedad media es inferior a 0,5 ha.
Sí	Explotación porcina en Buenos Aires (Porcino)	Beneficiarias viven en la plaza del pueblo, tienen más de 20 ha., crían terneros para engorde
Sí	Fomento a la microempresa en Apuela (Porcino)	Presidenta del grupo tiene una tienda grande en la plaza del pueblo. Esposas de propietarios medianos.
Sí	Proyecto porcino Cotacachi - Piava San Pedro	Según informe de una cooperante los beneficiarios no atienden al ganado, tienen una persona asalariada (no socia) para su cuidado.
Sí	Proyecto porcino Turucu - Cotacachi	Familias de dirigentes indígenas en una zona pobre de Cotacachi
Sí	Crédito solidario a voluntarios de salud (implementación de invernadero)	

\* Basado en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la CEPAL

En términos de resultados en relación con aumentos de ingreso, se anotan los siguientes casos de fracasos muy evidentes de proyectos productivos:<sup>22</sup>

- Crianza de Caracoles en La Esperanza de San Roque
- Proyecto Porcino Turucú - Cotacachi
- Fomento a la Microempresa en Apuela (Porcino)
- Fomento a la Producción Agrícola en Santa Berta
- Granja Integral de la Ordeín
- Cría de Pollos en las Granjas Integrales: la cría de pollos fue abandonada en todos los casos, independientemente del éxito o fracaso general de los microproyectos
- Centro de Acopio de Peñaherrera
- Invernadero de los Voluntarios de Salud (UNORCAC)
- Proyecto Porcino Cotacachi - Piava San Pedro
- Proyecto Porcino Cotacachi - Jata Rishun
- Cultivo de Frutilla en Chilcapamba

Además, hay que considerar los proyectos de reforestación no realizados por no identificar los conflictos de lindes: Morlanes y Chilcapamba en el cantón Cotacachi.

• *El nivel de consecución de los servicios y/o productos previstos en el Proyecto*

Los resultados de la evaluación indican que, mayoritariamente, los beneficiarios han recibido los bienes y capitales previstos como aportación del Proyecto DRI Cotacachi, con los desfases o retrasos que pueden producirse en un proyecto de estas características. En cambio, los proyectos referentes a servicios de apoyo, de acompañamiento y de asistencia técnica, necesarios para el desarrollo correcto de los microproyectos, no han sido dados ni en cantidad suficiente ni adecuadamente.

Por otra parte, se señalan que ciertas acciones que figuran como ejecutadas, no se han llevado a cabo. La evaluación constató al menos seis casos.

Un subcomponente que se ha mostrado claramente deficiente en sus realizaciones es el de manejo de recursos naturales en lo que se refiere a reforestación, donde de cuatro acciones previstas se realizó una (se suspendieron las previstas en Morocho y Chilcapamba como consecuencia de que las tierras donde se iba reforestar tenían problemas de lindes, y otra prevista en el Cerotal por la cancelación del convenio con PRODEPINE y la Confederación de Comunidades Indígenas de Antonio Ante).

En cuanto a capacitación insuficiente y no apropiada, se presentan como ejemplos los siguientes casos de proyectos:

- En los proyectos de ecoturismo los responsables del DRI Cotacachi manifestaron que estaba prevista una capacitación por parte de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (PUCE) a los beneficiarios en temas de atención al público, hostelería, etc. No sólo no se ha llevado a cabo la capacitación, sino que en la entrevista con los responsables de la PUCE manifestaron no tener ningún compromiso de realizar ningún tipo de capacitación. Tampoco existía ninguna especificación sobre el contenido ni el alcance de dicha capacitación en la documentación del Proyecto. Sí que se había realizado una gira para visitar proyectos de ecoturismo comunitario. No había ningún guía formado en el marco de ninguno de los dos proyectos, aunque sí estaba identificada la necesidad. Los proyectos de ecoturismo operaban a niveles muy preliminares con la visita esporádica de algún grupo.
- En los proyectos de porcino, la capacitación no alcanzó a todos los grupos y no fue un requisito para el comienzo de la actividad. La capacitación no fue adecuada como se desprende de los mismos informes existentes. Los problemas demuestran que no se dio una capacitación suficiente a los beneficiarios, que la misma se dio, en muchos casos, con los proyectos ya en funcionamiento desde hacía bastantes meses y cuando ya se habían presentado problemas importantes. De los mismos informes se desprende que no existe posibilidad física de dar el seguimiento y acompañamiento adecuado debido al elevado número de microproyectos a cubrir y acciones a desarrollar. De los materiales aportados por el DRI se puede comprobar que el tríptico elaborado sobre porcino con consejos sobre alimentación y manejo de porcino es inadecuado.
- Otros materiales como manuales sobre invernaderos o gestión y formulación de proyectos, son inadecuados para la mayor parte de los beneficiarios. Éstos son refritos de manuales o documentos enfocados a personas con formación media-superior.
- No se elaboró ningún material ni se impartió capacitación específica sobre riego en cultivos protegidos. En el invernadero del grupo solidario Mariano Acosta se encontró que gran parte de las plantas presentaban un estado sanitario deficiente, con problemas que de *visu* correspondían tanto a virosis como a problemas de encharcamiento por mal manejo del riego.
- Por otra parte, se celebró un taller sobre medios de protección y seguridad en el uso de fitosanitarios, en el que por las fotografías que se tomaron del mismo se utilizaban en la demostración equipos de protección homologados en cualquier país desarrollado y de calidad, pero fuera del alcance de la capacidad de pago de los beneficiarios medios del Proyecto. El tema es muy importante, y precisamente por ello se debe buscar una capacitación que se centre en el contexto y aporte soluciones viables.

- *El nivel de cambio en los comportamientos de las organizaciones de los beneficiarios o grupos a varios niveles; hasta qué punto los acuerdos institucionales y características han producido las mejoras planificadas (en comunicaciones, productividad, habilidad para generar acciones que conlleven desarrollo económico y social)*

En cuanto a las instituciones y organizaciones, la evaluación ha valorado que la acción del DRI Cotacachi no ha favorecido los cambios necesarios a nivel de comportamiento. Se ha desaprovechado en gran medida realizar posibles mejoras relacionadas con los principios de buen gobierno: el diagnóstico participativo con el enfoque pro-pobre, de medio ambiente y de género. El Proyecto ha firmado convenios con la mayoría de las instituciones (municipios, Consejo Provincial) presentes en la provincia. Son convenios que se firman al inicio del año del plan operativo anual y sólo establecen un marco general de relaciones. Para aportar cambios reales, el Proyecto debería dejar de promover comportamientos clientelares y dejar de respaldar proyectos cuyos beneficiarios se centran en los líderes de las comunidades. En relación a este punto, se reitera la necesidad de analizar las distintas organizaciones (principalmente las OSG) y de proceder a una discriminación positiva.

Sin los necesarios análisis de factibilidad tampoco se difunde la necesaria visión de mercado y de dinámicas campo-ciudad que conlleven el desarrollo económico y social.

Los acuerdos institucionales y convenios celebrados con las universidades para capacitación y apoyo a diversos proyectos (ecoturismo, por ejemplo) han dado resultados mediocres en cuanto a resultados. Los celebrados con la Universidad Técnica del Norte fracasaron, tanto por la situación interna de la Universidad como porque los alumnos no estaban dispuestos a continuar los trabajos asignados una vez que tuvieron un conocimiento pleno de lo que se les exigía. En cuanto a la capacitación prevista en los convenios con la Pontificia Universidad Católica de Ecuador, sede Ibarra (PUCE-I), realmente no se ha concretado en acciones relevantes.

No obstante, se destaca como punto positivo el efecto dinamizador del subproyecto infraestructura con respecto al resto de las instituciones, traducándose en “apoyos reales” (transporte de materiales) a las acciones emprendidas bajo la iniciativa del DRI Cotacachi.

- *La adecuación de los supuestos y las hipótesis a nivel de resultados, la intervención de factores externos no previstos, el grado de flexibilidad de la gestión del Proyecto y de adaptación con el fin de asegurar que los resultados alcanzaran el objetivo*

En términos generales, al carecer de la necesaria visión de la problemática del desarrollo rural y no realizar estudios, el Proyecto no ha captado la intervención de factores externos y, por tanto, no ha adaptado su acción. Esto se refleja, por ejemplo, en la falta de análisis sobre las repercusiones de la migración (en relación con las aulas construidas en centros que se vacían y la emigración de jóvenes capacitados), la reducción de la importancia de las actividades agropecuarias y la transformación de la sociedad rural. Como otro tipo de caso, en referencia a los microproyectos productivos, se señalan las hipótesis excesivamente optimistas de los precios de mercado con las posteriores complicaciones.

No obstante, la gestión del Proyecto ha sido flexible para evitar mayores problemas relacionados con la menor y/o retrasada aportación de la contraparte local. También ha gozado de la flexibilidad necesaria para modificar proyectos, en concreto, cuando logra detectar la necesidad.

• *Si cualquier problema a este nivel fue debido a no tener en cuenta las cuestiones transversales como la igualdad de oportunidades (enfoque de género), medio ambiente, y reducción de la pobreza durante la fase de ejecución*

Se ha descrito como principal debilidad del Proyecto la ausencia de diagnóstico. Ello ha contribuido negativamente a la realización de los objetivos del Proyecto al no disponer, por ejemplo, de información desglosada por sexo, ni por etnia, nivel de vida, que hubiera permitido un mejor conocimiento sobre la población y, por tanto, una estrategia de enfoque de igualdad de oportunidades y de reducción de pobreza. Un diagnóstico detallado con un análisis profundo de las causas de la pobreza habría permitido una focalización más adecuada de la actuación del Proyecto y resultados más eficaces. La falta de atención del Proyecto a estos aspectos explica en gran medida el fracaso del mismo en cuanto a resultados y en lo que se refiere a cambios de comportamiento.

El Proyecto tampoco ha internalizado en su identificación y formulación el eje transversal del medio-ambiente, de lo cual se derivan pérdidas de eficacia. Un caso es el del puente en construcción en el camino que va a Junín (zona de Intag), cuyo andamiaje, encofrado y armaduras de acero fueron arrastrados por una crecida cuando no se había fundido el tablero. En ese caso se observa que para hacer un puente más económico y de menor longitud se ha avanzado con los muros del puente hasta reducir la sección original del río a la mitad, consecuentemente el río se ve obligado a crecer a su paso por ese puente.

En el caso del riego con el canal Córdova – Chugá, es muy posible que los resultados esperados no se puedan lograr, dado que no se han tenido en cuenta las limitaciones que existen en la zona y mucho menos se ha evaluado el impacto ambiental de esa puesta en marcha del riego, en un territorio con pendientes de hasta el 30%.

EN TÉRMINOS GLOBALES, EL PROYECTO HA SIDO DE ESCASA EFICACIA AL NO LOGRAR AVANZAR EN LA REDUCCIÓN DE POBREZA, CON UN ENFOQUE GENERALMENTE EQUIVOCADO Y CON EXCESIVAS EXPERIENCIAS DE PROYECTOS NO EXITOSOS.

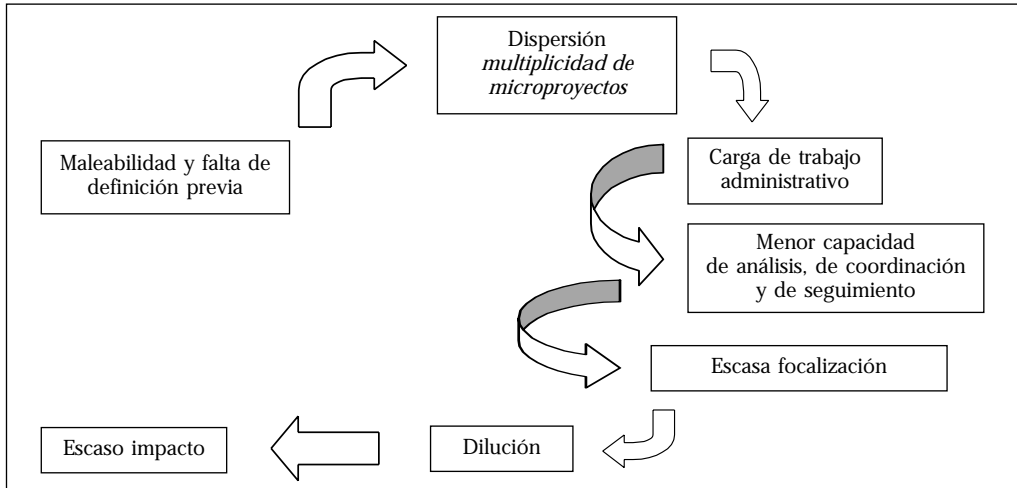
### *C. Eficiencia*

A nivel general, puede afirmarse que la gestión diaria del DRI Cotacachi ha sido satisfactoria dado el volumen de trabajo al que debe hacer frente el equipo de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP). Sin embargo, al no operar sobre la base de un diagnóstico, la gestión diaria se ve afectada por el menor nivel de planificación y la respuesta inmediata a la hora de materializar las actividades. La falta de análisis y de criterios y de definición previa conlleva una respuesta reactiva dotada de maleabilidad.

La gestión cotidiana de los recursos y el trabajo del equipo se organiza bien con establecidas rutinas de visitas a las diferentes zonas por parte de los responsables de zona y componente, que aprovechan los vehículos del Proyecto para la movilización de un grupo de técnicos y coordinan sus visitas respectivas.

Por el contrario, no ha habido ninguna respuesta efectiva a los costes derivados de la continua expansión-dispersión geográfica y sectorial de la acción del Proyecto mas allá de la de eliminar o reducir las tareas de seguimiento, auto evaluación, formulación, identificación de acciones, bien sea por reducción global de las mismas, bien por transferencia a terceros. El propio enfoque de introducirse en la acción de las instituciones seccionales ha favorecido esa línea de respuesta al problema.

## La falta de focalización previa como factor negativo en el Proyecto DRI Cotacachi



El tiempo del personal técnico dedicado al transporte es muy elevado, no como consecuencia de la lejanía de los puntos de acción sino por la extensión y la dispersión de la intervención. Este aspecto no sólo no ha sido corregido por el equipo sino que con el tiempo se ha incrementado. Consecuentemente también los costes de combustible y la repercusión correspondiente a medios de automoción por unidad de inversión o servicio prestado son elevados.

La dispersión sectorial y geográfica implica no contar con expertos suficientemente cualificados en cada aspecto de las acciones desarrolladas y no cubrir suficientemente las áreas geográficas. La falta de capacidad sectorial es especialmente visible en las actividades consideradas paralelas como la salud y la educación. Existen otras organizaciones con mayor capacidad y especialización para llevar a cabo programas en estos sectores con más eficiencia.

La opción de reducir actividad en determinadas tareas como respuesta a la sobrecarga de trabajo ha resultado especialmente negativa al afectar a tres aspectos clave para el éxito de los proyectos:

- Capacitación a los beneficiarios.
- Acompañamiento en las sucesivas etapas.
- Seguimiento.

Respecto de la capacitación, los materiales elaborados internamente no son adecuados para la mayoría de los destinatarios de los mismos, tanto por los contenidos como por su tratamiento o la técnica de su presentación. En algunos se nota que se ha recurrido a materiales orientados a técnicos.

Igualmente, por los problemas señalados en los diferentes proyectos productivos, se detecta que la capacitación recibida por los beneficiarios no ha sido suficiente, ni en muchos casos adecuada; además de no haber evaluado las necesidades de capacitación y acompañamiento derivados de opciones productivas que pueden suponer un cambio tecnológico o productivo



profundo. Así, se ha observado en algún invernadero con plantación de tomate, arrollamiento de hojas y necrosis apicales incipientes, como también otros signos de exceso de humedad en el suelo que en conjunto indicaban que el agricultor no tenía todavía un dominio suficiente del riego y el manejo del invernadero. Los estados fitosanitarios de algunas plantaciones y los comentarios referidos a las causas y tratamientos aplicados denotan la necesidad de un mayor apoyo en esos aspectos de un modo prolongado y constante.

En otros casos ha sido la introducción de animales selectos de especies que los campesinos ya criaban (cuyes y ganado porcino) donde las prácticas de los mismos o los problemas registrados denotan, además de problemas en la adecuación de la acción a las necesidades o capacidades de los beneficiarios, carencias en la capacitación y el acompañamiento. De la entrevista mantenida con beneficiarios de un proyecto de cuyes de Cahuasquí, se concluía que los animales tenían una elevada mortalidad porque mantenían un sistema de cría inadecuado para animales selectos, que desconocían cómo tratar las enfermedades, y que el seguimiento era poco frecuente.

El acompañamiento y seguimiento ha sido inferior al requerido, así fue reconocido por los propios técnicos en el taller DAFO y en gran medida consecuencia de la imposibilidad de atender a tantos proyectos y tan desperdigados geográficamente. Esta carencia se subrayó en las entrevistas con responsables de granjas integrales (Peñaherrera, Instituto del Cuero, Colegio Chaltura). Lo mismo se desprende de los informes sobre el porcino, fue señalado por los beneficiarios de varios proyectos de porcino (Apuela, Turuco), y se constata en el proyecto de reforestación y agroforestería con PRODEPINE y CCIAA en Antonio Ante, y los de recolección de basura en varios núcleos de Intag.

En cuanto al manejo del componente microcrédito, cabe señalar que la Unidad Ejecutora no ha realizado una separación entre los servicios técnicos y los servicios financieros, lo que ha contribuido a confusiones en el manejo administrativo. No se ha valorado suficientemente la posibilidad de gestionar el componente de crédito a través de instituciones financieras como práctica más ortodoxa. Otros donantes, como la Comisión Europea, la Cooperación belga y las ONG delegan la gestión del crédito a instituciones intermediarias.

La organización en subproyectos y componentes ha facilitado la asignación de responsabilidades claras sobre cada acción, pero tal como se ha entendido en el Proyecto, ha dado lugar a que la acción interdisciplinaria haya sufrido notablemente. La muestra más patente de ello es que *proyectos netamente productivos han estado dirigidos hasta el presente por el componente social*. Este aspecto había sido ya identificado por el propio equipo del DRI Cotacachi; en el Plan Operativo Anual (POA) 2002 se realizó el traspaso al componente productivo de esa responsabilidad. Sin embargo, los proyectos de "generación de empleo alternativo" continúan siendo responsabilidad del subproyecto social.

Globalmente, se ha valorado que el sistema administrativo en lo referente a la elaboración mediante microproyectos múltiples no resulta eficiente. El término microproyecto se utiliza para referirse a prácticamente toda actividad. No resulta eficiente diseñar una ficha de microproyecto para cada actividad de seguimiento y de consolidación con el consumo de tiempo que esto implica. Se generan fichas de microproyecto para acciones que constituyen de facto un único proyecto con el original, que indica una operativa dificultosa. Además de consumir tiempo y papel, dificulta la tarea de seguimiento, de visión global e integral. Se concluye, por ejemplo, que no resulta eficiente diseñar una ficha de microproyecto para cada una de las actividades de cría de cuyes por grupo beneficiario, y que resulta más apto elaborar un proyecto productivo de cuyes global y, por consiguiente, la elaboración de una única ficha de microproyecto, que además refleje las condiciones globales de oferta y demanda.

La información generada por el propio proyecto no es fácilmente recuperable, la misma se pierde en términos de uso porque no está sistematizada. Ésta es una de las causas de falta de retroalimentación y un motivo de sobrecarga de trabajo para obtener una explotación pobre de la información acumulada. Esto fue constatado numerosas veces a lo largo de la misión de evaluación como consecuencia de las consultas o peticiones de información que se realizaron.

El Proyecto DRI Cotacachi no cuenta con un verdadero sistema de seguimiento y de evaluación. La información de gestión es una herramienta esencial para un buen funcionamiento, y para que cumpla este objetivo, debe primar la calidad sobre la cantidad. Actualmente, la UEP produce un volumen considerable de información, es decir, informes que carecen de calidad en cuanto a los contenidos esenciales que deben considerarse como prioritarios para que sirvan como una herramienta útil de gestión y de seguimiento de sus acciones. Los documentos producidos no contienen elementos tan básicos como la fecha de elaboración de los mismos, no indican fechas de inicio de actividades, ni plazos para el logro de resultados. No obstante, cabe reseñar que la UEP, desde el año 2001 ha incorporado nuevos elementos de información en las fichas de microproyecto que permitirán un seguimiento más adecuado de sus acciones.

- *Relaciones-coordinación con autoridades locales, instituciones, beneficiarios y otros donantes*

Los beneficiarios en general han participado bajo la modalidad de “mingas,” lo que ha favorecido la apropiación por parte de los beneficiarios de las obras realizadas por el Proyecto.

Como se ha descrito, ciertos convenios establecidos no han resultado eficientes. Las instituciones seccionales (Consejo Provincial, Municipios) no siempre han aportado lo previsto o en la fecha necesaria; esto ha inducido retrasos, pero en general el Proyecto ha sido capaz de manejar esos aspectos con bastante solvencia, si bien ha requerido de una sobrecarga sobre los recursos humanos. Medido en el contexto local cabe señalar que el resultado es muy notable: el DRI es visto en la realización de infraestructuras, incluidas las de índole productiva, como una garantía de su ejecución y como un elemento dinamizador de los plazos.

Los recursos que le correspondía aplicar al Ministerio de Bienestar Social no han sido proporcionados en las cantidades comprometidas ni en los plazos. La dirección de la unidad ejecutora consiguió establecer una operativa que ha permitido estabilidad de personal y disponibilidad de recursos para operar en todo momento.

Las acciones del Proyecto DRI Cotacachi de tipo infraestructural han tenido un papel dinamizador logrando movilizar recursos de distintas autoridades locales. No obstante, estas acciones también han sufrido la carencia de un trabajo más interdisciplinar, normalmente previsto bajo el área social.

Por otra parte, en el ámbito provincial, no existe actualmente ningún mecanismo de coordinación formal entre los diversos agentes ejecutores de proyectos de cooperación. Conviene mejorar la coordinación para compartir esfuerzos en tareas comunes y utilizar las ventajas comparativas de los diferentes actores que desarrollan acciones del mismo tipo o similares en la zona o zonas aledañas. Es significativo que haya un gran número de organizaciones desarrollando acciones de cría de cuyes, porcino, invernaderos para hortícola, huertos hortofrutícolas, y que no se haya dado una especialización de tareas y reparto de esfuerzos. Esto lleva a que los estudios de viabilidad y mercado, la capacitación, y otras tareas que son costosas para un número pequeño de acciones se repitan o no se puedan abordar con rigor en su totalidad. Más significativo aún es que todos esos agentes sigan trabajando en líneas que demuestran poca eficacia, con tasas elevadas de fracaso generalizadas para la mayoría de los agentes en actividades concretas de tipo productivo: porcino, invernaderos.

Los agentes de desarrollo reciben por separado las peticiones de las organizaciones campesinas, comunidades, lo que multiplica el trabajo de análisis y produce a veces un proceso de pugna por parte de los beneficiarios que no puede ser entendido como un fortalecimiento de los mismos, sino como un efecto perverso del gran número de organizaciones presentes en la zona y de la descoordinación.

• *Los costes y la optimización de recursos: el grado de justificación de los costes del Proyecto en relación con los beneficios generados, en comparación con proyectos similares u otras actuaciones alternativas, teniendo en cuenta las diferencias contextuales*

En términos generales, la gestión financiera del DRI Cotacachi ha sido muy eficiente, especialmente en la época que transcurrió entre el inicio del proyecto y la implantación del dólar como moneda del país. La Unidad Ejecutora consiguió mantener el poder adquisitivo de los fondos recibidos, e incluso lo incrementó mediante una adecuada programación de pagos y desembolsos y una política acertada de cambios de divisa y depósitos remunerados de los fondos transferidos. Por otra parte, la programación y gestión de las necesidades de compras ha sido aprovechada para obtener precios favorables y economías al agrupar las compras y realizar concursos.

Sin embargo, en relación con los resultados, es razonable pensar que, principalmente, salvo en el caso de los componentes del subproyecto infraestructura de vialidad, riego y drenaje y de saneamiento ambiental, en términos ponderados los beneficios generados han sido muy escasos o nulos y no han justificado la inversión. Los componentes de riego y drenaje, saneamiento ambiental y vialidad representan aproximadamente el 18% de la inversión del Proyecto

A título indicativo, se proporciona en el cuadro siguiente una comparación entre el DRI Cotacachi y las previsiones presupuestarias del PRODEIN y del PROLOCAL. En el caso del PROLOCAL, la envergadura del Proyecto supone economías de escala en relación a los costes administrativos. Sin embargo, resulta significativo que el PROLOCAL destine 25% de su presupuesto a tareas de consultoría y de capacitación.

	ADMINISTRACIÓN	PRODUCTIVO	INFRAESTRUCTURA	SOCIAL		TOTAL
DRI Cotacachi (desembolsos 1998-2001 en dólares)	355.927 (24%)	304.067 (20%)	504.566 (33%)	247.285 (16%)		1.504.249 (+7%) compras incluye masivas
PRODEIN (previsto)	10%	50%	30%	10%		100%
PROLOCAL En millones de dólares (presupuesto)	5,53 (13%)		25,47 (62%)	Consultoría y capacitación	10,41 (25%)	41,41 (100%)

Se sabe que, en su área de cobertura, el PROLOCAL prevé una inversión por hogar beneficiario de 400 dólares. No se disponen de datos similares en el caso del DRI Cotacachi ni del PRODEIN.

Por otra parte, se ha señalado que la gestión del subproyecto infraestructura ha optimizado recursos mediante mecanismos como la ejecución directa por parte de la Unidad Ejecutora del Proyecto y las compras masivas que han permitido reducir costes. Cabe señalar, sin embargo, que la ejecución directa implica riesgos en cuanto a la responsabilidad civil en el caso de cualquier accidente que pudiera derivarse de obras construidas por el Proyecto.

SALVO EN EL CASO DEL SUBPROYECTO INFRAESTRUCTURA, SE HA VALORADO QUE EL PROYECTO DRI COTACACHI NO ES EFICIENTE. EL MODELO DE GESTIÓN HA SUFRIDO LAS CONSECUENCIAS DEL ESCASO DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN. EL ESQUEMA DE TRABAJO ADMINISTRATIVO TAMPOCO AYUDA A QUE EL PROYECTO ADQUIERA MAYOR EFICIENCIA.

## *D. Impacto*

De todas las intervenciones del DRI Cotacachi, la acción que ha supuesto el mayor impacto es la de construcción de puentes en la zona de Intag. Esta acción no sólo supone mejorar la conexión a mercados y servicios de esa zona, sino que ha supuesto por una parte un incentivo para el Consejo Provincial que está actuando en los caminos y carreteras de la zona, y por otra, un elemento de dinamización de la capacidad local para resolver problemas mediante fórmulas de cooperación. El conjunto de acciones reduce los tiempos de accesos a los mercados y servicios de Quito (de 2 a 4 horas de reducción de tiempos de transporte) a unas 15.000 personas. En menor medida, diferentes comunidades de la zona han resuelto sus problemas de acceso a sus cabecezas cantonales y en el caso de los puentes sobre los ríos Intag y Pamplona, permite también a las comunidades de Pichincha que están del otro lado del río Pamplona acceder a los mercados locales de Intag.

Otro ejemplo de un impacto limitado pero positivo que puede lograr el DRI Cotacachi es el de amortiguar suavizar procesos de ajustes y aliviar sus consecuencias. En Pimampiro, con limitados recursos, pero retomando actividades y grupos de beneficiarios del DRI Imbabura, se ha llevado una acción de apoyo a zonas de potencial limitado. Zonas que seguirán siendo erosionadas demográficamente por la emigración, a pesar de las acciones, pero no por ello deben ser abandonadas. En ese sentido las mejoras o rehabilitaciones en los sistemas de agua potable y acequias, con acciones que tienden a crear un sistema integrado de agua potable en buena parte del cantón, son las que mayor capacidad de vertebración tienen, pero para ello es preciso avanzar en la consolidación de ese esfuerzo apoyando el fortalecimiento de las Juntas de Aguas para que alcancen la sostenibilidad. Las acciones de este tipo han sido escasas.

La evaluación ha subrayado la falta de análisis de impactos ambientales de las distintas acciones del DRI Cotacachi. La valoración del impacto ambiental debe realizarse en toda acción relevante de infraestructura, de puesta en regadío y actividad productiva. Se anotan como ejemplos los casos de los microproyectos de riego Córdova-Chuga, el matadero de Antonio Ante y el futuro cultivo de la naranjilla.<sup>23</sup>

En lo referente a los proyectos productivos, el Proyecto, en general, ha tenido acciones de escaso impacto. En el caso de las actividades de manejo de los recursos naturales el impacto ha sido mínimo por no decir nulo. Los proyectos productivos desarrollados con grupos reducidos y pobres no tienen gran impacto en el conjunto pero han mostrado en algunas ocasiones ser capaces de mejorar rentas familiares en comunidades pequeñas y han aliviado la situación de pobreza.

Las actividades emprendidas en el ámbito productivo agrario no han tenido grandes impactos positivos si se exceptúa el proyecto de café orgánico de Intag (donde en la actualidad se está exportando unos 400 quintales) y, en menor medida, algunos proyectos de cuyes. El sobreprecio que obtiene el café orgánico sobre el que no lo es, es de 80 a 100 dólares por quintal, lo que supone que a los 80 socios que están en proceso de certificación como productores de café orgánico

(dado que el importador japonés acepta el producto como orgánico aunque todavía no estén certificados) les incrementa sus ingresos en 400 o 500 dólares al año. En el caso de algunos de los proyectos de cuyes que han funcionado, se valora una aportación adicional para la familia de 150 a 200 dólares al año como ingresos adicionales por familia en el caso de los productores más grandes. Se señala como impacto positivo que los proyectos de cuyes, por lo general, están gestionadas por mujeres beneficiarias.

El posible impacto positivo de estas cifras debe ser ponderado en relación al coste de la canasta de bienes básicos de Ecuador que, en marzo de 2002, era de aproximadamente US\$320 según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).<sup>24</sup> El coste de la llamada canasta familiar vital, que incluye los bienes de subsistencia mínimos, se estima en alrededor de US\$252. Los valores de ambas canastas se han incrementado considerablemente desde el inicio del Proyecto DRI Cotacachi. De manera indicativa, se señala que, tras la devaluación del sucre en 1999, la canasta básica se valoraba en US\$215. Ante la subida constante del valor de los productos básicos, se constata que los posibles ingresos adicionales derivados de los proyectos productivos, en valores reales, no consiguen mejorar las condiciones de vida de la población rural. Esto afecta por supuesto a toda acción generadora de ingresos.

Cabe señalar que el Proyecto también ha repercutido negativamente sobre el ingreso de los beneficiarios. Un resultado no previsto es el endeudamiento y de facto situación técnica de quiebra de varias microempresas de porcino; las cinco de Cotacachi adeudan entre 583 dólares y 1.558 dólares, alguna desde el año 2000. De modo que el impacto final sobre los beneficiarios es negativo. Otro tanto se puede señalar del grupo de Cahuasquí o el de Apuela. En este último caso las deudas provienen de la construcción de la porqueriza.

El Proyecto DRI Cotacachi hubiera conseguido un mayor impacto de haber focalizado sus acciones tanto a escala geográfica como de beneficiario meta sobre la base de su objetivo general de reducción de pobreza. La no-adecuación de la respuesta al tipo de beneficiarios ha disminuido enormemente el impacto de las acciones.<sup>25</sup>

Anteriormente, en relación con el criterio eficacia, se ha descrito la falta de cambios de comportamiento de las organizaciones e instituciones. Esta deficiencia es principalmente el resultado de no enfocar el problema de la pobreza, de la equidad, de principios de buen gobierno, etc. Se ha valorado que acciones como las del Proyecto, al no adoptar estos principios, pueden involuntariamente hasta resultar excluyentes, profundizar problemas, y desviar esfuerzos encaminados hacia estos objetivos.

La evaluación ha valorado que la aportación del DRI Cotacachi en el desarrollo de los distintos planes locales y sistemas de gestión participativa era limitado. La acción del DRI ha supuesto un apoyo a la realización de acciones contempladas en el marco de los planes. En algunos ha favorecido condiciones para el acercamiento de actores distantes y apoyado, en otros casos, acciones concretas que avanzan esos procesos. Para conseguir desarrollar realmente un sistema de administración y concierto institucional en los niveles locales y provinciales se deben superar diversos estadios en los cantones de Imbabura:

- Se consigue un mecanismo de articulación efectiva de los cabildos o representantes de las comunidades y de las juntas parroquiales en el sistema de administración local.
- Se definen claramente las competencias de los diferentes entes seccionales.
- Se mejora la capacidad técnica de los mecanismos de diagnóstico y planificación sin eliminar su carácter participativo y se fortalece la capacidad de análisis de los agentes participantes.

- Se introducen sistemas de solución de conflictos entre comunidades, juntas parroquiales, etc. y mecanismos de racionalización y asignación transparente de los recursos económicos en el conjunto de los ámbitos de administración seccional.

Por último, se aprecia el impacto que ha podido suponer el DRI Cotacachi en términos de apaciguar distintas reivindicaciones regionales a escala de provincia y de organización de productor o indígena. La misma dinámica reactiva a la demanda y la visión orientada a facilitar la acción en el campo socio-institucional han jugado en contra de una acción más focalizada y planificada. Se ha favorecido dar presencia al Proyecto en gran parte de las comunidades y parroquias a escala de beneficiarios directos.

CON LA EXCEPCIÓN DE LA ACCIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN LA ZONA DE INTAG, CIERTAS ACCIONES DE VIALIDAD, DE MEJORA O REHABILITACIÓN DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE, SE HA APRECIADO QUE EL IMPACTO DEL PROYECTO HA SIDO ESCASO.

## *E. Viabilidad*

La falta de análisis de factibilidad y de diagnóstico, en general, ha tenido por consecuencia que muchas acciones emprendidas por el Proyecto no hayan sido viables desde un principio. Por otra parte, el criterio de viabilidad también presupone que sea deseable mantener los efectos de la acción. En determinados casos, dada la escasa pertinencia de la acción, no resulta adecuado perseverar en ella.

Entre las acciones positivas de la fase 1998-2001, destacan las mejoras o rehabilitaciones de los sistemas de agua potable y acequias. Son acciones que tienden a crear un sistema integrado de agua potable y de riego con gran capacidad de vertebración. La evaluación ha subrayado la necesidad de avanzar en la consolidación de ese esfuerzo y de apoyar el fortalecimiento de las Juntas de Aguas para que aseguren el mantenimiento y alcancen la sostenibilidad. En el caso de los proyectos de riego, los beneficiarios muchas veces no tienen la capacidad necesaria para auto sostener el mantenimiento de las infraestructuras, en cuyo caso, de no tomarse medidas adecuadas, en el medio plazo las mismas estarán nuevamente arruinadas.

De forma general, el Proyecto no ha aportado la asistencia técnica necesaria al operar en los distintos sectores, para capacitar a las distintas instituciones (principalmente las Juntas Parroquiales en la elaboración de los planes de desarrollo local, PDL), organizaciones de primer y de segundo grado, y beneficiarios. Como estrategia de retirada, el DRI Cotacachi, mediante un "enfoque pro-pobre", debe centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento organizativo de las propias comunidades y de las Juntas Parroquiales, al ser el nivel parroquial el más cercano a la comunidad local. En cuanto a la capacidad de las Organizaciones de Segundo Grado, el Proyecto debe proceder a un análisis de las mismas, a su discriminación positiva, establecer criterios y aportar mayor asistencia técnica. Muchas asociaciones han surgido a raíz de las fuentes de financiación. Algunas no seguirán su actividad al término del Proyecto. Es razonable que el DRI Cotacachi valore el papel de las distintas organizaciones en relación con el objetivo del Proyecto y decida cuáles merecen realmente seguir con sus actividades, recibir atención y capacitación.

Como esfuerzo por lograr la viabilidad de sus microproyectos productivos, el DRI Cotacachi, ha impulsado la creación de Grupos Solidarios y su asociación en cuentas de participación donde el Proyecto DRI Cotacachi actúa como socio y acreedor. Este mecanismo en el que el DRI es a la vez socio y acreedor no favorece la creación de un mecanismo financiero ni el traspaso de

actividades. Esta práctica se distingue de los mecanismos de crédito utilizados por otras agencias donantes donde la gestión del crédito se delega a entidades financieras. Donantes multilaterales y bilaterales (particularmente USAID) están trabajando sobre la viabilidad institucional de entidades de micro crédito rural. Parece razonable, en este sentido, estudiar la alternativa de obrar a través de instituciones intermediarias.

En vista de la complejidad institucional que reviste el DRI y de la necesidad de traspasar actividades, el Proyecto debería concentrar sus acciones en un número limitado de acciones que impliquen menos componentes e instituciones.

Los proyectos productivos carecen de viabilidad en su mayor parte, pues siguen dependiendo en gran medida de aportes y apoyos del DRI (fondos de balanceados, campañas de sanidad animal, compras de insumos, acopio en el caso de tienda de comestibles de La Florida, contactos para comercialización). Parece que también dependen del DRI para la contabilidad, toda vez que se han encontrado facturas que debían de estar en poder de los beneficiarios en numerosas carpetas de microproyectos.

Como ejemplos de escasa viabilidad se señalan los centros de acopio y/o comercialización que no tienen posibilidades de subsistir una vez se retire el DRI Cotacachi si no aseguran la venta de una parte de la producción. La granja del colegio Chaltura es viable en términos parciales, básicamente, el invernadero. Otros casos son insostenibles ya que dependen de la existencia de agentes de cooperación para el desarrollo que les compren su producción, caso del vivero instalado en el Colegio Espejo de Urcuquí. De los centros educativos con granja escuela o invernaderos visitados, el del Instituto del Cuero de Cotacachi parece estar en condiciones de seguir autónomamente, dado que tiene capacidad gerencial y capital propio para financiar circulante y el trabajo de la granja lo realiza personal contratado.

Con objeto de examinar estos aspectos, se presentan los distintos factores de desarrollo en relación con la viabilidad del Proyecto.

## *Los factores de desarrollo*

- *Políticas de apoyo y aspectos institucionales*

La prioridad de reducción de pobreza es un eje central del Plan Director de Cooperación Española (2000-2004). Aunque en Ecuador se considera que la pobreza constituye el mayor problema del país, se opta por favorecer la liberalización económica y reducir el gasto social. El Proyecto DRI Cotacachi se plantea como contribución a las políticas de asistencia emprendidas por el Ministerio de Bienestar Social. Se enmarca en el esfuerzo por apoyar procesos de descentralización. El potencial de desarrollo rural no se ve apoyado por las políticas macroeconómicas de ajuste y liberalización, ni por la política agraria que favorece la agroexportación y deja al margen a la mayoría del campesinado ecuatoriano.

La evaluación ha constatado que las prioridades de las instituciones (Ministerio de Bienestar Social) y, en particular, las de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, son compatibles con los objetivos del Proyecto. Para la II fase del Proyecto (2002-2004), el Ministerio de Bienestar Social se ha comprometido en mantener su personal como parte de la Unidad Ejecutora.

En cuanto a las instituciones locales (parroquias, municipios, Consejo Provincial) el Proyecto DRI Cotacachi, que goza de una credibilidad en cuanto a la ejecución de sus acciones, debe evitar

el clientelismo y procurar aportar un fortalecimiento institucional “real” de éstas con el fin de que se alcance un mayor nivel de representatividad y grado de transparencia. En este sentido, el Proyecto debe reforzar su presencia en el Desarrollo de los Planes Locales en el ámbito parroquial, cantonal y del Consejo Provincial. La capacitación no ha sido adecuada ni suficiente ni a escala institucional, ni a escala de beneficiario. En general, se ha trabajado sobre hipótesis equivocadas en cuanto a capacidad de gestión y capacidad técnica local.

- *Factores socioculturales e igualdad de oportunidades*

En relación a la viabilidad y el desarrollo rural, es necesario valorar la transformación de la sociedad rural, las interconexiones con la ciudad, la migración, la importancia del ingreso no agropecuario, y especialmente lo inviable del trabajo comunitario como método de producción. El Proyecto no ha integrado estos factores en sus planteamientos. Como ejemplos resaltan las nuevas aulas en escuelas con menores alumnos, el peso de lo agropecuario en el sub-proyecto productivo y los fracasos de proyectos productivos de tipo comunal.

Se han realizado acciones con mujeres (incluso talleres) y de revaloración de la cultura indígena, pero no se han aplicado enfoques de género ni de etnia al conjunto del Proyecto.

El factor más significativo en el contexto del DRI Cotacachi es la necesidad de avanzar principios de equidad y de igualdad de acceso mediante un enfoque de reducción de pobreza dirigido a los pobres.

- *Factores financieros y económicos*

No se han elaborado estudios económicos de factibilidad de los proyectos productivos que permitieran asegurar su viabilidad. Otra de las mayores dificultades para garantizar la viabilidad de un proyecto consiste en la obtención continua de recursos para la operación y el mantenimiento de las acciones financiadas con la ayuda externa. No se han valorado suficientemente futuros mecanismos de recuperación de costes en, por ejemplo, las acciones de abastecimiento de agua y sí en el futuro se pedirá el pago a la población y, como consecuencia de la falta de medios, se excluirá a los más pobres.

Los servicios financieros en las zonas rurales de la provincia no se han desarrollado debido a las altas tasas de pobreza, en algunos casos la baja densidad de población, mercados aislados, oportunidades limitadas para la diversificación de riesgos, variaciones en el nivel de ingreso y falta de garantías. Por otra parte, el crédito subsidiado, provisto por intermediarios como el DRI Cotacachi e instituciones financieras rurales, ha tenido resultados decepcionantes en muchos casos. La mayoría de los donantes abogan a favor de la necesidad de ampliar el crédito privado disponible y mejorar la intermediación financiera mediante políticas favorables, proporcionar un marco legal y regulatorio adecuado e instituciones financieras rurales autónomas.

- *Factores tecnológicos*

Se han señalado las deficiencias en materia de capacitación con técnicas inadecuadas. La capacitación recibida en muchos casos ha sido insuficiente y los beneficiarios no dominan las técnicas necesarias. Similarmente, se han introducido especies ajenas a las criadas en la provincia. Esto, en el caso de los proyectos porcinos, ha supuesto un fracaso.



• *Factores ambientales*

Si bien la mayoría de las acciones del DRI Cotacachi no han repercutido sobre el medioambiente, la apreciación de factores ambientales debe realizarse de manera transversal. El Proyecto no ha efectuado análisis del impacto ambiental de sus acciones. Se señalan como ejemplos las carencias y problemas presentados en los micro-proyectos de riego Córdova-Chuga, el matadero de Antonio Ante y el futuro cultivo de la naranjilla.

## Notas

4. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, *Políticas presupuestarias, Proforma del Presupuesto General del Estado año 2002*.
5. Ídem.
6. Martínez, Luciano V., Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano, ECUADOR, *Debate* N° 55, abril 2002.
7. Bretón Solo de Zaldivar, Víctor, "Capital social, etnicidad y desarrollo: algunas consideraciones de los Andes ecuatorianos", Revista *Yachaikuna*, No. 2, diciembre del 2001
8. Tanto el PRONADER y el PROLOCAL, programas de desarrollo rural y local del Ministerio de Bienestar Social, como otros proyectos, establecen parámetros para priorizar áreas geográficas.
9. Población de la provincia de Imbabura en 1990. Fuente SIISE.
10. Esta acción se llevó a cabo sobre la base del diagnóstico realizado por la ONG Ayuda en Acción.
11. La unidad familiar de la presidenta del grupo solidario disponía de las siguientes fuentes de ingreso: una tienda de comestibles en la plaza del pueblo, su marido disponía de un almacén de acopio, su hijo estaba completando la educación secundaria y en el periodo de vacaciones trabajaba como taxista -vehículo propiedad de la familia-, etc.
12. Se cita el caso de construcción de aulas nuevas en la Comunidad La Florida en el cantón Pimampiro donde, a consecuencia de la emigración, el número de escolarizados había decrecido un 44% (de 90 a 50 alumnos) en los últimos cuatro años.
13. No se incluyen (ni definen) las categorías de explotaciones agrarias netamente comerciales y haciendas.
14. Según los datos de la Encuesta de Hogares, ya en 1990, a nivel nacional, el 39 % de hogares rurales no disponía de tierra.
15. Hijos que forman su familia y no pueden independizarse o parientes en análoga situación.
16. Se señalan, como ejemplo, dos casos verificados: la comunidad La Florida de Pimampiro (cuyes, tienda comunitaria, proyecto de ecoturismo, y previamente un proyecto de toretes que provenía del DRI Imbabura) y la comunidad El Inca de Pimampiro (grupo de mujeres, artesanía, cuyes y su consolidación, consolidación de explotación apícola).
17. *Existiría un vaciamiento real de la población joven comunera que busca ingresos y escapar de la pobreza insertándose en las ciudades...* (Economía política de las Comunidades Indígenas. Luciano Martínez del Valle. 2ª edición. 2000, pág. 123). Este es un aspecto sobre el que se han constatado numerosos indicios en las visitas realizadas.
18. Martínez del Valle, Luciano, *Economía política de las Comunidades Indígenas*. 2ª edición. 2000.
19. Ídem.
20. Documento Proyecto DRI Cotacachi (Unidad Ejecutora): Microempresas y microcréditos: Metodología.
21. Ídem.
22. Los últimos tres proyectos no fueron visitados por el equipo de evaluación, pero calificados de fracaso por el equipo del Proyecto.
23. Véase estudio de casos en anexo.
24. La canasta se calcula sobre la base de las necesidades mensuales de una familia ecuatoriana promedio integrada por cuatro personas, de las cuales 1,6 son asalariadas. Los porcentajes se basan en cifras que no se aproximan. En junio de 2002, el valor de la misma canasta está por encima de los 332 dólares.
25. En la parroquia de Buenos Aires (Cantón Urcuquí) y en la zona de Intag (Cantón Cotacachi) la población beneficiaria del proyecto porcino son grupos de mujeres que ven "el chanchó" como un regalo y como algo adicional que realmente no necesitan. Si esta misma acción se ejecuta en una población meta que carece de recursos y su nivel de pobreza es más alto, la donación del "chanchó" tiene mayor impacto en la canasta básica de la familia.

## Conclusiones y enseñanzas

Frente al actual contexto dramático de pobreza rural en Ecuador se presenta como una necesidad el intentar encontrar soluciones de desarrollo que abarquen la problemática de la pobreza. El ámbito rural ecuatoriano se enfrenta, además, a los efectos de la reciente crisis económica, a problemas relacionados con desastres naturales, la necesidad de afrontar las consecuencias de políticas económicas liberales y de ajuste y de adaptarse a los cambios que impone un nuevo marco caracterizado por una mayor incertidumbre.

El desarrollo rural es un desafío complejo y se perfila como un reto a largo plazo. Tras reconocer la transformación de la sociedad rural, la heterogeneidad del campesinado, la pobreza rural como un problema multidimensional, resulta necesario elaborar nuevas estrategias de desarrollo que se concentren sobre resultados. El Proyecto DRI Cotacachi no ha logrado incorporar todos los elementos clave necesarios en esta nueva visión. La falta de diagnóstico a todos los niveles ha repercutido negativamente en el diseño, la planificación, la ejecución y los resultados del Proyecto. La gran complejidad que reviste el proyecto DRI Cotacachi se debe al carácter multi-sectorial del mismo, a la importancia de factores socioculturales, y a la heterogeneidad de los grupos y de las localidades, la dificultad de abarcar tantos sectores e instituciones. En este contexto resulta difícil controlar todos los factores determinantes y los resultados. Esta realidad requiere mayores esfuerzos para estructurar mecanismos ágiles y eficaces de seguimiento que retroalimenten los proyectos.

En el contexto actual ecuatoriano el potencial de desarrollo rural puede pasar por prestar mayor atención a actividades no agrícolas, a la dinámica entre pueblos y ciudades rurales, a las cadenas productivas y a los mercados, y a las remesas. Los proyectos agropecuarios en el desarrollo rural suelen tener serias dificultades en el marco de las políticas agrarias actuales que no favorecen al pequeño o mediano campesino. Representa todo un reto encontrar iniciativas que se adecuen a pobes rurales y que puedan beneficiarles y resultar competitivas en el marco económico actual.

En su estrategia, el Proyecto DRI Cotacachi reconoce la importancia del fomento de capital social a escala local, municipal y de organización de primer y segundo grado, pero no plantea los criterios y filtros necesarios ni la capacitación adecuada para lograr resultados en esta área. El fortalecimiento local y el desarrollo del capital social pasan por otorgar mayor voz a los pobres rurales. En cierta forma, el DRI Cotacachi hace un esfuerzo por asignar recursos anualmente, compartir con autoridades locales una visión de desarrollo e insertarse dentro de un conjunto de

acciones complementarias. El beneficio de esta acción se centraría en una visión más acertada del desarrollo rural y más compatible con el objetivo de reducción de pobreza y principios de buen gobierno y de representatividad.

El Proyecto ha logrado evitar uno de los mayores problemas al que se han enfrentado programas de desarrollo rural: la centralización de decisiones a escala nacional. A este respecto, se ha conseguido, en la mayoría de los casos, la apropiación del Proyecto por parte de beneficiarios, pero de beneficiarios que, principalmente, no han sido los adecuados. La dispersión, la falta de diagnóstico, criterios y filtros han favorecido un enfoque reactivo a las peticiones de los distintos agentes locales, demandas escasamente representativas del problema de pobreza rural.

El área social no ha conseguido enfocar la acción del Proyecto en los beneficiarios oportunos. La acción del DRI Cotacachi se ha dirigido a grupos establecidos. La creación de Grupos Solidarios como forma asociativa no es garantía de éxito de los proyectos productivos. El establecimiento de éstos en Asociación en Cuentas de Participación donde el propio DRI Cotacachi es a su vez socio y acreedor presenta serias limitaciones de cara a la eficacia y a la viabilidad. Por otra parte, la capacitación proporcionada por el mismo no ha sido ni suficiente, ni sinérgica, ni adaptada. Esto ha repercutido desfavorablemente en todas las acciones del DRI Cotacachi.

El Proyecto DRI Cotacachi ha obtenido mejores resultados en proyectos de infraestructura y especialmente en el componente de viabilidad en una acción concertada emprendida sobre la base de un diagnóstico elaborado por una ONG. En el subproyecto infraestructura, el DRI Cotacachi ha tenido un papel dinamizador de movilización de recursos por parte de las diferentes autoridades locales principalmente en el área de infraestructura donde instituciones como el Consejo Provincial y los municipios se han sumado a las acciones del mismo.

Los proyectos productivos, además de concentrarse excesivamente en lo agropecuario y no dirigirse a campesinos pobres, carecen de un análisis de factibilidad. Esto ha resultado en demasiados fracasos y en proyectos inviables. No se han apreciado suficientemente las necesidades de capacitación y de acompañamiento derivados de opciones productivas que suponen un cambio tecnológico o productivo profundo. Por otra parte, se ha constatado que los proyectos productivos explotados a escala individual presentan pautas más exitosas que aquellos que implican un mayor grado de trabajo comunitario. Las acciones de manejo de recursos naturales han tenido escasos resultados y escaso impacto.

De forma general, la extensión geográfica del Proyecto, la suma de componentes y el sistema de gestión administrativo han repercutido negativamente en el seguimiento de las acciones del Proyecto. A este respecto, se señala la carencia de un sistema de seguimiento y de evaluación con indicadores y criterios.

Se ha valorado que el Proyecto interviene en demasiados sectores que le impiden tener la especialización técnica y ventaja comparativa necesarias para justificar su intervención. Un caso claro es el componente salud, donde la actuación del Proyecto no ha sido razonable con la donación de botiquines de medicamentos no-genéricos y la falta de coordinación y la presencia de otros actores más cualificados.

La evaluación ha apreciado que el DRI Cotacachi no se ha retrasado en la consecución de sus acciones. A este respecto y en vista de algunos de los microproyectos financiados, se ha pensado que se ha dado prioridad a la necesidad de cumplir con lo presupuestado y que, como consecuencia, se han precipitado acciones que en su mayoría debían ser suspendidas o aplazadas. En este sentido hay que señalar que el depender de asignaciones anuales no consolidadas en una línea presupuestaria predefinida ha incitado a la Unidad Ejecutora a mantener el cumplimiento de las acciones previstas en los sucesivos planes operativos anuales a fin de no ver reducidos los recursos disponibles.

Se ha constatado que el proyecto DRI Cotacachi no ha integrado una visión medioambiental en sus acciones al no realizar estudios de impacto ambiental e implicarse en proyectos con repercusiones negativas medioambientales como el matadero Antonio Ante y el cultivo contemplado de la naranjilla.

La escasa coordinación con otras agencias en la provincia ha reducido el potencial de establecer alianzas estratégicas, lograr mayor impacto y mejorar la relación coste-efectividad del Proyecto. Sólo se dispone de un ejemplo de estrecha coordinación, el de la ONG española Ayuda en Acción en el Cantón de Cotacachi, que resultó en el proyecto más exitoso. Las principales agencias de cooperación en el país desconocen el Proyecto DRI Cotacachi. Esta falta de coordinación es una deficiencia cuya responsabilidad es compartida por todos los agentes. Por otra parte, el contexto no es precisamente propicio para la misma, puesto que existe una especie de inflación de organizaciones e instituciones actuando en la provincia. No obstante, cabe subrayar que el Proyecto podría desempeñar un papel mucho más intenso como coordinador o catalizador de acciones más concertadas debido a su capital consolidado de credibilidad por su capacidad de cumplir y ejecutar en plazos inusuales en el subproyecto de infraestructuras.

En relación con la visibilidad, la respuesta del Proyecto a las demandas puntuales de los agentes locales, le ha dotado de una cierta credibilidad. Se han emitido las siguientes valoraciones entre los líderes y beneficiarios del Proyecto: “el DRI cumple” y “el DRI respeta” (sic). Esto ha contribuido a generar una gran visibilidad de la cooperación española entre los favorecidos por el Proyecto. Las otras instituciones y agencias que no trabajan de forma estrecha con el Proyecto como el Ministerio de Agricultura y Ganadería no opinan lo mismo. La mayoría de estos actores piensan que el DRI Cotacachi peca de clientelismo, al partir de la hipótesis de que las distintas autoridades y grupos ya conocen su situación, sus necesidades y prioridades que recogen en sus planes de desarrollo local. Esto, en la práctica, tiene severas limitaciones porque estos planes, son elaborados sin la capacidad necesaria en las cabeceras cantonales y parroquiales con la concurrencia de varios grupos de interés y no logran presentar una visión de estrategia dinámica de desarrollo rural. Las distintas apreciaciones sobre los planes refieren a éstos como listas de deseos y citan como ejemplos que un sector de la población pide una cancha de fútbol, otro una escuela, etc.

Se concluye que los planteamientos estratégicos requieren de diagnósticos participativos que cuenten con la información, capacitación y herramientas adecuadas para obtener la visión de conjunto necesaria para el desarrollo rural y para que éste sea enfocado hacia la población pobre. Los proyectos de desarrollo rural deben dirigirse a la población meta adecuada para no tornarse en acciones excluyentes.



## Recomendaciones

De cara a la segunda fase del DRI Cotacachi la evaluación propone lo siguiente:

Si fuera posible desde el punto de vista administrativo, se recomendaría cambiar el nombre DRI Cotacachi, por otro que no incluyera el término DRI por sus connotaciones negativas relacionadas con fracasos y visiones obsoletas del desarrollo rural. Esto marcaría de forma más decisiva, ante los agentes locales, el nuevo enfoque del Proyecto y reflejaría las modificaciones oportunas aportadas al diseño del mismo. El equipo técnico del Proyecto debería comunicar y enfatizar en todo momento su objetivo de reducción de la pobreza y la focalización de su acción al conjunto de sus interlocutores. Se recomienda así que el DRI se comprometa, reoriente, integre dentro de su gestión, conceptos de buen gobierno que impulsen los derechos de los más pobres dentro del Proyecto:

- Acostumbre a las autoridades a incluir a los más pobres dentro de su esquema y planes de acción.
  - Incremente las formas en las cuales los más pobres puedan exigir servicios de las autoridades, aumentando la fuerza negociadora de éstos.
  - Asegure que las autoridades a escala local y dentro del proceso de descentralización no minimicen la importancia de la lucha contra la pobreza.
  - Fomente una visión pro-pobre a nivel parroquial y dentro de las distintas representaciones de la sociedad civil.
  - Favorezca en todo momento una discriminación positiva de los más vulnerables.
1. El Proyecto debería focalizar su acción en términos geográficos. En este sentido se propone elegir una zona rural determinada con altos índices de pobreza (como por ejemplo la zona alta de Nueva América donde el Proyecto ha trabajado con precaristas), analizar los vínculos y las distintas relaciones socioeconómicas, culturales y naturales entre esta área y zonas lindantes incluyendo un municipio o núcleo urbano. El área de la zona se presentará como una microrregión. La elección de una microrregión podría así basarse inicialmente en criterios de pobreza y de experiencia previa. El Proyecto se concentraría en una o un máximo de dos microrregiones dentro de la provincia. Se entiende que, por los compromisos adquiridos y la tendencia del DRI Cotacachi a extender su área de cobertura,

la tarea no será fácil. Sin embargo, esta concentración geográfica resulta necesaria de cara a los objetivos de desarrollo rural.

2. En una siguiente fase se realizaría un diagnóstico participativo con la gama de actores locales y con un enfoque de reducción de pobreza que contemple aspectos transversales de género, aspectos culturales, étnicos y perspectivas para los jóvenes. Este proceso de consulta y análisis no debe obviar ni al sector privado, ni a los terratenientes, ni a ningún grupo presente en la zona de intervención. Se señala que en Cotacachi, por ejemplo, existen grupos con medios económicos que invierten fuera del cantón a los que no se incluye en absoluto en los procesos de gestión participativa. Se debe estudiar la posibilidad de asociar a hogares no-pobres como agentes para el cambio. La realización de diagnósticos participativos,<sup>26</sup> es una práctica común en el panorama ecuatoriano.<sup>27</sup> Esta etapa se concentraría en realizar consultas, analizar situaciones participativamente, detectar potencial y sobre todo considerar qué tipo de estrategias se requieren para promover la equidad. La consulta incluiría criterios de clasificación de beneficiarios, de prioridades con la identificación de filtros. Se deberá también valorar el conjunto de la economía rural y las relaciones rural-urbanas. Esta fase culminaría con la identificación preliminar de proyectos y de las prioridades establecidas a escala local. Muchos de los proyectos ya habrán sido contemplados y el proceso no siempre comenzaría desde cero.
3. Tras la identificación de proyectos se procedería a un análisis de viabilidad de los mismos que contemplase todos los factores de desarrollo. Los distintos proyectos se plantearían con una visión holística de los encadenamientos que permita pasar de un enfoque multi-sectorial a un enfoque multifuncional. En lugar de financiar una suma de microproyectos se asociarían distintas acciones relacionadas para aportar una respuesta escalonada. Todo este proceso se realizaría con las juntas parroquiales. Resulta imprescindible desarrollar una mayor colaboración entre sector público y sector privado para desarrollar los microproyectos productivos e insertarlos en un cauce de desarrollo sostenible. Las ventajas comparativas y naturales del sector privado no deben ser relegadas a un segundo plano. El sector privado debe tener un papel más importante en la provisión de insumos y de servicios, y la comercialización. El análisis del potencial de participación del sector privado debe formar parte del diagnóstico y de los planes de desarrollo local de las juntas parroquiales.
4. Las acciones consideradas de forma positiva por la Unidad Ejecutora del Proyecto, se plantearían sobre la base del enfoque del marco lógico con objetivos e indicadores de resultados realistas y objetivamente verificables. En relación con las acciones emprendidas se establecería un sistema de seguimiento y evaluación participativo. La valoración de acciones debe emplear los necesarios filtros para proceder a una discriminación positiva que fortalezca principalmente a las organizaciones representativas, equitativas y transparentes y a las personas con menos recursos. De cara al seguimiento y a la evaluación de las acciones, el Proyecto deberá proceder a un análisis de la situación pre-proyecto incluyendo datos sobre beneficiarios y sus hogares, desglosados por etnia y por género. La información sobre los beneficiarios incluiría datos relacionados con el programa FISE. Si es posible, la Unidad Ejecutora del Proyecto debería también identificar un grupo de control. La focalización de beneficiarios podría operarse a cuatro niveles que consideren la cobertura de otros programas sociales:<sup>28</sup>
  - *Primer nivel:* clasificación de los hogares vulnerables en función de características socioeconómicas y sociodemográficas
  - *Segundo nivel:* ubicación geográfica por parroquia

- *Tercer nivel:* apreciación individual de beneficiarios (*autofocalización*)
- *Cuarto nivel:* uso flexible de criterios adicionales complementarios de focalización.

- En la selección de beneficiarios de proyectos productivos una cierta heterogeneidad entre los asociados podría ser útil para mejorar la inserción de los más pobres en procesos económicos más dinámicos y viables. En este caso, sería necesario evitar que la apropiación de beneficios por parte de los más aventajados no fuera excesiva. Por ejemplo, se podría aplicar como criterio de que no menos del 80% de los beneficiarios fueran pobres.
5. Las acciones emprendidas se realizarían de forma escalonada. La Unidad Ejecutora del Proyecto sólo ejecutaría acciones en aquellos sectores en los que haya definido que goce de una ventaja comparativa. En el contexto actual y en vista de los resultados, supondría principalmente llevar a cabo acciones del subproyecto infraestructura. Para llevar a cabo otras acciones de índole productiva, se deberá fortalecer la capacidad técnica mediante alianzas estratégicas. Otros componentes, como el de salud, tendrán mayor impacto si las realizan otros actores más especializados y/o que trabajan en este ámbito a escala nacional en el marco de una estrategia de sector. La acción del Proyecto en este ámbito debería en todo caso limitarse a acciones de índole preventiva. Si es necesario se debe subcontratar servicios de consultoría a escala nacional para dotarse de la capacidad técnica adecuada, tanto para llevar a cabo estudios, como para impartir la capacitación. Estos servicios no tienen por qué ser importantes en volumen y pueden dirigirse hacia la capacitación del personal de la Unidad Ejecutora sobre la base de “un reciclaje entre veteranos” en cuanto a experiencias y prácticas. Existe amplia capacidad técnica en esta materia en Ecuador en instituciones como el IICA y varios manuales muy válidos sobre procedimientos de diagnóstico participativo, al enfoque de género en programas de desarrollo rural, de forestación, etc.
  6. Desde un principio la Unidad Ejecutora del Proyecto empezaría a ejecutar acciones para seguir alentando procesos. El mecanismo de seguimiento y evaluación facilitaría la información necesaria para valorar constantemente el progreso del Proyecto. Se prestaría especial atención a los avances de los proyectos PRODEPINE y PROLOCAL para asimilar buenas prácticas. Similarmente, a escala nacional, el Proyecto aportaría información a la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social a compartir con los agentes que llevan a cabo programas de desarrollo rural en el país. En este sentido se podría impulsar una mesa de trabajo sobre el desarrollo local-rural a escala nacional para –entre otros– compartir herramientas de información como el ECUALLOCAL.

Estas sugerencias reflejan en gran parte las nuevas visiones de desarrollo rural a escala mundial y que ya están presentes en iniciativas lideradas por el Ministerio de Bienestar Social. Por eso, se aprecia que, por muchos inconvenientes que plantee, y al menos a escala nacional, la focalización del Proyecto resultaría razonable. La microrregión también se ajusta al presupuesto disponible y a las necesidades de inversión para operar un cambio. El riesgo que puede plantear este modelo es el de crear un islote de bienestar relativo en la microrregión. Sin embargo, si se consiguen resultados de esta índole, el Proyecto sería todo un éxito y podría servir de trampolín para otros proyectos y para otras áreas. El mayor problema del desarrollo rural es que la financiación se ha reducido debido a los fracasos y a la complejidad de los proyectos.

En cuanto a la gestión del Proyecto, el equipo debe evitar las complicaciones administrativas innecesarias; se recomienda por tanto agrupar proyectos en la misma localidad y/o proyectos con objetivos y modalidades de acción similares. Por otra parte, la evaluación ha señalado que



toda acción “generadora de ingresos”<sup>29</sup> debe ser manejada por el subproyecto productivo. El subproyecto social debe servir de apoyo. Otra sugerencia sobre modalidades de gestión se refiere al mecanismo grupos solidarios para garantizar préstamos y el retorno del crédito. El Proyecto debería analizar las distintas opciones utilizadas por otras agencias que trabajan sobre la estructuración de agencias de ahorro y de crédito locales con el objetivo de adaptarlas a las realidades locales, y en el tiempo, desarrollar un mercado microfinanciero rural.

Las recomendaciones aquí propuestas implican desarrollar una capacidad analítica con una visión a mediano y largo plazo en cuanto a identificación de necesidades, problemas que se deben resolver, sus causas, definición de objetivos claros, etc. Realizar un Plan Estratégico 2002-2004 que ayude al Proyecto DRI Cotacachi a focalizar su acción y mejorar la calidad de su actuación en términos de impacto, eficacia y eficiencia y viabilidad. Como se ha señalado, se recomienda ante todo valorar la opción de establecer una microrregión o un máximo de dos microrregiones dentro de la provincia de Imbabura que contemplen una zona rural determinada con altos índices de pobreza, asociarla al núcleo urbano más próximo y contemplar una extensión geográfica natural para abordar la problemática y el potencial rural. No por limitar las acciones directas a la microrregión debe perderse la visión más amplia y la participación en foros a escala provincial. La microrregión permite impulsar conceptos de ordenación territorial para los asentamientos humanos y la gestión de recursos naturales, y ante todo analizar qué acciones pueden resultar en la creación de riqueza potencial con rigurosa atención a la población beneficiaria como factor crítico, y a la competitividad.

Por último, si la AECI decide continuar sus actividades en el ámbito del desarrollo rural, convendría fortalecer su capacidad analítica en este sector, establecer alianzas estratégicas y participar en redes como Acuerdo el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, integrado por el IICA, la FAO, la CEPAL, el FIDA, la GTZ y el BID.

## Notas

26. Uno de los principales problemas al que se enfrentó el equipo evaluador fue la falta de diagnóstico socioeconómico en el área de intervención del Proyecto. Si bien el Proyecto tenía la intención de preparar un diagnóstico socio-económico en la práctica no se ha elaborado.

27. Se han elaborado manuales sobre el diagnóstico participativo y resultados de consultas a los pobres en Ecuador. Véase por ejemplo Donovan, P. y Rivas, M.T., *El Diagnóstico Participativo*, Quito, 2001 y Consultas con los pobres

28. *Idem*.

29. Artesanías, ecoturismo, etc., actualmente bajo la responsabilidad del subproyecto social.