



# POR UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA PAPA EN EL ECUADOR

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT  
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION  
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE  
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION  
**COSUDE** AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN





## **COSUDE**

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Av. Naciones Unidas E9-72 y Shyris. Casilla 17-16-355. Quito - Ecuador.

Telfs.: (593-2) 2433 236 / 2459 370. Fax: (593-2) 2433 150

E-mail: [quito@sdc.net](mailto:quito@sdc.net)



## **INIAP**

Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias.

Eloy Alfaro N-30-350 y Amazonas. Edificio MAG. Piso 4.

Casilla 17-17-362. Teléfonos: (593-2) 2504 996 / 2504 998 / 2567 645

Fax: (593-2) 2502 240. E-mail: [iniap@iniap-ecuador.gov.ec](mailto:iniap@iniap-ecuador.gov.ec)

---

### **Hacia una nueva institucionalidad de la papa en el Ecuador.**

Quito-Ecuador, 2005

#### Autores:

Patricio Crespo Coello, David Guerrero, Pablo Iturralde, Xavier Mera, Cecilia Monteros, Fabián Montesdeoca, Hernán Pico, Guillermo Pino, Manuel Pumisacho, Iván Reinoso, Graham Thiele, Fausto Yumisaca.

#### Sistematización:

Patricio Crespo Coello.

#### Editores:

Iván Reinoso, Cecilia Monteros.

#### Diseño e impresión:

IDEAZ, (593-2) 3216 580

## ÍNDICE

Índice .....	i
Presentación.....	1
1. Evolución: de la tecnología al empoderamiento .....	3
1.1 Generación de tecnología desde la oferta (1962-1992) .....	4
1.2 Investigación participativa y transferencia (1992-2001) .....	10
1.3 Al empoderamiento y nueva institucionalidad .....	16
2. Enfoque, estructura y funcionamiento de la nueva institucionalidad.....	22
2.1 Los alcances de este capítulo .....	22
2.2 ¿Institucionalidad de la papa? .....	22
2.3 ¿Qué es la nueva institucionalidad? .....	22
2.4 Los enfoques y las estrategias .....	25
2.5 Los elementos principales de la nueva institucionalidad.....	28
2.6 Los resultados del proyecto FORTIPAPA y su relación con la nueva institucionalidad .....	35
3. Lecciones aprendidas, limitaciones y desafíos .....	42
3.1 Lecciones aprendidas.....	42
3.2 Limitaciones y desafíos.....	43
Bibliografía .....	44

# Presentación

Entre 1962, año en el que nace el Programa de la Papa, y el 2005 han transcurrido 43 años. Es todo un período que permite apreciar los modelos tecnológicos aplicados, las estrategias de intervención promovidas en campo, las metodologías de capacitación y, en especial, las diferentes formas de relacionamiento entre los actores.

El Proyecto FORTIPAPA, financiado por COSUDE, es una parte de esa historia, una parte que ocupa los últimos 13 años. Y de aquella fracción de tiempo, son los últimos tres años los que más interesan en el documento que el lector tiene en sus manos. Pues en dicho período se ha iniciado una construcción pionera en el Ecuador, esto es, una nueva forma de institucionalidad para promover el fortalecimiento del rubro papa.

Se trata de un proceso que está en sus primeros pasos y que debe consolidarse en el futuro. Todavía son pocos años de aplicación del nuevo modelo, sin embargo, ya pueden apreciarse sus beneficiosos efectos.

En este documento se presentan dos grandes capítulos, el primero con una visión dinámica del proceso y el segundo más bien explicativo y analítico sobre la nueva institucionalidad. Gracias a esas dos entradas se pretende que la persona interesada en la experiencia pueda comprender por qué ocurrieron los fenómenos de una cierta manera y no de otra. Los últimos dos capítulos, más bien cortos, se refieren a las lecciones aprendidas y a las limitaciones y desafíos que presenta la experiencia.

El documento, así como la nueva institucionalidad de la papa, son productos colectivos. En ellos han participado los equipos técnicos de FORTIPAPA, PAPA ANDINA, la cooperación técnica, los coordinadores de las plataformas, los promotores y promotoras y los diferentes aliados del proceso, en especial, los pequeños productores y las pequeñas productoras de papa, campesinas y campesinos que labran los campos de las serranías ecuatorianas y que buscan mejores oportunidades de desarrollo para ellos y sus familias.

Son los papicultores y papicultoras los protagonistas y dueños de esta experiencia.

**Roger Denzer**  
COSUDE

**Iván Reinoso**  
INIAP-PNRT  
FORTIPAPA

**Graham Thiele**  
PAPA ANDINA

**Pedro Pablo Apo**  
Presidente del Comité Directivo de FORTIPAPA

# 1. Evolución de la tecnología al empoderamiento

En este capítulo se muestra el recorrido de la experiencia. Desde el nacimiento del Programa de la Papa allá por el año 1962, hasta los momentos actuales.

Este recorrido que cubre más de 43 años se lo ha dividido en tres grandes períodos:



Cada período tiene sus paradigmas que explican el entramado de ideas, enfoques, estrategias, actores priorizados y métodos que se aplican en cada momento.

En el siguiente cuadro se sintetiza esta evolución:

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	ENFOQUES PRIORIZADOS
Generación de tecnología desde la oferta (1962-1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Creación del programa (1962-1972).</li> <li>▲ Responsabilidad estatal en la generación de tecnología, relación con el CIP y crecimiento del programa (1972-1980).</li> <li>▲ Inicio del desmontaje estatal en el sector agropecuario (1980-1985).</li> <li>▲ Crisis del programa (1985-1988).</li> <li>▲ Necesidad de fortalecer el programa de la papa (1988-1992).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Investigación científica y tecnológica desde la oferta.</li> <li>▲ Revolución verde: agricultura de insumos.</li> <li>▲ Promoción de variedades de laboratorio y erosión genética tradicional.</li> </ul>
Investigación participativa y transferencia (1992-2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El nacimiento de FORTIPAPA (1992-1994).</li> <li>▲ La investigación y la producción de semillas (1994-1998).</li> <li>▲ Transición hacia nuevos paradigmas (1998-2000).</li> <li>▲ Innovaciones en los procesos de capacitación (2000-2001).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Se inician los procesos de capacitación con grupos de campesinos y campesinas.</li> <li>▲ Los enfoques participativos se incorporan en la investigación en semillas.</li> <li>▲ Se incluye un enfoque de manejo integrado de plagas.</li> <li>▲ En cuanto a la gestión se incorpora la planeación estratégica.</li> </ul>
Al empoderamiento y nueva institucionalidad (2001-2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Una construcción participativa del nuevo modelo de institucionalidad (2001-2002).</li> <li>▲ Los procesos de diálogo, negociación y reflexión (2002-2003).</li> <li>▲ El montaje de la nueva institucionalidad: plataformas y proyectos compartidos (2003-2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Fortalecimiento de los pequeños productores y pequeñas productoras en la cadena agroalimentaria de la papa.</li> <li>▲ Trabajo en alianzas.</li> <li>▲ Enfoque de demanda y de empoderamiento de los productores y productoras.</li> <li>▲ Promoción de una agricultura de bajo insumos orientada a la producción orgánica.</li> </ul>

## 1.1 Generación de tecnología desde la oferta (1962-1992)

En el cuadro de la siguiente página, pueden observarse los momentos que componen este período:

- ▲ El nacimiento del programa (1962-1972).
- ▲ Relación con el CIP y crecimiento del programa (1972-1980).
- ▲ Inicio del desmontaje estatal en el sector agropecuario (1980-1985).
- ▲ La crisis (1985-1988).
- ▲ Necesidad de fortalecer el programa (1988-1992).

Cada una de las líneas horizontales se refieren a:

- ▲ Características
- ▲ Entorno
- ▲ Enfoques y estrategias
- ▲ Resultados



**PRIMER PERÍODO: GENERACIÓN DE TECNOLOGÍA DESDE LA OFERTA (1962-1992)**

1962	1972	1980	1985	1988	1992
<p><b>Nacimiento del programa de la papa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Nace el Programa de la Papa.</li> <li>▲ Se inicia el montaje de la infraestructura en la estación Santa Catalina.</li> <li>▲ Primeros apoyos internacionales con la Fundación Rockefeller.</li> </ul>	<p><b>Relación con el CIP y crecimiento del programa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Nace la relación con el CIP.</li> <li>▲ El programa se fortalece: infraestructura, personal con alta formación, investigación.</li> <li>▲ Programas con préstamos BID.</li> </ul>	<p><b>Inicio del desmontaje estatal en el sector agropecuario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El programa de la papa inicia con los PIP en regiones.</li> <li>▲ Surgen los programas DRI con los cuales se coordina.</li> <li>▲ Introducción de germoplasma desde el CIP.</li> </ul>	<p><b>Crisis del Programa de papa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El programa de la papa se debilita.</li> <li>▲ Salen la mayor parte de profesionales.</li> <li>▲ Deja de invertirse en infraestructura y equipamiento.</li> </ul>	<p><b>Necesidad de fortalecer el programa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ La crisis del sector se mantiene.</li> <li>▲ La debilidad del programa es alta.</li> <li>▲ El CIP se establece en la estación Santa Catalina.</li> <li>▲ Nace la idea de fortalecer el programa de la papa.</li> <li>▲ Se diseñan las primeras propuestas de Proyecto FORTIPAPA.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Exportación bananera.</li> <li>▲ Segunda reforma agraria.</li> <li>▲ Alta pobreza en el sector rural.</li> <li>▲ Alta conflictividad con el sistema hacendatario.</li> <li>▲ Sistema democrático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Auge petrolero y consolidación institucional del sector agrario.</li> <li>▲ Acceso a mayores servicios (salud, educación y carreteras).</li> <li>▲ Dictadura militar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Cambio de hábitos de consumo.</li> <li>▲ Consolidación de clases medias y crecimiento urbano.</li> <li>▲ Apertura democrática.</li> <li>▲ Crisis del petróleo e inicio de los programas de ajuste estructural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Desmontaje creciente de las estructuras estatales, especialmente en el área agrícola bajo el enfoque de los ajustes estructurales.</li> <li>▲ La deuda externa crece y también se incrementa la conflictividad social.</li> <li>▲ Las ONGs surgen con fuerza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Surgen programas como los de PROTECA y PRONADER.</li> <li>▲ La crisis de gobernabilidad en el sector agropecuario se agudiza.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Asistencialismo para mitigar la conflictividad social.</li> <li>▲ Apoyo con insumos a los grandes hacendados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Domina el enfoque de la revolución verde.</li> <li>▲ Enfoque de extensión vertical de difusión tecnológica desde la oferta.</li> <li>▲ Investigación científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Continúan los enfoques de la revolución verde.</li> <li>▲ Se da más importancia a la difusión tecnológica en campo con el trabajo de los PIP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El enfoque intervencionista y paternalista del Estado entra en crisis.</li> <li>▲ Se inicia la crítica al modelo de la revolución verde.</li> <li>▲ Se observa que el enfoque solo ayuda a los grandes productores y productoras que pueden costear una producción de altos insumos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Entre CIP, el programa de la Papa y COSUDE (en aquella época COTESU) se coincide en la necesidad de apoyar el fortalecimiento del programa.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Escasos resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Liberadas variedades de papa: Catalina, Maria, Esperanza, Gabriela.</li> <li>▲ Impulso a la modernización agrícola con grandes y medianos productores.</li> <li>▲ Se forman equipos de profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Le liberan nuevas variedades.</li> <li>▲ Se mantienen los equipos de profesionales.</li> <li>▲ Se consolida la relación con el CIP.</li> <li>▲ Se impulsa la investigación.</li> <li>▲ Se conforma la Colección Ecuatoriana de Papa (Banco de Germo Plasma).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Escasos resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Diseño del Proyecto FORTIPAPA.</li> </ul>	

### a) El nacimiento del programa de la papa (1962-1972)

Este momento se **caracteriza** porque en 1962 nace el Programa de la Papa. Este Programa pertenece al Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP). El Programa de la Papa tiene sus oficinas en la Estación Experimental Santa Catalina. Uno de los primeros auspiciantes del programa fue la Fundación Rockefeller. Las primeras actividades consistieron en la dotación de infraestructura y en la constitución de los primeros equipos de trabajo. Además, se realizó el montaje y las primeras actividades de investigación en papa en el país.

Respecto al **entorno** podría decirse que en aquellos años existía una convicción nacional: el futuro del país dependía de lo que haga o deje de hacer el Estado en el agro. El Estado tenía incorporado en su agenda el tema de la promoción agrícola como una de sus tareas fundamentales. Pero sus estrategias implicaban la desaparición de las formas precarias de producción del pequeño agricultor. Era necesario modernizar el agro y para esto se requería una fuerte contribución del Estado para con los grandes propietarios.

Sin embargo conviene destacar que entre estos años se produce la reforma agraria que si bien no tuvo los impactos deseados en cuanto a la distribución de la tierra, sí produjo algunos cambios importantes.

En relación a los **enfoques y las estrategias** en este momento se observa una presencia protagónica de un Estado asistencialista y paternalista que buscaba mitigar la conflictividad social en el campo, por medio de la ayuda a los sectores más excluidos de la economía. Conviene recordar que en estos años el Estado no contaba con recursos petroleros, de forma que carecía de la fuerza necesaria para promover el desarrollo en el país. Sin embargo en el Ecuador, así como en otros países de Latinoamérica se crean instituciones de investigación en el sector agropecuario que corresponde a una visión modernizadora.

Los **resultados** en estos años se concentran en el montaje institucional y en las primeras acciones de investigación en papa, dirigidas sobre todo para la promoción productiva del rubro.

### b) Relación con el CIP y crecimiento del Programa (1972-1980)

Entre las **características** de este momento cabe destacar que en el año 1972 surge la relación con el Centro Internacional de la Papa (CIP) con sede en Lima. Para esta época el Programa de la Papa cuenta con personal con alta formación académica: técnicos, técnicas, funcionarios y funcionarias formados por el INIAP en el extranjero, 7 de ellos con títulos de Máster. Es un período de importante generación tecnológica. Obedece a esta época la inversión en infraestructura, en formación especializada del personal, en equipamiento para la investigación. Una época de una institucionalidad fuerte centrada en el Estado.

En cuanto al **entorno** en estos años se produce una gran transformación en el país. Se trata de la época del auge petrolero. El Estado se consolida, crecen los sectores medios y prolifera la obra pública especialmente en relación con escuelas, centros de salud, carreteras, obras hidroeléctricas, grandes sistemas de riego, dotación de agua potable en ciudades y de agua entubada en sectores rurales, etc. Sin embargo, al mismo tiempo, este modelo se alimenta de un acelerado proceso de endeudamiento externo.

El sector agropecuario se fortalece en estos años. El MAG, el INIAP y el mismo Programa de la Papa se consolidan y potencian la genera-



ción de tecnología para el campo. El modelo de desarrollo obedecía a la visión cepalina de la sustitución de importaciones que tenía el fin de impulsar la producción industrial y consolidar el mercado interno.

Respecto a los **enfoques y estrategias**, corresponde esta época a los paradigmas de la Revolución Verde que si bien arranca en el mundo desde la década de los 40`, el país la lleva adelante especialmente entre los 60` y 70`. Se podría decir que entre los años 1962 hasta 1982, el modelo de la Revolución Verde sería el dominante, sin prácticamente ningún cuestionamiento a su validez y confiabilidad. Para el caso de la papa, la producción de altos insumos pudo ser asimilada solo por los medianos y grandes productores, por lo cual el apoyo del Estado terminó beneficiando más a los que más tenían. Las formas tradicionales y en cierto sentido marginales de trabajo de la papa se mantendrían, quizás por factores de pobreza y de minifundización. Cabe destacarse que en papa no hubo un incremento exponencial de la productividad por un cambio en los insumos, como sí se podía constatar en otros rubros, especialmente de la Costa.

En aquella época, los enfoques de extensión y de transferencia correspondían a una visión eminentemente técnica, pensada desde la oferta, sin considerar los desafíos de la economía campesina, sino más bien partiendo del concepto de que mejorando los insumos agrícolas (incluyendo en este concepto la tecnología, las labores culturales, la semilla mejorada, el paquete químico, la maquinaria y la asistencia técnica), necesariamente debían incrementarse y mejorarse los productos.



En esta idea fuerza del modelo tradicional que responde a un enfoque mecanicista y tecnológico del desarrollo, no se contemplan las demandas del entorno, los condicionamientos sociales, políticos e institucionales y, en especial, no se le da verdadera importancia al factor económico y al mercado.

Coherente con dicho concepto, el estilo de extensión dominante era la difusión tecnológica o la transferencia del paquete tecnológico por medio de una promoción universal a la comunidad campesina. Si en la minga de promoción participaban 100 campesinos ya era un éxito.

Sin embargo, existen algunos **resultados** y logros del enfoque de generación tecnológica desde la oferta:

- ▲ El desarrollo de la investigación en papa y la constitución de un conocimiento acumulado sobre el cultivo, con aportes e intercambios a nivel internacional.
- ▲ La conformación de la Colección Ecuatoriana de la Papa (el banco de germoplasma).
- ▲ La introducción de germoplasma proveniente del CIP, especialmente entre los años 1978 a 1983.
- ▲ Impactos en producción y en calidad de la papa especialmente con medianos y grandes productores.
- ▲ El mismo rol del Estado, que asumía su función de promotor de la investigación científica y del desarrollo productivo agropecuario.
- ▲ La formación del capital humano, época en la cual se formó buena parte

### c) Inicio del desmontaje estatal en el sector agropecuario (1980-1985)

Una de las **características** principales de estos años es la consolidación del programa de la papa, a pesar de la crisis del sector público. Se trabaja con préstamos BID. Se impulsan los Programas de Investigación en Producción en los campos de los agricultores (conocidos como modelos de investigación "PIP"), que luego evolucionarán a las Unidades de Validación y Transferencia de Tecnología (UVTT). Antes la investigación estaba centrada casi completamente en las estaciones experimentales, en los laboratorios, sin una mirada hacia el campo y hacia los productores. Producto de todo este proceso se continúa con la liberación de nuevas variedades de papa que serán claves para el consumo y el mercado nacionales.

En relación al **entorno**, en estos años se presentan los primeros síntomas de una severa crisis económica, que podría caracterizarse por: fuerte endeudamiento externo, colapso del modelo de sustitución de importaciones, crisis del aparato productivo, desastres naturales como en los casos del fenómeno del niño y deterioro del nivel de vida de múltiples sectores de la sociedad. Todo esto trae consigo que el sector público que había crecido a altas tasas en los últimos 10 años, acumule un fuerte desfinanciamiento. Con lo cual se da inicio a un conjunto de medidas de ajuste estructural conocidas como medidas neoliberales, las mismas que propondrían una mayor liberalización de los mercados, la desregulación de las relaciones laborales, la disminución del tamaño del Estado y un conjunto de reformas jurídicas, institucionales y económicas tendientes a evitar la intervención del Estado en la economía y que los recursos se asignen según cómo los diferentes actores se articulen libremente en el mercado.

Todo esto provocaría un acelerado desmontaje del sector público en el ámbito agropecuario. El MAG, el INIAP, EMPROVIT, la ENAC y demás entidades que poseían una importante capacidad de regulación de los procesos de investigación, promoción tecnológica, producción, precios, mercados, almacenamiento y distribución de los productos del campo, dejarían de intervenir, todo lo cual contribuiría a una mayor inequidad en el sector agrícola y también a una disminución relativa de los procesos de productividad agropecuaria, quizás con la sola excepción de algunos productos no tradicionales de exportación. Justamente, con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, el país regresa a un modelo agrícola de exportación y de priorización del sector primario de la economía. Esto es, la exportación de productos agrícolas en los que no se introduce valor agregado o que no son sometidos a procesos de industrialización.

A esta época corresponde también el surgimiento de las primeras ONGs que empezarán a captar recursos de la cooperación y a reemplazar al Estado en ciertos tramos de la gestión pública en el campo.

Respecto a los **enfoques y estrategias** en estos años se mantiene el paradigma de la revolución verde, aunque empiezan a detectarse ciertos límites productivos, ecológicos y sociales del modelo. En cuanto a la investigación se inicia un proceso interesante de evolución: de la investigación totalmente centrada en el laboratorio, a una investigación que parte de la oferta tecnológica pero que valida sus logros o limitaciones en el campo, con los agricultores.

Respecto a los **resultados** es importante destacar la validación y liberación de algunas nuevas variedades de papa, con la incorporación del criterio de los productores. También es una época positiva en cuanto a la relación con el CIP, pues se da inicio a procesos de intercambio tecnológico y se incrementa el germoplasma con aportes de clones del CIP de Lima.

Con el trabajo del PNRT-Papa en el INIAP, entre los años de 1965 a 1982 son liberadas algunas variedades mejoradas de papa, como por ejemplo, Catalina, María, Esperanza y Gabriela. Préstese atención a que son algunas de estas papa, ya parte del mercado y de la dieta cotidiana de los ecuatorianos.

No obstante, ya en esta época se aprecian algunas debilidades del modelo:

- ▲ Escaso impacto en las economías campesinas de los pequeños productores.
- ▲ Falta de sintonía entre la oferta tecnológica y la demanda social.
- ▲ Fracaso notable en el mejoramiento de los ingresos de los campesinos y en la consolidación de un mercado interno.
- ▲ Falta de sostenibilidad de un modelo paternalista que producía mayor dependencia y falta de empoderamiento: los actores sociales locales eran solo beneficiarios y mano de obra en las mingas.
- ▲ Deterioro de la base productiva y ecológica por la proliferación de plaguicidas y fertilizantes.
- ▲ Dependencia de insumos externos, erosión genética, contaminación ambiental y desplazamientos de los sistemas tradicionales de cultivo.
- ▲ Imposibilidad de los pequeños productores de asumir un modelo de altos insumos.

#### d) Crisis del Programa de la Papa (1985-1988)

Las **características** de este momento se centran en el debilitamiento crítico del programa. Se da un éxodo del personal, se desfinancian los programas y el Programa pierde en gran medida su capacidad operativa.

En cuanto al **entorno**, lo mismo que ocurre con el Programa, sucede también con el resto del sector público. La crisis iniciada en los años precedentes desemboca en una parálisis del sector oficial. Corresponde también a este período, el protagonismo de las ONGs en el país, que justamente nacen con una misión de promoción agropecuaria para el sector campesino. Los casos de las ONGs más antiguas como CESA, FEPP, CAAP y la Fundación Brethren Unida, son un buen ejemplo de esto. Época también de FODERUMA del Banco Central que se había iniciado a fines de los 70` y de los grandes programas de desarrollo rural integral, los famosos "DRI". En 1987 arranca el PROTECA que luego tendría alguna continuidad con el PRONADER y finalmente, en los últimos años (1998-2003), con el PROMSA.

La cooperación internacional también empieza a actuar bajo la modalidad de proyectos de desarrollo, muchas veces en alianza directa con las ONGs. Empiezan a surgir nuevos modelos y paradigmas de desarrollo: la autogestión, la participación, la promoción de la justicia, el ecodesarrollo, serán parte de los conceptos que caracterizarán el momento. El discurso ambientalista empieza a tener una amplia difusión.

Con referencia a los **enfoques y estrategias** en estos años como que entra en crisis el paradigma de la revolución verde, tanto por razones políticas, sociales, económicas como ambientales. Pero no surge a la par un nuevo modelo. Los conceptos de la agricultura orgánica, si bien tenían acogida en otros países, en el Ecuador todavía no se consolidaban. Las instituciones seguían trabajando con los viejos modelos, pero ya se detectaban sus límites. Respecto a las estrategias de intervención, el Programa de la Papa no tendrá en estos años mayor

evolución. Sí se operarán cambios en los estilos de trabajo de las ONGs, las mismas que empezarán a probar metodologías con una mirada más atenta a los actores locales. Los cambios políticos en Centroamérica, así como la conflictividad social en el Ecuador, tendrán interesantes impactos en la forma de hacer extensión. Estos serían los años de una amplia difusión de la llamada educación popular.

Respecto a los **resultados**, esta es una época más bien de escasa producción de logros.

### e) Necesidad de fortalecer el programa (1988-1992)

Las **características** destacables de estos años podrían sintetizarse en los siguientes elementos: sensibilización por parte de algunos funcionarios del INIAP, del CIP y de la cooperación, especialmente de COSUDE (en aquellos años COTESU) de la necesidad de fortalecer el programa de la papa en el Ecuador; en 1991 se establece el CIP en la estación Santa Catalina; reflexión compartida sobre las estrategias que debían aplicarse para fortalecer el programa; y, diseño de las primeras propuestas del Proyecto FORTIPAPA.

En cuanto al **entorno** se mantienen las tendencias del contexto señaladas en el momento anterior y respecto a los **enfoques y estrategias** tampoco se presentan mayores cambios. Tan solo habría que anotar que en el sector agrario es importante en estos años la presencia del PRONADER, pero este programa es ejecutado desde el MBS.

Con relación a los **resultados**, solo cabe anotar el surgimiento en 1989 del concepto "FORTIPAPA" y se inicia el trabajo de diseño de una propuesta de proyecto para ser apoyado por COSUDE. Entre los años de 1990 y 1991 se formulan las propuestas PPO del futuro proyecto. En el año de 1992 se inicia el Proyecto FORTIPAPA.





## 1.2 Investigación participativa y transferencia (1992-2001)

Durante todo este período (1992-2001) transcurren dos fases completas FORTIPAPA y la primera mitad de la tercera fase. En términos generales se caracteriza por el desarrollo de la investigación participativa y por procesos de transferencia mediante metodologías de capacitación en campo.

En el gráfico de la siguiente página se organiza este período en cuatro grandes períodos:

- ▲ El nacimiento de FORTIPAPA (1992-1994).
- ▲ La investigación y la producción de semillas (1994-1998).
- ▲ Transición hacia nuevos paradigmas (1998-2000).
- ▲ Innovaciones en los procesos de capacitación (2000-2001).

Cada una de las líneas horizontales se refieren a:

- ▲ Características 
- ▲ Entorno 
- ▲ Enfoques y estrategias 
- ▲ Resultados 

SEGUNDO PERÍODO: INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA Y TRANSFERENCIA (1992-2001)

1992 1994 1998 2000 2001

El nacimiento de FORTIPAPA	La investigación y la producción de semillas	Transición hacia nuevos paradigmas	Innovaciones en los procesos de capacitación
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Se inicia la primera fase del Proyecto FORTIPAPA con el auspicio de COSUDE y con la administración del CIP.</li> <li>▲ El ejecutor es el Programa de la papa.</li> <li>▲ Se conforman los equipos.</li> <li>▲ Se realiza investigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Corresponde a la segunda fase del Proyecto FORTIPAPA.</li> <li>▲ Se continúa con el trabajo anterior y se añade la producción de semilla por medio de núcleos de semilleros.</li> <li>▲ Surge la relación con ECUDAL (FRITOLAY).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Inicia el Proyecto PAPA ANDINA.</li> <li>▲ Período de arranque de la tercera fase FORTIPAPA.</li> <li>▲ CIP deja la administración de FORTIPAPA y asume el Programa de la Papa.</li> <li>▲ Preocupación de COSUDE sobre el modelo.</li> <li>▲ Proceso intenso de reflexión y autocrítica: no había claridad sobre el grupo meta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Inicio de los procesos de capacitación con la modalidad de Capacitación a Capacitadores y Capacitadoras (CdC) y con las Escuelas Campesinas de Agricultores (ECAs).</li> <li>▲ Relación con ONGs y OGs para impulsar procesos de formación.</li> <li>▲ Taller de la cadena agroalimentaria de la papa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ En el mundo del desarrollo se discute sobre metodologías participativas.</li> <li>▲ Se producen alianzas entre el sector público y las ONGs.</li> <li>▲ Continúa la crisis del sector público.</li> <li>▲ Aparece como actor social y político clave el movimiento indígena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El enfoque de género empieza a discutirse e impulsarse en el desarrollo.</li> <li>▲ Las grandes movilizaciones indígenas ayudan a una mayor incorporación del pequeño productor como actor del desarrollo agrario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Consolidación del movimiento indígena.</li> <li>▲ Procesos de globalización y propuestas de descentralización.</li> <li>▲ Aguda crisis de gobernabilidad.</li> <li>▲ Colapso financiero.</li> <li>▲ Agudización y masificación de la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Proceso de dolarización.</li> <li>▲ Inestabilidad política.</li> <li>▲ Presencia en el escenario político y económico de los procesos de globalización, TLC y ALCA.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Investigación adaptativa sobre los componentes genéticos del tubérculo.</li> <li>▲ Énfasis agronómico: plagas, enfermedades y fertilizantes.</li> <li>▲ Enfoque de la revolución verde, con algunas adaptaciones.</li> <li>▲ Se inicia el enfoque de la investigación participativa (curso IPRA en el CIAT)</li> <li>▲ Creación de los CIAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Enfoque productivista en cuanto a semillas.</li> <li>▲ Visión creciente de involucramiento de los productores en el proceso semillas.</li> <li>▲ Se trabaja con núcleos de semilleros, que luego pasan a conformar en Chimborazo la APROSECH.</li> <li>▲ Se inician procesos de capacitación bajo modalidades tradicionales de extensión agropecuaria.</li> <li>▲ El grupo meta todavía no está bien definido, se sigue favoreciendo a medianos y grandes productores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Enfoque MIP (Manejo Integrado de Plagas).</li> <li>▲ Pensamiento y planeación estratégica.</li> <li>▲ Reflexión sobre el concepto de entorno y de Nuevo Paradigma.</li> <li>▲ Incorporación del enfoque empresarial en la producción de semillas.</li> <li>▲ Inicio del enfoque de empoderamiento y de privilegiar a los pequeños productores y pequeñas productoras como grupo meta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Enfoque de COSUDE de combate a la pobreza.</li> <li>▲ Énfasis en empoderamiento y en favorecer el posicionamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras (todavía no se sabía cómo hacerlo).</li> <li>▲ Transferencia con modalidades de "aprender haciendo" y de participación interinstitucional.</li> <li>▲ En la relación con Quisapincha y con Licto de CESA, se observan los beneficios de una</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Se forman varios CIAL.</li> <li>▲ En 1993 se liberan Soledad Cañari, Rosita, Margarita, Santa Isabel.</li> <li>▲ Productores con rol más activo en la investigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Organización de núcleos de semilleros.</li> <li>▲ Relación con empresa ECUDAL.</li> <li>▲ Validación de la variedad FRIPAPA que será clave para abrir nuevos mercados para los pequeños productores y pequeñas productoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Procesos de consolidación de los grupos de semilleros.</li> <li>▲ Se liberan las variedades Suprema, Raymi Papa y Papa Pan.</li> <li>▲ Talleres de planificación y procesos iniciales de capacitación en campo bajo el modelo tradicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Realización de dos CdC (en Carchi y Chimborazo en coordinación con CIP, FORTIPAPA y FAO).</li> <li>▲ Implementación de las primeras ECAs en Carchi y Chimborazo.</li> <li>▲ Generación de un espacio de relaciones interinstitucionales y de primeras alianzas en relación a la transferencia.</li> </ul>



### a) El nacimiento de FORTIPAPA (1992-1994)

En cuanto a las **características** de este momento, cabe destacar que corresponde a la primera fase del Proyecto FORTIPAPA. Arranca en 1992 y culmina en 1994. El CIP administra los fondos de FORTIPAPA, provenientes de COSUDE y el proyecto es ejecutado por el Programa de la Papa en el INIAP. Se trabaja con un coordinador internacional del CIP y con un coordinador nacional.

Una de las primeras actividades es la conformación de los equipos multidisciplinarios (uno en la Estación Santa Catalina del INIAP, y otros dos equipos regionales con sede en Chimborazo y en Cañar). El INIAP contribuirá con buena parte del personal.

En relación al **entorno** en estos dos años conviene destacar la irrupción en el desarrollo de las metodologías participativas. Proliferan las relaciones de colaboración entre el sector oficial y las ONGs. Se podría decir que durante todos estos años se incrementa la crisis política, económica y social del Ecuador. También cabe destacar en el entorno la irrupción de un nuevo actor político: el movimiento indígena. El posicionamiento del movimiento indígena también obligará a un replanteamiento de las orientaciones estratégicas del desarrollo rural y de la cooperación.

En cuanto a los **enfoques** de trabajo, esta fase fue prioritariamente de investigación y con énfasis en investigación adaptativa sobre los componentes genéticos del tubérculo. Es decir, énfasis en la investigación de las propiedades de las diferentes variedades de la papa. Desde un punto de vista agronómico, se priorizaron los temas de plagas, enfermedades y fertilizantes. El enfoque del trabajo de campo, ya incorporaba una relación con los productores. Pero se trataba de una relación funcional para la investigación.

Cabe destacar la función desencadenante que tuvo el curso IPRA en el CIAT de Colombia, durante el año de 1993. Este curso ayudó a la consolidación de un modelo de investigación participativa que se irá afianzando progresivamente.

Respecto a los **resultados** debe mencionarse la formación de los CIAL (Comité de Investigación Agrícola Local). Con este tipo de organización, los productores y las productoras ganan en protagonismo en el proceso de la investigación y la institución se abre a una mayor comprensión del entorno, de las tecnologías ancestrales y de las lógicas campesinas de producción.

Se formaron entre los años de 1993 y 1996 unos 6 CIAL con su propia metodología.

### b) La investigación y la producción de semillas (1994-1998)

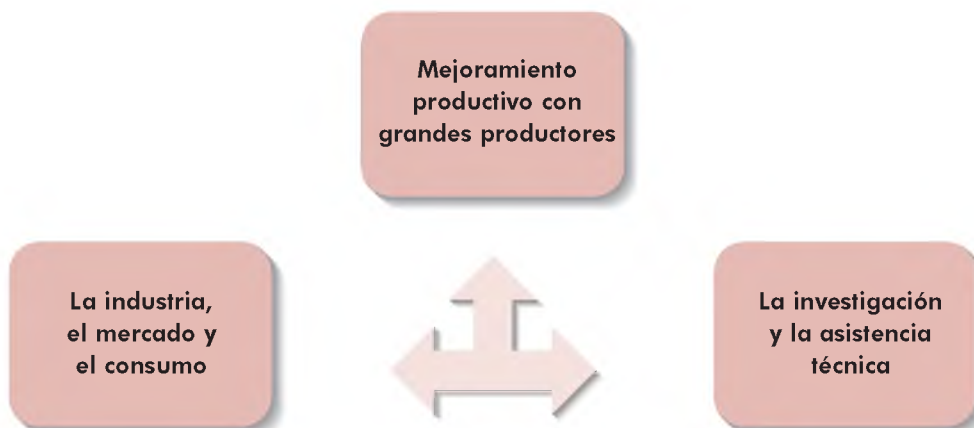
La **característica** principal de este momento, que va de 1994 a 1998, es que se continúa con todo lo realizado durante la primera fase, pero a esto se suma la producción de semillas por medio de núcleos de semilleristas.

En relación al **entorno** en estos años surge con alguna fuerza el enfoque de género y el programa FORTIPAPA, empieza a abrirse a nuevas visiones, no todas ellas centradas en el enfoque de la investigación científica, encapsulada en los énfasis tecnológicos. También la crisis política y económica se acrecienta, proceso que culminaría con la corrida bancaria de 1999. El protagonismo del movimiento indígena es notorio.

En cuanto a los **enfoques** en 1994, surge una primera semilla de lo que posteriormente sería el enfoque de cadenas. Se inicia una relación de coordinación comercial con ECUDAL que después sería la empresa



FRITOLAY. Se trató de un acercamiento con la industria para colocar variedades de papa propicias para la producción de hojuelas fritas. Esta relación constituye un antecedente para mostrar los beneficios de una relación entre producción, industrialización y mercados, con la investigación y la asistencia técnica. El problema radica en que esta relación no se había enfocado en el mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores. Más bien mantenía en forma muchas veces implícita una mayor actuación a favor de los grandes productores:



Respecto a los **resultados**, en mayo de 1995, producto de esta relación y con el aporte de clones del CIP de Lima, se logra la variedad FRIPAPA que tiene algunas ventajas: resistencia a la lancha desde el criterio de los productores y menor uso de aceite para lograr una buena fritura, especialmente para hojuelas.

También en 1995 nacen los GEC (Grupo Evaluador de Clones). Los GEC son grupos de productores mejor capacitados y más especializados. Esto corresponde con una visión creciente de involucramiento de los productores en el proceso de investigación y validación de semillas.

El enfoque de trabajo en semillas durante la segunda fase se caracterizó por un enfoque productivista, de rendimiento, siempre desde la oferta. Aunque se vislumbraba el tema del mercado, la comercialización y la demanda no orientaban los procesos técnicos de mejoramiento de las semillas. El criterio estaba centrado en el rendimiento de la producción.

Coherente con este enfoque, entonces, se parte de las semillas producidas en laboratorio en la Estación.

En 1996 los núcleos de semilleros de Chimborazo se consolidan en un solo grupo lo que da lugar a un momento importante del proceso de organización de los pequeños productores: surge en 1997 la APROSECH, se conforman las CODEPAS y empieza el desarrollo del Programa de Unidades Piloto, que sería el antecedente de las actuales ECAs. Si bien la APROSECH luego mostrará algunas debilidades, y se regresará a la estrategia de núcleos de semilleros, la experiencia sirvió para mostrar las posibilidades de una visión empresarial que parte de la gestión de los productores.

Al final de la segunda fase, esto es, entre los años 1997 y 1998, se inicia con los procesos de capacitación bajo modalidades más bien tradicionales de extensión. Sin embargo esto ayudaría a una mayor conexión con la gente:



### c) Transición hacia nuevos paradigmas (1998-2000)

Como **característica** del momento, en el año de 1998 se inicia la tercera fase, una fase que culminaría en el año 2002. La tercera fase constituye el fin de cierto modo de hacer las cosas y es, al mismo tiempo, el inicio de otra visión que, recuperando el acumulado de aprendizajes, desembocaría a partir del año 2001 en la colocación de los primeros cimientos de lo que sería el concepto de la nueva institucionalidad.

Desde un punto de vista institucional cabe destacar que en 1998 se inicia la relación entre FORTIPAPA y el Proyecto PAPA ANDINA. El CIP deja la administración de FORTIPAPA y el Programa Nacional de Raíces y Tubérculos/ Papa del INIAP asume esta responsabilidad.

En cuanto al **entorno** estos dos años son críticos en el país. Se produce la mayor crisis económica y financiera que el país recuerde. Los índices de pobreza entre los años 1999 y el año 2000 se incrementan en forma exponencial. Como efecto de esto, decenas de miles de ecuatorianos y ecuatorianas salen del país hacia Europa y Estados Unidos de Norteamérica. La dolarización complica aún más la pequeña economía campesina, aunque debe reconocerse que tampoco con el sucre la situación de competitividad de la producción de papa era la deseable. Además, la inestabilidad política es aguda y se acrecientan los procesos de desinstitucionalización.

Respecto a los **enfoques y estrategias**, este es un período de importantes hitos:

- ▲ La relación con el ISNAR y la conceptualización sobre el Nuevo Paradigma, las demandas del entorno y el pensamiento estratégico.
- ▲ La relación con PAPA ANDINA, gracias a lo cual se fortalece la gestión de conocimientos, dinamizándose la discusión sobre nuevos enfoques, intercambios, divergencias, debates y el acceso a información sobre proyectos relacionados con FORTIPAPA en Bolivia y Perú.
- ▲ Período también autocrítico, que entre otras cosas observaba que el modelo de capacitación no estaba dando resultados y que no había claridad sobre la población meta.
- ▲ El rol de COSUDE que anticipaba a los diferentes actores que el modelo tradicional no daba más; que era necesario cambiar los enfoques, incrementar los impactos especialmente en relación a los ingresos de los pequeños productores y pequeñas productoras y que si no se lograban sinergias la viabilidad misma de FORTIPAPA entraría en riesgo.

Como se decía hasta hace unas pocas décadas: las condiciones objetivas y subjetivas empezaban a entretorsearse para provocar una ruptura de proporciones...

Respecto a los **resultados** se consolidan los grupos de semilleros, se liberan nuevas variedades de papa (Suprema, Raymi Papa y Papa Pan) y se produce importante debate y reflexión alrededor de los procesos del nuevo paradigma y de la planeación estratégica.

#### d) Innovaciones en los procesos de capacitación (2000-2001)

Las principales **características** de este momento constituye el inicio de una nueva estrategia y metodología de transferencia: la Capacitación a Capacitadores y Capacitadoras (CdC) y las Escuelas de Campo de Agricultores (ECAs). Otra característica es que el CIP deja la administración financiera de FORTIPAPA y, desde enero del 2000, asume completamente la gestión el INIAP a través del Programa de la Papa.

Respecto al **entorno** durante estos dos años continúa el proceso político y económico explicado en el momento anterior. Sin embargo la agudeza de la crisis empieza a mitigarse gracias a la estabilidad macroeconómica que se genera por la presencia de una moneda dura (el dólar). La tendencia inflacionaria en el 2001 empieza a descender, la banca que sobrevive a la crisis financiera empieza a recuperarse y luego de la caída del gobierno a inicios del año 2000, el nuevo régimen tiene en estos dos años alguna estabilidad.

En relación a los **enfoques y las estrategias**, se generan importantes cambios en el Proyecto FORTIPAPA.

**Como antecedente, en septiembre de 1999 se realiza un curso internacional en Ecuador sobre las Escuelas de Campo de Agricultores (ECAs). Gracias a este curso, FORTIPAPA inicia con fuerza una nueva estrategia de transferencia: la ejecución de Cursos de Capacitadores y Capacitadoras (CdC) y la implementación de ECAs.**

**El contacto o las primeras relaciones más cercanas con las experiencias de CESA en Quisapincha y en Licto, lugares en los que se estaba trabajando ya con un concepto de mercados, valor agregado y un poco en el enfoque de cadenas y de empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras.**

**Otro hito importante del momento fue la incorporación del enfoque de cadenas agroalimentarias en el 2001, por iniciativa del Proyecto PAPA ANDINA y FORTIPAPA, se realizan tres talleres de Cadenas Agroalimentarias, como una estrategia de trabajo para crear espacios de interacción entre los diferentes actores de la cadena.**

En cuanto a los **resultados** cabe destacar la realización de dos CdC en coordinación con el CIP y con la FAO, uno en Carchi y otro en Chimborazo y la implementación de las primeras ECAs, todo lo cual conduce a la conformación de una mapa de relaciones interinstitucionales tanto con ONGs, con organizaciones de productores y productoras como con algunas entidades del sector público a nivel local.

Gracias a estas estrategias de asistencia técnica y de formación con los agricultores y agricultoras y a una visión que forma capacitadores de capacitadores, surge la necesidad de acercarse en el campo a otros actores: ONGs, OGs y organizaciones sociales de productores y productoras.

Es completamente lógico: si había que capacitar a capacitadores y capacitadoras, estos capacitadores y capacitadoras debían surgir de otras entidades, no del mismo FORTIPAPA. Es así que se inician o se consolidan las relaciones interinstitucional que luego darían lugar a un mapa de alianzas que será la base de la nueva institucionalidad.

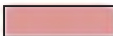
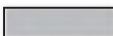


### 1.3 Al empoderamiento y la nueva institucionalidad (2001-2005)

Es en este período en el que se procesa todo el acumulado histórico del Programa de la Papa y del Proyecto FORTIPAPA para dar lugar al nacimiento de la nueva institucionalidad, con un enfoque de empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras en la cadena agroalimentaria de la papa.

Tal como se ve en el gráfico de la siguiente página, este período se ha organizado en tres momentos:

- ▲ Una construcción participativa del nuevo modelo de institucionalidad (2001).
- ▲ Los procesos de diálogo, reflexión y negociación (2002).
- ▲ El montaje de la nueva institucionalidad: las plataformas y los proyectos compartidos (2003-2005).

Cada una de las líneas horizontales se refieren a:

- ▲ Características 
- ▲ Entorno 
- ▲ Enfoques y estrategias 
- ▲ Resultados 

**TERCER PERÍODO: AL EMPODERAMIENTO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD (2001-2005)**

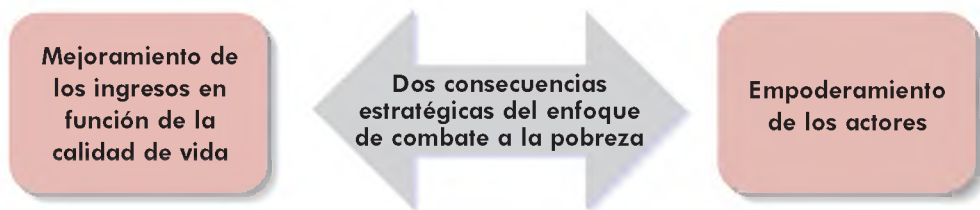
2001	2002	2003	2005
<p><b>Una construcción participativa del nuevo modelo de institucionalidad</b></p>	<p><b>Los procesos de diálogo, reflexión y negociación</b></p>	<p><b>El montaje de la nueva institucionalidad: plataformas y proyectos compartidos</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Con los insumos de la evaluación de mitad de período de la tercera fase, más el aporte de algunos talleres de consulta, se diseña la cuarta fase del Proyecto FORTIPAPA.</li> <li>▲ Se crea el grupo de acompañamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Para el diseño y el inicio de las actividades de la cuarta fase se profundiza el debate, la reflexión e incluso la confrontación entre diversas tendencias al interior del proyecto, de la cooperación, del INIAP y de los diversos aliados en el proceso.</li> <li>▲ Se incorpora al Coordinador Regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Firma de actas para el fortalecimiento de cadenas con instituciones socias del proyecto.</li> <li>▲ Mapeo institucional y de actores.</li> <li>▲ Surgimiento del concepto plataformas.</li> <li>▲ Análisis de flujos y segmentos de mercado.</li> <li>▲ Nacimiento de los proyectos compartidos.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Se promueven espacios de concertación y de construcción colectiva en múltiples ámbitos.</li> <li>▲ Dada la crisis del Estado, proliferan las propuestas de descentralización y desconcentración.</li> <li>▲ Se mantiene la inestabilidad política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ El concepto de construcción de ciudadanía y de profundización de una democracia participativa impregna a las entidades del sector privado.</li> <li>▲ Al tiempo que crece el debate sobre la descentralización, el desarrollo local adquiere gran relevancia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ En estos años cobra protagonismo el debate sobre la globalización, la apertura de los mercados, el ALCA y el TLC.</li> <li>▲ Se mantienen las tendencias del entorno señaladas en los momentos anteriores.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Se trabaja intensamente en el enfoque de cadenas productivas y en el enfoque de demanda.</li> <li>▲ Se prioriza la población meta en relación con los pequeños productores y pequeñas productoras de la papa.</li> <li>▲ Se identifica que lo institucional es un aspecto clave a ser trabajado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Surge con fuerza el concepto de empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras.</li> <li>▲ Se enfatiza en el propósito de incrementar los ingresos de los pequeños productores y pequeñas productoras por medio de un mejor posicionamiento de este actor en el mercado.</li> <li>▲ Se considera que el Proyecto FORTIPAPA es solo un instrumento de esta visión de desarrollo.</li> </ul>	<p>Clarificación de los enfoques de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Empoderamiento (reformas a la estructura del proyecto).</li> <li>▲ Combate a la pobreza.</li> <li>▲ Población meta: pequeños productores y pequeñas productoras de la papa.</li> <li>▲ Enfoque de demanda.</li> <li>▲ Enfoque de cadena: es proceso es dinamizado desde el mercado.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Al año 2001 se observa que FORTIPAPA ha logrado un acumulado de relaciones interinstitucionales que pueden ser la base de alianzas futuras.</li> <li>▲ La formulación del documento de cuarta fase del Proyecto FORTIPAPA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Realización del taller de descentralización.</li> <li>▲ Primero mapeos institucionales.</li> <li>▲ Talleres de diálogo para la preparación del arranque de la cuarta fase.</li> <li>▲ Relaciones de coordinación con CESA, MCCH, Visión Mundial, APROSECH, PAPA ANDINA, IEDECA, REDCAPA-PA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Constitución de las plataformas.</li> <li>▲ Constitución de los proyectos compartidos.</li> <li>▲ Arranque de actividades.</li> <li>▲ Desarrollo de los negocios campesinos alrededor de las 3 plataformas.</li> </ul>	

### a) Una construcción participativa del nuevo modelo de institucionalidad (2001-2002)

Este momento se **caracteriza** por el diseño participativo de la cuarta fase del Proyecto FORTIPAPA. Este diseño será la base para la noción de nueva institucionalidad.

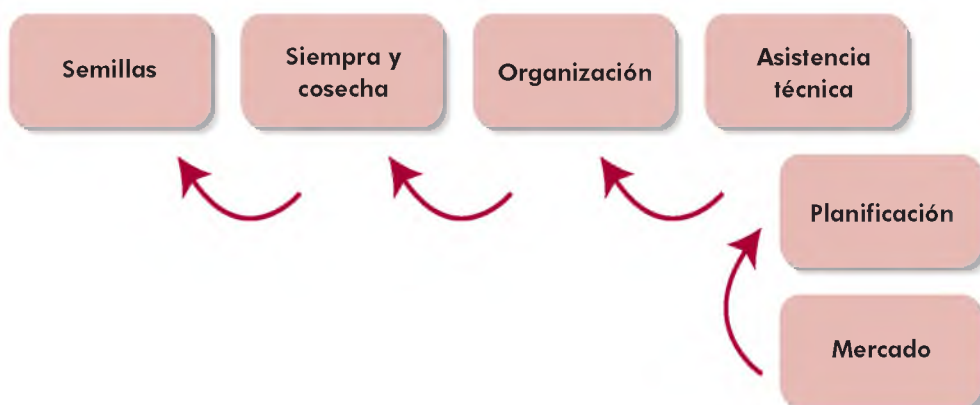
Esta idea, corresponde con lo que en el **entorno** se estaba impulsando: la promoción de espacios de concertación para mejorar la gobernabilidad del desarrollo. Otro aspecto del contexto que influirá tanto en FORTIPAPA como en la cooperación técnica, será la crisis del Estado central y las nuevas propuestas de descentralización y desconcentración.

Es así, que surgen y se posicionan con alta relevancia los nuevos **enfoques y estrategias** de combate a la pobreza. Este enfoque implica dos elementos fundamentales, uno económico y el otro de índole social y político: la necesidad de priorizar estrategias para incrementar los ingresos de los pequeños productores y pequeñas productoras y, en segundo lugar, para empoderar a los actores.



Un antecedente de este proceso, es la realización del estudios rápidos de mercado financiados por PAPA ANDINA para identificar oportunidades de mercado de la papa como: Papa ecológica (sello verde), papa para pollerías, papa para la industria de chips. Además, se realizó un taller de cadenas, como parte de la búsqueda de una nueva modalidad de trabajo. La creación de espacios de interacción con actores de la cadena estaba visto como una alternativa para aportar con mayor sostenibilidad a los trabajos de investigación.

En este taller se trabaja el concepto de flujos de mercado y se afianza la idea de que el mercado hala hacia atrás a los diferentes eslabones de la cadena: las variedades, la calidad de las semillas, la asistencia técnica y la capacitación, la cantidad y la calidad de la producción, la organización, las políticas de precios, la planificación de las siembras y de los cultivos, los compromisos de producción, y, en resumen, los planes de negocios de los pequeños productores y pequeñas productoras:





Y, claro, si se prioriza el mejoramiento de los ingresos económicos del pequeño productor y pequeña productora, entonces ya no se piensa primero en producir para después buscar a quién vender, sino que se piensa justamente al revés: ¿dónde está el mercado para mi producto, la demanda es para qué uso, en qué cantidad y con cuál tipo de calidad? Y el empoderamiento también aterriza en una nueva visión: cómo lograr posicionar a los pequeños productores y pequeñas productoras en un mercado competitivo que presenta innumerables amenazas frente a circuitos de comercialización en muchos casos excluyentes o no convenientes para las economías de menores ingresos.

En septiembre del 2001 se realiza la evaluación de mitad de período de FORTIPAPA, la misma que tendrá una importancia estratégica para identificar algunas orientaciones para la cuarta fase.

Todo esto se traduciría en un gran **resultado**: el Plan de cuarta fase de FORTIPAPA. Plan que reorientaría los productos y los resultados y en el que se incorporará la información sobre mercados, los potenciales aliados, ciertos circuitos potenciales de comercialización, los requerimientos de fortalecimiento institucional con una mirada de sinergias y alianzas y el objetivo estratégico del empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras.

Así, el nuevo proyecto, todavía en el papel, ya presentaba una estrategia de plataformas interinstitucionales, de fondos colaborativos<sup>1</sup> (que darían lugar a los proyectos compartidos), de concentración geográfica (Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi y Bolívar) y de un nuevo esquema de resultados y metas. Todo esto en un contexto de cierta resistencia inicial del INIAP y de superación de la incertidumbre sobre el futuro del proyecto por parte de la cooperación técnica, a un total respaldo a la nueva estrategia.

## b) Los procesos de diálogo, reflexión y negociación (2002-2003)

La **característica** principal de este momento es el intenso proceso de reflexión entre los diferentes actores sobre la cuarta fase del Proyecto FORTIPAPA. En efecto, en el primer trimestre del 2002 se realiza un trabajo intenso de diseño de la cuarta fase de FORTIPAPA. En este proceso se produjo un espacio de reflexión y debate sumamente interesante donde se pusieron en juego diversas visiones sobre lo que debía ser FORTIPAPA en los siguientes años.

Un elemento fundamental fue la consideración de que el acumulado de FORTIPAPA desde el año 1992 en el que nace, era la red de relaciones que se habían hilvanado durante todos estos años: desde la investigación, con los procesos de mejoramiento de semillas, con los núcleos de semilleristas, con el CIP, FAO y con PAPA ANDINA, con las organizaciones de productores y productoras, con las CdC y las ECAs, con las ONGs y los proyectos, con una amplia red de directivos institucionales, profesionales, promotores, promotoras, líderes y lideresas, en otras palabras, con todos aquellos actores que de una u otra manera eran partícipes de cierto eslabón de la cadena o que le prestaban servicios de apoyo.

A partir del 2003 se incorporó el Coordinador Regional.

En relación con el **entorno**, en estos años se mantienen los contextos y tendencias anteriormente señaladas, pero además surge con fuerza el concepto de desarrollo local, que vendría a ser una especie de visión alternativa desde abajo de la descentralización propugnada por el Estado. También se presenta el concepto de construcción de ciudadanía, pues frente al deterioro de la institucionalidad y en relación con la fuerte crisis de representación, surgen con

1. Se debatió entre fondos competitivos o concursables y lo que se denominó fondos colaborativos, para más bien auspiciar alianzas.

fuerza movimientos ciudadanos que plantean la profundización de una democracia participativa y el ejercicio cívico de los derechos individuales y colectivos.

En cuanto a los **enfoques y las estrategias**, se profundiza en el enfoque participativo. Se animan procesos de encuentro entre instituciones y actores de la cadena. En fin, se realiza un trabajo de construcción colectiva y se colocan los cimientos del empoderamiento.

En relación con los **resultados** debe señalarse que una de las primeras actividades fue el mapeo institucional, con el objetivo de promover sinergias, ampliar el radio de acción de los posibles socios de la estrategia y con todos ellos construir la nueva institucionalidad, bajo un esquema de trabajo descentralizado, participativo y de construcción colectiva.

Esto implicaba que FORTIPAPA dejaba de ser un proyecto autoreferido, y pasaba a constituirse como una herramienta o un medio para facilitar el proceso de encuentro interinstitucional y de fortalecimiento de las alianzas entre los actores de la cadena de la papa.

### c) El montaje de la nueva institucionalidad: las plataformas y los proyectos compartidos (2003-2005)

La **característica** principal de este período es el inicio de la operación de la nueva institucionalidad, y el conjunto de procesos de ajuste y de validación de las estrategias. Surge el concepto plataforma, se definen en forma participativa los flujos y segmentos del mercado y con esta información nacen los proyectos compartidos.

Con estos iniciales pasos se produce una tendencia creciente (que ha seguido consolidándose) de armonización entre las diferentes estrategias y resultados de FORTIPAPA. Por ejemplo, las CdC y las ECAs se articulan a las plataformas y los resultados de semillas, investigación y de comercialización se funcionalizan al nuevo contexto institucional, en los diferentes eslabones de la cadena. El Proyecto FORTIPAPA gana en coherencia y en capacidad de impacto. En síntesis, se produce una integración de los Resultados Esperados alrededor de las plataformas.

En abril del 2003 se realiza el taller de descentralización que será muy importante para posicionar los conceptos de la nueva institucionalidad, de las cadenas y del empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras.

En mayo del 2003, nace y empieza a funcionar el equipo de Gestión Estratégica, equipo que será clave para definir algunas orientaciones del nuevo modelo de gestión de la papa.

Es así que en este mismo período nacen y empiezan a evolucionar las plataformas, con un proceso de convocatoria institucional, pero con un claro propósito de consolidar el protagonismo de los pequeños productores y pequeñas productoras.

Al mismo tiempo se generan espacios de encuentro para cultivar una visión común entre los participantes en las plataformas.

Entre mayo y septiembre del 2003, desde las plataformas (todavía sin identidad diferenciada y complementaria como sería en los meses futuros), se realizan los diseños previos de los proyectos compartidos para fortalecer determinados flujos del mercado.

Desde julio del 2003 hasta diciembre del mismo año se realizan los talleres de análisis de escenarios con la participación de diversas institu-

ciones, entre ellas: CESA, MCCH, Fundación MARCO, AYUDA EN ACCIÓN, CORPOAMBATO, CECI, Consejo Provincial de Tungurahua, Visión Mundial, APROSECH, PAPA ANDINA, IEDECA, REDCAPAPA, entre otras.

En septiembre del 2003 se da inicio a los proyectos compartidos en función de determinado flujo de mercado y surgen 4 plataformas, una de ellas no prosperará, mientras que las otras 3 continúan su proceso de crecimiento consolidación:

- ▲ Plataforma y proyecto compartido de papa con marca.
- ▲ Plataforma y proyecto compartido de papa para la industria.
- ▲ Plataforma y proyecto compartido de papa fresca.

Estas plataformas, por un concepto de concentración geográfica, se ubican en las provincias de Chimborazo y de Tungurahua, ubicadas en la subregión de la Sierra Central. Se elige esta zona porque en ella se presentan los mayores índices de pobreza y porque es la zona de mayor producción de papa.

**Las plataformas son alianzas concertadas entre los actores locales, públicos y privados, para desarrollar acciones en componentes como: comercialización, organización, producción e investigación. Los proyectos compartidos son propuestas de trabajo, elaboradas de forma participativa por los miembros de una plataforma, que en razón de nichos específicos de mercado, se han unido para articular esta demanda con la oferta para beneficio de los productores y productoras.<sup>2</sup>**

En diciembre del 2003 se firman las actas de compromiso para el fortalecimiento de la cadena. Esto constituye una especie de acta de nacimiento de la nueva institucionalidad.

Esta nueva institucionalidad incorporará reformas desde el 2002 en la estructura directiva del proyecto (nueva composición del Comité Directivo), en una administración descentralizada de las funciones de FORTIPAPA y en el proceso operativo de campo con las CdC, las ECAs, las plataformas y los proyectos compartidos, siempre y en todos los niveles con una estructura abierta, interinstitucional y con clara participación de los líderes y lideresas de las organizaciones de productores y productoras.

Se podría decir que durante el año 2004, ya está en pleno funcionamiento la nueva institucionalidad de la papa, nueva institucionalidad que potencia (no solo "incorpora") los enfoques de empoderamiento, combate a la pobreza, alianzas estratégicas y sinergias, enfoque hacia la demanda, género, enfoque de cadena y descentralización de la gerencia y de la gestión operativa.

Hasta mediados del 2005 son apenas dos años de funcionamiento de la nueva institucionalidad, pero los resultados son tan interesantes y prometedores respecto de las estrategias antes aplicadas, que resultaría inadecuado no valorar el proceso en su justa dimensión. Pero también debe resaltarse que es una experiencia relativamente reciente y que está en proceso de consolidación.

No siempre los resultados visibles deben esperar décadas: los procesos pueden acumular enseñanzas y despertar bajo nuevas modalidades que dan respuestas rápidas con altos impactos. Y estos saltos pueden producirse en pocos meses.

Todo esto se realizó en un **entorno** cada vez más difícil para las economías campesinas. La apertura, el ALCA y el TLC, y los procesos generales de globalización, le colocan al pequeño productor y pequeña productora en una situación económica y social crítica. La estrategia adoptada en la nueva institucionalidad es quizás una de las pocas alternativas viables de sostener la producción campesina en los mercados nacionales.

2. Informe Técnico FORTIPAPA, 2004

## 2. Enfoques, estructura y funcionamiento de la nueva institucionalidad

### 2.1 Los alcances de este capítulo

El primer capítulo constituyó una visión dinámica del proceso. Lo que los antropólogos y sociólogos conocían como “visión diacrónica” de un hecho o de un fenómeno. Este capítulo será más bien un “análisis sincrónico”. En otras palabras cortaremos en el tiempo los procesos vividos por la experiencia entre los años 2002 y 2005 y realizaremos allí una disección, si se quiere por capas cada vez más profundas, para tratar de acercarnos a lo que ha significado para los actores esto de la “nueva institucionalidad”.

También en este capítulo se da un proceso simplificador. No se puede agotar en el papel una experiencia, e incluso si se podría hacerlo sería inútil.

Lo que interesa destacar son los elementos más significativos, aquellos elementos que pueden ser aprendidos por otros. El lector externo, gracias al primer capítulo, podrá adentrarse en los aportes de la nueva institucionalidad ahora que comprende el proceso vivido. Y, desde esta comprensión, acaso encuentre resonancias útiles para su propio escenario de gestión.

### 2.2 ¿Institucionalidad de la papa?

Si a un antropólogo o a un fitopatólogo de los años 60 le hubiésemos comentado sobre la “institucionalidad de la papa”, seguramente nos habría preguntado por el nombre científico de dicha plaga.

Es que, ¿dónde está la relación entre “institucionalidad” y “papa”? ¿Qué tiene que ver un orgánico funcional o un esquema de administración con el puré, el loco o las papas fritas?

¿Acaso no es suficiente con hablar de cadenas, seguridad alimentaria, sostenibilidad, empoderamiento, fortalecimiento organizacional, género, equidad intergeneracional, subsidiariedad y demás conceptos que no pueden faltar en los documentos?

Ahora también hay que hablar de institucionalidad,... ¡qué fastidio!, dirán muchos.

Así que mejor si tomamos precauciones, y comprendemos bien el concepto antes de que éste se ponga de moda...

### 2.3 ¿Qué es la nueva institucionalidad?

Desde que existe el ser humano existen las instituciones. Aunque parezca un lugar común, pero conviene decir que una de las primeras y principales instituciones creadas por el ser humano es la familia. Otra, por ejemplo, es la organización tribal. La iglesia es sin duda también una institución, tanto como son las diferentes formas de gobierno de una población.

Es decir, instituciones no son solamente los ministerios y las ONGs. Las organizaciones campesinas también son instituciones. Una junta de regantes es un tipo de institución. Una asociación de productores y productoras también lo es.

¿Qué es entonces una institución? Pues es todo aquello que se “instituye” socialmente. Y, ¿qué es aquello que se instituye? Es un conjunto de convenciones humanas que nos instan a actuar de determinada manera.

De ahí que toda institución tenga sus formas de identidad y pertenencia, sus reglas de convivencia, sus normas y procedimientos, sus peculiares espacios y tiempos y sus objetivos o finalidades. Las instituciones surgen como una construcción humana, es decir, son el producto acumulado de decisiones colectivas e individuales, muchas de ellas voluntarias y deseadas.

¿Qué tipo de institucionalidad, entonces, se había conformado alrededor de la papa?

Algo fundamental que destaca COSUDE es que “desde hace muchos años se dejó el área agrícola desprotegida, esto implicaba la necesidad de reconstruir una nueva institucionalidad en el sector; este es el entorno macro que COSUDE observa en el país y en la región y al que debía darse respuesta; estábamos conscientes de que FORTIPAPA tenía logros importantes en investigación, pero la experiencia era débil en la promoción integral del rubro”<sup>3</sup>.

Así, puede hablarse de un proceso de desorden institucional y de desinstitucionalización del sector papa en el país, pero también debe reconocerse que simultáneo a este proceso de descomposición, perviven formas institucionales con ciertas características y a esto podríamos llamar la “vieja institucionalidad”. En efecto, es correcto hablar de “nueva” institucionalidad, pues antes también había una institucionalidad de la papa, pero resulta que era diferente a la actual. ¿Cuáles eran las características de la vieja institucionalidad respecto de la nueva?, es una pregunta clave para entender este concepto.

Como puede desprenderse del proceso descrito en el capítulo anterior, la vieja institucionalidad (no por vieja, buena o mala...) se caracterizaba por ciertos enfoques y estrategias, priorizaba un conjunto de actividades, estaba constituida por determinados actores y le animaban ciertos propósitos:

- ▲ **Buscaba el incremento en los rendimientos productivos.**
- ▲ **Sustentaba su acción en una posición optimista en lo tecnológico, pues confiaba en que aumentando y mejorando los insumos (los inputs), se debían consecuentemente mejorar e incrementar los productos (los outputs).**
- ▲ **Los actores claves eran las instituciones públicas del sector y dentro de ellas, especial mención tenían en cuanto a un rol protagónico, los profesionales expertos en el tema tecnológico.**
- ▲ **Las actividades prioritarias tenían que ver con la investigación y la transferencia tecnológica, siempre con un énfasis productivo.**

3. Reunión COSUDE-FORTIPAPA, intervención de COSUDE, febrero 15 del 2005

En cambio, la nueva institucionalidad de la papa se coloca en un escenario un tanto diferente que simplificando podría caracterizarse por:

- ▲ **La búsqueda del incremento de los ingresos por parte de los pequeños productores y pequeñas productoras.**
- ▲ **Una visión o un enfoque que parte de la demanda social y que articula el aporte tecnológico con las demandas del mercado, para de esta forma fortalecer de manera integrada los diferentes eslabones de la cadena.**
- ▲ **La multiplicación de los actores, potenciando especialmente la participación y la decisión de los pequeños productores y pequeñas productoras y de las alianzas interinstitucionales, incorporando en este concepto a las organizaciones de campesinos dedicados y campesinas dedicadas a la producción de la papa.**
- ▲ **Se abre un mayor espacio a actividades de investigación participativa, de capacitación y asistencia técnica en campo, de planificación de la producción desde los condicionantes del productor y productora; y en función de las demandas de la cadena, en especial del mercado, y, especialmente, actividades de relacionamiento entre actores (asambleas, reuniones, diálogos, etc.).**

Para el logro de todo esto, la propuesta plantea "la instauración de un nuevo modelo de participación de los actores involucrados, denominado Nueva Institucionalidad en la que los participantes, a través de sus representantes, se involucran en las instancias de dirección, gerencia y ejecución"<sup>4</sup>.

Así, "los conceptos de nueva institucionalidad o de desarrollo institucional no están limitados a cambios en la organización líder o al mero desplazamiento de responsabilidades a los socios del proceso, sino que comprende el conjunto de nuevas reglas de juego y mecanismos de interacción que determinan las formas de relacionamiento entre los actores de la cadena y las instituciones de apoyo. Las nuevas orientaciones del proyecto, a nivel de resultados y estrategias, implican la generación de una nueva institucionalidad, es decir, procedimientos y mecanismos de decisión compartida y de ejecución de acciones colaborativas para el fortalecimiento del rubro y el posicionamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras de la papa. En este sentido, la propuesta de nueva institucionalidad se refiere al reordenamiento de las formas e instancias de relacionamiento entre los actores de la cadena agroproductiva de la papa, como del Proyecto FORTIPAPA (...) por lo que el proyecto debe ser percibido como un medio o instrumento al servicio de este objetivo"<sup>5</sup>.

Este planteamiento es coherente con el propósito de fortalecer la cadena agroalimentaria de la papa, pues se parte de un concepto de que son los actores de los diversos eslabones de la cadena quienes deben decidir y organizarse para fortalecerla. Esta no es tarea de un proyecto, de un ministerio o del Programa de la Papa o de una ONG. Es un propósito estratégico sobre el que los diversos actores deben actuar desde los niveles micro hasta los niveles macro.

Debe tomarse en cuenta que en sentido estricto las ONGs, la cooperación internacional y, por ejemplo, las universidades no son actores de las cadenas, más bien proveen servicios a las cadenas. Los actores propiamente dichos son: agricultores, intermediarios, supermercados, consumidores, etc. A veces las ONGs han asumido un papel de intermediación en la cade-

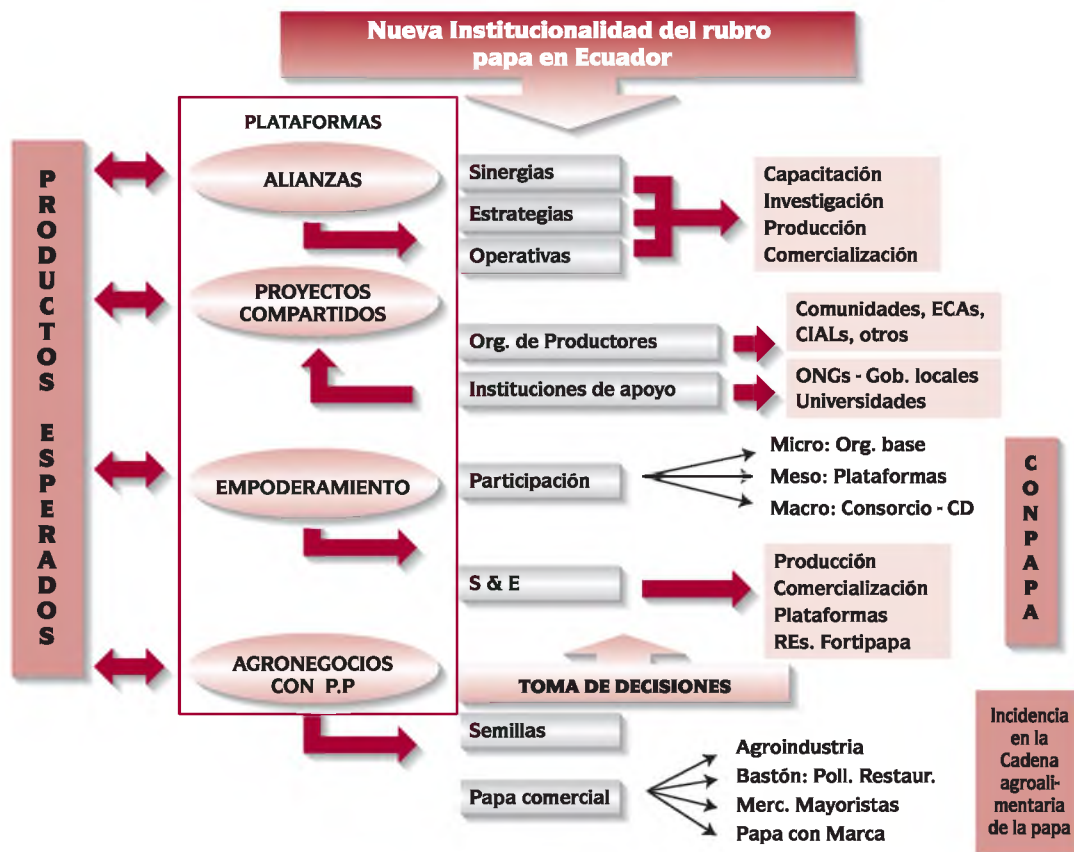
4. Nueva Institucionalidad, estrategia participativa de la cadena agroalimentaria para el desarrollo integral del rubro papa en el Ecuador, Reinoso I., Pico H., Iturralde P., Thiele G., Montesdeoca F., Pumisacho M., INIAP-Proyecto FORTIPAPA.

5. Propuesta para la nueva institucionalidad de la cadena de la papa y el Proyecto FORTIPAPA, Equipo de seguimiento estratégico, Quito, septiembre 2 del 2003.



na reemplazando a actores de la cadena. Esto puede explicarse o justificarse en períodos iniciales de fortalecimiento de actores que tienen una posición desventajosa, pero no es lo aconsejable en un enfoque de cadena.

Veamos ahora, el conjunto de relaciones y flujos de cooperación entre los diferentes actores y espacios de construcción de la nueva institucionalidad:



## 2.4 Los enfoques y las estrategias

La nueva institucionalidad en forma progresiva ha construido un conjunto de enfoques que orientan su acción.

Quizás el primero parte de la constatación de que los pequeños productores y pequeñas productoras de la papa “representan el eslabón más débil de la cadena y el sector más afectado por la inestabilidad de los precios y los problemas de la agricultura, debido a que no tienen el poder necesario para influenciar en el funcionamiento de la cadena, en los precios del producto y en la distribución de las ganancias”<sup>6</sup>.

El **enfoque** es, entonces, **el combate a la pobreza**, de este se deriva quizás la finalidad principal de la nueva institucionalidad: **mejorar los ingresos de los pequeños productores y pequeñas productoras de la papa**. De qué manera: posicionando mejor a los pequeños productores en los diferentes eslabones de la cadena, esto es, promoviendo procesos de **empoderamiento de los actores**.

6. Propuesta para la nueva institucionalidad, Idem.

La palabra empoderamiento proviene del verbo inglés empower, asociado a la idea de una persona que ejerce poder. Los términos en español que más se aproximan a este concepto son: autofortalecimiento, control, poder propio, autoconfianza, decisión propia, vida digna de acuerdo con valores, capacidad para luchar por derechos, independencia, tomar decisiones de manera autónoma, ser libre, entre otros (...) Visto con más amplitud, el empoderamiento significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida, así como la expansión de la libertad de escoger y actuar sobre las circunstancias socioeconómicas y políticas que lo afectan. En la medida en que los pobres comienzan realmente a escoger y a decidir sobre cómo enfrentar sus problemas, van incrementando el control sobre sus propias vidas<sup>7</sup>.

Con la perspectiva que aporta el empoderamiento, "fue necesario ampliar el enfoque, incorporando el comercio, el mercado, la capacitación y la extensión y para abordar con éxito todos estos temas alrededor del rubro papa, era necesario trabajar en una nueva institucionalidad"<sup>8</sup>.

Otro de los enfoques es el **trabajo colaborativo** y la actuación en red de todos los actores de la cadena. De ahí que la estrategia prioritaria sean las **alianzas estratégicas** entre actores del sector público y del sector privado, de las empresas y de las organizaciones de productores y productoras.

Para comprender la amplitud de este tejido de alianzas conviene enumerar algunas de las principales instituciones participantes<sup>9</sup>:

Organizaciones de productores y productoras	Organismos gubernamentales	Organismos no gubernamentales	Empresas privadas
APROSECH, CIAL Flor Naciente, Junta General de Usuarios del Sistema de Riego de Licto, Comuna San Francisco de Apuñag-Pungalá, Corporación de Productores y Productoras de Santa Fé de Galán, Corporación de Papicultores de Quimiag, Productores y productoras de Tunsalao, Tuntatacto, Cotojuan, Grupos de productores y productoras de Pillaro, Pilahuín, Tisaleo, Quero. Otros...	INIAP, MAG-CH, E S P O C H , UNACH, UTA, Consejos Provinciales de Tungurahua y Bolívar, Municipios de Quero, Guamote y Guaranda, Mercados Mayoristas de Ambato y Riobamba.	CESA (Ch. y Tung.), Fundación MARCO, Fundación Ayuda en Acción, CECI-UDOCAH, CORPOAMBATO, IEDECA, PAPA ANDINA.	Pollerías y restaurantes de Ambato, Riobamba, Baños y Pillaro. Agroindustrias de hojuelas en Quito. FRITOLAY.

Algo fundamental en esta comprensión de las alianzas es el salto que progresivamente debe operarse entre una noción de competidores e incluso enemigos entre eslabones de la cadena, a una comprensión de socios.

"En el enfoque de la cadena y de las alianzas estratégicas, los actores pasan de beneficiarios a participantes y de participantes a socios. Y se produce una lógica de sinergia. Pues **en los enfoques anteriores el productor y productora estaba en contra del comercializador**, ahora en cambio pueden ser socios. El comercializador estaba en contra del empresario, ahora en cambio pueden ser socios"<sup>10</sup>.

7. Empoderamiento, un camino para luchar contra la pobreza, COSUDE, Lima-Perú, abril 2005, pág. 15.

8. Reunión COSUDE-FORTIPAPA, Idem.

9. Tomado de la presentación en power point sobre las etapas de la nueva institucionalidad.

10. Reunión COSUDE-FORTIPAPA, Idem.

En términos más específicos y en relación con el Proyecto FORTIPAPA, podría decirse que estas alianzas se constituyen para:

- ▲ Decidir de manera conjunta sobre la dirección estratégica del Proyecto FORTIPAPA al servicio del rubro.
- ▲ Impulsar colaborativamente las actividades operativas del proyecto.
- ▲ Desarrollar la complementariedad de recursos técnicos, físicos y financieros en las intervenciones para el fortalecimiento del rubro<sup>11</sup>.

Un tercer ámbito orientador de las acciones de la nueva institucionalidad es el que tiene que ver con **la competitividad, la sostenibilidad y la equidad** de la cadena agroalimentaria de la papa.

Competitividad, pues el posicionamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras no será el resultado de acciones paternalistas, sino que al contrario, será el resultado de una adecuada y poderosa organización de los productores y productoras para producir en cantidad y en calidad, en función del requerimiento de los mercados. Encontrando los flujos de comercialización en los que existen ventajas comparativas y competitivas y sabiéndose ajustar a los cambiantes desafíos del entorno y comprendiendo que siempre existe una tensión entre los propósitos de competitividad y el enfoque de equidad social.

Un factor clave de la **sostenibilidad** será la profundización responsable de los compromisos de los diferentes actores intervinientes en la nueva institucionalidad.

Desde el paraguas del nuevo paradigma, tanto la cooperación técnica como el Proyecto FORTIPAPA, identifican algunos los factores críticos de la sostenibilidad:

- ▲ Organización sólida.
- ▲ Buenos negocios.
- ▲ Institucionalización de los procesos y de la nueva institucionalidad, por ejemplo, con los gobiernos locales, para que estos asuman el rol de promotores y promotoras del espacio interinstitucional y de la producción local, pero garantizando siempre el protagonismo a los pequeños productores y pequeñas productoras.
- ▲ Consolidar los compromisos de forma que las reglas de juego se institucionalicen y sean adoptadas por todos en forma permanente.
- ▲ Contar con estructuras organizativas de comercialización en los niveles meso y macro que den sustento y perspectiva a las modalidades de organización local por rubro (las plataformas). En este sentido, las sinergias con otros proyectos y con otras asociaciones de productores, productoras y comercializadores puede ser importante para consolidar el proceso de la papa. Es decir, si la pequeña economía campesina se consolida, también se consolida la economía de las plataformas de la papa<sup>12</sup>.

Con el enfoque de **equidad** se busca un mayor equilibrio en la cadena, que la distribución de los beneficios de un acceso más eficaz en el mercado sea más equitativa y que esto sea un estímulo para que el pequeño productor y pequeña productora sea el principal defensor de la nueva institucionalidad, de forma que la sienta propia. Pero la equidad no es

11. Nueva Institucionalidad, estrategia participativa, Idem.

12. Reunión COSUDE-FORTIPAPA, Intervención de COSUDE, Idem.

solo un problema de distribución de dinero, es fundamentalmente un problema de acceso democrático al poder, de distribución equitativa del poder y esto implica que el pequeño productor y pequeña productora tanto en el nivel local, como regional y nacional, debe ganar en presencia política, debe conquistar espacios en el ámbito público, pues de otra manera no será posible conseguir una distribución equitativa de los beneficios y del mercado.

En otras palabras, el poder político también tiene un mercado, mercado al cual hay que acceder para poder realizar las reformas económicas que los sectores excluidos demandan.

## 2.5 Los elementos principales de la nueva institucionalidad

La nueva institucionalidad es como un edificio modular en construcción, al que le faltan buena parte de los acabados, pero en el que ya se pueden reconocer las estructuras básicas y algunos elementos de diseño.

Algo que conviene destacar es que la estructura de la nueva institucionalidad se fue construyendo poco a poco, en función de las demandas de los pequeños productores, pequeñas productoras y de la cadena. No se construyó desde arriba o desde la racionalidad de los técnicos y técnicas. En realidad, los primeros planos (el POF de la cuarta fase de FORTIPAPA), solamente delinearón los criterios orientadores del diseño estructural.

Más bien, como puede verse en el capítulo anterior, los diferentes componentes de la nueva construcción fueron surgiendo y validándose en el camino y en el campo, tal el caso de las plataformas, de los proyectos compartidos, de las reformas en los niveles directivos.

Otro aspecto relevante fue la lógica de construcción: no fue primero el decreto de creación de una nueva institución, primero fue la actuación en relación a la demanda y ha medida que maduraban y se cohesionaban las relaciones entre los actores, estas relaciones se fueron institucionalizando, y no al revés.

Incluso en un inicio no se habló de "nueva institucionalidad" sino de "nueva institución", como si el asunto se resolviese por la vía de la creación de una institución. Se pensó que esta institución podía ser REDCAPAPA. Luego se notó que era equivocado colocar primero a las formas institucionales.

En otras palabras, la nueva institucionalidad fue surgiendo más como un producto de una dinámica desde la base, antes que como un prerequisite para que los actores funcionen. Es como un edificio que se construye mientras está siendo habitado. Uno pasa a la cocina para comer algo y se tropieza con unas piedras, entonces se hace a un lado esas piedras y se continúa. Se colocan ventanas, allí donde son necesarias. Si es necesario botar una pared se lo hace.

La estructura general de la nueva institucionalidad comprende algunos componentes que tienen que ver con:

- ▲ Las organizaciones económicas de los productores y productoras.
- ▲ La política de alianzas.
- ▲ Las organizaciones públicas.
- ▲ La estructura del Proyecto FORTIPAPA.

En una radiografía general de la nueva institucionalidad pueden reconocerse los siguientes elementos:

ÁMBITO	MICRO	MESO	MACRO
Organizaciones económicas de productores y productoras.	Grupos productores y productoras de base.	Asambleas zonales o provinciales de productores y productoras.	Consortio de la Papa (CONPAPA).
Comercialización.	Empresas comercializadoras por provincia (EPAL-Tungurahua).	Sistema de comercialización del CONPAPA (ECOPAPA) – Consortio Regional.	Sistemas de Negociación Campesina del Ecuador.
Política de alianzas.	Plataformas y proyectos compartidos.	Espacio de encuentro entre plataformas.	RED DE LA PAPA.
Incidencia política en organismos públicos.	Municipios y los Comités Cantonales de Papicultores (CODEPAS).	Consejos Provinciales, AME y CONCOPE regionales. Organismos de desarrollo regional (Corpoambato y Procotopaxi).	MAG (Consejo Consultivo de la Papa), CORPEI, AME y CONCOPE.
Gestión del Proyecto FORTIPAPA.	Institución Coordinadora de la Plataforma, Coordinador y Coordinadora de Plataforma y Gerencia a nivel del Proyecto Compartido.	Coordinación Regional y Responsables por Resultado (5).	Comité Directivo (representantes de productores y productoras, instituciones de apoyo, CIP, INIAP, COSUDE).
Sinergias entre proyectos COSUDE con otros rubros productivos.	Espacio de coordinación entre FORTIPAPA, COMERCIALIZACIÓN y EMPRENDER.	Sistemas de Negocios Campesinos y Consortios Regionales de Comercialización.	Consortio Nacional de Comercialización de Productores y Productoras del Ecuador.

Los elementos ubicados en las casillas plomas no están en funcionamiento. Sin embargo, forman parte del horizonte de trabajo de la nueva institucionalidad.

A continuación, se explica cada uno de estos elementos:

### 2.5.1 Las organizaciones económicas de los productores y productoras

La base y el sentido de toda la estructura de la nueva institucionalidad son los productores y productoras de la papa. Desde el productor y productora individual en una finca o parcela hasta el Consortio de Pequeños Productores y Productoras de Papa (CONPAPA).

Aquí podemos encontrar tres estamentos principales:

- ▲ Nivel micro: los grupos de productores y productoras de base.
- ▲ Nivel meso: las asambleas zonales o provinciales de productores y productoras.
- ▲ Nivel macro: el CONPAPA.



### Los grupos de productores y productoras

En el nivel micro, se encuentran los Grupos de Productores y Productoras, que pueden ser asociaciones comunitarias, grupos de interés, ECAs, o cualquier tipo de organización de pequeños productores y pequeñas productoras de la papa que se unen para colocar en el mercado su producción en condiciones más ventajosas que si lo hicieran en forma individual.

Hasta fines del 2004, los grupos de productores y productoras sumaban un total de 42 organizaciones articulados a las Plataformas y a los Proyectos Compartidos. En las 42 organizaciones participan 529 familias campesinas<sup>13</sup>.

Los grupos de productores y productoras constituyen el eje sobre el que gira la nueva institucionalidad. Pero la nueva institucionalidad más que un énfasis en la producción, tiene un énfasis en la articulación de los pequeños productores con el mercado. Con esta visión, la idea es que los productores y productoras participan y lideran el proceso desde lo micro hacia lo macro.

### Las asambleas zonales o provinciales de productores y productoras

En el nivel meso se considera el espacio de organización o encuentro entre los grupos de productores y productoras del nivel comunal. A este espacio se lo ha denominado "Asambleas zonales, regionales o provinciales de pequeños productores y pequeñas productoras".

Así por ejemplo, en el caso de la Plataforma de Papa con Marca, se reúnen los pequeños productores y pequeñas productoras de Quero, Guano o Quimiag. En el caso de la Plataforma de Tungurahua, los productores y productoras de Pillaro o de Pilahuin o de Ambato. En el caso de los productores y productoras de la Plataforma de Papa para la Agroindustria, entonces tenemos las asambleas de los productores y productoras de Riobamba, Chambo, Colta y Guamote.

### El Consorcio de Pequeños Productores y Pequeñas Productoras de Papa: el CONPAPA

Se ha colocado al CONPAPA en la esfera macro, porque constituye la organización nacional de los productores y productoras de la papa. En el CONPAPA se reúnen todos los productores y productoras articulados a las diferentes plataformas.

El CONPAPA nace en mayo del 2004 gracias a la propuesta de conformar mesas de negociación entre los productores y productoras de las diferentes plataformas. Con la Asamblea de productores y productoras realizada en agosto del 2004, se decide que el CONPAPA es la máxima instancia representativa de los productores y productoras.

Pero lo señalado obedece a un proceso no exento de dificultades. CONPAPA nace más como un espacio de interacción de las organizaciones de las plataformas. Después, con el taller de empoderamiento, se cambia de rumbo con una visión de CONPAPA como una organización de los campesinos y las campesinas. Cabe también destacar que el CONPAPA es una institucionalidad de los productores y productoras en proceso de consolidación. Todavía no es una entidad en pleno funcionamiento y desarrollo.

### 2.5.2 Política de alianzas

En el ámbito más amplio de la nueva institucionalidad se ubican las alianzas estratégicas.

De ellas depende la existencia de las plataformas y proyectos compartidos, los espacios de

13. Informe Anual, 2004, FORTIPAPA.



encuentro entre plataformas y el futuro de RED DE LA PAPA.

### Plataformas y proyectos compartidos

Las plataformas constituyen en forma simultánea un espacio y un proceso. Un espacio pues la plataforma es el entorno virtual del encuentro interinstitucional en donde acuden organizaciones de productores y productoras, gobiernos locales, ONGs, empresas, organismos gubernamentales y el Proyecto FORTIPAPA. Pero es también un proceso, un proceso de creciente aprendizaje y consolidación de los negocios de la papa con el protagonismo de los productores y productoras.

En términos más específicos, en el ámbito de la ejecución u operación o "a nivel micro se ubican las **plataformas de concertación** que se están impulsando en las provincias de Chimborazo y Tungurahua, y que en el futuro inmediato se lo hará en Cotopaxi y Bolívar. Son procesos de colaboración estratégica entre diversas organizaciones e instituciones de los actores de la cadena, con el fin de lograr ciertos objetivos en el mercado durante el largo plazo y para el beneficio mutuo de los participantes, que tienen un importante anclaje en las relaciones económicas. Las plataformas se han conformado y se están consolidando en torno al diseño de proyectos compartidos para realizar un trabajo colaborativo sobre determinados flujos de recursos que permiten un intercambio de trabajo, materia prima, semillas, tecnología, servicios, producto, información y dinero, en el camino que recorre la papa desde el productor y productora hasta el consumidor final"<sup>14</sup>.

Se observa que los procesos de alianza en las plataformas requieren de: "1) una visión común entre las organizaciones participantes, 2) orientación a la demanda, y 3) alto grado de confianza entre los participantes"<sup>15</sup>.

Pero, conviene destacar que en las plataformas y los proyectos compartidos confluyen procesos organizativos previos, sostenidos especialmente por la capacitación. Y que a su vez, los participantes en las plataformas constituyen el Consorcio de la Papa (CONPAPA)<sup>16</sup>:

Actualmente se trabaja en 3 plataformas y están en proceso de consolidación tres más en nuevas zonas. La idea es que este proceso de encuentro y de alianzas estratégicas continúe y se fortalezca.

### La RED DE LA PAPA

La RED DE LA PAPA, aunque no forma parte orgánica de nueva institucionalidad, sí podría cumplir el rol del espacio macro de encuentro interinstitucional entre las diferentes plataformas.

### 2.5.3 Organizaciones públicas e incidencia política

La sostenibilidad y el posible impacto de la nueva institucionalidad podrá observarse en el largo plazo si el conjunto de estas iniciativas de la sociedad civil transforman la gestión pública de la papa, desde los niveles de la gobernabilidad nacional, regional como local.

En lo local podemos encontrar a los municipios, en lo regional a los consejos provinciales y las AME y CONCOPE regionales y en el nivel nacional al Consejo Consultivo de la Papa en el MAG.

14. Propuesta para la nueva institucionalidad, Idem.

15. Idem.

16. Reunión de la plataforma de productores y productoras de papa de Pillaro, 16 de febrero.

### **Los municipios**

En las plataformas participan algunos municipios, e incluso en la Plataforma de Papa con Marca en Tungurahua, el Municipio de Quero será la nueva entidad coordinadora.

La tendencia del desarrollo local muestra un nuevo rol de los municipios, pues ahora se perfilan como protagonistas y facilitadores del desarrollo productivo cantonal.

Resulta entonces estratégico que la nueva institucionalidad tenga como aliado clave a los municipios e incluso podría pensarse que la sostenibilidad institucional de las plataformas, cuando FORTIPAPA deje de existir, podría ser asumida por estos gobiernos locales.

### **Los consejos provinciales**

A nivel regional, es clave el rol que pueden tener los consejos provinciales en la nueva institucionalidad de la papa. Ya existe un ejemplo: en el Nuevo Modelo de Gestión, bajo el componente de trabajo, las plataformas tienen sus representantes y participan en los procesos de gestión colectiva a nivel provincial.

Esto mismo se podría promover en otras provincias.

### **El Consejo Consultivo de la Papa en el MAG**

Algunas reformas que tienen directa relación con el empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras y el mejoramiento de sus ingresos, dependen de lo que haga o deje de hacer el MAG en los ámbitos institucionales y jurídicos. Una reforma sobre arancelas puede tener un impacto enorme en el rubro. O una política de incentivos por ejemplo por medio de crédito blando a pequeños productores y pequeñas productoras puede generar gran impacto.

Resulta pues indispensable que la nueva institucionalidad se proyecte a un nivel macro de incidencia política.

## **2.5.4 Estructura del Proyecto FORTIPAPA**

La nueva institucionalidad ha implicado importantes cambios en los niveles directivos y de gerencia del Proyecto FORTIPAPA. De una gestión centralizada y autoreferida a la propia institución (el INIAP y el mismo proyecto), a una gestión de mando colectivo, abierta, plural y descentralizada.

En el Proyecto FORTIPAPA, la nueva institucionalidad generó cambios en los niveles micro, meso y macro. En lo micro para la gestión de las plataformas y proyectos compartidos. En lo meso con la coordinación regional y por resultados. Y, en lo macro, con la reforma en la estructuración del Comité Directivo del proyecto.

### **Institución coordinadora de plataformas y proyectos compartidos**

En el nivel micro se cuenta por cada plataforma con instituciones coordinadoras descentralizadas, las mismas que contratan un coordinador y/o coordinadora de plataforma. La administración y gerencia de los proyectos compartidos depende de esta estructura.

### **Coordinación regional y responsables por resultados**

En el nivel meso “se cuenta con un **equipo de gestión**, conformado por el Coordinador Regional y los Responsables de resultados del proyecto; el cual analiza, resuelve y realiza el seguimiento estratégico de la operatividad del proyecto”...

“También existe una **gestión gerencial por resultados del proyecto**, que anteriormente estaba centralizada en la institución que lidera el proceso. En el futuro, aquellos resultados en los que el PNRT-papa no tiene experiencia, serán descentralizados hacia instituciones que tengan ventajas competitivas. Así el RE2 Fortalecimiento Institucional está ya bajo responsabilidad del Coordinador Regional, y el RE6 de los Fondos de Promoción depende de las plataformas de concertación y los proyectos compartidos que se construyan”<sup>17</sup>.

### El Comité directivo del proyecto

En “el ámbito de la **gerencia** se está construyendo una nueva gestión gerencial con el fin de articular los recursos, esfuerzos y habilidades de las organizaciones socias y del proyecto, para lograr una mayor eficacia en la consecución de los resultados y una mejor eficiencia en el uso de los recursos, que siempre serán escasos con respecto a las necesidades de los pequeños papicultores y del rubro (...) La alternativa que proponemos es un nuevo estilo de gerencia integral, a través de la institucionalización de los procesos de alianzas estratégicas que se vienen desarrollando en la práctica a diferentes niveles:

En cuanto a la dirección de FORTIPAPA, su nueva arquitectura responde al nuevo entorno y a los enfoques de alianzas estratégicas y de empoderamiento. La dirección no podía ni debía permanecer rígida o inmóvil.

En la dirección del FORTIPAPA se encuentra el **Comité Directivo (CD)** con una nueva composición, amplia y representativa del proceso que se está realizando. Así, el CD está constituido por un representante de: las organizaciones de los pequeños productores y pequeñas productoras, ONGs de desarrollo rural comprometidas estratégicamente con el rubro, el CIP-PAPA ANDINA, COSUDE y el INIAP. Esta instancia se reúne semestralmente o cuando la evolución del proyecto lo requiera. Sin embargo, de acuerdo a la nueva arquitectura del proyecto, la toma de decisiones sobre su direccionamiento no se agota en el CD, sino que está conduciendo al surgimiento de nuevas instancias para ciertas resoluciones relacionadas al Fondo de Promoción y a los proyectos compartidos. Aquí podemos ubicar al **Comité de Revisión de los proyectos compartidos**, instancia en proceso de conformación, cuya función es calificar las propuestas construidas en las diferentes plataformas de concertación para acceder a los fondos de promoción. Este comité estaría formado por representantes del: PNRT-papa, CIP-PAPA ANDINA, pequeños productores y pequeñas productoras e instituciones de apoyo. Las dos últimas representaciones corresponderían a organizaciones o instituciones de cada provincia donde se han elaborado y se van a implementar los proyectos compartidos<sup>18</sup>.

La arquitectura del Proyecto FORTIPAPA está ahora pensada para fortalecer su rol facilitador antes que ejecutor. En este sentido, el proyecto promueve las instancias y los espacios participativos y de concertación y en dichos niveles de la estructura, FORTIPAPA asume un rol de facilitación. Pero esto también corresponde a un proceso incremental. En otras palabras, progresivamente se ha evolucionado desde un rol coordinador con mayor protagonismo, a un rol facilitador, donde el protagonismo en forma creciente pasa a los actores de la cadena.

17. Propuesta para la nueva institucionalidad, Idem.

18. Propuesta para la nueva institucionalidad, Idem.

### 2.5.5 Sinergias entre proyectos COSUDE y otros rubros productivos

En Ecuador se está gestando una nueva forma de ver el desarrollo, especialmente en el ámbito económico. Como que los proyectos o las intervenciones que hacían de la comunidad o incluso de la finca su microcosmos de actuación están quedando en el pasado.

La experiencia nos dice que aquella forma de desarrollo, un tanto asistencialista (a pesar de los discursos participativos), no siempre produjo impactos. Que los campesinos y campesinas no necesitan alambradas, evangelios tecnológicos o socio-organizativos, o que se les regale semilla, o trabajar jornadas enormes en mingas de 300 personas, necesitan más bien acceso a oportunidades de desarrollo y buena parte del resto lo hace el mismo sujeto y la organización.

La cooperación también comprende este proceso y daría la impresión que los agentes institucionales y los técnicos, los gobiernos locales y determinadas oficinas públicas tenemos una actitud más abierta para trabajar juntos.

Las plataformas y la CONPAPA, pueden ser parte de un agregado o de un conglomerado mucho más potente: sistemas asociativos locales, regionales y nacionales que dinamicen la economía del pequeño productor y pequeña productora en diferentes rubros y en múltiples eslabones de las cadenas productivas.

Ya forma parte de la nueva institucionalidad la coordinación entre diferentes proyectos COSUDE, concretamente, entre el Proyecto EMPRENDER, el Proyecto COMERCIALIZACIÓN y FORTIPAPA. Están surgiendo iniciativas para conformar sistemas de negocios campesinos y consorcios regionales e incluso nacionales de producción y comercialización, siempre con el protagonismo de los pequeños productores y pequeñas productoras.

Pero lo interesante de este proceso es que no está surgiendo desde lo macro, desde FORTIPAPA, o desde el INIAP Sino que es un proceso de consolidación y crecimiento de la nueva institucionalidad desde la base<sup>19</sup>.

En síntesis estos procesos de sinergia tienen que ver en lo micro con las reuniones de coordinación entre los proyectos COSUDE del área económica y productiva; en lo meso con el impulso a los sistemas de negocios campesinos y a la promoción de corporaciones regionales de comercialización; y en lo macro a la iniciativa de construir un gran consorcio nacional de comercialización de los pequeños productores y pequeñas productoras.

SINERGIAS CON PROYECTOS COSUDE		
PROYECTO	APORTE DE FORTIPAPA	APORTE DEL SOCIO
Proyecto CESA COMERCIALIZACIÓN.	Base productiva organizada capacitada: calidad, cantidad, continuidad.	Estrategias de mercadeo, construcción de un sistema de comercialización.
CORICAM - IEDECA.	Base organizativa y con capacidades para producir y comercializar papa.	Base organizativa, asistencia técnica. Infraestructura de riego.
Proyecto CESA-LICTO.	Metodología, tecnología.	Base organizativa, asistencia técnica. Empresa de Comercialización EPAL.
COFIN-CREAR.	Base organizativa y con capacidades para producir y comercializar papa.	Acceso a líneas de crédito.
Proyecto Regional CIP-COSUDE-PERU: PAPA ANDINA.	Base organizativa y con capacidades para producir y comercializar papa.	Metodologías, desarrollo de capacidades estratégicas.

19. Entrevista a Hernán Pico, Coordinador Regional, febrero 17 del 2005.

## 2.6 Los resultados del Proyecto FORTIPAPA y su relación con la nueva institucionalidad

FORTIPAPA cuenta actualmente en su planificación estratégica con 5 resultados:

- ▲ **Resultado 1: Los pequeños agricultores acceden a fuentes de información de mercados y mejoran su capacidad de gestión para la comercialización.**
- ▲ **Resultado 2: Posicionamiento de las organizaciones de pequeños productores y pequeñas productoras en la cadena agroalimentaria a través de plataformas y consolidación de la nueva institucionalidad del rubro papa en el Ecuador.**
- ▲ **Resultado 3: Generación participativa de tecnología y su integración en sistemas de manejo integrado y ecológico, con el objetivo de reducir costos, mejorar la productividad y calidad de la papa y de las prácticas de producción, mientras se mantiene o mejora la fertilidad de los suelos y del medio ambiente.**
- ▲ **Resultado 4: Sistema de producción, multiplicación y comercialización de semilla de papa consolidado, centrado en pequeños productores y pequeñas productoras semilleristas, para ofrecer semillas de calidad en la cantidad y oportunidad demandada.**
- ▲ **Resultado 5: Se ha ampliado la cobertura de tecnologías generadas a través de la difusión y capacitación a capacitadores y capacitadoras.**

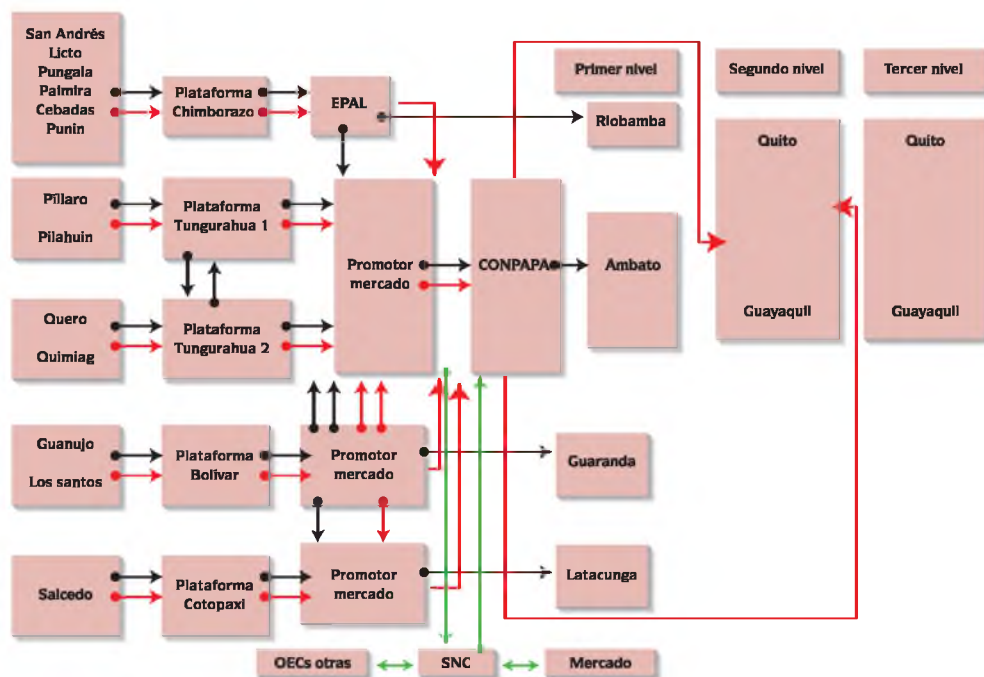
### 2.6.1 Resultado 1. Los pequeños productores y pequeñas productoras acceden a fuentes de información de mercados y mejoran su capacidad de gestión para la comercialización

Durante el primer año de la cuarta Fase de FORTIPAPA, el resultado tenía el propósito de generar un **sistema general de información que llegue en forma oportuna** a los agricultores, este resultado estuvo coliderado con REDCAPAPA. Sin embargo las expectativas de llegar a los pequeños agricultores rebasó la capacidad del resultado

Por tanto en los actuales momentos se ha reorientado el trabajo de este resultado y se han comenzado a implementar las siguientes estrategias:

- ▲ Proyecto de **COMERCIALIZACIÓN**, socio estratégico con experticia en el área de comercialización, co lidera este resultado.
- ▲ Estructurar una instancia de servicio, dentro del CONPAPA, para atender la comercialización actual y potencial de papa en sus diferentes niveles y segmentos: local (Pollerías, restaurantes), y nacional. (Agroindustria y supermercados).
- ▲ A nivel local ( primer nivel) los Promotores y Promotoras de Mercado coordinan las relaciones comerciales, y estructuran su plan de producción, de tal manera que se garantice calidad, cantidad y continuidad en sus entregas.
- ▲ A nivel Nacional ( segundo y tercer nivel) lo hará la empresa matriz del CONPAPA.





ESQUEMA PROPUESTO PARA EL SISTEMA DE COMERCIALIZACIÓN DEL CONPAPA

### 2.6.2 Resultado 2: Posicionamiento de las organizaciones de productores y productoras en la cadena agroalimentaria a través de plataformas y consolidación de la nueva institucionalidad del rubro papa en el Ecuador<sup>20</sup>

Las plataformas y los proyectos compartidos constituyen la estructura base de la nueva institucionalidad.

“Las redes han asumido una mayor importancia en los últimos años, empujados por un contexto de globalización y un mundo donde el manejo de la información es la clave de competitividad. Muchas empresas grandes se organizan bajo la lógica de redes (Castells 2000), que son cada vez más importantes a nivel local, conectando ciudadanos con diversas instancias de gobierno local o pequeños negocios con clientes y abastecedores. Las redes implican reestructurar las reglas de juego, o el entorno institucional, que guía la interacción entre diversos actores. Entonces son a la vez innovaciones institucionales. Consideramos que la “plataforma” es una red cerrada a corto plazo, que consiste de un conjunto de actores quienes participan en las mismas reuniones o intervenciones. Es posible invitar a nuevos actores a ser participantes, pero la plataforma requiere cierta constancia en la participación. La plataforma promueve la coordinación entre un conjunto de diversos actores para lograr un fin en común, que cada uno por separado no podría lograr. Finalmente, la plataforma se caracteriza porque los diferentes actores que lo integra comparten recursos<sup>21</sup>.”

Respecto a la estructura de las plataformas promovidas por FORTIPAPA, se podría decir que estas surgen principalmente de la confluencia entre organizaciones de productores articulados y productoras articuladas alrededor de las ECAs y los delegados institucionales:

20. Entrevistas a Hernán Pico de enero 13 y febrero 17, a José Unda enero 13 y memorias de reuniones y asambleas de la Plataforma de Papa con Marca en Riobamba, enero 13 del 2005 y de la Reunión de la plataforma de productores y productoras de papa en Pillaro, 16 de febrero del 2005.

21. Plataformas de concertación, Graham Thiele, Rolando Oros, Claudio Velasco y Kaia Ambrose, documento, 2004.

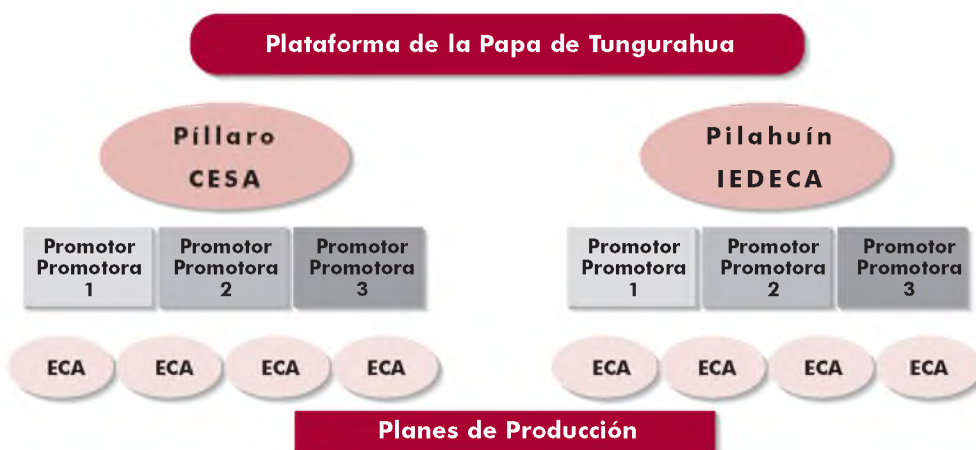




Las plataformas nacieron en un inicio sin diferenciación interna. Progresivamente se va identificando ciertos flujos de mercado, sobre los cuales se puede trabajar y así nacen los proyectos compartidos. Quienes se comprometen a impulsar determinado proyecto compartido conforman la plataforma x, y o z.

FORTIPAPA apoya a cada plataforma con un pequeño fondo del cual se financia al coordinador/coordinadora de cada plataforma. Pero el fondo FORTIPAPA, no se destina a la producción, ni sostiene la participación de los productores y productoras.

El siguiente gráfico muestra el funcionamiento de la Plataforma de la Papa en Tungurahua:



En el proceso de construcción participativa de los proyectos compartidos y de las plataformas se reconocen los siguientes momentos<sup>22</sup>:



22. Tomado de la Guía Metodológica para la construcción de plataformas y proyectos compartidos, INIAP-FORTIPAPA-COSUDE, Lucy Montalvo, et.al., Quito, mayo 2005.

Producto de la consolidación de las plataformas, surge la necesidad de crear el Consorcio de la Papa, que podría ser entendido como el espacio de encuentro de las diferentes plataformas. Posteriormente se verá al CONPAPA no solo como la reunión de todas las plataformas, sino como una organización de los pequeños productores y pequeñas productoras de la papa.

La Asamblea del CONPAPA está constituida por un representante de cada organización de productores y productoras que participa en cada plataforma. La comisión coordinadora está constituida por 2 representantes de cada plataforma.

Las plataformas, individualmente y en conjunto, son lideradas por sus respectivos coordinadores y coordinadoras e instituciones responsables. En este marco, es destacable la participación creciente de los productores y productoras, sean estos hombres o mujeres, en las deliberaciones y decisiones tomadas.

Cada año se elige en forma participativa a la institución responsable de la plataforma (rotatividad.), así, . la plataforma de papa para industria, que estaba liderada por CESA, hoy esta liderada por Fundación MARCO; y en la plataforma de papa con marca, la Fundación Ayuda en Acción entrega la dirección de la plataforma al Municipio de Quero.

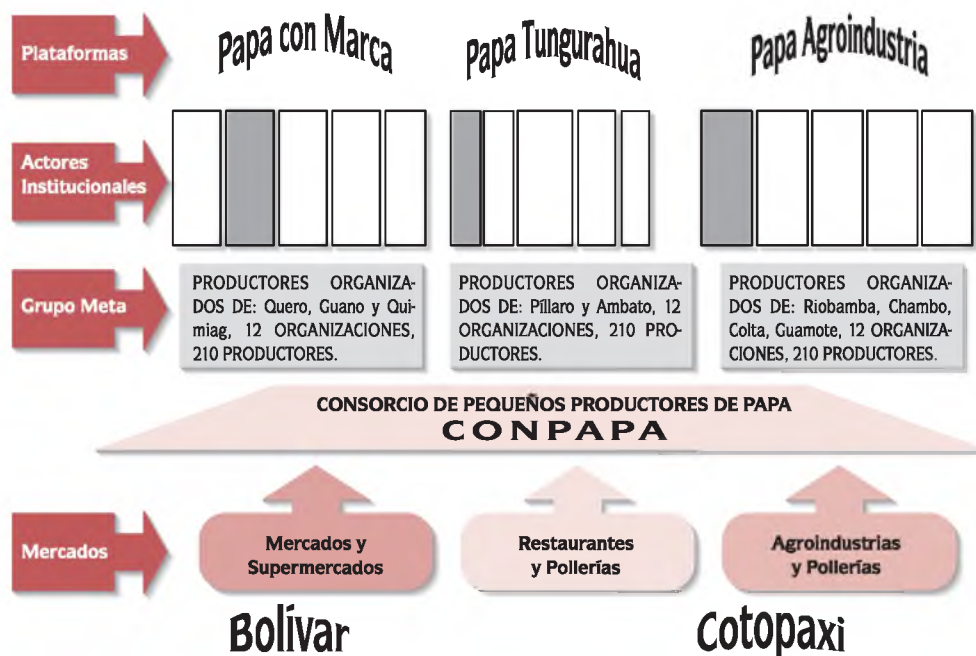
Respecto al contenido de la discusión de la plataforma, y a modo de un ejemplo se destacan los siguientes elementos:

- ▲ Se discute sobre los precios de la papa, problemas de comercialización.
- ▲ Ofertas y demandas de semilla, de mercado.
- ▲ Se da un informe de rendición de cuentas y avance de actividades.
- ▲ Se discute sobre necesidades de investigación, apoyo técnico.

Es importante destacar que en las reuniones se aplican formas institucionales que dan solidez y formalidad al proceso:

- ▲ El coordinador y/o coordinadora de la plataforma presenta a los delegados la agenda de la reunión, se reciben comentarios y ajustes y se aprueba con estos cambios.
- ▲ Se da lectura al acta de la reunión anterior (todos tienen una copia) y se la somete a discusión y aprobación.
- ▲ Se corrigen datos inexactos del acta.
- ▲ Se procede a aprobar el acta.

La estructura general de las plataformas podría sintetizarse en la siguiente forma:



### **2.6.3 Resultado 3: Generación participativa de tecnología y su integración en sistemas de manejo integrado y ecológico, con el objetivo de reducir costos, mejorar la productividad y calidad de la papa y de las prácticas de producción, mientras se mantiene o mejora la fertilidad de los suelos y del medio ambiente.**

Durante las fases anteriores de FORTIPAPA este resultado tenía el propósito de generar tecnología para pequeños, medianos y grandes agricultores del Ecuador con el fin de contribuir a elevar la producción de la papa. Las actividades de este resultado apuntaron al manejo integrado como alternativa al manejo convencional del cultivo (manejo de plagas y enfermedades y el manejo del suelo). Se implementó una metodología de investigación participativa con la participación de CIAIs y GECs para la generación y validación de las tecnologías generadas.

Sin embargo las expectativas de solucionar los problemas de los agricultores de papa del Ecuador rebasó la capacidad del PNRT-Papa y afloraron críticas respecto a que los grupos de agricultores con los que se trabajó estaban muy dispersos, las innovaciones tecnológicas producidas apenas eran aprovechadas por una minoría, se detectaba poco impacto de las tecnologías generadas.

Por tanto en los actuales momentos se ha reorientado el trabajo de este resultado y se han comenzado a implementar las siguientes estrategias:

- ▲ Articular la investigación de alternativas tecnológicas con las plataformas, para responder con mayor pertinencia a las necesidades de la demanda.
- ▲ Participación en las reuniones de coordinación de los Plataformas para establecer la problemática del cultivo y de los procesos de investigación, e identificar acciones y apoyos conjuntos.
- ▲ Promover acciones con actores institucionales como las Universidades Escuela Politécnica de Chimborazo (ESPOCH), Universidad Nacional de Agroindustrias (UNACH), Universidad técnica de Ambato (UTA), Escuelas de Gastronomía. Para resolver problemas de la producción y el mercado, mediante la investigación de alternativas para optimizar la producción, poscosecha, y principalmente para generar valor agregado de la papa y usos.

### **2.6.4 Resultado 4: Sistema de producción, multiplicación y comercialización de semilla de papa consolidado, centrado en pequeños productores y pequeñas productoras semilleras, para ofrecer semillas de calidad en la cantidad y oportunidad demandada.**

Desde el año 1997 hasta el año 2002 se conformaron asociaciones informales de semilleras en las zonas de mayor potencial para la producción papera: en Chimborazo (APROSECH), en Cañar (Mushuc Yuyai) y más tarde en Carchi (Manuel J. Bastidas). También aparecieron multiplicadores individuales en varias de estas provincias debido a que se avizoraba el negocio de la semilla como promisorio.



A partir del 2002 se produce una concentración del Proyecto en las zonas centrales del país por lo que oficialmente el Proyecto FORTIPAPA trabaja intensamente con la APROSECH. Esta asociación debía tornarse en una empresa con enfoque de mercado que atienda la demanda de semilla en cantidad, calidad y frecuencia en estas provincias. Sin embargo las expectativas rebasan la capacidad de la APROSECH y afloran problemas en la organización semillera.

Los principales limitantes encontrados fueron:

- ▲ Dudas respecto de las capacidades de la APROSECH para ser la única proveedora de semilla de calidad en la región.
- ▲ El sistema semillero no se encuentra suficientemente articulado a las Plataformas de Negocios.
- ▲ No se identifica un proceso franco de empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras en el negocio de la semilla.

Por tanto en los actuales momentos se ha reorientado el trabajo de este resultado y se implementan las siguientes estrategias:

- ▲ Identificar zonas aptas y productores y productoras alrededor de las plataformas de negocios para promover procesos de capacitación de manera que pequeños agricultores se posesionen en el negocio de la producción y venta de semilla para y desde las plataformas.
- ▲ Implementar procesos de Control Interno de Calidad para asegurar que la semilla que fluye en las plataformas sea de buena calidad.
- ▲ Analizar la pertinencia de la construcción de Fondos de Capitalización provinciales, vinculados al apoyo de gobiernos locales.

### **2.6.5 Resultado 5: Se ha ampliado la cobertura de tecnologías generadas a través de la difusión y capacitación a capacitadores y capacitadoras<sup>23</sup>**

En la mitad de la segunda fase de FORTIPAPA se inician acciones de capacitación para líderes y lideresas de comunidades. Desde la tercera fase, se inserta con fuerza la capacitación y ya aparece como un resultado de FORTIPAPA. Esta capacitación estaba dirigida especialmente a los promotores campesinos, promotoras campesinas, y también hacia técnicos, técnicas y extensionistas de ONGs.

La propuesta inicial era que con la capacitación de FORTIPAPA a técnicos extensionistas y técnicas extensionistas, a promotores y promotoras y se produzca una capacitación en cascada para multiplicar los aprendizajes y los destinatarios de la capacitación. Pero no se lograba este proceso de multiplicación.

Con la Nueva Institucionalidad se tiene más eficacia en los procesos de multiplicación pues todo el mecanismo produce una sinergia interna que permite las réplicas de la capacitación.

Al final de la tercera fase de FORTIPAPA se inician las Escuelas de Campo (ECA), primero con la Capacitación de Capacitadores y Capacitadoras (CdC). Las ECAs se inician en el año 2000 (mitad de la tercera fase).

La metodología era la de "aprender haciendo" y se contaba con participantes de diferentes provincias. Los CdC y las ECAs fueron evolucionando en sus temáticas. Se incorporó el MIP (Manejo Integrado de Plagas) y también temáticas de comercialización y mercadeo, bajo un enfoque de cadena.



Las  
CdC y  
las ECAs  
son la semilla  
de las plataformas.  
Y esto es así, porque en  
los procesos de capacita-  
ción se constituyen y reconocen  
los actores.

Ahora, dentro de la propuesta de CdC y  
ECAs ya se incorpora la metodología de las  
plataformas y los proyectos compartidos. Esto per-  
mite ganar en coherencia y eficacia y la nueva institu-  
cionalidad va cobrando cuerpo progresivamente y su radio  
de acción se va ampliando a otras provincias.

---

23. Entrevistas a Manuel Pumisacho, coordinador de capacitación y extensión, febrero 9 del 2005  
y a Rodrigo Toapanta y Miguel Angel Ortega, promotores de plataformas, 16 de febrero.

## 3. Lecciones aprendidas, limitaciones y desafíos

### 3.1 Las lecciones aprendidas

De los dos capítulos anteriores, tanto del relacionado con la evolución de la experiencia, como del capítulo en el que se explica la nueva institucionalidad, se desprenden múltiples lecciones que pueden ser útiles para diversos actores.

Ahora solo interesa compartir una pequeña lista de las lecciones más destacadas que deja la experiencia de construcción de una nueva institucionalidad de la papa en el Ecuador.

Esta apretada lista de lecciones<sup>24</sup> están agrupadas en tres secciones: lecciones sobre el grupo meta, sobre la demanda de los pequeños productores, pequeñas productoras y sobre el proceso implementado.

#### GRUPO META

- ▲ Para lograr el empoderamiento económico de los pequeños productores y pequeñas productoras, el proceso debe responder centralmente a sus intereses.
- ▲ Debe ser percibido el proceso por parte de los pequeños productores y pequeñas productoras, como un buen negocio.
- ▲ La sostenibilidad del proceso, está atada al fortalecimiento organizativo y su inserción en las dinámicas de desarrollo local, esto implica que la iniciativa debe institucionalizarse en las políticas públicas locales, regionales y nacionales.

#### SOBRE LA DEMANDA

- ▲ Las propuestas surgen a partir de las oportunidades del mercado y de las limitaciones, potencialidades e intereses de los productores y productoras.
- ▲ La generación de tecnología y de semilla debe darse en respuesta a las demandas del mercado y del grupo meta. La cadena hala a toda la oferta.

#### SOBRE EL PROCESO IMPLEMENTADO

- ▲ Todo el proceso es una construcción social: desde el conocimiento de la realidad; pasando por la definición e implementación de estrategias; y, en la construcción de formas de hacer y el desarrollo de capacidades.
- ▲ La participación activa de los actores, desde el inicio del proceso, así como el hecho que sus intereses se vean reflejados en el accionar, generan compromiso y responsabilidad.
- ▲ Es indispensable al inicio la participación de un actor que impulse y facilite el proceso.
- ▲ El rol de las organizaciones de apoyo es la de facilitar, acompañar, no sustituir a los otros actores (especialmente a los productores y productoras).
- ▲ La metodología varía de acuerdo a los contextos y dinámicas, tiene una aplicación siempre cambiante e innovadora.
- ▲ Cuando se implementan alianzas con otros actores con diferentes experticias se alcanzan

24. La lista de lecciones ha sido recuperada del informe anual 2004 de FORTIPAPA y de la presentación en Power Point de Hernán Pico, presentada en el Seminario "Prácticas de empoderamiento" realizado en Cuzco entre los días 1 al 5 de mayo del 2005.



objetivos e impactos más amplios.

- ▲ Las instancias de capacitación (CdC y ECAs) sirven de base para la organización de los productores, productoras y para la construcción de las plataformas. Así también se asegura la calidad de la producción.
- ▲ La capacitación es efectiva cuando está ligada a un proceso productivo y al mercado. Es allí donde se hace tangible económicamente el aporte de la capacitación.
- ▲ La experiencia muestra que las ECAs pueden ser lideradas y dirigidas por los propios agricultores, quienes previa formación asumen el rol de promotores y promotoras.
- ▲ La incorporación de los gobiernos locales a iniciativas de desarrollo económico convierte al proceso en más sostenible tanto en términos políticos, como institucionales y económicos.
- ▲ Depender de un solo grupo de semilleros dificulta la provisión de semilla en calidad y cantidad.

### 3.2 Limitaciones y desafíos

A continuación se presenta un conjunto de limitaciones<sup>25</sup> que pueden observarse en la experiencia y que constituyen al mismo tiempo desafíos a ser superados en el futuro:

- ▲ Por ser una experiencia reciente (tres años), todavía existe cierto protagonismo institucional.
- ▲ Las plataformas todavía no son coordinadas y completamente lideradas por los grupos de productores y productoras.
- ▲ En la comercialización se mantiene cierta dependencia hacia los técnicos y técnicas.
- ▲ Existen dificultades para ubicar en el mercado una papa con diámetro menor a 5 cm.
- ▲ Durante el proceso, especialmente en el primer año, se pudo detectar cierta resistencia activa y pasiva hacia los cambios, de algunos actores involucrados.
- ▲ Todavía falta una cultura institucional que promueva el trabajo en alianzas.
- ▲ La implementación de un nuevo esquema institucional de la papa es percibido por unas pocas instituciones como un "lineamiento" de COSUDE" antes que algo que se asume por convicción y decisión de los propios interesados.
- ▲ El avance a veces demasiado lento de algunos acuerdos tomados, lo que afecta a la credibilidad en el proceso.
- ▲ El peso demasiado alto que han tenido en las plataformas las instituciones lo que va en detrimento del empoderamiento de los pequeños productores y pequeñas productoras.
- ▲ Se mantiene en ciertos actores una visión limitada sobre el alcance de la nueva estrategia.

Así, los desafíos de la nueva institucionalidad podrían sintetizarse en los siguientes:

- ▲ Consolidar progresivamente el empoderamiento y el protagonismo de los productores y productoras en las diversas instancias de participación de la nueva institucionalidad.
- ▲ Inducir una estrategia de sostenibilidad financiera creciente (a partir del negocio) que permita sostener a los promotores, promotoras, coordinadores y coordinadoras de las plataformas.
- ▲ Garantizar un crecimiento ordenado y sostenible de las plataformas para abarcar un mayor espacio de mercado y de esta forma mejorar la capacidad de negociación de los pequeños productores y pequeñas productoras, por ejemplo con las medianas y grandes empresas que demandan una papa de calidad.
- ▲ Sostener la calidad en los procesos de producción de la papa, en un escenario de mayor crecimiento de la oferta.

25. La fuente para la elaboración de estas limitaciones y desafíos han sido las entrevistas realizadas y el documento Informe Anual 2004, FORTIPAPA.

## Bibliografía

PAPA ANDINA, Logros y experiencias de la primera fase, 1998-2002, André Devaux y Graham Thiele, Lima-Perú, 2002

Propuesta para la nueva institucionalidad de la cadena de la papa y el Proyecto FORTIPAPA, Equipo de seguimiento estratégico, Quito, septiembre 2 de 2003.

Análisis de escenarios para una nueva institucionalidad del rubro papa y FORTIPAPA, Pablo Iturralde, Quito, 28 de agosto del 2003.

Nueva institucionalidad: estrategia participativa de la cadena agroalimentaria para el desarrollo integral del rubro papa en el Ecuador, Reinoso I. et.al., INIAP, Proyecto FORTIPAPA.

Presentación en Power Point, Proyecto FORTIPAPA, Quito, 2004.

Memoria de la reunión del 16 de diciembre, Producción y comercialización de papa clasificada y empacada con marca.

Momentos relevantes en la construcción de plataformas para el desarrollo del rubro papa en la Provincia de Chimborazo.

Proyecto compartido de producción y comercialización de papa para consumo en fresco y agroindustria en la provincia de Tungurahua.

Ficha de capitalización de la presentación del Plan de Producción y Comercialización de papa de la Región Central del País, CONPAPA, Riobamba, junio 1 del 2004.

Pequeños productores y pequeñas productoras de papa consolidan su presencia en la cadena agroalimentaria, Experiencia de la plataforma de la papa en Tungurahua.

21 fichas de campo elaboradas por Patricio Crespo C. sistematizador de la experiencia de construcción de la nueva institucionalidad.

Memoria del taller de validación del primer documento borrador de la sistematización.

Aportes escritos de los coautores (Graham Thiele, Hernán Pico, Manuel Pumisacho y Fabián Montesdeoca).