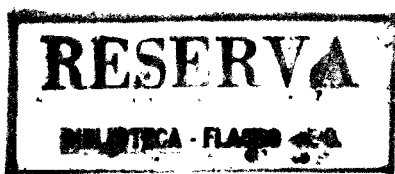


FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN ESTUDIOS AMAZONICOS



PARTICIPACION DE LA POBLACION AMAZONICA EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

DOS CASOS DE ESTUDIO

ALICIA GRANDA LOZA

ASESOR: FRANCISCO CARRION

QUITO, ABRIL 1994

CONTENIDO

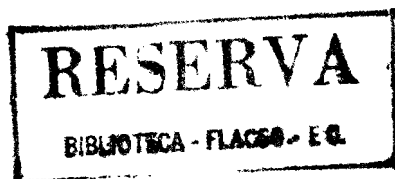
INTRODUCCION

NOTAS

CAPITULO I.- REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACION EN EL DESARROLLO

1. EL DESARROLLO COMO DISCURSO Y PRACTICA
2. HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DE LA PARTICIPACION
3. LA PARTICIPACION A NIVEL DE PROYECTO
4. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION EN LOS PROYECTOS DE
DESARROLLO
5. ACTORES DE LA PARTICIPACION
6. INTERACCION DE LOS ACTORES
7. CONCLUSIONES

NOTAS DEL CAPITULO I



CAPITULO II.- INTERVENCION Y DESARROLLO EN LA REGION AMAZONICA

1. COLONIZACION DE NUEVOS POBLADORES
2. LOS INTERESES ECONOMICOS
3. LAS INTERVENCIONES SIN FIN DE LUCRO
 - 3.1. LAS MISIONES
 - 3.2. LAS ORGANIZACIONES POPULARES
 - 3.3. LA INTERVENCION ESTATAL
 - 3.4. LA INTERVENCION DE ENTIDADES NO
GUBERNAMENTALES
4. CONCLUSIONES

NOTAS DEL CAPITULO II

CAPITULO III.- LA PARTICIPACION EN DOS CASOS DE ESTUDIO

1. ASPECTOS CONTEXTUALES DE LA PARTICIPACION

1.1. SANTA ELENA DE LOS GUACAMAYOS

- 1.1.1. EL GRUPO POBLACIONAL
- 1.1.2. LA ORGANIZACION SOCIAL
- 1.1.3. PROYECTOS DE DESARROLLO
- 1.1.4. PROTECA, NATURALEZA, OBJETIVOS,
ENFOQUE Y AMBITO DE ACCION

1.2. LAS TRES PALMAS

- 1.2.1. EL GRUPO POBLACIONAL
- 1.2.2. LA ORGANIZACION SOCIAL
- 1.2.3. PROYECTOS DE DESARROLLO
- 1.2.4. EL FEPEP, NATURALEZA, OBJETIVOS,
ENFOQUE Y AMBITO DE ACCION

2. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION

3. CONCLUSIONES

NOTAS DEL CAPITULO III



CAPITULO IV.- CONCLUSIONES GENERALES

BIBLIOGRAFIA

PARTICIPACION DE LA POBLACION AMAZONICA EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

R E S U M E N

El objetivo central de esta tesis es el análisis del tema de la participación de las poblaciones amazónicas con respecto a los proyectos de desarrollo.

En esta perspectiva se elaboran tres capítulos: el primero, recoge algunos criterios sobre desarrollo e intervención, el tema de la participación en este marco y la problemática de la aplicabilidad de un desarrollo sustentable en la Amazonía Ecuatoriana. También se plantea una propuesta metodológica que desagrega algunos componentes de la participación en relación a los proyectos de desarrollo.

El segundo capítulo describe algunos elementos que podrían constituir los ejes centrales de la problemática del desarrollo amazónico, a fin de establecer en forma general, cómo se procesan las decisiones que afectan a la región y a sus poblaciones, los elementos que se toman en cuenta en esas decisiones y, especialmente, los actores e intereses que intervienen en esa dinámica. Este capítulo pretende circunscribir el tema de la participación en la realidad amazónica.

El tercer capítulo tiene el propósito de probar la propuesta metodológica de desagregación de algunos componentes constitutivos de la participación en los proyectos de desarrollo (que se aborda en el primer capítulo). Se aplican dos casos de estudio, referidos a dos grupos poblacionales colonos con los cuales entidades de desarrollo ejecutan varios proyectos.

INTRODUCCION

El proceso de desarrollo amazónico ha estado vinculado a la intervención externa¹. Un conjunto de iniciativas estatales y privadas perfiladas por diversos intereses extra-regionales han desplegado actividades que han incidido de diferente manera y en diferentes momentos en las dinámicas sociales y económicas de las poblaciones locales.

Los objetivos de las políticas gubernamentales, de las empresas privadas y de los apoyos no gubernamentales han girado en torno a la integración de la región a la dinámica nacional: colonizar la región, producir alimentos para el resto del país, asegurar las fronteras y la presencia viva en la región, y aprovechar las riquezas naturales.

Hoy en día, la Amazonía no representa para la humanidad lo mismo que en épocas anteriores. La concepción de un nuevo orden internacional, a más de ser un fenómeno político y económico, proviene también de un cambio cultural que ha incidido en la creación de nuevas imágenes y representaciones sobre la región. Así, este espacio debido a sus condiciones histórico-culturales, la biodiversidad de sus recursos naturales y sus limitaciones ecológicas, presenta elementos de un área sui géneris, de interés común global, en el que ahora convergen una multitud de apoyos para el desarrollo. Según el Inventario de Proyectos Amazónicos, publicado este año², entidades oficiales y no gubernamentales, se están ejecutando alrededor de ciento ochenta proyectos en la región.

Estas intervenciones orientan sus esfuerzos con el propósito de provocar cambios positivos en las condiciones de vida de las poblaciones y supuestamente promover su desarrollo a través de proyectos productivos, de generación de ingresos; de conservación y restitución ambiental, de promoción social, organizacional y de educación; apoyos en servicios básicos como salud, infraestructura, etc. Para ello, analizan, planifican, motivan, capacitan, monitorean, evalúan y aportan recursos financieros. Pero ¿cuál es el real poder de decisión y de participación que tienen los "beneficiarios" en todo este complejo de actividades?.

En el presente trabajo se elabora una discusión alrededor del tema de la

participación, tratando de auscultar el tipo de participación que conduciría o ha conducido a las poblaciones amazónicas a ejercitar su propio poder de decisión frente a los proyectos de desarrollo; y si nos planteamos en qué condiciones de desarrollo se da la creación del sujeto político actuante, podremos determinar si los grupos humanos tienen capacidad de dirigir su proceso de desarrollo.

Se trata de un término tan ambiguo que todas las entidades creen que lo están poniendo en práctica; se habla mucho de políticas participativas, de proyectos participativos, pero ¿a quiénes benefician y que implicaciones tienen estas menciones para las poblaciones involucradas?

Este estudio también pretende partir de la problemática planteada incluso por las mismas entidades de desarrollo, que gira en torno a las dificultades que han tenido para plantear objetivos adecuados y a sus escasos resultados con respecto a la consecución de éstos. Esta situación ha ido generando discusiones y reflexiones sobre el tema de la decisión y participación de las poblaciones locales en sus propios procesos de desarrollo.

La participación es un término que ha sido parte de las distintas concepciones de desarrollo y que ha estado presente en la aplicación de políticas de intervención desde hace aproximadamente cinco décadas. En la actualidad, el término ha cobrado mayor relevancia y su inclusión en la formulación de proyectos constituye por una parte, un reconocimiento a la legitimidad que tiene el involucramiento de la población, cuanto la consideración de que la participación posibilita la consistencia y continuidad de los programas de desarrollo.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El propósito principal de esta investigación es analizar y discutir el tema de la decisión y participación de la población amazónica en los proyectos de desarrollo.

Con esta idea, en primer lugar, se contextualiza el tema dentro de la problemática de desarrollo e intervención. En segundo lugar se hace una propuesta metodológica sobre cómo analizar la participación en relación con los proyectos de desarrollo. Esta propuesta, que desagrega la participación en ciertos componentes con el fin de identificar su posible dimensión, es verificada a través de dos casos de estudio.

El contexto de desarrollo e intervención se circunscribe en la realidad amazónica, sus poblaciones, sus procesos de desarrollo, sus conflictos, las políticas oficiales, la intervención no gubernamental, el influjo de las actividades privadas, la confrontación de diversos intereses y visiones sobre su futuro, etc., que configuran un panorama de continua contradicción y conflicto, situación que a la vez, condiciona "la participación" de las poblaciones locales.

Tomando en cuenta que este estudio tiene como objetivo central, analizar y discutir el tema de la participación de las poblaciones amazónicas en los proyectos de desarrollo, en el primer capítulo, se abordan algunos criterios sobre desarrollo e intervención, el tema de la participación en este marco, la problemática de la aplicabilidad de un desarrollo sustentable en la Amazonía Ecuatoriana, y se plantea una propuesta metodológica que desagrega algunos componentes de la participación en relación a los proyectos de desarrollo.

En el segundo capítulo se describen algunos elementos que podrían constituir los ejes centrales de la problemática del desarrollo amazónico. Esta descripción nos permitiría, en forma general, identificar cómo se procesan las decisiones que afectan a la región y sus poblaciones, los elementos que se toman en cuenta, los actores e intereses que intervienen en esta dinámica, y especialmente, ubicar el papel desempeñado por las fuerzas sociales locales.

El tercer capítulo muestra el estudio comparativo de dos casos, realizado con el propósito de probar la propuesta metodológica de evaluación de la participación poblacional en los proyectos de desarrollo. Aborda dos situaciones de interacción entre entidades de desarrollo y grupos de campesinos. Finalmente hay un capítulo de resumen de conclusiones y de redondeo final a la reflexión sobre la participación de la población en los proyectos de desarrollo.

ASPECTOS METODOLOGICOS

La estrategia para obtener la información necesaria y para el análisis de la misma, fue la combinación de técnicas investigativas de consulta bibliográfica, entrevistas a informantes claves y focus group (o grupos de enfoque) a las comunidades. Esta información fue procesada de manera cualitativa, sistematizándola en función de los contenidos del estudio.

Se realizó un análisis bibliográfico sobre los temas desarrollo, intervención, participación, sustentabilidad y sobre la dinámica de desarrollo amazónico.

Para el estudio de casos se seleccionó dos recintos colonos en las provincias de Napo y Sucumbíos, provincias densamente pobladas (especialmente por grupos colonos) y de gran dinamía económica, en las que actualmente convergen un sinnúmero de apoyos para el desarrollo.

El primer caso de estudio, se refiere al grupo colono del recinto Santa Elena de los Guacamayos, ubicado en el cantón Archidona, en la Provincia de Napo. Este grupo está inmerso en proyectos de producción agrícola ejecutados por PROTECA, programa de extensión y transferencia de tecnología del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El segundo caso, es la población del recinto Las Tres Palmas, localizado en el cantón Lago Agrio, en la provincia de Sucumbíos. Se trata de una pre-cooperativa que forma parte de la Unión de Campesinos (UCLA), organización de segundo grado de Lago Agrio. Este grupo está relacionado con el Fondo Ecuatoriano Populorum Progresio (FEPP).

Aunque los dos casos de estudio, tienen sentido dentro de situaciones contextuales específicas (referidas al grupo y al proyecto), los aspectos comunes y diferencias de los mismos nos permiten plantear algunas conclusiones generales sobre la participación.

La información con respecto a los aspectos contextuales de los casos de estudio, es decir a las características poblacionales y de las entidades y sus proyectos, se obtuvo mediante la revisión bibliográfica de diagnósticos, documentos y material de las entidades.

Para el análisis del tipo de participación que surge de la relación entre población y entidad, se aplicó una guía que contenía la propuesta metodológica, la misma que desagrega algunos elementos constitutivos de la participación. El contenido de esta guía fue aplicado al grupo poblacional a través de focus group, y de entrevistas a dirigentes y miembros del recinto y a funcionarios de las entidades (en la sede y en las provincias). Algunos datos fueron recogidos de documentos y publicaciones de las entidades y de las dinámicas de reuniones poblacionales.

NOTAS

1. "La intervención es una presencia externa, modifica otras acciones sociales, estructura, transforma, fortalece o debilita, cambia relaciones sociales. Toda intervención produce efectos" (Foucault tomado de Carrión, 1988)

2. CAAM, FAO, DGS. Inventario y Análisis de los Proyectos Amazónicos, 1994

CAPITULO I

REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACION EN EL DESARROLLO

Tomando en cuenta que este estudio tiene como objetivo central analizar y discutir el tema de la participación de las poblaciones amazónicas en los proyectos de desarrollo, en este capítulo, en primer lugar, se abordan algunos criterios generales sobre desarrollo e intervención planificada que incluye la discusión sobre la aplicabilidad de un desarrollo sustentable en la Amazonía Ecuatoriana, y el tema de la participación en este marco. En segundo lugar, se introduce una propuesta metodológica que desagrega algunos componentes de la participación en relación a los proyectos de desarrollo.

1. EL DESARROLLO COMO DISCURSO Y PRACTICA

El desarrollo puede ser abordado desde varios ámbitos y puntos de vista. En este trabajo su tratamiento hará alusión a los aspectos que permitan entender el análisis de la participación poblacional en los proyectos de desarrollo.

Es importante abordar el tema del desarrollo tomando en cuenta dos niveles. Un nivel de discurso constituido en base a una imagen de la realidad y expresado en conceptos generales, y otro, referido a la práctica, es decir, a los mecanismos y tecnologías a través de los cuales se aplica el desarrollo.

El discurso del desarrollo.-

En la medida en que no podemos aislar el pensamiento de los procesos sociales y tomando en cuenta que las ideas no se dan en un vacío sino que están ligadas a intereses y prácticas, el desarrollo viene a constituir un proceso social tejido alrededor de ciertas visiones y comportamientos de occidente.

Para Occidente el estado normal, de felicidad, de progreso, es el desarrollo y hacia

él tenemos que dirigir nuestras actuaciones y actitudes los "subdesarrollados"; supuestamente tenemos que normalizarnos, desarrollarnos, seguir las pautas y estrategias de ideales de vida aún cuando estas sean ajenas a nuestras realidades.

El desarrollo ha implicado un discurso, una forma de percibir la realidad. Ha buscado someter al mundo a los cánones de una estructura conceptual internamente unificada. En este sentido, el desarrollo resulta un mecanismo de dominación y control social y económico. Unifica, encasilla en la idea de pobreza toda expresión social que no tiene que ver con la modernidad. La pobreza es catalogada como una anomalía que precede al desarrollo y que debe ser reformada a través de mecanismos que demandan la definición de normas y comportamientos.

Así el aparato conceptual del desarrollo implica la noción de intervención en la medida en que alrededor de ideales externos se han organizado prácticas que pretenden introducir y corregir una realidad determinada; pretende desde fuera cambiar ciertas formas de vida, borrar las particularidades "anormales", e implementar nuevos y homogeneizantes estilos de vida y comportamientos.

Frente a esta idea de desarrollo que engloban concepciones totalizantes y unificadoras de lograr el bienestar humano, en este estudio se propone la de buscar o rescatar procesos sociales propios en los que lo singular se exprese a través de estrategias que respondan a las visiones construidas por los propios individuos.

La práctica del desarrollo.-

El desarrollo ha ideado una serie de estrategias, procedimientos y tecnologías de ejecución: servicios sociales (salud, educación, capacitación, extensionismo, transferencia de tecnologías, donaciones, créditos).

Una de las tecnologías más usadas para implementar este tipo de actividades ha sido el proyecto de desarrollo. A este lo podemos definir como un instrumento, un esquema para implementar la acción del desarrollo que se sustenta tanto en elementos discursivos como en mecanismos prácticos de ejecución.

Gran parte de los apoyos de desarrollo se han concretado a través de una multiplicidad de organizaciones, agencias financieras (organizaciones

intergubernamentales, privadas o gubernamentales) que financian la ejecución de programas y proyectos de desarrollo. En esta medida las entidades de desarrollo y sus programas y proyectos de desarrollo son parte de la institucionalización del desarrollo.

Estas organizaciones concentran equipos de técnicos y expertos cuya misión manifiesta es corregir situaciones de pobreza y generar nuevas formas de vida; generalmente han intervenido con la idea de que la pobreza radica en la incapacidad de la población de dirigir su propio desarrollo.

La diferenciación que se da en la diversidad de entidades y acciones de desarrollo, especialmente en el campo administrativo, tiene la función de adecuar el desarrollo a las diferentes "clientelas y grupos poblacionales" y por la necesidad de establecer un discurso aceptable para los distintos sujetos de desarrollo¹.

Estilos de desarrollo.-

El desarrollo ha ido adoptando una serie de características y dimensiones.

Desde la mitad de este siglo se ha institucionalizado el desarrollo. Esta institucionalización tiene que ver con la aparición del estado moderno fundamentado en un modelo cuyos patrones de consumo giraban alrededor del crecimiento económico. Asumió que ciertos objetivos y prácticas económicas eran deseables.

En la década del 60, desde las teorías convencionales surgen nuevos elementos de preocupación para afrontar la pobreza y la baja productividad de los países del "tercer mundo". Se intenta una revisión de los compromisos internacionales adquiridos en materia de desarrollo, alrededor de tres desafíos: eliminación de la pobreza, preservación de la capacidad productiva del medio ambiente; y empowerment² para incrementar la participación de la población en los procesos de desarrollo³, ampliando de esta manera el ámbito del desarrollo.

A nivel latinoamericano surge una perspectiva multidimensional sobre la temática del desarrollo, sobre todo en políticas agrarias de desarrollo rural como el desarrollo de la comunidad (en los años 60), desarrollo rural y desarrollo rural integral (en las décadas 70 y 80), que comienzan a ser aplicadas en el país como parte de las

estrategias implementadas a nivel latinoamericano. Estas políticas "intentaron presentar una perspectiva global e integrada destinada a modificar la situación de los sectores de menor tamaño de las sociedades rurales"⁴, a través de proyectos de desarrollo cuyo principal componente era la organización campesina y su promoción social.

Desde 1980, se formula el Programa Nacional de Desarrollo Rural. Los esfuerzos del Banco Mundial⁵ y el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola se orientaron a conceder financiamiento para el desarrollo rural privilegiando el incremento de la productividad de los campesinos pobres a través de la "modernización" de los sectores rurales y su integración a la dinámica de la económica nacional.

Aunque el desarrollo rural fue acogido como una corriente de desarrollo de validez universal por las Naciones Unidas y los estados de América Latina, esta corriente experimentó varias críticas: pasar por alto un desarrollo adecuado a las condiciones locales y regionales⁶, los consultores internacionales de las entidades crediticias estaban lejos de comprender las dinámicas y procesos locales y más bien priorizaban "los componentes de los proyectos en función de los objetivos establecidos por la banca internacional"⁷; una segunda crítica fue su contenido productivista explícito; y por último, que la movilización de recursos convertiría a los programas de desarrollo en parte decisiva de las iniciativas a emprender⁸.

El Banco Mundial ha tenido un papel destacado no solo por los financiamientos sino por la elaboración de propuestas metodológicas y la realización de evaluaciones. En principio se implementaron proyectos agrícolas pero luego se amplió el apoyo hacia otros componentes como caminos vecinales, atención de salud, abastecimiento de agua y capacitación. Esto con la idea de elevar la productividad y las condiciones de vida en los sectores más pobres⁹.

El desarrollo en la Amazonía.-

La Amazonía no quedó fuera de la llamada modernización agraria. El Estado incentivó la migración de colonos para incorporar esas tierras al "progreso nacional". Esta modernización se llevó a cabo mediante la aplicación de políticas de colonización y reforma agraria, las mismas que demandaban el establecimiento de determinados modelos; ciertas formas de distribución del espacio, de

apropiación y entrega de la tierra; además de la introducción de nuevos sistemas de organización poblacional. Por ejemplo, las poblaciones indígenas se han visto presionadas a adoptar una racionalidad de "productores"¹⁰, han ido transformando sus modalidades comunitarias tradicionales, su propia planificación, la toma de decisiones y el trabajo comunitario hacia formas de propiedad privada, hacia la articulación productiva para el mercado, hacia los asentamientos estables, producción ganadera y monocultivos. Mientras que los colonos tenían que adoptar la organización cooperativa o asociativa para acceder a la tierra.

Cuando disminuyó el aporte crediticio que hacía posible el desarrollo rural integral cobraron presencia las organizaciones no gubernamentales, la mayoría con fondos internacionales que actuaban bajo la misma perspectiva estatal de "modernización".
11.

En la actualidad, son estas entidades de desarrollo y agencias de cooperación especialmente con preocupación ecológica, el referente principal de los proyectos que se ejecutan con las organizaciones indígenas y colonas amazónicas.

La gestión del desarrollo en la región amazónica tuvo una ingerencia coyuntural importante, el de ciertas entidades de desarrollo, especialmente con referente en la Iglesia Católica financiados con fondos de organizaciones de cooperación para el desarrollo. Un ejemplo de ello es el de la Misión Salesiana, cuya incidencia aportó a la generación de un movimiento organizativo indígena importante como es la Federación Shuar.

En los años 70, las organizaciones amazónicas empiezan a demandar programas de educación y salud, reivindicando su capacidad de organización para llevar adelante tales programas¹².

Desarrollo y participación.-

En este contexto de modelos de desarrollo era bastante común hablar de participación de la población.

La teoría de la modernización suponía un avance tecnológico en base a una tecnología única y la formación de capital con una élite formada para entenderla y para formular planes de desarrollo en los que la participación popular estaba

instrumentada por esa élite¹³. Frente a este planteamiento, se modificó la idea de tecnología avanzada por la de tecnología apropiada, es decir, se intentaba el desarrollo tecnológico pero a partir de los recursos y condiciones locales¹⁴, tomando en cuenta para ello la importancia de la participación de la población.

Así, asesores y expertos internacionales propusieron a las entidades de desarrollo el enfoque de la población participante, entendido éste como el proceso mediante el cual se promueve el desarrollo de habilidades en la población de modo que puedan ejercer su capacidad de conducción mediante transferencias graduales¹⁵. Esta actitud respondía a poner en práctica el "empowerment" de la población. Las Naciones Unidas recomiendan una amplia y activa participación de todas las personas y de las entidades en cuanto a la identificación e implementación de objetivos y formulación de políticas de desarrollo; el congreso de EE.UU. y los donantes recomiendan involucrar a los beneficiarios en la planificación e implementación de proyectos¹⁶.

Sin embargo, este reconocimiento en la mayoría de casos fue puramente teórico; el discurso encubría prácticas contrarias.

Estos principios no fueron suficientes para generar una participación activa de las poblaciones locales en la medida en que los programas de desarrollo rural se caracterizaron por una concepción centralizadora y desigual en los aspectos organizacionales. "La propia lógica de elaboración, negociación del financiamiento y puesta en marcha de los proyectos (de desarrollo rural integral) reforzaba la centralización operativa y la absorción de los técnicos nacionales de mayor nivel en estas actividades. Despegados así de la zona de los proyectos, rindiendo cuenta de sus actividades hacia arriba y no frente a los beneficiarios, se estructuraron diversas cadenas de concentración de poder"¹⁷. Los técnicos de los organismos financieros y de apoyo, habían amalgamado una vasta experiencia en países desarrollados en los cuales los sujetos sociales eran distintos a los campesinos y de los llamadas países del "tercer mundo"¹⁸ y en la práctica se fueron consolidando prácticas y actitudes asistencialistas y paternalistas entre técnicos y campesinos.

Esta descripción nos revela un panorama de experimentación y aplicación de distintas estrategias de desarrollo con financiamiento y asistencia técnica internacionales de cuya estructura metodológica se desprende una serie de mecanismos de manipulación a través de los cuales las organizaciones

aparentemente participan pero en realidad su inserción termina por legitimar formas verticales de intervención. Aunque el debate sobre el desarrollo ha puesto en escena la participación de las poblaciones locales (en tanto actores principales) las prácticas de los proyectos de desarrollo han girado en torno a la discusión sobre las personas como beneficiarias, pero no como sujetos de decisiones.

Si bien, como lo hemos visto, la Amazonía no ha sido ajena a la ingerencia de modelos de desarrollo; ~~sin embargo~~, las entidades de desarrollo han tenido que enfrentar no sólo la resistencia (activa o pasiva) de algunas poblaciones frente a la intervención externa, sino que desde hace años, dentro de las mismas entidades de desarrollo públicas y privadas, surgen los defensores de la autogestión de la población, cuestionando las estrategias y objetivos institucionales. Los gobiernos y financieras no han escapado a estas nuevas concepciones; ellos también han experimentado este nuevo enfoque democratizador. Dentro de estas transformaciones la participación de las poblaciones locales, presente como una "etiqueta" en las concepciones de desarrollo desde hace cuatro décadas, cobra preponderancia, ¿pero cuál es su significado?

2. HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DE LA PARTICIPACION

Hemos mencionado que la participación ha sido incorporada por el discurso del desarrollo y constituye un término usado casi compulsivamente. Escuchamos y utilizamos la palabra con naturalidad y su uso cotidiano dentro del ámbito de los programas de desarrollo lo ha tornado casi en un lugar común.

Si la participación es parte del aparato conceptual del desarrollo (y contribuye a su unificación interna), estaría buscando someter a los individuos a los cánones de esa estructura conceptual y respondería a ciertas pulsiones e intereses. Así podemos sostener que la participación como parte del pensamiento identificador del desarrollo, lleva implícita una forma determinada de percibir la realidad y reproduce un mecanismo de sujeción y de dominio del desarrollo.

En este sentido, su papel es figurativo y no representaría la iniciativa social de la población y de las bases. Es en este uso irreflexivo del término en el que se han embarcado muchos grupos de la sociedad, desde las entidades de desarrollo hasta niveles micro poblacionales.

Sin embargo, desde la perspectiva que toma en cuenta el surgimiento de discursos opuestos a este dominio del desarrollo, puede darse el surgimiento de procesos sociales que asuman los intereses y la gestión de la misma población.

Es posible resignificar la participación rescatando o creando el significado social que implica.

Dar a la participación otro contenido en el ámbito de los proyectos, sería franquear los dominios del desarrollo (cuyas acciones llevan implícitas el conocimiento de lo verdadero y falso, de lo que es bueno o malo para la población, del orden y el desorden), sería una nueva estrategia en función de la producción de poderes sociales. Se plantea la construcción de otro tipo de poderes capaces de subvertir la direccionalidad que ha pretendido introducir el desarrollo a través de sus proyectos. Al ir construyendo formas sociales y concretas de participación social estaremos también construyendo nuevas resistencias y nuevos poderes. Los proyectos de desarrollo, a pesar de los límites que presentan, podrían ser los espacios para generar una real participación.

La propuesta de concebir a la participación dentro de parámetros sociales, desde la iniciativa poblacional, nos lleva a considerar que es una práctica voluntaria, deliberada, sistemática y organizada, asumida por una colectividad, capaz de reproducirse espacial y temporalmente y que está dirigida a lograr objetivos de interés común. La estrategia de esta práctica radicaría en la organización¹⁹, entendida ésta como el espacio donde convergen y toman forma las percepciones, intereses, fuerzas, objetivos y estrategias de un colectivo.

Los elementos inherentes a la participación serían la decisión y la acción. La decisión es definir qué hacer, implica "elección de criterios, normas y principios que aparezcan válidos para el grupo"²⁰; la capacidad de decidir se expresa al interior del grupo como hacia afuera asumiendo y delegando funciones; este elemento otorga a la participación el necesario contenido democrático.

La acción implica la programación y ejecución de los proyectos, incluyendo la toma de decisiones operativas; supone la responsabilidad sobre la ejecución del proceso, en términos democráticos y de ejercicio de poder. Para que se de participación, es importante un marco comunitario que posibilite a través de la organización, un espacio con reglas de juego explícitas en el que se discutan las dificultades e

intereses y se procuren consensos que tomen en cuenta oposiciones y conflictos.

La participación entendida como la toma de decisiones, es una práctica social que no puede quedar fuera de una perspectiva política, ya que esta dimensión aparece cuando un conglomerado tiene que regular asuntos que afectan a todos. Decidir significa ejercer dominio sobre los campos de acción, en este caso en el ámbito del desarrollo; significa tomar la iniciativa, definir, incidir y produciendo así, capacidades que son ejercidas por el grupo poblacional directamente o a través de sus representantes, y mediante mecanismos establecidos por el mismo grupo.

Si pensamos en la participación como una estrategia a través de la cual la población puede ejercer poder sobre si misma, es decir, tiene la capacidad, la fuerza y la posibilidad de ejercer acciones, de lograr o transformar una situación, podemos plantear la posibilidad de crear nuevos poderes a nivel de lo local y en el ámbito de los programas de desarrollo que puedan contrarrestar los elementos de dominación que existen en estas influencias externas. En este sentido la participación constituye una alternativa de descentralización política y social que permitiría a las poblaciones locales reafirmar o reconstruir su sentido societario. En este trabajo la descentralización es el traspaso de poder y/o competencias de gobiernos centrales a gobiernos locales, es reconocer a los actores locales como competencias e instancias de decisión y gestión autónomas.

La idea es que la población tiene capacidad de subvertir discursos y prácticas verticales, y que puede ejercer incidencia sobre los procesos de desarrollo y sobre las gestiones y planificaciones de las entidades de desarrollo a través de la participación activa en los espacios que le comprometen. A través de la participación la población puede activar su potencial para convertirse en productora de su gestión y gobernabilidad, entendida esta última como la capacidad de implementar prácticas orientadas a la toma de decisiones.

La sustentabilidad, un nuevo discurso del desarrollo.-

Durante las últimas décadas, la comunidad internacional del desarrollo intenta nuevas aproximaciones al tema del desarrollo. Se dan nuevas propuestas que tienen que ver con un desarrollo alternativo. Una de estas es el desarrollo sustentable planteado como solución a la degradación ambiental y al agotamiento de los recursos naturales. Este término tiene su origen en la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre Medio Ambiente; en 1980 es utilizado en el documento "Estrategia Mundial para la Conservación", un programa de desarrollo ideado por las Naciones Unidas.

Este discurso ha ido generando diversas interpretaciones conceptuales y aunque son muy diversas las estrategias generales y a nivel micro que se recomiendan en esta perspectiva, es posible vislumbrar algunos aspectos comunes en la definición de los criterios que lo fundamentan. Hay una coincidencia en las distintas tendencias en definir: 1) la calidad de vida, 2) el crecimiento económico, y 3) la utilización racional de los recursos naturales que garanticen la vida de las futuras generaciones, como los elementos que dinamizan este desarrollo.

A diferencia de los estilos de desarrollo que ponían énfasis en la productividad, la sustentabilidad incorpora la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales como una nueva forma de entender el desarrollo.

Pone en consideración formas de producción que establezcan a largo plazo la variable bioeconómica de los sistemas productivos "y la conservación de los recursos naturales en los que descansa directa o indirectamente"²¹.

La sustentabilidad asimila la noción de intervención en la medida en que proviene del ámbito internacional del desarrollo y ha pre-establecido los siguientes conceptos: que la pobreza es la mayor causante del deterioro ecológico; que el desarrollo del capital no es el obstáculo para la conservación ambiental; y que el desarrollo económico sigue siendo la base del bienestar humano.

Además al introducirse la variable ambiental, se está previendo la transformación de comportamientos sociales.

Se asemeja a las teorías convencionales del desarrollo en el sentido de que su paradigma continúa siendo luchar contra la pobreza, y que el bienestar de la población es igual a crecimiento económico.

El discurso es utilizado en casi todos los niveles de la sociedad. Lo usan los organismos internacionales, los gobiernos, los sectores empresariales, los investigadores y los pobladores. Inclusive varios de los proyectos extractivistas a gran escala como el petrolero y el maderero, han sido denominados sustentables.

Actualmente los países de la Cuenca Amazónica, entre ellos Ecuador, se han comprometido a apoyar el uso racional de los recursos amazónicos y el bienestar de sus poblaciones locales. La preocupación de la FAO, organismo que apoya la implementación de este desarrollo en la Amazonía, gira en torno a la urgente necesidad de conservar una de las últimas reservas naturales del mundo, rica tanto en recursos renovables y no renovables como en biodiversidad.

Sin embargo, existen varios factores que impiden visualizar la viabilidad de esta propuesta sustentable, la mayoría de estos, son confrontaciones entre los criterios y preconceptos que configuran la sustentabilidad, y situaciones reales.

a) Tradicionalmente la región amazónica ha sido vista como una fuente de aprovechamiento económico, la utilización de sus recursos naturales ha estado orientada hacia la extracción de recursos en procura de ganancias cortoplacistas²². La presión y densidad poblacionales generados por el proceso de colonización, el interés lucrativo de las empresas estatales y privadas, han ido desplazando sistemas de aprovechamiento racional de los recursos como los implementados por algunas comunidades indígenas y algunos grupos de colonos antiguos. Es decir, que uno de los primeros obstáculos de la aplicación de un desarrollo sustentable es el cambio de prácticas económicas consolidadas.

b) Una segunda limitación que se desprende de la primera es la contraposición que hay entre la idea de conservar los recursos naturales pensando en el futuro, y la demanda inmediata del mercado. ¿Cómo interpreta esta propuesta las condiciones de demanda y el mercado?, ¿se toma en cuenta el poder político de los actores y su articulación nacional?, ¿cómo equilibrar los parámetros macroeconómicos con los criterios de sustentabilidad de los recursos naturales a nivel local?

Por otra parte, la utilización de los recursos en procura del crecimiento económico implica tomar en cuenta la lógica del mercado que considera el deterioro ambiental sólo como externalidad del proceso económico y no contempla las posibilidades de productividad y beneficios económicos de acuerdo a la capacidad de sostenimiento de los recursos naturales.

c) Frente a la idea de que la pobreza es la mayor causante del deterioro ecológico también existen situaciones reales en las que los pequeños campesinos en lugar de ser los causantes de la degradación ambiental amazónica, desarrollan tecnologías

y estrategias de protección de los pocos recursos naturales con que cuenta.

d) Otra de las limitaciones es que la sustentabilidad que pretende la productividad y el crecimiento económico, no está probada en las condiciones de fragilidad que caracterizan a los sistemas ecológicos amazónicos.

La sustentabilidad que se presenta como alternativa ideal de desarrollo, ¿no nos colocará en una posición de reducir los fenómenos sociales amazónicos a los nuevos ideales y visiones que se han tejido sobre la Amazonía?.

¿Cómo compatibilizar los procesos sociales y el aprovechamiento de los recursos naturales?

¿En qué medida este nuevo modelo de desarrollo puede tener viabilidad y aceptabilidad en las poblaciones amazónicas?

Frente a estas limitaciones que presenta la aplicabilidad del desarrollo sustentable, cuáles son los elementos que deben tomarse en cuenta para sortear los obstáculos?

Papel de la participación en un desarrollo sustentable.-

Se ha difundido la idea de que la sustentabilidad constituye la manera más adecuada para que las poblaciones locales puedan desarrollarse económica y socialmente, sin embargo, la población como sujeto de decisiones en el manejo de los recursos naturales, es un aspecto que está ausente en la aproximación conceptual del desarrollo sustentable y de su inclusión depende el que las nuevas propuestas tengan sentido y viabilidad. Por ello que el criterio de conservación de recursos debe ser complementado con el de participación y decisión de la población.

Varios grupos de colonos antiguos como los ribereños en Perú, los caboclos en Brasil o los cambas en Bolivia, después de varias décadas de experiencia agrícola amazónica, han reunido conocimientos e información importantes respecto al manejo de suelos y sistemas productivos.

Entre estas experiencias están las agroforestales, silvopastoriles, policultivos

anuales y cultivos permanentes de especies nativas y foráneas. En diferentes sitios de la Amazonía se han probado tecnologías de alta productividad, como la rotación de bosque y cultivos y la producción de café, cacao, limón con sistemas agroforestales que ha dado resultados entre 6 y 10 veces mayores al promedio, como es el caso de Tamshiyacu y Villa Rica, en Perú²³, o las reservas extractivas en Brasil.

Así, parecería que la implementación de modelos de aprovechamiento racional de los recursos naturales que son decididos y llevados a cabo por la población generan resultados positivos.

Entonces la sustentabilidad puede significar una alternativa a las concepciones de desarrollo unilateral y centralizado, proponiendo una comprensión distinta de la realidad amazónica,²⁴ cuyas decisiones necesariamente deben surgir de las poblaciones locales y responder a sus lógicas de funcionamiento y a sus intereses.

Sostener que es la población la que debe intervenir directamente en la gestión de su desarrollo, nos obliga a topar el tema de la organización social como un espacio para "administrar, conservar y mejorar un ecosistema", de acuerdo a su "propia naturaleza, territorio, composición, funciones y capacidades"²⁵ y no como instrumentos de un desarrollo cuyos parámetros están dados por concepciones e interpretaciones externas.

La calidad de vida y bienestar de las poblaciones locales, uno de los criterios del desarrollo sustentable, parte de la idea de que éstas deben ser las beneficiarias directas, esto ¿qué implica en la práctica?, ¿cómo puede la población ejercer su poder de decisión y su participación en la planificación de este nuevo desarrollo?, ¿cómo pueden los beneficiarios constituirse en actores involucrados en la dinámica amazónica, en tanto beneficiarios de la protección ambiental?

Si es que la sustentabilidad fuera una alternativa aplicable a la región amazónica, ¿cuál sería el tipo de participación que conduciría a las poblaciones locales hacia un desarrollo sustentable?. Configurar una participación en esa dirección, constituye un reto para los habitantes amazónicos, pero también para las entidades de desarrollo estatales y no gubernamentales, presentes en la región.

3. LA PARTICIPACION A NIVEL DE PROYECTO

Como se había mencionado el proyecto es la típica tecnología externa que trata de encasillar los comportamientos sociales a determinadas categorías y racionalidades. El proyecto por sí mismo refleja la concepción de desarrollo que tiene una entidad. Es una tecnología a través de la cual la entidad planifica las acciones que van a concretizar sus objetivos.

Los principales problemas que presentan los proyectos de desarrollo están vinculados con el financiamiento externo y los recursos económicos. Sus objetivos dependen de este elemento y su ejecución está valorada por la capacidad de gasto y consecuentemente, por la cantidad de obras que se realizan y que justifican las inversiones. Generalmente los objetivos del desarrollo y sus categorías metodológicas más o menos estandarizadas, se discuten en las instancias financieras de tal manera que la población es estrictamente beneficiaria y no sujeto de decisión. En el ámbito del proyecto de desarrollo, la participación y la elección de alternativas están limitadas a los parámetros metodológicos impuestos por la entidad.

Reconociendo esta situación, creemos que teóricamente se debe dar la posibilidad de que la intervención respete un proceso de participación y desarrollo propios o, al menos, pueda ser un elemento potenciador de un autodesarrollo futuro.

También hay la posibilidad, y casos concretos, en los cuales la planificación de proyectos de desarrollo baja a niveles comunitarios. Este es otro aspecto que debe ser estudiado a nivel práctico.

Asumimos, como se ha señalado anteriormente, que puede haber participación con protagonismo de la población involucrada en un proyecto siempre y cuando la entidad respete e incentive la participación real de la comunidad, es decir cuando el grupo poblacional tome la iniciativa y decida qué hacer.

Sostenemos en este trabajo que una participación activa de la población, en relación con los proyectos de desarrollo puede no estar instrumentada por la intervención, sino que frente a ésta, la población puede resistir y replantear nuevas propuestas, en base de sus comunes intereses y necesidades (las que pueden o no coincidir con los objetivos de un programa de desarrollo).

La participación activa hacia alternativas de vida sustentables, incluye la responsabilidad de la población en todos los niveles de la intervención externa: decisión en la implementación de los proyectos, acción, seguimiento y evaluación de los proyectos. La participación debería representar un dominio de los apoyos en desarrollo, ejecutar la capacidad de utilizar y negociar el apoyo externo en beneficio del propio grupo. Para poder visualizar esta perspectiva ya concretizada, a continuación se plantea las dimensiones que tendría la participación en relación a los proyectos de desarrollo.

4. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION EN LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

La participación como ha sido planteada dentro del ámbito del desarrollo, puede ser un elemento impuesto por la intervención. Sin embargo, a nivel práctico, la participación puede asumir esta característica de dominación de acuerdo a las condiciones de la realidad social y a la aplicación específica de las acciones de desarrollo, elementos que deben ser analizados en los diversos proyectos. De ahí que este estudio, se dirija a identificar a nivel práctico las formas de participación de los grupos poblaciones, y si éstas se limitan a los requisitos de la intervención o trascienden hacia un proceso de desarrollo autogestionario y autosostenible.

Asumiendo que la participación no es un concepto único ni tiene contenidos completos, sino que, por el contrario, tiene varios elementos que la componen o al menos aspectos distintos a enfatizar de acuerdo a la posición que asuma el analista, a continuación describimos una propuesta metodológica que nos permitirá evaluar la participación en el ámbito del proyecto del desarrollo. Esta propuesta implica, por un lado, identificar los actores inmersos en el proyecto de desarrollo, y por otro, concretizar y desagregar la participación en algunos de sus elementos constitutivos, a los que denominaremos componentes. La propuesta intenta explicar la conceptualización que sobre participación he elaborado en párrafos anteriores.

5. ACTORES DE LA PARTICIPACION

Los actores que se identifican alrededor de la gestión del desarrollo son un elemento clave ya que en ellos se reflejan distintos intereses y por lo tanto, acciones y discursos diferentes respecto al desarrollo. Son variados y se ubican en

diversas instancias de la acción de desarrollo, desde el financiamiento hasta la aplicación de proyectos. A continuación veremos solo los considerados más importantes para el presente estudio.

Los agentes financieros, que aportan con recursos económicos a través de créditos o donaciones (instituciones, agentes privados, Estados), son de diverso tipo. En conjunto se los puede catalogar como grupos de captación y distribución de fondos para proyectos que están estrechamente vinculados a una concepción de desarrollo y a intereses ya sea de un país o de un grupo religioso, político, ideológico o asistencial. Estos agentes tienden, a través de su capacidad financiera, a poner condiciones y prioridades a los proyectos que financian (exigencia de objetivos, metodología, organización del trabajo, conformación de equipos, beneficiarios, gastos, etc.). Además evalúan los impactos generados por el proyecto y las inversiones realizadas por la entidad ejecutora desde esas prioridades.

Los agentes financieros de mayor presencia en la Amazonía Ecuatoriana son: entidades gubernamentales y no gubernamentales extranjeras, organismos de cooperación multilateral, organizaciones de las Naciones Unidas, empresas privadas extranjeras y nacionales, iglesias católica y evangélica, organizaciones poblacionales nacionales, regionales y de segundo grado, y Fuerzas Armadas²⁶.

Un segundo actor, es la entidad de desarrollo que implementa los proyectos y se vincula con la población. Pueden ser organizaciones estatales, no gubernamentales nacionales y extranjeras, gubernamentales extranjeras y organizaciones poblacionales (de segundo grado, regionales o nacionales). En 1994, según el Inventario de Proyectos en la Amazonía Ecuatoriana, aparte del Estado que ejecuta proyectos, operan 76 organizaciones no gubernamentales, 28 nacionales y 17 internacionales²⁷. Las organizaciones poblacionales que gestionan el desarrollo y administran crédito y recursos para las agrupaciones de base, son indígenas y colonas, regionales y de segundo grado.

En las entidades de desarrollo hay que diferenciar tres niveles: la jerarquía central de la entidad (generalmente ubicada fuera de la Amazonía), que establece políticas vinculadas a los intereses institucionales; la jerarquía local, cuando esta existe (coordinadores o supervisores); y los promotores y extensionistas que se vinculan directamente con los grupos poblacionales.

El primer grupo responde sobre todo a los intereses institucionales, aunque también

pueden tener influjo burocrático. El segundo grupo, si bien tiene que ver con las políticas institucionales, generalmente tiene incorporado el discurso de la élite local o de la clase media que trabaja en la institución a nivel local. El grupo de relación con la comunidad, añade además la capacidad de incidencia directa sobre la población con el discurso institucional, con el discurso de la élite local y con posibles aspiraciones de influjo en la comunidad²⁸. Esta gama de niveles en la intervención, plantea la idea de que la acción de la entidad no es unidireccional propia de los objetivos e intereses institucionales, ni tampoco responde a un sólo discurso.

Existe una gama de intervenciones, que a su vez, produce variados efectos. Hay asesoramientos interventores más respetuosos que otros. Así unos acompañan la reflexión del grupo y le proporcionan sugerencias, otros les transmiten criterios de análisis y valores para que el grupo los interiorice y actúen a través de ellos, y otros piensan por la población²⁹.

Generalmente, las entidades de desarrollo crean nuevas organizaciones para la implementación y aprovechamiento de los servicios que ofrece la entidad: crédito y donación, asesoramiento técnico, capacitación, lo que termina dividiendo y enfrentando a los miembros de las nuevas con aquellas pre-existentes. Otras entidades respetan y actúan con la organización que ya existe.

En tercer lugar, tenemos a los destinatarios del desarrollo, es decir, los grupos poblacionales a quienes se dirige el proyecto, constituidos o no en organizaciones locales, pertenecientes o no a organizaciones de segundo grado o regionales.

Generalmente, la población que no tiene una organización formal, es representada por líderes locales informales; mientras que la organización formal representa a la población a través de dirigentes electos. A este nivel se pueden diferenciar tres grupos que pueden tener actuaciones e intereses diversos: la base de la población, la dirigencia y los grupos de interés que buscan beneficios y ventajas particulares. Generalmente estos grupos de interés también están formados por ciertos dirigentes y sus allegados.

Cuando las agrupaciones de base se proyectan a nivel de organizaciones de segundo grado, y regionales, estas se convierten en un nuevo actor que no siempre tiene coincidencia de objetivos y visiones con las agrupaciones de base.

Las dificultades que rodean el tema de la participación no sólo provienen de la ausencia o limitaciones de democracia desde las entidades de desarrollo, sino que esta carencia también se manifiesta a menudo en las organizaciones poblacionales, cuando no propician espacios de discusión e impugnación, posibilidades de diálogo y formas de autofiscalización. Generalmente la relación del grupo poblacional con las entidades de desarrollo se establece a través de líderes los mismos que han utilizado estos contactos tanto para consolidar sus posiciones de poder como para buscar beneficios para ciertos grupos de interés.

Esta situación cuestiona la posibilidad de que la población amazónica pueda ejercer su derecho a decidir por sí misma en estos contextos que reproducen las formas autoritarias y clientelares del resto de la sociedad.

En medio de este panorama, sin embargo, hay una multiplicidad de prácticas cotidianas que surgen del recinto, familia, vecindario, cooperativa, etnia o comuna; intereses de un colectivo, que van estableciendo estrategias de subsistencia y de resolución de problemas³⁰. Estas condiciones son positivas en la perspectiva de la organización, de la cultura democrática y de la participación.

En conjunto la acción poblacional es compleja, con elementos positivos y negativos que conviven. En este contexto, el presente trabajo parte de una premisa fundamental: que la población amazónica es capaz de autogestar su propio desarrollo. Es posible que la población pueda ejercer su derecho a decidir por sí misma a pesar de contextos y relaciones excluyentes y a pesar de se tratarse de culturas con un precario referente democrático.

Ante la complejidad de lo local, sus estructuras y relaciones sociales, es importante que la población se vaya organizando bajo su propia estructura social y que el grupo pueda ir experimentando y generando su propio proceso de aprendizaje³¹.

6. INTERACCION DE LOS ACTORES

La desagregación de la participación en componentes, puede ayudarnos a comprender el significado que se intenta otorgar a la participación de la población frente a los proyectos de desarrollo. Los componentes buscan abarcar toda la gama de elementos que comprenden la gestión de desarrollo, desde las propuestas de

acción hasta la evaluación de los programas ya realizados. En cada uno de estos se podrá ver la interacción de los actores y su real participación.

La lista de los componentes seleccionados a partir de las cuales vamos a evaluar este proceso de participación, corresponden a las categorías que han sido institucionalizadas por las entidades de desarrollo. No por ello dejan de tener validez para analizar la participación, pero son susceptibles de reenfoque y no pretenden ser inflexibles, ni la última palabra. Estos componentes son:

- A. QUIEN PROPONE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO
- B. QUIEN DECIDE EMPRENDER EL PROYECTO
- C. QUIEN PLANIFICA EL PROYECTO
- D. QUIEN ADMINISTRA EL PROYECTO Y SUS RECURSOS
- E. QUIEN ESTABLECE LAS METODOLOGIAS
- F. QUIEN ESTABLECE LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION
- G. QUIEN PROVEE RECURSOS FINANCIEROS, MATERIALES Y HUMANOS
- H. QUIEN MANEJA LAS ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS
- I. QUIEN MANEJA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIALIZADAS
- J. QUIEN RECIBE LOS BENEFICIOS (MATERIALES Y SOCIALES)
- K. QUIEN HACE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Hay componentes que corresponden al nivel práctico de la acción, mientras otros corresponden más al discurso de los actores. Otros se acercan más a prerequisites, mientras otros, corresponden a efectos del desarrollo; también hay componentes que varían de acuerdo a cada proyecto o se comportan de manera distinta en momentos temporales diversos. Siendo así, consideramos que en conjunto pueden corresponder a la interacción de los actores del desarrollo.

Metodológicamente se asume que todos los actores o posibles involucrados pueden estar en capacidad de asumir cualquiera de los componentes de la participación en los proyectos de desarrollo, con diversos niveles de posibilidades y dificultades, y que lo que refleja la realidad es el resultado de la interacción entre estos actores. La alternativa de una participación activa de la población, incluye la decisión poblacional en todos los niveles del proyecto: iniciativas, decisiones de proceso, operacionales y de seguimiento y evaluación. La idea es que mientras más se alejen estos componentes de la población, existe menos participación.

Justamente el análisis de la participación de los actores en cada componente, permitirá identificar el proceso de participación y ubicar al modelo de implementación del proyecto, es decir, cuál es la dimensión de incidencia de elementos discursivos hegemónicos y contrahegemónicos, en los mecanismos prácticos del proyecto.

Las preguntas clave para identificar la correspondencia que exista entre actor o actores y componentes, son dos: ¿quién o quiénes toman las decisiones?, ¿sobre qué aspectos?

A. QUIEN PROPONE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

La propuesta de proyectos de desarrollo implica que quien la hace ha identificado los problemas de los pobladores y conoce posibles alternativas de solución a estos. Generalmente las propuestas provienen de la entidad de desarrollo, lo que conduce a que las alternativas, desde el inicio de la acción, estén circunscritas a la visión, análisis, características y condiciones de la entidad que interviene.

Para que pueda haber un desarrollo autogestado y autosostenido, las propuestas de proyectos y programas de desarrollo deben provenir al menos en parte de la comunidad, que conoce su propia situación. Esto no busca negar que las entidades puedan participar en este nivel, pero siempre en coincidencia con la realidad y con aceptación de parte de la población.

B. QUIEN DECIDE EMPRENDER EL PROYECTO

Este es uno de los elementos clave de la participación, ya que la decisión es la que establece quién es el sujeto del desarrollo, y marca el camino, proyectos y acciones que se emprenderán. Muchas veces la entidad permite que la población proponga proyectos, pero la decisión de cuales se implementan queda en manos del agente externo. Quien decide es el punto nodal que muestra la tendencia de la intervención externa y la capacidad de gestión de la población.

Dependiendo de quién decida, se dará o no un proceso de imposición, de inducción, o de autogestión, cuando la población sea la que haya identificado sus problemas y soluciones, y decide qué propuesta le conviene. En este caso, se estaría logrando el punto de partida para que la población protagonice su desarrollo.

C. QUIEN PLANIFICA EL PROYECTO

La participación de la población en la planificación del desarrollo, en la práctica está muy poco difundida. En la historia de la intervención en desarrollo se ha asumido que la planificación es una actividad inherente a las entidades externas, suponiendo la poca o ninguna capacidad de la población para llevar a cabo este proceso.

En este punto, sin embargo, existen experiencias que nos muestran la posibilidad de que la población asuma su planificación y por lo tanto cambie el sentido del proyecto hacia sus intereses. Este es uno de los aspectos menos aplicados y experimentados en los programas de desarrollo. Sin embargo, observando con detenimiento, es el componente de la participación que más incide en la existencia o no de una futura sostenibilidad de las acciones.

Si se pretende que la comunidad protagonice su participación, es importante que las entidades no sólo descentralicen algunos aspectos de la planificación, sino que incorporen la producción de sistemas, categorías y métodos desde la lógica poblacional.

Cuando es la entidad la que induce a la comunidad a aceptar un proyecto, la planificación proviene del aparato administrativo de la misma entidad y la acción cae en el ámbito de influencia y dependencia institucional. Lo importante es que, por el contrario, la población se involucre en la planificación y ésta sea implementada a partir de los problemas que el grupo quiere resolver³². La planificación desde la gente permite que esta sea realista y flexible y se adapte a las condiciones y ritmos de las poblaciones.

D. QUIEN ADMINISTRA EL PROYECTO Y SUS RECURSOS

Las decisiones sobre el proceso y operación de los proyectos se toman en la medida en que este se va desarrollando, de acuerdo a las circunstancias del contexto y disponibilidad de recursos. Generalmente, las entidades de desarrollo han delegado estas actividades al personal de las diferentes instancias de la propia entidad, bajo la concepción de que poseen el conocimiento técnico administrativo.

Si la población asumiera la administración los proyectos, en todas sus dimensiones, podría enriquecerse con el aprendizaje de la lógica administrativa. Esta

administración además redundaría en el fortalecimiento del compromiso del grupo para ejecutar los proyectos. Esta situación también es oportuna para que los miembros de la organización asuman responsabilidades en las distintas actividades, ganando en experiencia, control manejo y, por ende, sostenibilidad futura del proyecto.

Al asumir la entidad externa la administración, ha resultado ser ésta la única beneficiaria de la experiencia administrativa, negando este aprendizaje a los sectores comunitarios.

La administración de los recursos financieros, materiales y humanos por parte de la población ha llevado en algunos casos, a un desorden o corrupción de la dirigencia, por falta de conocimiento de técnicas administrativas. Para superar este obstáculo, la administración comunitaria debe estar acompañada de un manejo transparente y divulgado de los recursos, con rendición de cuentas a todo el colectivo.

Una visión tecnicista puede descuidar la capacidad de administración y experiencia de acción que tienen las comunidades y que pueden permitirles asumir las decisiones operativas. Estas capacidades son negadas por las entidades de desarrollo partiendo del supuesto no demostrado de que "sencillamente no pueden". Es una simple suposición nacida de una autoabrogación de capacidad de parte de los técnicos institucionales.

E. QUIEN ESTABLECE LAS METODOLOGIAS

La participación en el establecimiento de metodologías supone el diseño de los procedimientos y forma de llevar a cabo los proyectos. Lo tradicional ha sido que la metodología esté vinculada a los objetivos, naturaleza y enfoque de la entidad de desarrollo. Se establecen una serie de procedimientos y técnicas, los mismos que son definidos por técnicos insertados en un determinado sistema de decisión: ellos escogen técnicas compatibles con las estrategias sociales y económicas de quienes esperan su aceptación para la ejecución del proyecto³³.

Si la población es la que participa en la ejecución del proyecto, la metodología debe surgir de la población o al menos debe ser comprendida por ella. Sin embargo, la alternativa de participación poblacional implica sistematizar formas e instrumentos

practicados cotidianamente por las poblaciones. Estas poseen sistemas y métodos de trabajo, de organización, sistemas culturales propios para organizar sus actividades.

Cuando se trata de una participación activa por parte de la población ya no se trata de que se apliquen las actividades previstas en un paquete tecnológico, sino que la capacitación tecnológica debe estar condicionada al conocimiento y comprensión de la realidad...

"sus equilibrios y desequilibrios, las interrelaciones entre sus múltiples componentes. Tratándose de la Amazonía como de cualquier otro espacio, la tecnología requiere la consideración de una "simbiosis hombre naturaleza", que esté fundamentada en el conocimiento y experiencia que el grupo humano tenga con respecto a su entorno ambiental"³⁴.

F. QUIEN ESTABLECE LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION

Incluso cuando las agrupaciones saben lo que quieren y cuáles son sus problemas, necesitan amplia información y asistencia técnica.

En este aspecto ha sido la entidad la que generalmente establece qué información y qué asistencia técnica requiere la comunidad. Los agentes externos han impuesto información y asistencia técnica, sin considerar su adecuación o no a la realidad comunitaria, consolidando así la posición intervencionista.

Si por el contrario, se entiende que la información y la asistencia técnica dan a la población la posibilidad de viabilizar sus estrategias, quedará claro que la comunidad tiene mucho que decir respecto a la definición de la información y asistencia que deba ser provista desde fuera.

Es necesaria la concurrencia de ambos puntos de vista para que, finalmente, la comunidad decida qué necesita. En definitiva la entidad tiende a ser en este aspecto la que pone la oferta y la comunidad la que establece la demanda de este componente.

Se trata de que la información y tecnología externas, solicitadas por la población, sean adaptadas a los conocimientos y elementos tradicionales locales en base a los cuales la misma población pueda viabilizar sus estrategias.

Por último, también hay que tomar en cuenta que, cuando la comunidad investiga sus propias situaciones, está proveyéndose de información que puede usarla positivamente para su planificación.

G. QUIEN PROVEE RECURSOS FINANCIEROS, MATERIALES Y HUMANOS

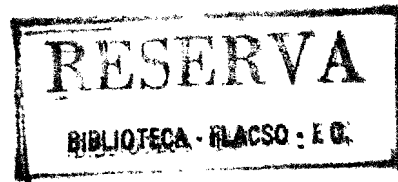
Bajo la óptica de que las comunidades son pobres, la entidad interpreta que no poseen ningún recurso. Esto lleva a que las entidades asuman el papel rector de provisión. La entidad provee recursos financieros, técnicos y materiales, la mayoría de veces, en forma desproporcionada y sin considerar los efectos que esto genera en la población. Parecería que, para quien formula el proyecto, el éxito está en los medios que se requiere para implementarlo. Por lo tanto, es obvio que a los objetivos referidos a la producción o equipamiento se les brinde más importancia que a los elementos sociales y cualitativos³⁵.

La óptica de la participación en función de un desarrollo sostenible, parte de que la comunidad es la primera proveedora de recursos y que las entidades solamente deben aportar con aquellos medios que la comunidad no disponga, ni pueda obtener por su propio esfuerzo.

H. QUIEN MANEJA LAS ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS

Siguiendo el mismo esquema, queda claro que la actitud generalizada de las entidades de desarrollo es la de proveer y decidir sobre el trabajo especializado en los proyectos, asumiendo que la comunidad no puede. Una posición contraria, por su parte, reconoce el aporte especializado de la entidad pero señala que es importante que la comunidad coordine, aprenda y participe en el trabajo especializado, para que esta experiencia se plasme en el proceso de sostenimiento posterior del proyecto. Así mismo, toma en cuenta la capacidad de la población para asumir actividades especializadas y reconoce que ésta posee ya, niveles de "trabajo calificado" y especializado, que se creían inexistentes.

I. QUIEN MANEJA LAS ACTIVIDADES NO ESPECIALIZADAS



Las entidades han atribuido estas actividades exclusivamente a las poblaciones y de hecho, es un elemento natural de aporte de la comunidad. Sin embargo, el considerar el aporte comunitario a través de su trabajo no especializado o no calificado, ha llevado a que la mayoría de entidades consideren que este solo hecho cumple con la condición de participación de la población, eliminando y desviando el contenido social y más amplio que tiene la participación en función del sostenimiento de su propio desarrollo.

Generalmente, la comunidad aporta como contrapartida a la provisión de recursos del proyecto, con trabajo físico, mingas o prestando parcelas de tierra para actividades demostrativas. Este componente de participación es tan poco meritorio por si solo, que refleja claramente la concepción etnocentrista y tradicional de la intervención. En realidad ha servido como justificación de la intervención.

J. QUIEN RECIBE LOS BENEFICIOS (MATERIALES Y SOCIALES)

En principio, quienes reciben los resultados materiales y sociales producto del proyecto suelen ser las comunidades beneficiarias. Sin embargo, antes de que las ventajas lleguen a la población objetivo, hay varios niveles administrativos institucionales (burocracias) que se benefician de la ejecución del proyecto. A nivel institucional, estos beneficios no sólo son económicos (ingresos, viáticos, estabilidad etc.), sino también de prestigio social.

Existen también, otros sectores beneficiados con los proyectos que no son precisamente la población. Estos son intermediarios, clientelas, ciertos grupos de interés e inclusive los mismos dirigentes o representantes de la población.

Por otra parte, en cuanto ya a los resultados del proyecto, como lo diría De Zutter:

"cuántas obras o propuestas serían rotundamente rechazadas por los campesinos, si tuviesen realmente el poder de decidir, debido a sus costos y a su uso de recursos más útiles en otras actividades"³⁶

Habría que identificar el verdadero alcance de los beneficios, por un lado, y tomar en cuenta que, cuando provienen de una concepción paternalista, decaen en barreras e impedimentos del desarrollo ya que generan en las poblaciones la expectativa y la exigencia de recibir más que de aportar.

K. QUIEN HACE SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El seguimiento y evaluación, son elementos a través de los cuales el grupo puede garantizar el ejercicio y cumplimiento de las decisiones y estrategias implementadas, y proyectar la acción presente hacia el futuro. Esta actividad permite al grupo adquirir conocimientos y destrezas para dar continuidad al proyecto.

También en este aspecto, el discurso tecnológico de las entidades y su dependencia financiera, las ha colocado en posición de únicos entes capaces de ejercer seguimiento y sobre todo, evaluar el impacto de los proyectos. Lo común es que las entidades realicen evaluaciones periódicas, unas desde la organización que ejecuta el proyecto y otra, desde las entidades financieras. En cualquier caso, la población no interviene en este componente.

Una vez más, se niega a priori la capacidad a las comunidades y, sobre todo, se concentra casi clandestinamente la experiencia que se extrae de la evaluación.

Es importante tomar en cuenta que las situaciones y dificultades por las que atraviesan los sectores poblacionales, referidas a su organización, trayectoria histórica y otros elementos, delinear contextos específicos que influirían en esta forma de analizar la participación. Por otro lado, la naturaleza de una entidad de desarrollo, su enfoque, objetivos y mecanismos prácticos de acción, también van a incidir en la interacción que se dé entre agente interventor y población.

Al tomar en cuenta la incidencia de estos elementos para analizar la forma de participación que surge, estaremos relativizando la identificación y correspondencia de cada componente con el actor o actores que intervienen en la acción del desarrollo³⁷.

La interacción de los actores a través de estos componentes, nos permitirá establecer las condiciones de desarrollo en las que la población beneficiaria participa y qué sujetos sociales emergen de ese proceso.

7. CONCLUSIONES

Actualmente la noción de participación en el ámbito del desarrollo ha cobrado una nueva importancia, especialmente para las agencias financieras las mismas que priorizan su inclusión en los proyectos de desarrollo. De todas maneras la práctica de desarrollo está revelando que esa inclusión es discursiva y que se limita a la provisión de trabajo en función de las actividades previstas por la entidad.

En el contexto de los proyectos de desarrollo, la participación es restringida y limitada a los parámetros metodológicos impuestos por la entidad. Las posibilidades de elección de alternativas están restringidas y establecidas por la intervención. Reconociendo esta situación, creemos que puede darse la posibilidad de que la intervención respete un proceso de participación y desarrollo propios o, al menos, pueda ser un elemento potenciador de un autodesarrollo futuro.

Una participación activa de la población en relación con los proyectos de desarrollo, puede no estar instrumentada por la intervención y más bien, frente a ésta, la población puede resistir y replantear propuestas, en base de sus comunes intereses y necesidades.

En este estudio se considera que la participación deviene en un proceso social de toma de decisiones dirigidas a una redistribución del poder. Es un proceso que pertenece a la población.

En la Amazonía son las poblaciones locales las llamadas a enfrentar el desafío de su propio desarrollo. El enfoque y actitudes de las entidades de apoyo deben tomar en cuenta las especificidades de la población y sus propias visiones de vida. Mientras los agentes externos no asuman la capacidad de las poblaciones para dirigir su "desarrollo", estas presencias no harán más que distorsionar la participación activa de la población en la búsqueda de sus alternativas de vida.

Cualquier desarrollo que surja de la misma población, obliga a mirar la importancia de la territorialidad y autonomía de las poblaciones locales como principales ejes de este desarrollo. Requiere claridad en los parámetros de territorialidad tanto para poblaciones indígenas como para colonas. Implica que las poblaciones vayan forjando o reforzando su capacidad para actuar autónomamente; es decir, su posibilidad de definir, tomar decisiones, negociar, establecer procedimientos, señalar prioridades, analizar problemas, exigir derechos, señalar condiciones, etc.

NOTAS DEL CAPITULO I

1. Carrión, Instituciones Sociales y Tecnologías Políticas: Una Reflexión en torno a la participación campesina en el desarrollo, manuscrito, 1990, pg. 8
2. Este término es utilizado especialmente por las entidades de desarrollo internacionales. Aunque no puede ser traducido al Castellano con exactitud, hace referencia al hecho de que sean los beneficiarios del desarrollo los que asuman su propio poder de decisión, a través de su participación en los procesos de desarrollo.
3. Korten, David & Klauss, Rudi. People Centered Development (Contributions toward theory and planning farmeworks), Kumarian Press, 1984
4. Barsky, Osvaldo, Políticas Agrarias en América Latina, 1990, pg. 11
5. Esta entidad retoma elementos planteados por la Misión Andina - presente en el país desde 1950 - y extiende un préstamo a la Junta Nacional de Planificación (Barsky, Osvaldo. La Reforma Agraria Ecuatoriana, Corporación Editora y Flacso, Quito, 1984).
6. De Zutter, 1980:20
7. Barsky, Op. Cit, pg.31
8. Barsky, Op. Cit, pg. 27
9. Barsky, Op. Cit. pgs. 27 y 28
10. De Zutter, Pierre. Mitos del Desarrollo Rural Andino, 1980, pgs. 15 y 16
11. Barsky, Op. Cit. pgs. 71 y 72
12. Chiriboga, Manuel. Movimiento Campesino e Indígena y Participación política en Ecuador: La Construcción de Identidades en una sociedad heterogénea
13. Ver Cohen John, Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Thorough Specificity, 1980
14. De Zutter, Op. Cit.
15. Sylva, Paola. La Organización Rural en el Ecuador, 1991, pg. 45
16. Cohen, Op. Cit.
17. Barsky, Op. Cit, pgs. 63 y 64
18. Barsky, Op. Cit. pg.28
19. Ibañez, Gonzalo. La participación campesina en el desarrollo rural, 1990, pg. 10

20. Ibid
21. Agreda, Víctor. Nueva Utopía para la Selva, 1990, pg. 41
22. Schmink, Marianne & Wood, Charles, La Ecología Política de la Amazonía, 1987
23. TCA, PNUD, BID, Amazonía Sin Mitos, 1992
24. Esta planificación estaría supeditada a un ordenamiento previo del uso integrado del espacio es decir, una zonificación ecológica-ambiental y socio-económica con el fin de plantear políticas específicas a las realidades heterogéneas de la Amazonía. Esto a su vez implica "un proceso de negociación y concertación de intereses y el establecimiento de conciliaciones políticas entre los distintos actores sociales de la región, a fin de evitar la sobreposición de intereses que genera una ocupación desordenada del territorio" y el manejo de recursos, contradictorio (Amazonía sin Mitos, 1992)
25. De Zutter, Op. Cit. pg. 28
26. De estas las que más aportan con recursos son: USAID (agencia para el desarrollo internacional de EE.UU), El Reino de los Países Bajos, la Comunidad Económica Europea, FAO, Banco Mundial, PNUD, WWF (World Wildlife Fund.), CEBEMO (Países Bajos), NC (Nature Conservancy) y Cía. Maxus Occidental (Inventario de Proyectos Amazónicos, TCA, FAO, GCP, 1994, Introducción)
27. Ibid
28. Elizalde Antonio, Sociedad Civil y Cultura Democrática, 1988
29. Dubly, La Organización Campesina, Imagen y Realidad, 1985 p. 21
30. Elizalde, Op. Cit.
31. Lecomte, Bernard. Liberarse de los Proyectos, 1987
32. Lecomte, Op. Cit. pg.7
33. Lecomte, Op. Cit. pg.23
34. De Zutter, Op. Cit. pg.48
35. Lecomte, Op. Cit. pg. 20
36. Lecomte, Op. Cit, pg. 53
37. En el estudio de casos, se trata de vincular esos elementos contextuales partiendo de la idea de que varios de ellos inciden sobre las dimensiones de participación que se van a analizar.