

Políticas y cambio institucional para la innovación participativa del pequeño productor agrícola

Tres casos de la Región Andina

Jacqueline A. Ashby¹, Rubén Flores², Maria Juliana Agredo³, Raul Delgado⁴, Andres Uzeda⁵.

Introducción

Las estrategias de desarrollo basadas en la participación y el empoderamiento junto con el planteamiento de que instituciones de mala calidad son la causa principal de un bajo desarrollo económico, fueron colocados al centro del discurso del desarrollo internacional hace más de una década (World Bank, 2001/2002; Aron, 2000; Blackburn & Holland, 1998). Casi simultáneamente el concepto de participación y empoderamiento como prescripción de política para superar la pobreza provocó una ola de críticas. El apoyo a los enfoques participativos en las agencias de desarrollo y, más ampliamente, en las políticas de estado fue identificado como un recurso político que permitía a las elites sortear y debilitar la democracia representativa y la oposición organizada de los pobres a sus intereses (Putzel, 2004).

En los años 2000 el cuestionamiento a los enfoques participativos y de empoderamiento para el desarrollo fue más allá de la crítica conceptual, en la medida en que su implementación práctica mostraba una dificultad persistente en expandirlos más allá de las experiencias piloto e institucionalizarlos a escala nacional (Waisbord,

2002). Definida en sentido amplio, la institucionalización supone convertir en compulsivas las reglas, protocolos y procedimientos que las sociedades usan para organizar interacciones repetitivas y estructuradas dentro, por ejemplo, familias, vecindarios, mercados, asociaciones privadas, negocios y gobiernos en todas sus escalas (Ostrom, 2005). La institucionalización de la participación en una agencia de desarrollo hace referencia al proceso de hacer mandatorio el uso de metodologías, procedimientos y protocolos requeridos para asegurar que los clientes o beneficiarios tengan rutinariamente un rol e influencia significativos sobre las decisiones que les afectan, incluyendo la planificación, financiación, implementación, evaluación y responsabilidad en las intervenciones de desarrollo.

La frustración experimentada por la falta de progreso en la institucionalización a gran escala de la participación ha impulsado incluso a ciertos proponentes a preguntarse si no es tiempo ya de pasar la participación y el empoderamiento “al polvo de la historia” (Cornwall & Brock, 2005). Esta pregunta es importante porque existe un debate no concluido acerca de las

¹ Centro Internacional de la Papa(CIP)

² OFIAGRO/Ecuador; responsable regional del área de Incidencia Política, ACA

³ Analista de Políticas; Alianza Cambio Andino (ACA)

⁴ Consultor responsable en Bolivia para el Monitoreo y Evaluación de la incidencia Política

⁵ Enlace Nacional Bolivia

condiciones bajo las cuales la institucionalización de los enfoques de participación y empoderamiento es posible de lograr y si esto beneficiará o perjudicará a los pobres y contribuirá a un desarrollo más inclusivo.

El presente artículo trata sobre la interrogante de por qué la institucionalización de los enfoques de participación y empoderamiento a gran escala ha sido tan lenta en agencias responsables de investigación y desarrollo (I&D) agrícola a nivel nacional en la región andina. En el sector agrícola, las tendencias contrarias respecto a esta cuestión se encuentran en clara confrontación. Los sistemas de investigación guiados por el mercado, al servicio del sistema industrializado global alimentario, no están interesados en la participación del productor en la innovación; en tanto que aquéllos preocupados por la agricultura del pequeño productor en países en desarrollo abogan por la inversión en enfoques participativos y de empoderamiento (Scoones & Thompson, 2009). En el sector agrícola estos enfoques concentran su atención en la necesidad de los pequeños productores de tener mayor voz en los tipos de innovación – incluyendo tecnologías, instituciones y políticas – que influyen sobre su capacidad de mejoramiento de la productividad de su finca, competir en mercados y organizarse para la acción colectiva. Las estrategias participativas y de empoderamiento acogen un gran número de metodologías variadamente denominadas como investigación campesina participativa, experimentación campesina, investigación guiada por el agricultor, extensión campesino a campesino y mercadeo participativo (Davis, 2008). Para los propósitos de este artículo utilizaremos el término “innovación participativa campesina” para referirnos a las perspectivas que comparten el objetivo de empoderar y organizar a los pequeños

productores para ejercer más efectivamente su demanda de I&D y la innovación resultante. El artículo examina la experiencia de esfuerzos por institucionalizar la innovación participativa campesina en servicios de investigación y extensión agrícola en tres estudios de caso extraídos de la región andina de América Latina.

El punto de partida es la pregunta de por qué los obstáculos a la institucionalización de la innovación participativa campesina a escala nacional se mantienen tan persistentes en estos países, a pesar de más de tres décadas de experiencia que demuestra la eficacia de estos enfoques en acelerar la adopción entre los pobres. Nosotros concebimos la institucionalización como un proceso que involucra la negociación de roles y “reglas de juego” siguiendo la definición de North (1990, 2005) de las instituciones como reglas de confección humana que guían y restringen el comportamiento individual. En cada uno de los casos analizados, observamos cómo el rol del estado en la provisión de servicios de asistencia agrícola es contestado y negociado con numerosos actores. Este proceso supone una disputa por el poder sobre recursos y por la legitimidad como árbitro acerca de cómo la provisión del servicio debería ser organizada y a quién debería beneficiar. Cualquiera de los actores, entre los que se incluyen el Estado, el sector público, la tecnocracia científica, ONGs, universidades, organizaciones de productores y otros actores del sector privado puede tomar uno de estos roles en la provisión de servicios: el rol de facilitador, regulador o generador de servicios. Adicionalmente, cualquier actor determinado puede ser excluido o retirarse de la arena.

Las metodologías participativas pueden proporcionar un protocolo que ayuda a

estos diferentes actores a sistematizar y formalizar sus roles en la provisión de servicios. Al mismo tiempo, las relaciones de poder entre los actores condicionan cómo las metodologías participativas se usan en la definición de roles. Los esfuerzos para institucionalizar las metodologías participativas pueden ser vistos como un intento de avanzar más allá de reglas informales y de implantar “arreglos institucionales” imperativos. Estos constituyen pautas específicas, formales referidas por Williamson (1996) como estructuras de gobernanza diseñadas para mediar roles y relaciones específicas. Los arreglos institucionales formales evolucionan en un “entorno institucional” que remite al antecedente de las “reglas del juego” que guían las elecciones individuales. Las relaciones políticas y la toma de decisiones forman parte de este entorno institucional (Hodgson, 1998; Klein, 2010: 27-35). En los casos estudiados examinamos cómo el entorno político influencia qué roles toman los diversos actores en la provisión de servicios de asistencia agrícola y la forma otorgada a la institucionalización de métodos participativos en una constelación dada de roles.

Primeramente, examinamos las principales críticas a las estrategias participativas y de empoderamiento y mostramos que éstas se han enfocado en los defectos metodológicos pero han prestado poca atención a las influencias políticas en el proceso de institucionalización. Luego, presentamos los estudios de caso de Ecuador, Bolivia y Colombia que nos permiten examinar cómo los factores políticos en el entorno institucional afectan la institucionalización. En conclusión, sugerimos que los esfuerzos por institucionalizar la innovación participativa campesina requieren dedicar menos atención a los méritos de las diferentes perspectivas

metodológicas y más a influenciar los procesos políticos en los cuales se encuentran alojados.

Este artículo fue escrito como parte de un esfuerzo para influir en las políticas promoviendo el uso de enfoques participativos en sistemas nacionales de innovación agrícola, por parte del programa Alianza Cambio Andino desde 2007 hasta 2010. Este programa llevó a cabo estudios de impacto de un conjunto de proyectos que implementaban metodologías participativas para promover la inclusión de los pobres en innovación agrícola y que contribuían a las políticas nacionales en curso sobre la reforma y el rediseño de los sistemas nacionales de innovación los que, en la década pasada, habían ignorado la agricultura familiar de pequeña escala a favor de la agricultura comercial de exportación. El artículo es parte del análisis efectuado por el Programa del contexto político y de políticas para el diseño de actividades dirigidas a influenciar estas últimas.

II. Crítica de las Estrategias Participativas

La crítica de las estrategias participativas y de empoderamiento para el desarrollo puede ser clasificada en dos grupos dependiendo de si ésta asume como punto de partida las metodologías o el entorno político. Un primer grupo se preocupa por la manera en que la participación es llevada adelante en las agencias de desarrollo y por la falta de incentivos para que las burocracias jerárquicas cambien su cultura organizacional, planificando y presupuestando procedimientos para acondicionar e institucionalizar la participación de sus clientes. Un segundo grupo de críticas tiene como punto de partida el contexto político más amplio y el modo en el que la participación es integrada en la agenda política.

1. Implementación y fallas metodológicas

Una explicación para el decepcionante grado de compromiso institucional para con las estrategias participativas y de empoderamiento es que su implementación defrauda las expectativas que se tienen sobre ellas debido a las fallas o defectos de los métodos. Las estrategias participativas y de empoderamiento son criticadas por asumir que es posible evadir las causas estructurales de la pobreza mediante la construcción de capital social entre los pobres y organizándolos para plantear sus demandas políticas de bienes públicos y servicios (Scoones & Thompson, 2009). Las críticas arguyen que las estrategias de desarrollo que utilizan enfoques participativos disimulan y distraen la atención de las desventajas estructurales que experimentan los pobres, para incrementar su control sobre el proceso de planificación e implementación de los proyectos (Cleaver, 2000; Kumar & Corbridge, 2002). Estas desventajas incluyen la falta de tiempo de la gente pobre para participar, su baja autoestima, status social marginal, analfabetismo, e inclusive una pobre salud y la falta de energía física que no les permite participar (Cleaver, 2000). En suma, los métodos participativos no pueden traer desarrollo porque no pueden superar restricciones predeterminadas a la agencia de la gente pobre y su carencia fundamental de poder y recursos.

Una segunda crítica de las estrategias participativas y de empoderamiento achaca a las metodologías el disminuir la importancia de relaciones de poder asimétricas (Cooke & Kothari, 2001; Fung & Wright, 2003). Esta crítica argumenta que las metodologías participativas comprometen a la gente pobre a involucrarse en actividades que no son de su interés disminuyendo así su agencia o poder de

elección, volviendo así incluso más difícil para los pobres desafiar las estructuras desiguales de poder. Las metodologías son especialmente susceptibles a favorecer a las elites al no garantizar ninguna representación formal de grupos sociales específicos y por las restricciones que llevan a los pobres a auto-marginarse de los procesos participativos, discutidos arriba. La participación empodera al pobre para ser parte de consultas pero no para enfrentar relaciones de poder que canalizan la mayor parte de los beneficios fuera de su alcance (Williams, 2004). En el sector agrícola el sesgo hacia las elites que distorsiona los enfoques participativos a favor de los agricultores mejor dotados ha sido documentado en estudios de las escuelas de campo para agricultores (Tripp et al., 2000).

2. Debilidades políticas

Hasta aquí hemos revisado limitaciones de los enfoques participativos relativas a fallas de metodología e implementación. Una perspectiva diferente examina cómo el apoyo para estas estrategias de desarrollo es contingente con el más amplio contexto institucional y político. El desarrollo participativo es asociado con la expansión del “poder burocrático no estatal” principalmente en la forma de organizaciones no gubernamentales (ONGS) que imponen su agenda a las comunidades y difunden u obstaculizan el desarrollo de movimientos populares (Williams, 2004; Mercer, 2002). Esto va más allá de la crítica de que los procesos participativos son metodológicamente defectuosos y así resultan susceptibles a sesgos sistemáticos en contra de los intereses de los pobres y a ser capturados por los grupos sociales de la elite. El argumento aquí es que la participación tal como es implementada por las ONGs y el sector no estatal conduce al desempoderamiento de los pobres y al

reforzamiento del poder de las organizaciones que actúan como intermediarios, facilitadores o generadores de servicios en lugar del Estado (Mosse, 2001). Un buen ejemplo es la proliferación de ONGs como intermediarios de micro finanzas y como proveedores de servicios de asistencia técnica en países pobres. En América Latina, la retirada del Estado de estos servicios y el crecimiento de las ONGs como proveedores se ve que ha debilitado la capacidad de las organizaciones campesinas y las cooperativas agrícolas de hacer demandas coordinadas al Estado (Pérez y Farah: 2002). Políticamente activos, los movimientos populares que representan a trabajadores, campesinos, grupos étnicos y culturales fueron evadidos y descartados por los donantes que prefirieron a las ONGs a las que el estado boliviano estaba obligado acomodar. Así el apoyo internacional a las ONGs en Bolivia ha sido criticado por debilitar tanto al Estado como a la sociedad civil (Arellano-López y Petras, 1994).

David Mosse (2001) sugiere que, con el tiempo, las estrategias participativas pasaron de ser un medio para asegurar la apertura y representación a un mecanismo para construir consensos y asegurar mitigación. Esto resultó funcional para el modelo neoliberal de desarrollo descentralizado vía el mercado. Cuando las agencias de desarrollo y las burocracias gubernamentales confrontan disturbios potenciales inherentes a los procesos participativos descentralizados, echan mano a incentivos prefijados para llegar a grupos sociales que se encuentran en mejor situación para alcanzar los resultados deseados para sus proyectos, de ese modo reforzando posiciones de privilegio (Pritchett & Woolcock, 2004; Manzuri & Rao, 2004). Así la participación puede ser fácilmente vinculada a un neoliberalismo

“suavizado” que define el empoderamiento en términos de mercado como una manera de deshacerse de la responsabilidad de desarrollo (Mohan and Stokke, 2000).

Desde una perspectiva política, para grupos de la sociedad civil como las asociaciones de productores, la búsqueda de formas efectivas de representación, participación puede implicar rifar su agencia para unirse a cambio a actores más poderosos y potencialmente opresores (Hickey & Bracking, 2005, Bradshaw & Linneker, 2003). Esto a menudo es desventajoso para los pobres: un ejemplo al caso es la extendida práctica de ONGs de cargar a grupos de micro crédito de pobres con tasas muy altas de interés que subsecuentemente provocan el rechazo al pago. La participación institucionalizada bajo la forma de planificación y elaboración de presupuestos participativos, fichas de reporte ciudadano y descentralización puede ser vista como una manera de comprometer a los pobres socavando simultáneamente su representación en arenas formales, de toma de decisiones democráticas, vitales para su bienestar (Crook & Sverrisson, 2001). Así los pobres propenden a reaccionar de manera muy diferente al desarrollo participativo en un contexto político en el que son capaces de ejercer una presión efectiva sobre el Estado comparado con aquél en el que son marginados. Esto explica por qué en estados reformistas en la región andina las organizaciones de productores y de pueblos indígenas manifiestan respuestas mixtas y a veces hostiles hacia las estrategias de desarrollo participativo propuestas por las ONGs y la cooperación internacional.

III. Preguntas guía para los estudios de caso

En los tres casos que siguen observamos cómo arreglos institucionales emergentes para la innovación participativa campesina

han sido moldeados por procesos políticos en sus entornos institucionales, para dar cuenta de la pregunta de por qué la institucionalización a escala nacional es lenta y fragmentada. Para cada caso hemos seleccionado una situación de acción o arena social definida como el espacio social en el que participantes con diversas preferencias, interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, dominan al otro o luchan entre ellos y en qué reglas pueden pensarse como el conjunto de instrucciones dirigidas a crear una situación de acción en un entorno particular (Ostrom, 2005). Las tres situaciones de acción son aquellas con una historia de iniciativas para institucionalizar la innovación participativa campesina durante los pasados 5-10 años. Para cada caso examinamos:

1. ¿Cuál es la historia de los esfuerzos para institucionalizar la innovación participativa campesina?
2. ¿Quiénes son los actores que han apoyado o se han opuesto a las más recientes iniciativas con este propósito, qué incentivos encaran y qué esperan ganar?
3. ¿Cómo han influenciado en estos actores y en el éxito o fracaso de la institucionalización, sean éstos parciales o moderados, los cambios ocurridos en el entorno político?

IV. Tres estudios de caso de Institucionalización

a) Antecedente para los tres casos

En las pasadas tres décadas, las políticas para el desarrollo de la agricultura del pequeño productor en la región andina pasaron por un cambio en los paradigmas dominantes de política económica que promovían la conversión del desarrollo conducido por el Estado al guiado por el

mercado. Simultáneamente éstos acogían la participación y el empoderamiento como solución al pobre desarrollo económico. El desarrollo vía Estado enfatizaba la entrega de un servicio para el pequeño productor agrícola apoyado por el Estado. El desarrollo vía mercado confiaba en mercados liberalizados y en el sector privado para llevar a los pequeños productores a los mercados de bienes y servicios. El cambio fundamental de interés para el análisis de los estudios de caso es la redefinición que ocurrió en el rol del Estado como proveedor directo de servicios de asistencia agrícola.

Dentro de este contexto de política macroeconómica los sistemas de investigación y extensión agrícola fueron convertidos de modelos estatales a modelos mercantiles de organización. El modelo estatal tradicional que databa de los años sesenta involucraba transferencia de tecnología en una organización vertical con una agenda de investigación dirigida por prioridades definidas en el gobierno central. En Colombia, Bolivia y Ecuador, países a los que nuestros casos pertenecen, los institutos nacionales de investigación agrícola (INIA) fueron asignados con la responsabilidad de investigación y desarrollo. La responsabilidad por los servicios de extensión permaneció típicamente en una agencia separada del INIA pero ambos se reportaban al mismo ministerio. En los noventa la política vía mercado llevó al reemplazo de esta organización vertical de extensión e investigación agrícola por parte de los sistemas nacionales de innovación agrícola por un ensamblaje del sector privado, la sociedad civil y agencias del sector público incluyendo universidades, organizaciones de productores e intereses del sector privado que a su vez incluían supermercados, proveedores de insumos así como ONGs de todos los tipos. Los presupuestos operativos que

previamente habían estado en los INIA y en las agencias estatales de extensión fueron puestos en fondos competitivos y todos los actores del sistema nacional de innovación estaban habilitados para competir por estos recursos. En la mayor parte de los países, los proveedores no estatales tuvieron éxito en captar una parte sustancial de estos recursos – incluso tanto como el 50% de estos (World Bank, 2006). En Bolivia el IBTA fue definitivamente cerrado y reemplazado por un sistema competitivo de fondos en el cual nuevos actores como las fundaciones regionales aparecieron como proveedores directos en tanto el rol del Estado era reducido al de un regulador de contratos.

En los regímenes de desarrollo a través del mercado los proveedores no estatales de servicios encontraron incentivos minúsculos para desarrollar y entregar servicios a productores pequeños marginales y pobres que producían bienes básicos en áreas remotas (Poulton et al., 2010). Este estrato de productores era incluso abandonado y forzado a depender de servicios reducidos, fragmentados y de baja calidad deviniendo aún más marginados del desarrollo de la agricultura comercial. A mediados de los años 2000 era ya evidente que los sistemas nacionales de innovación agrícola guiados por el mercado habían pasado por alto y excluido a los productores pequeños semi-subsistentes y que la masa de pobres rurales estaba siendo canalizada hacia la expansión de la economía informal y el empleo fuera de finca (Centeno y Portes 2006; Klein y Tokman 2000). Sin embargo, en los noventa en la región andina la iglesia católica y las ONG impulsaron redes organizadas en muchas áreas rurales, asistiendo a los pobres rurales y en particular a las organizaciones de los pueblos indígenas para una movilización nacional (Bebbington & Thiele, 1993). En el Ecuador los

movimientos sociales que movilizaron a los pueblos indígenas, en alianza con otros grupos sociales, tuvieron éxito repetidamente al expulsar a diez presidentes electos durante los 90. Por ejemplo, en junio de 1995 las revueltas indígenas, huelgas, bloqueos de caminos, tomas de tierra y manifestaciones paralizaron el país. La CONAIE, una organización que aseveraba representar a más del 70 por ciento de la población indígena del país presentó las demandas de los manifestantes al gobierno y posteriormente formó un partido político en 1995 que se convirtió en un actor significativo en la política nacional. En Bolivia en 2005, Evo Morales ganó un sin precedente 53 por ciento del voto nacional, convirtiéndose en el primer presidente indígena de Bolivia y representando la convergencia de intereses indígenas y rurales con aquéllos de la clase media insatisfecha (Madrid, 2008). El gobierno del presidente Morales introdujo una nueva constitución que representa la nueva influencia poderosa de los indígenas (aymaras) y de los movimientos sociales campesinos, revolucionando la relación entre los ciudadanos y el Estado, rompiendo con tradiciones pasadas de exclusión y dando al Estado nuevas obligaciones (Jeppesen, 2003). Un objetivo político importante de este movimiento es legitimar y conservar la importancia del conocimiento indígena ancestral, incluyendo aquél relacionado a la agro-biodiversidad.

Dos respuestas distintas al empobrecimiento y marginación de las poblaciones rurales han emergido en los países andinos en los años recientes. Por un lado, Colombia y Perú se han comprometido en el desarrollo vía el mercado, la globalización y la agricultura de exportación y buscan insertar a los pequeños agricultores y a los trabajadores rurales pobres en estas relaciones de mercado. Bolivia y Ecuador



han tomado un camino diferente que rechaza el desarrollo basado en el mercado neoliberal, redefine el rol central del Estado y hace de la soberanía y seguridad alimentarias objetivos clave de las políticas públicas (Flores, 2010).

Las demandas por una mayor porción de los recursos del Estado por parte de los pobres y otros grupos no representados por las elites nacionales emergieron en Bolivia y Ecuador como un factor para el ascenso de líderes que prometían una reforma que significaba dejar atrás las políticas económicas neoliberales dominantes y con el mandato de rechazar el discurso del desarrollo neoliberal vía mercado también dominante, y de formular una política alternativa de desarrollo nacional para lo cual la promesa de participación popular constituía un pilar clave. Parte de esta agenda política es la reforma de los sistemas nacionales de innovación agrícola. De esta manera el debate actual y las decisiones de política, acerca de esta reforma y en particular la relevancia de los enfoques participativos en la investigación y extensión agrícolas están teniendo lugar en el contexto de nuevos patrones de confrontación política y la emergencia de emprendedores políticos que buscan esbozar modelos de desarrollo pos-neoliberales con una fuerte interpelación popular (Filgueira and Luna 2009; Macdonald and Ruckert 2009).

En Bolivia, Colombia y Ecuador nosotros identificamos los siguientes tipos de actores principales comprometidos en el debate sobre la reforma de los sistemas nacionales de innovación agrícola:

- Las organizaciones de la sociedad civil, en particular las numerosas ONGs locales, nacionales e internacionales; y sus donantes internacionales que comprenden a la “burocracia no estatal” del desarrollo agrícola y rural. La mayor parte de ellos abogan por enfoques participativos como integrales a la pretensión de las ONGs de representar y servir a los pobres rurales más efectivamente que las agencias del sector público.
- Organizaciones de productores y pueblos indígenas enraizados en el sector agrícola de semi-subsistencia cuya primordial preocupación es obtener una respuesta política a su demanda de membrecía para la innovación. Las demandas acerca de que las metodologías tales como la extensión campesino a campesino sean incorporadas por los proveedores de servicios son parte de su discurso político.
- Actores del sector privado en el área de la agricultura comercial con intereses en cadenas de valor de exportación, penetración en supermercados y producción agrícola bajo contrato que hacen presión sobre las políticas públicas para asegurar el contar con los medios para proveer servicios de I&D, los cuales proveen independientemente del Estado. La participación del agricultor en innovación es relevante sólo si ésta conduce a mayor eficiencia y competitividad. Su interés principal es reducir los costos, incluyendo los de transacción en la provisión de servicios.
- Los remanentes que dejó la reforma pos-estructural de los proveedores de servicios de investigación y extensión del sector público, en particular de los INIA. Los investigadores y personal técnico de campo que pueblan estas burocracias científicas verticales se encuentran, por su formación y experiencia, totalmente embebidos de modelos de transferencia tecnológica para la innovación y el desarrollo.

Caso 1: las Escuelas Agropecuarias Revolucionarias (ERAs) en Ecuador

En los años noventa en el Ecuador floreció entre las ONGs y el sector público la experimentación con innovación participativa campesina cuyo verdadero éxito redundó en la integración de metodologías participativas en algunos aspectos de la investigación del INIAP. Esto fue logrado de forma fragmentaria por unos pocos programas de mejoramiento en papa, maíz y frijol del INIAP. No obstante, por 2010 estas experiencias fueron percibidas como desviaciones por los líderes del Instituto y fueron estranguladas económicamente y aisladas en relación a la perspectiva central del Instituto. Mientras tanto, en el Ministerio de Agricultura (MAGAP) un pequeño grupo de extensionistas permaneció activamente comprometido con la extensión participativa, reflejando en parte la larga pugna entre el INIAP y el ministerio acerca de cuál de las dos organizaciones estaba mejor situada para institucionalizar los enfoques participativos en el sistema nacional.

En el mismo período en el que los directivos de investigación del INIAP excluían la innovación participativa campesina de la investigación, la cuestión de la participación campesina fue politizada por las protestas populares que tuvieron éxito en su presión sobre el gobierno. El INIAP fue marginado cuando en 2009 el nuevo presidente Rafael Correa identificó al MAGAP como la agencia mejor posicionada para ayudarle a

confrontar la necesidad política crucial de responder a la demanda popular de mejorar para los pobres rurales el acceso a mercados e innovación.

Como resultado de lo anterior, los enfoques participativos se convirtieron en objeto de escrutinio para determinar si y cómo podían ofrecer una respuesta a las altamente politizadas demandas por más recursos a ser canalizados en beneficio de la población rural. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Rafael Correa, caracterizado por su consigna “La Revolución Ciudadana”, el MAGAP comenzó en 2009 a concentrarse en el objetivo de responder a la necesidad del presidente de mejorar la entrega de servicios a los pequeños productores. La estrategia fue definida por el MAGAP como “formando ciudadanos rurales”, entendida como la formación de una población rural proactiva que asume la responsabilidad sobre sí misma.

En 2010 el MAGAP anunció la formación de un nuevo sistema nacional de innovación agrícola – El Sistema de Innovación Tecnológica Participativa Agropecuaria (SIPTA). El SIPTA aspira a ofertar una innovación agrícola que favorezca a los pequeños y medianos productores. Con este objetivo inició su actividad al final de 2010 estableciendo las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs) que institucionalizaban las metodologías de innovación participativa campesina a lo largo de todo el sistema nacional de innovación agrícola.

Figura 1: el modelo ecuatoriano



Las ERAs son una combinación ecléctica de metodologías de innovación participativa campesina que retienen las características principales de la tecnología participativa y el desarrollo de mercados. Sus actividades están divididas en cuatro estadios: (1) formar un grupo y motivarlo (2) priorizar con los productores, en base a un diagnóstico participativo, el área de atención: agricultura o ganadería (3) realizar ensayos en finca para la experimentación y el aprendizaje participativo (4) llevar a cabo días de campo con asistencia general de la comunidad (5) completados los ensayos, licenciar al grupo con un plan de apoyo continuo. El MAGAP ha asignado a las ERAs dos grandes responsabilidades: la primera, la educación del agricultor y, la segunda, investigación y extensión que integra el conocimiento local y tradicional, al tiempo de respetar la heterogeneidad de las costumbres locales.

Entre abril y junio de 2010, 280 agrónomos y veterinarios profesionales fueron capacitados como Facilitadores Locales para las ERAs en talleres efectuados en las siete regiones del país. A su vez éstos comenzaron posteriormente un proceso de capacitación a las organizaciones campesinas para popularizar las ERAs como atributo de la revolución ciudadana del presidente.

- *Relaciones de poder detrás de la institucionalización de las ERAs*

La institucionalización de las ERAs en el sistema nacional de innovación, SIPTA, ha sido lograda con el apoyo de una influyente coalición de actores, incluyendo al presidente que está principalmente interesado en hacer avanzar su agenda política de “la revolución ciudadana”. Esta coalición incluye importantes agencias estatales tales como los ministerios a cargo

de producción, empleo y competitividad, de gobierno local y de política social, y la secretaría a cargo de la participación ciudadana⁶. En alianza con estas agencias estatales están las ONGs que apoyan a las ERAs.

Ausente de esta coalición se encuentra el INIAP a pesar de tener la responsabilidad nacional para la generación de tecnología agrícola. El INIAP fue debilitado por políticas que en los noventa tenían la intención de cerrarlo. Esto no llegó a término sólo debido a los numerosos cambios de presidente en la década. A mediados de los 2000 el sobreviviente INIAP era una sombra de lo que fue, marginado y a la defensiva. El liderazgo del instituto permanece leal al viejo modelo estatal de innovación de transferencia de tecnología y rechaza firmemente los intereses políticos que conducen la formación de las ERAs, incluyendo la idea de amalgamar el conocimiento tradicional de los agricultores con el científico-tecnológico, a lo que el MAGAP se suscribe. El INIAP está del mismo lado de aquéllos que se oponen a la agenda política del presidente Correa. Notablemente ausentes de la coalición que apoya al SIPTA se encuentran las organizaciones campesinas y de pueblos indígenas que son los clientes más importantes del SIPTA. Estas organizaciones tienen un concepto diferente de la participación e inclusión en la innovación agrícola y critican las ERAs como una estrategia para imponer el control político en las remotas áreas rurales.

En Ecuador, los cambios en el entorno institucional y en la toma de decisiones han significado un dramático giro en el status institucional de la innovación participativa campesina. Actualmente se encuentra atrapada en una lucha por preeminencia entre los actores que apoyan la agenda de reforma del presidente y los que la critican. El estado reformista ha despojado a los líderes anteriores de la iniciativa para institucionalizar la innovación participativa: la burocracia no estatal de las ONGs. Esto es la reversa de la situación pre 2009 en la que el INIAP había conseguido exitosamente el apoyo del gobierno central para su política de resistencia a los enfoques participativos en I&D. Mientras las ONGs son invitadas por el gobierno a comprometerse con las ERAs cobijadas por el SIPTA, se resisten y critican a las ERAs actualmente. De esta manera, las ONGs que eran las principales protagonistas de los enfoques participativos para la provisión de servicios de asistencia agrícola en las pasadas dos décadas se hallan ahora en la contradictoria posición de oponerse a la iniciativa estatal de institucionalizar estos mismos métodos.

Es todavía muy temprano para decir si en este proceso las ERAs se consolidarán exitosamente o si su implementación fracasará debido al tibio apoyo de base por parte de las organizaciones campesinas e indígenas. Lo que se puede concluir es que este proceso de institucionalización continuará dependiendo principalmente de los cambios en las relaciones de poder

⁶ El Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados; SENPLADES
El Ministerio de la Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad;
Ministerio de Coordinación de la Política Social
La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana;
El Instituto Nacional de Capacitación Campesina –CIPCA–,
El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA-

más que de la eficacia de las metodologías participativas.

- *Caso 2: La Plataforma Nacional de Quinua, Bolivia*

En Bolivia el sistema nacional de innovación se encuentra en medio de agitaciones de reorientación y reestructuración a la vez que las prioridades políticas del liderazgo político reformista van cambiando. Desde los años noventa, la innovación participativa campesina ha sido practicada por una variedad de proveedores de servicios agrícolas, incluyendo a la extensión universitaria y a programas de desarrollo rural, a una variedad de ONGs de desarrollo rural y fundaciones privadas de desarrollo como PROINPA y el Grupo Nacional de Trabajo Participativo (GNTP). Los centros universitarios que se concentran en desarrollo rural, por ejemplo AGRUCO y el IESE, han implementado, publicado experiencias, y dan formación sobre innovación participativa campesina. AGRUCO ha sido ampliamente influyente en los círculos relativos a políticas. De modo similar fundaciones privadas como PROINPA y las FDTAs (fundaciones para el desarrollo tecnológico agrícola) que reemplazaron al IBTA han incorporado muchas metodologías participativas en sus procedimientos operativos internos, asegurando que muchos de sus proyectos de innovación agrícola incluyan algunos de sus aspectos. Representantes de estos diferentes tipos de actores participan en la Mesa de Políticas organizada por Alianza Cambio Andino.

Hay una muy extendida familiaridad en círculos académicos, de ONG y gubernamentales en Bolivia con una gran diversidad de métodos participativos. Sin embargo, en los círculos de las políticas públicas existe una muy limitada percepción de que estos ofrezcan formas de

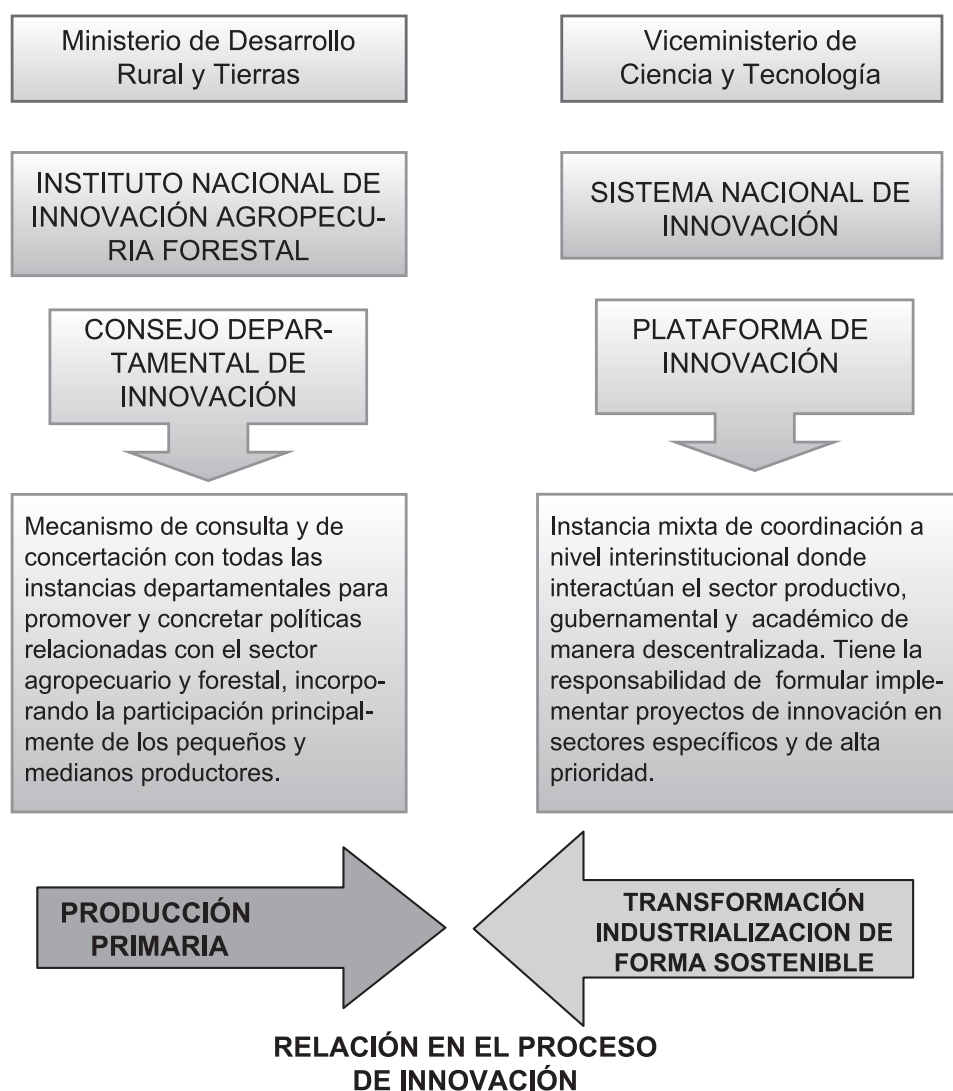
operacionalizar los compromisos políticos de inclusión de los pobres rurales en el sistema nacional de innovación agrícola. Los enfoques para I&D venidos de afuera y los verticales de arriba hacia abajo son los que provocan mayor aprehensión entre las ahora poderosas organizaciones indígenas. Como resultado, los actores que abogan por la innovación participativa campesina están intentando diferentes formas de organizar I&D como una alternativa a lo que temen sería la restitución de un INIA estatal orientado hacia una transferencia tecnológica vertical. El Estado boliviano está vigilando muy de cerca las propuestas para la nueva estructura del INIAF bajo la guía (y la financiación) del Banco Mundial, y las decisiones sobre sus estrategias son asumidas como políticas. El interés del gobierno en reconstituir el INIAF tiene que ver fundamentalmente con contar con un agente que lidere la implementación de las políticas de seguridad alimentaria; la investigación y la innovación son vistas como quehaceres académicos. Así el rol definido por el Estado para el nuevo INIAF es decididamente operativo como proveedor directo de servicios. Esto es bien diferente de la visión promovida por el Banco Mundial del INIAF como facilitador.

La Plataforma Nacional de Quinua establecida por el Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología, proporciona un espacio para productores, investigadores mayormente de universidades y fundaciones, el sector privado y el gobierno para negociar sus diferentes agendas con respecto al desarrollo de este cultivo y su cadena de valor asociada (Laguna, 2007). Por ejemplo, la plataforma incluye mujeres que son productoras de semilla de quinua (FAUTAPO, ANAPQUI y CONACOPROQ). La quinua ha sido tradicionalmente un cultivo de subsistencia con un rol importante en la

seguridad alimentaria de los pobres rurales, pero también ha sido desarrollada por los intereses del sector privado en el Perú y en otros lugares de la región como una mercancía de alto valor de exportación, llevando al descenso el consumo doméstico en Bolivia al mismo tiempo que las exportaciones crecían. Una parte esencial de la agenda política de los movimientos sociales y de las organizaciones de base que llevaron a Evo

Morales al poder es la recuperación de la heredad nacional de agro-biodiversidad al servicio de las metas políticas de la seguridad alimentaria nacional y de la soberanía alimentaria. La Plataforma Nacional de Innovación en Quinua ha creado la oportunidad para la participación de los productores en I&D, proporcionando así los medios para alcanzar las metas políticas mencionadas.

Figura 2: el modelo boliviano: la plataforma



La plataforma de quinua ha definido su misión como articular este grupo de actores para trabajar juntos en la recuperación de quinua de alto valor que contribuya al objetivo político de seguridad alimentaria y el uso de tecnologías ecológicamente sustentables. Los principales beneficiarios de este trabajo se entiende que son los productores de quinua de pequeña escala que están representados en las reuniones de la plataforma en las que las prioridades de investigación y desarrollo son determinadas y la planificación es efectuada. Como representantes se cuentan a las organizaciones de productores de quinua (con más de dos mil miembros) tales como la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI), el Consejo Nacional de Comercializadores y Productores de Quinua (CONACOPROQ) que juntas llevan adelante muchas cooperativas pequeñas. La plataforma ha apoyado a estas organizaciones con investigación en variedades, tecnologías de producción y procesamiento respetuosas del medio ambiente, y servicios de extensión y mercadeo que han mejorado el ingreso de los pequeños productores de quinua.

La plataforma de quinua ha permitido negociar acuerdos entre diferentes intereses y coordinar actividades para tratar varias cuestiones de alto perfil político. La plataforma lleva a cabo una variedad de proyectos, algunos de los cuales como en los casos del IESE y PROINPA están aplicando metodologías para que la innovación participativa campesina integre el conocimiento técnico y el local en cuanto a la producción y el procesamiento poscosecha de quinua. Con todo, la institucionalización de la innovación participativa campesina sigue estando dispersa a través de los miembros de la plataforma no teniendo hasta el presente una política bien articulada en esta materia.

- *Relaciones de poder detrás de la institucionalización de la innovación participativa campesina*

Como en el caso del Ecuador, la institucionalización de la innovación participativa campesina en el sistema nacional boliviano de innovación agrícola está teniendo lugar con sólo un compromiso marginal de parte del instituto nacional de investigación, INIAF. El INIAF empero tiene una posición diferente en cuanto al apoyo del gobierno para su desarrollo como proveedor directo de servicios. No obstante el INIAF es aún un actor relativamente débil debido a que el rol del gobierno en la provisión de servicios de asistencia agrícola se encuentra todavía en negociación, con algunos donantes interesados en un rol de facilitador para el INIAF y el gobierno interesado en contar con un INIAF que ofrezca beneficios directos a los votantes rurales. Esto ha creado un vacío institucional en el cual otros actores que participan en la Plataforma Nacional de Quinua se posicionan como competidores en relación al rol que el INIAF busca desempeñar. El Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología controla los recursos para el sistema nacional de innovación y es el responsable para la reestructuración del INIAF, el recientemente constituido instituto de nacional de investigación. Hasta hace muy poco el gobierno se ha mostrado susceptible con referencia a la propuesta de revivir el instituto nacional de investigación y preocupado acerca de su potencial de disolver el control popular sobre la innovación agrícola. El ministerio ha sido reluctante a asignar al INIAF un presupuesto significativo mientras no tenga cierta seguridad de que su investigación esté acorde a la agenda de reforma de la innovación agrícola que llama al respeto del conocimiento indígena

tradicional, a pesar de que el plan estratégico del INIAF lo compromete a usar metodologías participativas.

La desconfianza por las metodologías participativas entre aquellos actualmente en el poder tiene raíces profundas: La Ley de Participación Popular de Bolivia fue formulada bajo el paraguas del neoliberalismo de mercado y sus reformas produjeron en general desconfianza y resistencia por parte de organizaciones políticas de base. Éstas vieron la participación popular como un medio de fortalecer el control del Estado canalizando las formas agresivas de participación política en procesos más manejables que liquidaban el poder de la gente (Jeppesen, 2003).

La plataforma de quinua ilustra cómo algunos de los actores en el sistema boliviano de innovación tienen el interés de beneficiarse deteniendo la institucionalización de la innovación participativa campesina a escala nacional y en el instituto nacional de investigación, INIAF. Todas las ONGs, universidades y fundaciones compiten, hasta cierto punto, en reclamarse representantes de la “voz del pueblo”. Muchos de ellos preferirían tener al INIAF como un facilitador sin poder operacional real alguno para emprender la agenda de reforma de la innovación agrícola. Muchos actores, adicionalmente, son competidores del INIAF en recursos del sector público. Por ejemplo, las universidades que apoyan a los movimientos sociales detrás de Evo

Morales se han beneficiado sustancialmente en términos de sus presupuestos bajo el actual gobierno⁷. Las fundaciones y centros que realizan investigación agrícola aplicada y que crecieron bajo el sistema nacional de mercado ven la restitución del INIAF como una probabilidad de disminuir sus oportunidades. Las asociaciones y confederaciones de productores de quinua representadas en la plataforma son críticas con relación a la propuesta de reconstituir el instituto nacional y están preocupadas acerca de cómo podrán ellas hacer sus demandas sobre su investigación⁸. Otro conjunto de intereses tradicionalmente excluido de la influencia directa sobre I&D pero que está representado en la plataforma son los gobiernos locales de los departamentos productores de quinua. El rechazo de los múltiples actores de conceder el liderazgo al INIAF y al Estado se ve reforzado por el interés del Banco Mundial y otros donantes que ofrecen su apoyo para restablecer un modelo de mercado para el sistema nacional de innovación.

En Bolivia, los cambios en el entorno institucional y la toma de decisiones políticas han fracasado en la institucionalización de la innovación participativa campesina a escala nacional. Una coalición de actores que se encuentra compitiendo con el sector público por recursos y apoyo de los artífices de la reforma política, tiene un manifiesto interés por ganar algo manteniendo sus capacidades separadas e

⁷ Estos actores incluyen a las universidades U.M.S.A., UTO, UATF, UCB; Instituciones de investigación estratégica (AVSF, PIEB); Centros y fundaciones privadas (CPTS, FAUTAPO, PROINPA) actores que promocionan y ofertan tecnología para innovar la Quinua; Laboratorios de investigación (SELADIS, LAYSAA) apoyan con sus servicios químicos y científicos; también están actores como Fundación Altiplano, Herbario Nacional que tienen que ver con el desarrollo sostenible de los alimentos. La participación de las grandes Industrias de Alimentos: IRUPANA y SAITÉ es menor.

⁸ El **sector productivo**: organizaciones, asociaciones y cámaras productivas involucradas en el Complejo Integral Productivo (AOPEB, ANAPQUI, CADEQUI-OR, CADEQUIR, CABOLQUI, CONACOPROQ) representan a los pequeños y medianos productores, ganaderos y comercializadores del Altiplano sur: Oruro, Potosí y parte de La Paz orientados al mercado externo en grandes volúmenes de quinua y en menor volumen al mercado interno. CADEPQUIPAZ, CNPQ representan a la Cámara de Departamental y Nacional de productores de quinua.

independientes en cuanto a la innovación participativa campesina. La plataforma de quinua ilustra cómo lo anterior resulta en la creación de un espacio institucional limitado para la innovación participativa campesina al tiempo de facilitar la consulta regular con los productores. Como en Ecuador, el proceso de institucionalización continuará dependiendo principalmente de cambios en las relaciones de poder.

- *Caso 3: El equipo nacional de investigación participativa en la Federación de Colombia de Café (FEDECAFE)*

El estado colombiano ha apoyado la investigación agrícola bajo la guía del Ministerio de Agricultura desde 1925. Sin embargo, en los años setenta la insatisfacción con el programa nacional de investigación agrícola, ICA – más tarde CORPOICA – condujo al establecimiento de muchos centros independientes para I&D agrícola llamados CENIs que sirven a y están controlados por las federaciones de productores como los productores forestales (CONIF), de caña de azúcar (CENICANA), de aceite de palma (CENIPALMA) y la federación de café (CENICAFE). La mayoría de los CENIs tienen un estatus paraestatal en su constitución y están habilitados para captar ingresos por impuestos a la producción y exportación⁹. Estos fondos paraestatales representan un acuerdo entre el sector privado y el Estado en el sentido que éste delegará la provisión de servicios de asistencia técnica a estas organizaciones del sector privado. En Colombia por lo tanto hay una definición muy anterior de roles en la provisión de servicios que beneficia a los productores del sector agrícola que están federados.

En los noventa la rama de extensión del ICA incorporó enfoques participativos en su trabajo y llevó adelante un número de experiencias piloto exitosas demostrando que la innovación del agricultor fue acelerada con nuevas variedades, control de plagas y prácticas culturales mejoradas. Entre 1990 y 2000 un pequeño número de investigadores de CORPOICA realizó una experiencia de mejoramiento genético participativo y mostró cómo el desarrollo varietal y la adopción se amplían cuando los agricultores están desde temprano estrechamente vinculados al ciclo de reproducción. Muchas de las metodologías de innovación participativa campesina pilotadas por CORPOICA fueron construidas por ONGs cuya importancia creció para el sistema nacional de innovación cuando fueron introducidos fondos competitivos. No obstante, la declinación en el apoyo de las políticas a I&D agrícola estatal y la baja prioridad dada a la agricultura del pequeño productor llevó a la gradual desaparición de los enfoques participativos en CORPOICA a mediados de los 2000. Reflejo de la prioridad dada a la agricultura competitiva de exportación, las ONGs que internalizaron y exitosamente “vendieron” los enfoques participativos de desarrollo rural enfrentaron muchas dificultades en la captación de recursos para la innovación participativa campesina, excepto cuando fue propuesta bajo la rúbrica de programas dirigidos a pacificar áreas del país afectadas por la guerrilla.

Nuestro caso se localiza en la federación nacional de productores de café (FEDECAFE), la cual, en 2008, estableció un equipo nacional de investigación participativa (Equipo Nacional de Investigación Participativa – ENIP) – justo

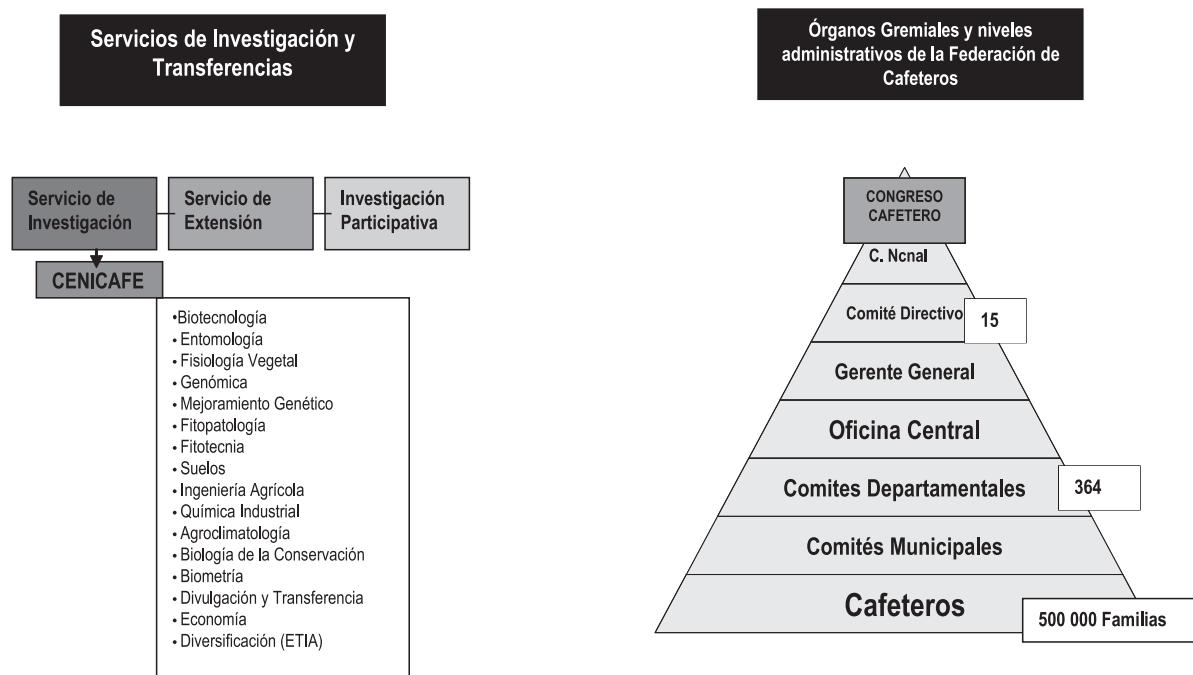
⁹ El primero de los fondos paraestatales fue establecido para la federación nacional de café FEDCAFE in 1940.

en el momento en el que la innovación participativa campesina daba su último suspiro en CORPOICA, el equipo nacional de FEDECAFE era pensado para incorporar al menos un profesional extensionista de cada departamento en el país en que FEDECAFE brinda servicios de asistencia en café por medio de su rama de extensión. El ENIP representaba un esfuerzo para acelerar la innovación por parte de pequeños cultivadores de café, la vasta mayoría de la membresía de

FEDECAFE, involucrando a los cultivadores en el diseño y evaluación de nuevas tecnologías y ajustando su modelo tradicional de transferencia de tecnología.

FEDECAFE es gobernada por sus miembros a través de un proceso de elección de abajo hacia arriba de comités distritales, departamentales y nacionales que proponen prioridades y aprueban los planes anuales de trabajo y el presupuesto de CENICAFE y el servicio de asistencia en café.

Figura 3: el modelo FEDECAFE



FEDECAFE enfrenta una urgencia creciente de llevar a su mayoría de pequeños productores tradicionales de café hacia sistemas de producción más tecnificados porque la demanda de café colombiano está excediendo a la oferta al mismo tiempo que los costos de producción están subiendo exponencialmente. La labor manual para la cosecha representa al menos el 40 por ciento de los costos de producción del café tecnificado y es crítica

para el sistema altamente selectivo de cosecha a mano que da al café colombiano su calidad distintiva y alto valor en el mercado internacional (López et al., 2008).

Así, en 2009 cuando la política para el establecimiento de ENIP fue aprobada, la innovación en técnicas y herramientas de cosecha a mano de café fue identificada por CENICAFE como un tema prioritario de investigación. CENICAFE diseñó un equipo nuevo para cosechadores manuales

y comenzó a testearlos informalmente con productores de café en los alrededores de la estación de investigación de CENICAFE en 2009. Desde 2010-11 estas evaluaciones participativas de tecnología fueron formalizadas y extendidas en tamaño y alcance llevando a la conclusión de que en las manos de inexpertos podía no superar a experimentados recolectores manuales de café pero que incorporando las sugerencias de los cultivadores para mejorar el diseño y con capacitación para su uso habrían algunas ganancias en eficiencia y calidad (Hernández et al. 2011). Esto reforzó la percepción del servicio de asistencia en café y los investigadores de CENICAFE que ENIP había tenido un rol de utilidad y sus responsabilidades y recursos para 2011 fueron incrementados.

- *Relaciones de poder en la institucionalización de la innovación participativa campesina*

El viejo acuerdo con el estado colombiano sobre el rol de FEDECAFE de asumir responsabilidades en la provisión de servicios significó que no había una constelación de roles en este caso. La institucionalización de ENIP despegó con un documento de política que fue comisionado por el jefe de la división de asistencia y extensión de FEDECAFE y que circuló internamente durante 2006. Desde el principio la propuesta de institucionalizar la innovación participativa campesina contó con un poderoso campeón de alto rango en FEDECAFE para la toma de decisiones. Adicionalmente la estructura democrática de FEDECAFE, en la que los cultivadores tienen derecho al voto, creó un entorno institucional favorable en el que las “reglas del juego” aceptadas eran plenamente compatibles con el principio de que los cultivadores tendrían voz en la determinación de prioridades de

investigación y los tipos de innovación buscados. Esto significó que la propuesta para ENIP fuera fácilmente aceptada en principio.

Una vez que el asunto de cómo mejorar la tecnología de cosecha ganó importancia, la división de extensión asignó recursos humanos y financieros a ENIP sin encontrar oposición alguna. Los cultivadores de café a lo largo del espectro desde los productores completamente tecnificados e industrializados hasta los pequeños productores semi-tecnificados enfrentan dificultades en el reclutamiento de colectores de café experimentados, en época de cosecha. Solamente los productores muy pequeños, no tecnificados, son capaces de responder a esta necesidad con la familia y sus vecinos. Así, dentro de la federación había un amplio consenso acerca de la necesidad de acelerar la innovación tecnológica relacionada a la cosecha. Por ejemplo, en la región en la que el equipo de cosecha estaba siendo probado aparecieron los comités de distrito solicitando ser incluidos en los ensayos.

En FEDECAFE la innovación participativa campesina fue institucionalizada a una escala nacional sin problemas mientras que en otros espacios del sistema nacional colombiano de innovación, la institucionalización está atascada o, a lo sumo, es gradual. Los cultivadores de café no constituyen la única federación en Colombia que ha institucionalizado la innovación participativa campesina, ésta está ocurriendo rápidamente en FEDEPALMA, la federación de los productores de aceite de palma. El entorno institucional dentro de la federación fue alentador para la innovación participativa campesina. La demanda por innovación está ligada vitalmente a la necesidad ampliamente percibida de los cultivadores de mejorar su competitividad. Esto crea incentivos para el servicio de

asistencia en café y para la investigación en CENICAFE para responder eficientemente a la demanda de los productores y para la campaña por la innovación participativa. No hubo oposición interna significativa ni grupos de interés en competencia que buscaran hacerse de una posición de liderazgo o arbitrio en relación a las demandas de innovación de los agricultores. La participación de los cultivadores en el proceso de innovación fue una cuestión instrumental relacionada al desempeño del negocio antes que una cuestión política. En suma el caso de FEDECAFE ilustra muchos factores que hacen posible la institucionalización, al centro de la cual se halla la gran capacidad de cultivadores organizados para ir por su propia agenda de innovación.

V. CONCLUSIONES

Los tres casos analizados en este artículo muestran cómo constelaciones similares de actores disputan y ganan legitimidad para diferentes roles en la provisión de servicios de asistencia agrícola con resultados bien diferentes para la institucionalización de metodologías participativas.

Los actores que apoyan la institucionalización van desde líderes políticos reformistas en el Ecuador con necesidad de ofrecer promesas de justicia social para la población rural, hasta federaciones organizadas de productores en Colombia que buscan mejorar la competitividad de su actividad económica. Los objetivos de la innovación participativa campesina son igualmente divergentes. En Ecuador la agenda del estado central que contiene los enfoques participativos refleja la necesidad de líderes políticos de responder a las demandas de los votantes rurales por innovaciones agrícolas más relevantes y redituables. En Bolivia una agenda diferente muestra presión sobre el estado central de parte de los actores de la

burocracia no estatal, por compartir poder en la provisión de servicios de I&D agrícola. En Ecuador, una coalición en apoyo de la innovación participativa campesina ha enrolado actores del gobierno central y del sector de ONGs para dar asistencia al Estado en incorporar (y potencialmente cooptar) la participación de los productores con el objeto de reforzar el poder de liderazgo de la reforma. Algunos que abogan por la innovación participativa campesina ven estos enfoques como útiles para promover la integración al mercado y la competitividad mientras que otros los ven como una forma de resistir a la globalización.

Estos casos respaldan el argumento de que la institucionalización de la participación del productor en la innovación agrícola requiere prestar atención al proceso político e invertir en incidencia política. La institucionalización en los casos estudiados es ciertamente muy contingente con el entorno político. Donde las “reglas” condicionantes en uso definen claramente los roles de los actores y la participación está descontada, como en el caso de FEDECAFE, la institucionalización no es contestada. Donde, como en Bolivia, el significado y los propósitos políticos de la participación popular son contestados, las demandas de los productores son difusas y distintos actores reclaman hablar por ellos, entonces no hay consenso sobre cómo y por qué establecer arreglos institucionales mandatorios para la innovación participativa campesina a escala nacional. Si, por otro lado, una fuerte coalición políticamente motivada emerge en el estado central como en el Ecuador, la institucionalización puede fijarse en las políticas públicas incluso si el proceso está divorciado de las organizaciones de base de los pobres a quienes está dirigida a beneficiar

Cualquier estrategia para la incidencia en políticas debe entender cómo los roles en la provisión de servicios van siendo definidos y confutados, los intereses de los diferentes actores y cómo el uso de los enfoques participativos para la provisión de servicios viene siendo aparejado a menudo con intereses contradictorios y en competencia. El debate relevante no es tanto acerca de las fortalezas y debilidades de las metodologías sino sobre los roles de los diferentes actores, en particular el Estado, y cómo las decisiones políticas definen estos roles. En este debate las metodologías participativas son una espada de dos filos que puede usarse en defensa de servicios inclusivos o para promover objetivos bien diferentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano-López, S. and Petras, J.F. 1994: Non-governmental organizations and poverty alleviation in Bolivia. *Development and Change* 25: 555-68.
- Aron, J. 2000. 'Growth and Institutions: A Review of the Evidence', *The World Bank Research Observer*, 15(1): 99-135.
- Bebbington A. and Thiele G. 1993. *NGOs and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. London: Routledge
- Blackburn, J & Holland, J (eds) (1998) *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development* (London: Intermediate Technology Publications).
- Bradshaw, S & Linneker, B. 2003. Civil society responses to poverty reduction strategies in Nicaragua, *Progress in Development Studies*, 3 (2), pp147-1158.
- Cleaver, F (2001) Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development, in B Cooke & U Kothari (eds), *Participation: The New Tyranny?* pp 36-55 London: Zed Books
- Cooke, B & Kothari, U. 2001. "The case for participation as tyranny", in: B Cooke & U Kothari (eds), *Participation: The New Tyranny?*, pp 1-15 (London: Zed Books)
- Cornwall, A. & Brock, K. 2005. "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'" *Third World Quarterly* 26,7:1043-1060
- Davis, K. 2008. Extension in Sub-Saharan Africa: Overview and Assessment of Past and Current Models and Future Prospects. *Journal of International Agricultural and Extension Education* 15(3): 15-28.
- Davis, K. 2006. Farmer field schools: A boon or a bust for extension in Africa? *Journal of International Agricultural and Extension Education* 13(1): 91-97.
- Fisher, W.F. 1997. "Doing good? The politics and antipolitics of NGO Practices," *Annu. Rev. Anthropol.*, 26:439-64
- Flores; R. 2010; Institucionalización de los métodos participativos en los INIA's (informe borrador) área de Incidencia Política; Alianza Cambio Andino; con el apoyo de OFIAGRO, Ecuador
- Flores; R. 2010 Avance de mesas de políticas en Bolivia y Ecuador ((informe borrador) área de Incidencia Política; Alianza Cambio Andino; con el apoyo de OFIAGRO, Ecuador
- Fung, A., & Wright, E. O. 2003. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso.
- Hickey, S. & Bracking, S. 2005. "Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice?" *World Development*, 33, 6: 851-865.

- Hodgson, G. M., 1998. 'The Approach of Institutional Economics', *Journal of Economic Literature*, 36: 166-192.
- Jeppesen, A. M. E. (2002). "Reading the Bolivian landscape of exclusion and inclusion: The law of popular participation." In N. Webster & L. Engberg-Pedersen (Eds.), *In the name of the poor: Contesting political space for poverty reduction* London: Zed Books: 30-51
- Klein, P. (2010) "Transaction cost economics and the new institutional economics" in Klein, P. & Sykuta, M. Eds. *The Elgar Companion to Transaction Cost Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd : 27-35
- Kumar, S & Corbridge, S .2002. Programmed to fail? Development projects and the politics of participation, *Journal of Development Studies*, 39, 2: 73-103.
- Madrid, R. L. 2008 "The Rise of Ethnopolitism in Latin America" *World Politics*, 60,3: 475-508
- North, D. C. (1990a), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005), *Understanding the Process of Institutional Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pérez C., Edelmira y Farah M., Adelaida , 2002. Los modelos de desarrollo y el desarrollo rural en America Latina. Ponencia presentada en la mesa de trabajo "La armonización del desarrollo rural con el desarrollo económico: soluciones locales o soluciones regionales" en el II Congreso Mundial: El Desarrollo Rural en el actual marco de la globalización. 24 - 26 de Octubre de 2002. Rioja Alavesa. España.
- <http://www.fidamerica.org/admin/docd/escargas/centrodoc/centr doc 1190.pdf>
- Poulton, C., Dorward, A. Kydd, J. 2010. "The future of small farms. New directions for services, institutions and intermediation." *World Development* Laguna. P
cisepa.pucp.edu.pe/activ/2007/agric.../7-%20Pablo%20Laguna%20pdf.pdf
- Mercer, C. 2002. "NGOs, civil society and democratization: A critical review of the literature." *Progress in Development Studies*, 2, 1: 5-22.
- Manzuri & Rao, 2004
- Mohan, G., & Stokke, K. 2000. "Participatory development and empowerment." *Third World Quarterly*, 21, 2: 266-280.
- Moore, M. 2001. "Empowerment at last?" *Journal of International Development*, 13: 321-329.
- Mosse, D. 2001. "People's knowledge, participation and patronage: operations and representations in rural development ", in: B Cooke & U Kothari (eds), *Participation: The New Tyranny?*, pp 1-15 (London: Zed Books).
- Pritchett & Woolcock, 2004
- Putzel, J. 2004. "The politics of participation, civil society, the state and development assistance." Discussion Paper 1, LSE Crisis States Development Research Centre. Available from <http://www.lse.ac.uk>.
- Ostrom, E. 1996, 'Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development', *World Development*, 24: 1073-1087.
- Ostrom, E. 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom .E. , 2007 "Challenges and growth: the development of the interdisciplinary



- field of institutional analysis" *Journal of Institutional Economics*, 3, 3: 239-264
- Scoones, I. & J. Thompson, Eds 2009. Farmer First Revisited: Innovation for Agricultural Research and Development Rugby, UK: Practical Action Publishing
- Tripp, R., Wijeratne M. & Piyadasa H. 2005. "What should we expect from Farmer Field Schools? A Sri Lanka case Study" *World Development*, 33, 10: 1705-1720
- Van den Berg, H., & Jiggins, J. (2007). Investing in farmers – the impacts of farmer field schools in relation to integrated pest management. *World Development* 35(4): 663-686.
- Whitehead, L & Gray-Molina, G (1999) "The long term politics of pro-poor policies," at <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/whitehea.pdf>.
- Williams, G. 2004. "Evaluating Participatory Development: Tyranny, Power and (Re)Politicisation," *Third World Quarterly*, 25, 3 : 557-578
- World Bank 2000/2001 Attacking Poverty. World Bank Development Report. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, 2006. Institutional Innovation in Agricultural Research and Extension Systems in Latin America and the Caribbean Washington DC: The World Bank
- Veltmeyer, H. (1997). New social movements in Latin America: The dynamics of class and identity. *Journal of Peasant Studies*, 25(1), 139-169.
- Waisbord, S. 2008 "The institutional challenges of participatory communication in international aid," *Social Identities*, 14, 4 :505-522