



**Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina**

**PROPUESTA DE PROYECTO REGIONAL**

**Apoyo a la Instrumentación de Políticas  
Para la Reducción de la Pobreza en  
Zonas Ganaderas Alto Andinas**

**Propuesta de un proyecto regional en el marco  
del Pro-Poor Livestock Policy Initiative de la FAO,  
con el soporte económico del DFID**

**Lima, 5 de mayo del 2003**

## INDICE

PRESENTACIÓN .....	8
1. POBREZA Y GANADERÍA EN LOS ANDES .....	10
1.1 ECONOMÍA Y GANADERA ALTO ANDINA .....	10
1.1.1 Diferencias entre países .....	10
1.1.2 El uso de la Tierra .....	10
1.1.3 Las Actividades Pecuarias en la Economía .....	10
1.1.4 Ecosistemas y Crianzas .....	11
1.2 LA POBREZA RURAL ANDINA .....	14
1.2.1 Características Generales .....	14
1.2.2 Aspectos Estructurales de la Pobreza en las ZGAA .....	15
1.2.3 Las Relaciones entre Pobreza y Actividades Pecuarias .....	17
1.3 LAS ECONOMÍAS LOCALES ALTO ANDINAS .....	18
1.3.1 Activos naturales y culturales y pobreza .....	18
1.3.2 Alternativas para la creación de valor .....	18
1.3.3 Relaciones de mercado en las economías locales .....	19
1.4 LA ORGANIZACIÓN SOCIAL ALTO ANDINA .....	21
1.4.1 Entendiendo la ruralidad alto andina .....	21
1.4.2 Particularidades de la organización social .....	21
1.5 POLÍTICAS CON INFLUENCIA EN LA POBREZA Y EN LA GANADERÍA .....	23
1.5.1 Las políticas actuales .....	23
1.5.2 Instrumentación de las políticas .....	24
1.5.3 Identificación de propuestas de políticas .....	25
1.5.4 Organización y capacidad para la instrumentación de las políticas .....	26
2. LA PROPUESTA DE PROYECTO REGIONAL .....	27
2.1 MARCO DE REFERENCIA .....	27
2.1.1 El problema y la justificación del Proyecto .....	27
2.1.2 La racionalidad para un Proyecto Regional .....	28
2.1.3 Consideraciones para el diseño del Proyecto .....	29
2.2 OBJETIVO Y ALCANCES DEL PROYECTO .....	30
2.2.1 El Proyecto como Mecanismo de Preinversión .....	30
2.2.2 Propósito .....	31
2.2.3 Objetivo General y Objetivos Específicos .....	31
2.3 ACTIVIDADES Y PRODUCTOS ESPERADOS .....	32
2.3.1 Las actividades del Proyecto .....	32
2.3.2 Los Productos del Proyecto .....	34
2.4 LOS PUNTOS DE ENTRADA .....	35
2.5 ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	36
2.5.1 Las etapas del Proyecto .....	36
2.5.2 Los niveles de gestión .....	36
2.5.3 Funciones de CONDESAN: .....	38
2.5.4 Funciones de la Entidad Ejecutora Nacional: .....	38
2.5.5 Funciones de las organizaciones regionales de enlace: .....	39
2.5.6 Funciones de la Dirección de Ganadería de la FAO con relación al proyecto: .....	39
2.6 OTROS ASUNTOS OPERATIVOS .....	39
2.6.1 Red de Consultores .....	39
2.6.2 Comités de Gestión .....	39
2.6.3 Criterios para la atención de solicitudes .....	40
2.7 LAS ORGANIZACIONES RESPONSABLES .....	41
2.7.1 CONDESAN .....	41

2.7.2 Organizaciones Nacionales y Locales.....	41
2.8 RECURSOS DEL PROYECTO.....	42
2.9 RESULTADOS E IMPACTO ESPERADO .....	43
2.9.1 Resultados Esperados .....	43
2.9.2 impacto Esperado .....	43
2.9.3 Riesgos del Proyecto .....	43
2.9.4 Gestión de Recursos .....	44
Anexo A .....	45
Anexo B .....	46
Anexo C .....	52

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente Proyecto será ejecutado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), con la colaboración de la FAO y la participación de entidades nacionales, para apoyar a estas últimas en la instrumentación de Políticas para la Reducción de la Pobreza en Zonas Alto Andinas. El Proyecto surge como parte de una iniciativa global de la FAO, apoyada por la Agencia de Desarrollo de Inglaterra (DFID) para abordar el tema en el contexto de cada sub-región al nivel mundial. Un proyecto similar se está ejecutando en el Sureste Asiático, desde el año 2003.

CONDESAN es una entidad que agrupa a varias organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que comparten la misma visión y enfoque para lograr el desarrollo de la región. Sus actividades se sustentan en los principios de la cooperación con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos financieros.

El Proyecto tiene como fin contribuir a la generación e instrumentación de medidas de políticas para reducir la pobreza en las regiones alto andinas, partiendo de *la ganadería como punto de entrada*. Se dará atención especial a aquellas medidas que se traduzcan en aumento de la productividad competitiva (de las personas, los recursos y los animales). Se enfatizarán, por lo tanto, aquellas medidas que permitan generar capacidades, reducir costos de transacción y atraer inversión privada a dichas regiones y así generar empleo, productos de valor agregado y participación en forma competitiva en los mercados nacionales e internacionales para los productos de la ganadería. También se tomará muy en cuenta las medidas de política que contribuyan a mejorar la seguridad alimentaria familiar en dichas zonas.

El Proyecto se ha elaborado a través de un proceso participativo en el que intervinieron las organizaciones nacionales que tendrían alguna función durante la ejecución del Proyecto. Esto se ha logrado al realizarse consultas nacionales que dieron origen a documentos nacionales de base, así como talleres locales (en zonas seleccionadas) y un taller nacional en cada país.

El Proyecto tendrá una duración inicial de cuatro años y dispondrá de unos cuatro millones de USD para ese período. Estos serían aportados por varios organismos, en calidad de donaciones, a manera de pre-inversión. Las acciones que se desarrollen darán origen a inversiones públicas y privadas, de un monto mucho mayor. El Proyecto trabajará inicialmente en los tres países andinos en los que la pobreza rural está más arraigada en las zonas ganaderas Alto Andinas: Bolivia, Perú y Ecuador.

Durante la primera fase, de inicialización del Proyecto, que dura aproximadamente un año, desde octubre del 2003 hasta setiembre 2004, se dará especificidad a la naturaleza de las relaciones entre ganadería y pobreza en las Zonas Ganaderas Alto Andinas (ZGAA) específicas y en ellas se establecerá el enlace con las organizaciones que tendrían participación en la generación e instrumentación de las políticas. También durante este período se concretará el apoyo de los gobiernos y los compromisos financieros de la comunidad internacional para apoyar esta iniciativa.

Durante la segunda fase, que durará aproximadamente tres años, se ejecutarán las actividades medulares del Proyecto, con dos consideraciones. Primero, enfocándolo a asuntos de política en los que es factible lograr decisiones rápidas y en los que se anticipa mayor impacto. Y segundo, actuando en aquellas regiones en las que se coincida con el interés de los gobiernos

y los donantes. En una tercera fase se podrían incorporar los otros países andinos (Venezuela, Colombia y las zonas andinas del norte de Chile y Argentina).

Un aspecto importante tomado en cuenta para el diseño del Proyecto, es la visión optimista que guía esta iniciativa. Se trata de tener un mecanismo que valore lo positivo de cada región y que lo promueva para motivar la inversión pública estratégica y atraer inversión privada, construyendo sobre lo que ya se tiene en cada caso. Se trata entonces de generar riqueza y mejores condiciones de vida en zonas en las que la ganadería es importante entre la población rural pobre y en donde la población local, aunque pobre, tiene talentos y aptitudes que representan un capital que requiere potenciarse.

El Proyecto parte del reconocimiento de las características de la Región Andina y de las Zonas Ganaderas Alto Andinas (ZGAA) en particular; así como la interacción entre ganadería y pobreza; y por lo tanto la multifuncionalidad de la ganadería en dichas zonas. Se parte de entrada con la ganadería y se reconoce la importancia de considerar otras alternativas económicas importantes para el desarrollo de las zonas altoandinas, como el turismo ecológico y vivencial, la producción agrícola andina y la forestación. Se trata de relevar los medios usados para manejar las condiciones de riesgo, y abordar ventajosamente los retos de un mundo globalizado.

Se reconoce que las políticas vigentes en los países han dado origen (o no resuelto) las condiciones observadas de pobreza y de marginalidad de la ganadería. Sin embargo, hay algunos casos en que ha sido posible lograr lo contrario. El proyecto considera estas condiciones y también aquellas medidas de política que han sido propuestas para cambiar el rumbo. También se reconocen las limitantes que existen en cuanto a capacidad de las organizaciones, especialmente de representación regional y local, para participar en la definición e instrumentación de medidas alternativas.

En cuanto al Proyecto, se destaca:

El **problema** en el que se centra el Proyecto es el insuficiente aprovechamiento de la ganadería como alternativa para generar ingresos y mejorar las condiciones de pobreza, debido a un marco inadecuado de políticas que eliminen las barreras existentes.

El **objetivo** del Proyecto es la generación e instrumentación de políticas que permitan remover las barreras que inhiben el aprovechamiento de la ganadería, en beneficio de la población pobre de las zonas alto andinas.

Las **actividades** del Proyecto incluyen:

- La profundización del diagnóstico en ámbitos locales específicos;
- La sensibilización y difusión de información;
- El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones locales;
- La administración de un Fondo Competitivo para generación e instrumentación de propuestas específicas de política y proyectos de nivel local y nacional;
- La facilitación de estudios, talleres, encuentros y rondas de negociación, para el análisis, la discusión e instrumentalización de políticas de nivel nacional, sub-regional e internacional;
- La administración general del Proyecto.

La **estrategia operativa** del Proyecto se ha diseñado reconociendo que el Proyecto tiene una cobertura al nivel de tres países; que debe tener un anclaje en cada país y que gran parte de sus acciones se darán en las regiones seleccionadas.

Considerando la importante participación que tendrán las diversas agencias internacionales que contribuirán recursos al Proyecto, se ha concebido un **Comité Directivo** conformado por un representante de cada una de las agencias que aporten recursos al proyecto. El Comité ofrecerá a CONDESAN los lineamientos generales para la orientación del Proyecto; recibirá informes trimestrales de la gestión del Proyecto y emitirá opinión sobre el mismo y se reunirá una vez al año para evaluar los resultados alcanzados. Con el propósito de tener instancias de orientación y respaldo profesional para la conducción del Proyecto este contará con **Comités Consultivos**. El primero se establecerá para el Proyecto en su conjunto, en calidad de **Comité Consultivo Andino**. Además, en cada país se creará un **Comité Consultivo Nacional**.

En cada país se establecerá también la **Comisión Nacional de Gestión del Proyecto**. Su responsabilidad será servir de puente entre las organizaciones que presentan propuestas de políticas y proyectos y las entidades gubernamentales responsables de tales medidas. Esta Comisión Nacional estará integrada por representantes de cinco entidades cuyo quehacer está directamente vinculado a los objetivos del Proyecto. Se anticipa que estas entidades sean el Ministerio de Agricultura, el Ministerio que impulsa las cadenas productivas de ganadería, el Ministerio de la Presidencia o de Bienestar Social; el gremio de más alta jerarquía en el sector ganadero; un centro académico de excelencia; una ONG de prestigio que sería la que entidad nacional de enlace.

En el ámbito nacional se identificará una entidad que asuma la responsabilidad de conducir el Proyecto, de acuerdo a las funciones arriba referidas. Dadas las funciones se ha considerado que algunos de los atributos de esta entidad son: capacidad técnica y para la gestión de proyectos; prestigio y credibilidad; interés en el Proyecto, al punto que asuma compromisos de aportes de contrapartida, por lo menos en especies. En la actualidad CONDESAN está en proceso de identificar la entidad más idónea para estos fines.

En forma similar CONDESAN y la entidad nacional seleccionada escogerán a las entidades regionales que servirán de enlace para la ejecución del Proyecto. Sus atributos deben ser similares pero en el ámbito de la región en la cual se desempeñan.

Los **recursos** requeridos por el Proyecto, se destinan a dos componentes básicos: la administración del proyecto, y el Fondo de Operación. La administración del Proyecto se refiere al *Hub Central* en CONDESAN y a las unidades ejecutoras en cada país. El estimado inicial del Costo Administrativo del Proyecto es de US\$ 400,000 por año

El Fondo Operativo se refiere a los recursos que se destinarán para apoyar los requerimientos de las organizaciones, con Consultores regionales y locales, talleres internos, viajes, viáticos, etc. Se estima que las intervenciones del Proyecto pueden tener un costo promedio de US\$ 10,000 en el caso de que sean locales; US\$ 25,000 en el caso de que sean regionales y US\$ 50,000 en el caso de que sean nacionales. Dado que el costo administrativo es más o menos fijo, será necesario que el Proyecto genere una demanda anual por servicios de alrededor de unas treinta intervenciones locales; unas diez regionales y unas cinco nacionales. La suma de lo cual requeriría un Fondo Operativo anual de por lo menos US\$ 800,000

El Fondo Operativo tendría dos componentes:

- A) Un fondo destinado a financiar iniciativas concretas de instrumentación de políticas de impulso a las cadenas productivas ganaderas de Zonas Altoandinas, y
- B) Un fondo de financiamiento para apoyar el análisis, diálogo y divulgación de políticas relacionadas al tema (talleres, encuentros, estudios).

Es deseable que ambos componentes sean complementados con el aporte de las instituciones involucradas de los sectores público y privado.

Los **resultados** esperados del Proyecto se resumen en los siguientes cinco grupos, sin embargo las magnitudes referidas son tentativas y variarían en función de la cuantía de los recursos que se obtengan para el Proyecto. Los resultados serían los siguientes:

- Reorientación de las políticas nacionales, y acuerdos entre los países para crear mejores condiciones de entorno que favorezcan las condiciones de vida en zonas alto andinas.
- Incorporación de los asuntos pecuarios en las agendas de desarrollo regional en las regiones seleccionadas de los tres países.
- Fortalecimiento de la capacidad de concertación y gestión de por lo menos 100 organizaciones con responsabilidades en ámbitos regionales y locales.
- Concretar proyectos de inversión pública que beneficien por lo menos a 50 zonas en la mayor parte de las regiones y por un monto de 300 millones de US\$.
- Concretar co-inversiones privadas entre productores, empresas locales y empresas externas, que creen oportunidades en por lo menos 30 zonas, y por un monto de por lo menos 100 millones de US\$.

El **impacto esperado** de los resultados del Proyecto se apreciaría en los siguientes aspectos:

- Aumento del empleo entre la población inmediatamente vinculada a la actividad pecuaria y a las otras actividades productivas y de servicios que se desarrollen como resultado de las acciones de los proyectos impulsados por el presente del Proyecto.
- Mejora de la productividad en las especies pecuarias, y en la calidad y valor agregado de los productos, que se generen en las unidades de producción que han sido partícipes de los proyectos generados por el presente Proyecto.
- Cambios positivos significativos en el ingreso de las familias de productores, agroindustrias y empresas de insumos y servicios que participaron en las actividades apoyadas por el proyecto.
- Mejora de la calidad de los recursos naturales en las zonas donde se han desarrollado acciones apoyadas por el proyecto.

Para cada uno de estos aspectos se definirán las variables y los indicadores específicos, de modo que en cada caso se registren los parámetros iniciales y se puedan valorar los cambios positivos alcanzados. La obtención de toda esta información será posible gracias al funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación.

Se anticipa que esta iniciativa reciba el apoyo de los gobiernos y de organismos internacionales. Para todos ellos, el Proyecto ofrece la oportunidad de una acción sinérgica, y que ayudaría a un uso más efectivo de la cooperación internacional. Por otro lado, tal como se ha destacado, el Proyecto es un mecanismo de preinversión, pues permitirá identificar y generar propuestas de proyectos. Estos pueden ser de inversión pública o privada.

Con esta consideración el Proyecto será presentado por FAO y CONDESAN a consideración de los organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial, la Corporación Andina de

Fomento y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, a nivel central y de sus oficinas de representación en los países incluidos en el Proyecto. Se hará lo propio con las agencias de cooperación bilateral, incluyendo las de los países europeos, Asia, Estados Unidos y Canadá.

## PRESENTACIÓN

En el presente documento se ofrece la propuesta de un Proyecto Regional a ser ejecutado por el Consorcio para el Desarrollo sostenible de la Ecorregion Andina (CONDESAN) -con la colaboración de la FAO y la participación de entidades nacionales- para apoyar a estas últimas en la instrumentación de Políticas para la Reducción de la Pobreza en Zonas Alto Andinas. El Proyecto surge como parte de una iniciativa global de la FAO, apoyada por la Agencia de Desarrollo de Inglaterra (DFID) para abordar el tema en el contexto de cada región al nivel mundial.

El Proyecto tiene como fin contribuir a la generación e instrumentación de medidas de políticas para reducir la pobreza en dichas regiones, partiendo de *la ganadería como punto de entrada*. Se dará atención especial a aquellas medidas que se traduzcan en aumento de la productividad (de las personas, los recursos y los animales). Se enfatizarán, por lo tanto, aquellas medidas que permitan generar capacidades, reducir costos de transacción y atraer inversión privada a dichas regiones y así generar empleo, productos de valor agregado y participación en forma competitiva en los mercados nacionales e internacionales para los productos de la ganadería. También se tomará muy en cuenta las medidas de política que contribuyan a mejorar la seguridad alimentaria familiar en dichas zonas.

El Proyecto se ha elaborado a través de un proceso participativo en el que intervinieron las organizaciones nacionales que tendrían alguna función durante la ejecución del Proyecto. Esto se ha logrado al realizarse consultas nacionales que dieron origen a documentos nacionales de base, así como talleres locales (en zonas seleccionadas) y un taller nacional en cada país.

El Proyecto tendrá una duración inicial de cuatro años y dispondrá de aproximadamente cuatro millones de USD para ese período. Estos serían aportados por varios organismos, en calidad de donaciones, a manera de pre-inversión. Las acciones que se desarrollen darán origen a inversiones públicas y privadas, de un monto cien veces mayor, es decir, por lo menos USD 400 millones. El Proyecto trabajará inicialmente en los tres países andinos en los que la pobreza rural está más arraigada en las zonas ganaderas Alto Andinas a decir, Bolivia, Perú y Ecuador.

Durante la **primera fase**, de inicialización del Proyecto, que dura aproximadamente un año, desde octubre del 2003 hasta setiembre 2004; se da especificidad a la naturaleza de las relaciones entre ganadería y pobreza en las Zonas Ganaderas Alto Andinas (ZGAA) específicas y en ellas se establece el enlace con las organizaciones que tendrían participación en la generación e instrumentación de las políticas. También durante este período se habría concreado el apoyo de los gobiernos y los compromisos financieros de la comunidad internacional para apoyar esta iniciativa.

Durante la **segunda fase**, que durará aproximadamente tres años, se ejecutarán las actividades medulares del Proyecto, con dos consideraciones. Primero, enfocándolo a asuntos de política en los que es factible lograr decisiones rápidas y en los que se anticipa mayor



impacto. Y segundo, actuando en aquellas regiones en las que se coincida con el interés de los gobiernos y los donantes. En una tercera fase se podrían incorporar los otros países andinos.

Un aspecto importante tomado en cuenta para el diseño del Proyecto, es la visión optimista que guía esta iniciativa. Se trata de tener un mecanismo que valore lo positivo de cada región y que lo promueva para motivar la inversión pública estratégica y atraer inversión privada, construyendo sobre lo que ya se tiene en cada caso. Se trata, entonces, de generar riqueza y mejores condiciones de vida en zonas en las que la ganadería es importante entre la población rural pobre y en donde la población local, aunque pobre, tiene talentos y aptitudes que representan un capital que requiere potenciarse.

En la sección 1 se hace una breve referencia a las características de la Región Andina y a las Zonas Ganaderas Alto Andinas (ZGAA) y se destaca la interacción entre ganadería y pobreza; y por lo tanto la multifuncionalidad de la ganadería en dichas zonas. Se valora la importancia de considerar otras alternativas además de la ganadería; relevar los medios usados para manejar las condiciones de riesgo; y abordar en forma explícita aquellas acciones para reducir los altos costos de transacción. En esta sección se identifican también las políticas vigentes en los países, que habrían dado origen (o no resuelto) las condiciones observadas de pobreza y de marginalidad de la ganadería. Se señalan, cuando es pertinente, aquellos casos en que ha sido posible lograr lo contrario. Y, finalmente, se identifican las medidas propuestas en un sentido amplio y las limitantes que existen en cuanto a capacidad de las organizaciones para participar en la definición e instrumentación de medidas alternativas.

En la sección 2 se presenta la propuesta del Proyecto. Se da una atención especial a definir:

- **El problema** en el que se centra el Proyecto: el insuficiente aprovechamiento de la ganadería como alternativa para generar ingresos y mejorar las condiciones de pobreza, debido a un marco inadecuado de políticas que eliminan las barreras existentes.
- **El objetivo:** la generación e instrumentación de políticas que permitan remover las barreras que inhiben el aprovechamiento de la ganadería.
- **Las actividades:** La profundización del diagnóstico en ámbitos locales específicos; la sensibilización y difusión de información; el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones locales; la administración de un fondo competitivo para generación de propuestas específicas de política y proyectos y la administración general del Proyecto.
- **Los resultados esperados:** la instrumentación de las medidas propuestas, dando origen a la eliminación de las barreras encontradas.
- Se hace también una presentación de **la estrategia operativa**, reconociendo que el Proyecto tiene una cobertura al nivel de tres países; que debe tener un anclaje en cada país y que gran parte de sus acciones se darán en las regiones seleccionadas. Mas aun, considerando que estas regiones (departamentos) son bastas en extensión, es de esperarse que algunas acciones se den en los ámbitos locales.

# **1. POBREZA Y GANADERÍA EN LOS ANDES**

## **1.1 ECONOMÍA Y GANADERA ALTO ANDINA**

### **1.1.1 Diferencias entre países**

La Región Andina incluye a los países de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; aunque los Andes como cordillera se extienden también hasta Chile y Argentina. Los cinco países representan un total de 111 millones de personas, siendo Colombia el más poblado y más extenso y Bolivia el menos poblado. Ecuador es el más pequeño y su densidad de población es casi el doble que el promedio de los otros países. En cuanto a la población rural como porcentaje del total, hay diferencias notables entre los países: Bolivia tiene el mayor porcentaje de población rural (38%) y el ingreso *per capita* más bajo; Venezuela tiene el ingreso más alto y la menor (13%) población rural del área (ver Cuadro A.1, del Anexo).

Las economías de los países Andinos son bastante diversificadas y en todos ellos la agricultura es relativamente pequeña, con relación a la economía en conjunto; especialmente en Venezuela. Sin embargo, debe reconocerse que en la agricultura se dan una gran cantidad de transacciones que no ingresan a las cuentas nacionales. Además, debido a que el desarrollo industrial se ha dado especialmente en las ciudades capitales y una o dos ciudades mas en cada país, la agricultura es la actividad más importante a nivel de los otros departamentos o provincias.

El crecimiento económico en los países del área ha variado mucho entre años y en promedio ha sido el más bajo de los grupos de países de América Latina, con la excepción de Perú en los últimos años. Las reformas estructurales han sido moderadas. Casi todos los países muestran una balanza comercial de cuenta corriente negativa. La excepción es Venezuela, que gracias a las exportaciones de petróleo, tiene una balanza comercial positiva significativa.

### **1.1.2 El uso de la Tierra**

La distribución del uso de la tierra es muy variada entre países, como resultado de la agroecología. Solo Venezuela no tiene montañas andinas de altitud significativa. Las tierras forestales y montes representan el 55% del territorio total, mientras que las tierras con cultivos temporales y permanentes, apenas representan el 4% de la superficie. El área en praderas y pastos permanentes es la más abundante, luego de las áreas de bosques y ofrece un gran potencial para la ganadería de rumiantes. En las zonas altas, los pastos naturales de baja productividad están ampliamente extendidos.

La diversidad ecológica en las zonas alto andinas permite una gran variedad de cultivos. El principal cultivo anual en la región es el maíz, que ha sido base de la alimentación de poblaciones indígenas e insumo importante para la alimentación de aves y cerdos. En todos los países la papa es el alimento básico de la población rural andina y un importante ingrediente de la dieta alimentaria urbana. Además, en estas regiones de altura se cultiva el trigo, la cebada, las habas y otras menestras, y en las zonas de altitud media se han extendido los frutales como la chirimoya, palta, guaba, manzana y pera.

### **1.1.3 Las Actividades Pecuarias en la Economía**

La actividad pecuaria es importante en toda la región alto andina. Sin embargo, debe destacarse el crecimiento mucho más acelerado de la crianza de aves para postura y para

carne, que creció a una tasa promedio anual del 11,5% durante los últimos diez años, en comparación al 2,0% de la ganadería bovina de leche y el 1,5% de la ganadería de carne. El desarrollo de la avicultura se sustentó fundamentalmente en la importación de maíz amarillo y soya, con la excepción de Bolivia que es exportador neto de soya. La creciente demanda por productos pecuarios, incluyendo carne y leche, ha significado que la región recurra a crecientes importaciones de estos productos. En este mercado existe un potencial importante para la ganadería de los países andinos, y las proyecciones implican cifras muy altas de importaciones, si no hay una aceleración de la producción nacional.

En las zonas altoandinas, la ganadería es el principal activo y la principal fuente de ingresos. Además, las crías cumplen funciones múltiples. Sin embargo, esa importancia no se refleja en las cuentas nacionales, en gran medida debido a que las transacciones de ganado y productos pecuarios son informales e inclusive muchas se dan en la forma de trueque.

#### **1.1.4 Ecosistemas y Crianzas**

Las regiones alto andinas, reconocidas entre los 2000 y 5000 msnm, son caracterizadas básicamente por tres ecosistemas relacionados<sup>1</sup>: los valles Interandinos, las zonas altas de pastizales y las punas. Un indicador de extrema importancia en estas zonas se refiere a la escasa precipitación concentrada en un período muy reducido de tiempo. En general, esta precipitación está alrededor de los 700 mm en la parte norte y entre 300 y 500 mm en el sur. Las lluvias se dan entre noviembre y marzo y en las regiones de mayor escasez, además, el periodo de lluvias es más reducido. Dadas las condiciones de altura y relativamente baja precipitación, la mayor parte de esta región es abatida por las heladas y granizadas, limitando la viabilidad de los cultivos y favoreciendo los pastos naturales de altura.

En el piso alto andino más bajo, es común encontrar la lechería de doble propósito, en algunos casos con cultivos de alfalfa y que en la mayoría de las veces venden leche fresca para algún centro de consumo o planta industrial. En estos casos la crianza de cuyes y gallinas es también común. En las zonas de pastizales (más aisladas), la lechería pierde importancia relativa, se cría ovejas (para carne y lana) y ganado bovino para la venta a centros de engorde en los valles y en algunos casos se produce queso. En las punas de Perú y Bolivia, las especies dominantes son los camélidos, especialmente llamas y alpacas. En algunas zonas, en estos dos países, se mantienen crianzas protegidas de vicuñas<sup>2</sup>.

En casi todas las regiones los cuyes son importantes, aunque casi siempre omitidos como parte del sector pecuario, porque se crían a nivel de las viviendas y en muy contadas excepciones en granjas, y no se conoce la población real. En el caso del Perú, se estimó que anualmente se consumen veinticinco mil toneladas de carne de cuy, es decir que en promedio cada persona se come un kilo de carne de cuy al año, aunque en la práctica sólo se consume en la sierra y entre los pobladores de la Sierra radicados en las principales ciudades costeras. Su importancia en la economía familiar andina es notable entre las familias más pobres, como

---

<sup>1</sup> En la práctica el número de ecosistemas es muy amplio y se convierte en uno de los activos más importantes para cada región o espacio local.

<sup>2</sup> Hay diferencias notables en la altitud de las zonas alto andinas seleccionadas (ZAA), de modo que recorriendo los tres países de Norte a Sur, las altitudes de las zonas en producción se elevan desde los 2000 hasta los 5000 metros sobre el nivel del mar. Esto determina los diferentes pisos ecológicos, cultivos y especies animales en crianza. Así por ejemplo, en las zonas de Ecuador y el norte del Perú, la ganadería es eminentemente bovina y con bastante énfasis en la producción de leche, mientras que en el sur del Perú (Puno) se trata básicamente de alpacas. Y más al sur, en Bolivia (La Paz) la importancia de las llamas es notable y aparecen con fuerza los ovinos, vacunos y algo de cerdos.

fuelle ocasional de alimento, como fuente de ingresos, para prácticas curanderas y para obtener estiércol. De hecho se ha señalado que los cuyes son el “ganado de los pobres”.

Como puede deducirse, en todos estos espacios las crianzas están presentes en la economía familiar y cumplen múltiples funciones. De allí que entre esta población que posee algunos animales, aun cuando hay pobreza, hay la posibilidad de salir de ella si se logra que los animales sean más productivos, que se generen productos con mayor valor agregado y que se llegue al mercado en condiciones favorables.

En el Cuadro 1 se presentan los datos disponibles que permiten identificar las principales especies en cada zona. Al respecto es oportuno señalar que la tenencia del número de animales entre los productores es muy variada, en función del ecosistema, la organización para la producción y las especies. Como corolario de ello, los ingresos generados por la ganadería son también muy variables.

Las condiciones climáticas determinan que la ganadería en muchas de estas zonas sea una de las pocas alternativas para proveer alimentos básicos, algún ingreso familiar y fuerza de trabajo. De allí que la permanencia de la ganadería se da a pesar de los bajos índices de productividad.

No se dispone de datos que permitan mostrar la contribución de las ventas de productos pecuarios al ingreso familiar en forma sistemática para todas las regiones. En el caso de Ecuador, se indica que en las provincias alto andinas, el ingreso agropecuario como porcentaje del total del ingreso es significativo. Si se considera el número de animales en estas provincias (con relación al total nacional) entonces se deduce que en estas provincias los ingresos por venta de productos pecuarios superan el setenta% del total de los ingresos. Es importante señalar que un porcentaje de la producción pecuaria es para autoconsumo y gran parte de las transacciones son por trueque de animales; lo cual implica que estas ventas no son registradas como parte de la economía.

Lo expuesto en esta sección tiene también connotaciones importantes para definir la entrada al desarrollo de estas zonas. Por un lado, existe una variedad amplia de condiciones agroecológicas, que le dan a cada espacio local, particularidades, las cuales se constituyen en activos de alto valor para el desarrollo diferenciado, pero también implican que la valoración de riesgos climáticos es de suma importancia en cada región y en los espacios diferenciados en cada caso: En estas condiciones, la ganadería es la alternativa productiva más tolerante a las condiciones de inclemencia climática. Por otro lado, lo expuesto revela que la tenencia de las diferentes crianzas en sistemas de producción es parte de la estrategia familiar de manejo de riesgos. Por lo tanto, el fomento de mejoras debe sustentarse en la valoración de lo que ya se está haciendo en ganadería e industrias relacionadas, tratando de que se haga mejor.

**Cuadro 1. Población Pecuaria en ZAAS**

País	Departamento	Bovinos 1000	Ovinos	Caprinos	Llamas	Alpacas	Vicuñas	Porcinos	Aves	Conejos	Cuyes
Ecuador	Bolívar	196.45	7.8126					84.09		20.07	274.82
Ecuador	Carchi	93.78	2.95					15.82		6.98	104.78
Ecuador	Cotopaxi	193.13	217.24					104.03		104	498.18
Ecuador	Chimborazo	246.79	328.01					142.79		102	812.94
Ecuador	Imbabura	105.05	35.1					40.23		7.55	212.16
Ecuador	Tungurahua	151.26	90.57					89.88		204.6	957.21
<b>Ecuador</b>	<b>ZAAS</b>	<b>986.47</b>	<b>752.02</b>					<b>476.84</b>		<b>445.2</b>	<b>2,860.01</b>
<b>Ecuador</b>	<b>Nacional</b>	<b>4,486.02</b>	<b>1,127.47</b>					<b>1,527.11</b>		<b>515.8</b>	<b>5,067.05</b>
Perú	Cajamarca	568.8	358.3	99.5	-	5.4	-	199.6	1,049.00		
Perú	Ancash	353	925.8	207.4	1.6	12.5	-	189.3	1,849.00		
Perú	Ayacucho(2)	374.7	964.8	257	123	160.4	40.6	150.5	891		
Perú	Puno	582.5	350.3	5	398	1,712.10	ND	87.1	1,536.00		
<b>Perú</b>	<b>ZAAS</b>	<b>1,879.00</b>	<b>2,599.20</b>	<b>568.9</b>	<b>522</b>	<b>1,890.40</b>	<b>-</b>	<b>1,879.00</b>	<b>5,325.00</b>		
<b>Perú</b>	<b>Nacional</b>										
Bolivia	La Paz	57	2899		295	109					
Bolivia	Oruro	47	1768		205	93					
Bolivia	Potosí	86	1522		97	12					
<b>Bolivia</b>	<b>ZAAS</b>		<b>6289</b>								
<b>Bolivia</b>	<b>Nacional</b>		<b>8574</b>								

Notas: UPA: Unidades de Producción Agropecuaria

Las otras especies (caprinos, alpacas, llamas) no son significativas

(1) Crianza de patio (¿) (2) No incluye Huancavelica

## 1.2 LA POBREZA RURAL ANDINA

### 1.2.1 Características Generales

La pobreza en los países Andinos ha continuado extendiéndose, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Se estima que en promedio la población pobre en las áreas rurales andinas es de alrededor del 70% del total y en algunas provincias de Ecuador, Perú y Bolivia, llega al 80%. La situación es particularmente grave en las zonas ganaderas alto andinas (ZGAA)<sup>3</sup>. Sin embargo, en ellas hay una relación muy estrecha entre las crianzas y la pobreza; debiendo hacerse la salvedad de que la importancia relativa de las distintas crianzas y del sector pecuario es muy variada entre zonas<sup>4</sup>.

La pobreza y el abandono han conducido a graves problemas sociales, cuya máxima expresión está dada por los movimientos terroristas de Sendero Luminoso y Túpac Amaru en el Perú y Bolivia y la guerrilla de las FARC en Colombia. La situación de pobreza local ha encontrado una válvula de escape en las migraciones hacia las zonas de producción de coca y las ciudades intermedias y capitales de los países andinos. En estas últimas, los migrantes han exacerbado la situación de miseria urbana.

La pobreza rural se ha convertido en una condición estructural y persiste en estas zonas debido en gran medida a que ellas han estado olvidadas de las agendas de gobierno y por lo tanto, hay grandes omisiones en la definición de políticas y la asignación de recursos para hacer posible el cambio. En los últimos años, el tema de la pobreza rural andina ha tenido algo más de peso en las agendas nacionales y las de la banca multilateral y agencias bilaterales; sin embargo, los esfuerzos hechos aun distan sustancialmente de lo requerido.

Por su parte, el medio rural como tal, con contadas excepciones, ha ido perdiendo la calidad de sus recursos naturales y su capacidad para retener más gente en condiciones de vida aceptable. Sin embargo, a pesar de las condiciones severas de pobreza es importante valorar lo rural, más allá de las cifras de personas pobres y destacar los atributos de las zonas y de las personas, como recursos que pueden producir y generar riqueza y beneficiarse de ello.

Contribuir a mejorar las condiciones de vida y aprovechar la coyuntura del interés en estas regiones, requiere de un conjunto renovado de medidas de política de parte de los gobiernos, que se sustenten en una valoración clara de las realidades locales y una actitud optimista, para dejar de ver lo rural como un lastre y verlo como una oportunidad.

---

<sup>3</sup> Se han definido como ZGAA, aquellas por encima de los 2000 msnm y hasta los 5000 msnm y en las cuales la ganadería es la principal actividad socioeconómica; aunque se dan otras actividades como la minería, la agricultura y en pocos casos, el turismo. Y en cuanto a la ganadería, se incluyen todas las especies típicas en estos ecosistemas (bovinos, ovinos, camélidos, cerdos, cuyes, gallinas, asnos y mulas). De aquí en adelante se usará el término de *crianzas* para referirse a las diversas especies y el *sector pecuario*, aquel que abarca al conjunto de actividades de producción primaria y las industrias relacionadas.

<sup>4</sup> La palabra **región** se refiere a espacios coincidentes con la división geográfica (departamentos en Perú y Bolivia y Provincias en Ecuador) y la de **zona** se refiere a espacios menores dentro de estas regiones. Para referirse a los países andinos se usa la expresión **Región Andina o Área Andina**.

### 1.2.2 Aspectos Estructurales de la Pobreza en las ZGAA

La pobreza rural en la región andina es un fenómeno extendido, Sin embargo, hay algunas regiones en las que es más severa y por lo tanto se requiere darle atención prioritaria. Para elaborar el Proyecto que se presenta más adelante, se tomó una decisión *a priori*, que en cada país se seleccionaría en principio tres a cuatro macro regiones<sup>5</sup>.

Los datos del Cuadro 2 revelan claramente que las condiciones de pobreza extrema son el denominador común en las zonas ganaderas alto andinas seleccionadas. En el caso de Bolivia por ejemplo, la pobreza supera el 90% del total y en algunos casos la extrema pobreza sobrepasa el 70% <sup>6</sup> Las condiciones de pobreza claramente reveladas en los indicadores numéricos dan cuenta de una cruda realidad que se ha ido profundizando a través del tiempo.

Otra condición estructural puede encontrarse en una zona en donde los recursos naturales son tan degradados, que no tendría sentido fomentar ni la ganadería ni otra actividad productiva. El destino de esta zona sería convertirse en un área de recuperación ambiental. Esta sería la respuesta más razonable; sin embargo, es factible sólo si se consigue que alguien pague por los servicios ambientales, por ejemplo de manejo de escorrentías.

Otro ejemplo puede encontrarse por ejemplo si las condiciones estructurales de salud de la población en una zona son tan malas<sup>7</sup> que a menos que se aborde primero este problema, sería difícil pensar en ninguna alternativa de producción o proyecto de desarrollo, que tenga la intención de generar ingresos. La solución inicial en este caso, para crear una capacidad de respuesta, implicaría un programa agresivo de salud y ayuda alimentaria.

---

<sup>5</sup> El concepto de macro regiones en las serranías de los tres países obedece a la consideración de que en ellas hay gran diversidad de ecosistemas y formas de organización de la producción ganadera. Las macro zonas andinas pobres se seleccionaron tomando en cuenta tres criterios: El primero, es que sean zonas en las que la ganadería (de diferentes especies) sea importante en la economía familiar y regional. El segundo, es que en esas zonas la población pobre dependa especialmente de la ganadería en diferentes formas, incluyendo alimentación básica, generación de fuerza de trabajo, ingresos por venta de carne, leche, cueros, lana, artesanías de origen agropecuario, y que sea fuente de calor y abrigo (estércol, cueros y lana). El tercero, es que al seleccionar un total de nueve a diez regiones se tuviese una diversidad de ecosistemas, especies ganaderas dominantes, formas de organización social y de la producción, condiciones de acceso y relación a mercados, que permitan generar lecciones que retroalimentarían las acciones del Proyecto.

<sup>6</sup> La selección de estas regiones merece una aclaración. Las regiones fueron seleccionadas en el primer taller regional convocado por CONDESAN en base a información disponible sobre donde se ubica la ganadería en las zonas alto andinas y cuales son los departamentos mas pobres. Los datos que se presentan son los disponibles en base a estudios previos y a los reportes estadísticos que generan los gobiernos. En el caso de Ecuador se trata de seis provincias (la división política mayor); en el caso del Perú se trata de cuatro departamentos y el caso de Bolivia se trata de tres departamentos. Podrá apreciarse en los cuadros que se incluyen más adelante que las áreas de las regiones seleccionadas son mucho mayores en el caso del Perú y Bolivia. En el caso del Perú, los departamentos seleccionados tienen un número variado y abundante de provincias; 13 en Cajamarca; 20 en Ancash; 11 en Ayacucho y 13 en Puno.

<sup>7</sup> En el informe nacional de Perú (Nolte, 2003), se señala por ejemplo que en un estudio realizado en Ayacucho en 1996, el estado de salud de la población en once provincias (con un total de 500,00 habitantes) era entre malo y muy malo. Ayacucho es una de las cuatro regiones seleccionadas en el Perú.

**Cuadro 2 Región Andina. Condiciones de población y pobreza en ZGAA**

País	Provincia	Superficie (1000km <sup>2</sup> )	Población (1000)	PPPT	PEPPT
Ecuador	Bolívar	3,25	0,172	88,5	48,7
Ecuador	Carchi	3,7	0,167	77,5	37
Ecuador	Cotopaxi	5,28	0,303	82,9	43,6
Ecuador	Chimborazo	5,63	0,427	81,3	43,5
Ecuador	Imbabura	4,98	0,329	77,8	42
Ecuador	Tungurahua	2,89	0,448	74,1	28,9
Ecuador	ZAAS	25,76	1,85	-	-
Ecuador	Nacional	270,67	11,25	-	-
Perú	Cajamarca	33,32	1,449,07		
Perú	Ancash	35,87	1,098,66		
Perú	Ayacucho	43,81	492,51		
Perú	Puno	71,99	1,230,40		
Perú	ZAAS	189,99	4,271,44		
Perú	Nacional	1,249,05	23,370,00		
Bolivia	La Paz (1)	29,88	544,7	96	
Bolivia	Oruro	53,51	393,92	80	
Bolivia	Potosí		645,89	94	70
Bolivia	ZAAS		1,584,51	-	-
Bolivia	Nacional				-

Nota: ZGAA: Zonas ganaderas Alto Andinas (Seleccionadas)

PPPT: Población Pobre como Porcentaje del Total

PEPPT: Población extremadamente pobre como porcentaje del Total

(1) Comprende solo al Altiplano de la Paz

En otras zonas es más factible entrar a generar propuestas de solución a la pobreza por medio de la ganadería, cuando los problemas estructurales no son tan serios o tan costosos de resolver. Por ejemplo, si las condiciones inherentes a la capacidad productiva y para el mercadeo de productos es adecuada; si la calidad de los recursos naturales es razonable; si donde hay un número justificado de productores; etc. En estos casos es usual que con algunas innovaciones en tecnología y manejo, se puede incrementar en forma significativa la productividad y si se aborda con eficiencia el tema de la comercialización, entonces se logran mejoras en los ingresos netos. Si en estos casos se puede trabajar con grupos de productores y ayudarlos a construir alianzas con otros actores en las cadenas, las soluciones son viables al corto plazo.

Aún cuando en muchos casos hay viabilidad técnica y económica, en algunas ocasiones las soluciones a la pobreza por medio de la ganadería, están limitadas por serios intereses creados, cacicazgos o grupos de poder que ejercen dominio sobre la población local y que por lo tanto, inhiben su desarrollo. En este caso los aportes de recursos terminan cayendo en manos de las personas equivocadas y no resuelven los problemas de los más necesitados. En tal caso el empoderamiento del grupo de interés es indispensable.



Estas referencias llevan a considerar que en el diseño del Proyecto se definan las actividades y asignen los recursos que permitan una valoración muy cuidadosa de cada caso, cuando se trate de actuar al nivel local. En tal sentido varios de los proyectos de desarrollo ejecutados en los tres países ya han generado lecciones valiosas sobre como trabajar con las comunidades campesinas y los grupos de productores. Estas experiencias, algunas de ellas reveladas en los informes de Arce, Kuan y Hurtado (ver Apéndice), serán sistematizadas para orientar con mayor precisión el *modus operandi* del Proyecto.

### **1.2.3 Las Relaciones entre Pobreza y Actividades Pecuarias**

Las distintas especies son parte integral de la vida y la economía familiar. Proveen leche, carne, lana y cueros para consumo de la familia, y para la venta. Proveen estiércol como abono y para hacer fuego. Además, son el activo de capital más importante, especialmente si se considera que en muchos casos las tierras son de propiedad comunal. Por otro lado, considerando la ausencia de mercados financieros locales, el trueque y la venta de animales son la forma más efectiva de hacer transacciones económicas y la retención de animales es la forma de ahorro.

En las zonas alto andinas, además, poseer algunas crías hace la diferencia entre los que algo tienen y los más desposeídos. Por ejemplo, desde el punto de vista de la producción agrícola familiar, tener una yunta de bueyes es un activo de incalculable valor, para el cultivo de las tierras propias y para ofrecer el servicio a otros productores. Los bovinos machos se usan durante parte de su vida como yuntas para hacer posible las siembras de productos básicos en la dieta familiar (maíz, papas, ocas, habas, cebada, etc.) y se venden como animales para carne, cuando han cumplido un ciclo básico de vida útil en el predio.

En zonas pobres alto andinas las ventas de productos son limitadas en valor absoluto. Esta relativamente baja importancia económica se asocia por un lado a la baja productividad y por otro a los bajos precios que se reciben por los productos. A ello debe sumarse la retención de productos, carne, leche y lana para consumo familiar, como parte de la estrategia de seguridad alimentaria.

Un aspecto de suma importancia con relación a la tenencia de animales tiene que ver con cuestiones de status social. Eso tiene un valor especial, si se reconoce que las tierras son generalmente de propiedad comunal, entonces los animales tienen un significado especial y su valoración es en muchos casos mucho mayor que su precio de mercado.

La relación entre ganadería y vida familiar en los Andes va mucho más allá de las cifras en cuanto al número de animales o la generación de ingresos monetarios. Las razones para ello están dadas por el aislamiento, la severidad climática y las cuestiones culturales. La retención de animales entre la población rural en los Andes, obedece entonces a la multifuncionalidad de la ganadería. Para quienes privilegian los criterios de pura eficiencia económica y aun para quienes propugnan la conservación del medio ambiente, la ganadería alto andina no parece una “decisión sensata”. En estas sociedades las familias se aferran a esta retención de animales porque es una respuesta a la penalización que padecen ante las inequitativas condiciones en los mercados. Por otro lado, también es importante reconocer que por lo menos en las zonas Alto Andinas, quienes poseen crías usualmente están en una posición algo mejor que quienes no poseen estos activos

Dado lo antes expuesto, se reconoce entonces que la búsqueda de soluciones a la pobreza en estas zonas, requiere valorar la importancia de estas relaciones y entrar a la generación de propuestas, a partir de la ganadería. Por un lado, aumentar la productividad de los animales implica una mayor disponibilidad directa de alimentos para la familia y mejora sus ingresos por la venta de excedentes. Y en aquellos casos cuando se puede pasar a la industrialización (quesos, charqui, prendas de lana y cuero y artesanías), las oportunidades de ingreso pueden mejorar sustantivamente; siempre que se den soluciones prácticas a los problemas de comercialización.

### **1.3 LAS ECONOMÍAS LOCALES ALTO ANDINAS**

#### **1.3.1 Activos naturales y culturales y pobreza**

El patrimonio cultural de los Andes es extraordinariamente rico, dados los vestigios de las culturas indígenas, incluyendo obras de arte como los andenes, los canales de riego de gran altitud y durabilidad, y las obras arquitectónicas, además del conocimiento. Sin embargo, este patrimonio es aún poco explotado por las poblaciones locales para generar ingresos complementarios a las actividades productivas.

En lo ambiental es propio reconocer dos dimensiones. Primero, la severa degradación de gran parte de las tierras de pastizales y el estado ruinoso de los andenes y terracerías. Por otro lado, la belleza escénica de las nieves perpetuas, el silencio de las punas y la riqueza de la biodiversidad andina.

Dados las alternativas de producción y los activos naturales y culturales, surge entonces la pregunta de porque las ZGAA son tan pobres. Al respecto se ofrecen tres apreciaciones en cuanto a las razones:

- La primera es el permanente olvido que estas regiones han tenido de parte de los gobiernos, para llevarles educación, vías de comunicación y servicios de salud.
- La segunda, es el muy poco conocimiento que se ha logrado de las costumbres y forma de organización social, lo cual llevó a programas errados, diseñados con modelos de cultura occidental no apropiada a estas regiones.
- Y la tercera, ha sido la inversión privada guiada por el principio de la explotación del campesino en las minas y haciendas ganaderas, y que lamentablemente aun hoy persiste en algunas de las nuevas macro explotaciones mineras.

Considerando las oportunidades referidas, y si bien es necesario usar a la ganadería como punto de entrada para procurar la solución a la pobreza, es necesario que las nuevas inversiones privadas no se limiten a la ganadería e industrias afines. Y que además se sustenten en principios fundamentales de compromiso social o de la denominada responsabilidad social de las empresas.

#### **1.3.2 Alternativas para la creación de valor**

Dados los recursos de que se dispone y las oportunidades en el mercado, la generación de ingresos para la población alto andina, debe verse más allá de la producción pecuaria primaria.

En cuanto a otras alternativas para generar ingresos en las zonas Alto Andinas se han reconocido por lo menos tres, aunque se reconoce que hay muchas más:

- La generación de valor agregado en los predios y en las comunidades, en la actualidad ya se hace en varios casos, para producción de ropa de lana, artesanías de cuero y madera y quesos. El desafío está en lograr calidad y “enganche satisfactorio” con los comerciantes. Estas iniciativas permitirán desde luego la participación de mujeres, niños y jóvenes. No se descarta que en algunas zonas haya parajes naturales, microclimas y otros factores que permitan producir ciertos productos pecuarios con denominación de origen o productos de características especiales.
- El turismo rural y el turismo de aventura andina ha aumentado en forma importante entre nacionales y extranjeros. Es de esperarse que los programas internacionales asociados a la protección de las montañas, contribuyan a aumentar este turismo. También en este caso, desde luego, el desafío es el de proveer a los turistas servicios básicos y alimentos seguros para su salud. Esto permitirá superar las condiciones actuales en que además de llevar turistas, se les lleva todo lo que comen.
- La prestación de servicios ambientales, especialmente por medio del manejo de escorrentías y la protección de la biodiversidad. En el primer caso, la construcción de cochas, la rehabilitación de andenes y la mejor cobertura vegetal, permitirán el manejo de las escorrentías y por lo tanto generar beneficios propios y a los usuarios (urbanos y rurales) aguas abajo. En el segundo caso, la protección de la biodiversidad andina ofrece el potencial de “hacer negocios” con centros de investigación, pero también será una forma de enriquecer los atractivos para el turismo.

Con relación a la inversión privada, para articular a los productores locales en estas tres alternativas, esta deberá incluir la inversión externa y la local. En esta última será de particular relevancia la contribución de los propios campesinos que aportan sus activos naturales y su talento, como fondos de contraparte a los negocios emergentes. Este será un principio fundamental para superar el tradicional colonialismo que ha prevalecido en el modelo de atracción de inversión privada externa.

### **1.3.3 Relaciones de mercado en las economías locales**

En cuanto las relaciones de mercado, se ha reconocido que dos son de particular importancia: la primera se refiere a los mercados laborales y su relación con los procesos migratorios. La otra se refiere al mercado para los productos e insumos.

Las comunidades y espacios geográficos alto andinos en donde es más evidente la pobreza, se encuentran en general bastante aislados. Las fuentes de trabajo no están cerca a los predios y los medios de transporte son limitados<sup>8</sup>. Aun así, el trabajo fuera del predio es casi siempre la principal fuente de ingreso. Es el varón adulto quien generalmente migra temporalmente hacia zonas agrícolas bajas, y centros mineros; pero en muchos casos esta temporalidad se prolonga o llega a convertirse en ausentismo de los varones adultos. Ello refuerza el papel de la mujer como conductora del hogar y de las actividades prediales.

---

<sup>8</sup> En uno de los estudios nacionales se muestran resultados de un trabajo previo sobre limitaciones para la comercialización, que en una escala de 1 a 100, los costos de transporte reciben un peso de 90, y otros aspectos, como información de precios y los centros de acopio, no llegan a 40.

La ausencia de vías de comunicación, la baja periodicidad de los vehículos de transporte y a veces la no-disponibilidad de recursos para pagarlos, contribuyen a que los productos se compren y venden generalmente en mercados locales y ferias andinas. Es aquí donde se inicia el largo camino para los productos andinos, hasta que llegan a los consumidores finales o a los industriales (caso de la lana, por ejemplo). Un ejemplo muy claro de esta situación es la venta de ganado flaco desde las partes altas de Puno y Desaguadero en Bolivia, hacia Arequipa, y luego a Lima, en donde es engordado con residuos de cosechas y granos importados. En estos casos el valor agregado que se logra en 120 días de engorde intensivo se queda entre los engordadores de ganado; y no entre los productores que criaron los animales durante tres o más años.

En varios casos se han establecido vínculos con el mercado en otras regiones y países. Por ejemplo, la comercialización de lana desde Bolivia a Arequipa (Perú) en donde están ubicadas las hilanderías y fábricas de tejidos. En el caso de las zonas de producción de quesos, en todos los casos se han establecido negocios con socios en las capitales (Quito, Lima y La Paz) En todos estos casos hay mucho por ganar para que los productores participen en forma más equitativa en las cadenas de formación de valor.

Las agroindustrias rurales han florecido en los Andes con un grado enorme de variabilidad en escala y calidad: Son una respuesta natural la perecibilidad de los productos pecuarios, como la carne y la leche. La producción de charqui, quesos, yogurt y mantequilla esta muy bien establecida, pero en una forma muy informal. Hay, sin embargo, un buen número de empresas que han logrado marcas y posición en los mercados. En muy pocas de ellas los campesinos tienen propiedad y entonces se limitan a ser proveedores. Algunas agroindustrias como Parmalat, Nestlé, Leche Gloria, Laive y otras, vienen desempeñando un papel importante en la recolección de leche producida por miles de pequeños productores

El aislamiento significa también que los productores compren los alimentos que no producen y las medicinas para el ganado en los pequeños poblados y que debido a los altos costos de distribución, pagan precios mucho más altos que los que se pagan en los poblados más grandes o en las zonas bajas de los países. En tal sentido hay una evidente omisión de programas de gobierno orientados a bajar los costos de distribución y la provisión de servicios veterinarios. Estos en general son del tipo de “ruteros” que son profesionales y técnicos que ocasionalmente visitan las comunidades.

Las ferias ganaderas y artesanales andinas se han constituido en espacios importantes en donde confluyen compradores procedentes de las zonas bajas y vendedores de ámbitos alto andinos. Estos espacios y oportunidades de negocios constituyen un mecanismo interesante que será aprovechado por el Proyecto como punto de entrada para cumplir la función de facilitador de negocios, atrayendo interesados desde las ciudades costeras y del extranjero. Estos espacios rurales también serán orientados como atractivos turísticos. Estas relaciones de mercado laboral y de productos se tomarán muy en cuenta en el Proyecto, para facilitar alianzas estratégicas entre los actores en diferentes regiones.

Es importante concluir esta sección con una apreciación optimista sobre las oportunidades para los productores de productos pecuarios. El mercado está en expansión para todos los productos pecuarios, incluyendo las carnes, los lácteos y en el caso de la lanas, la de camélidos. Esta es una oportunidad que es preciso aprovechar, generando los productos diferenciados que permitan ocupar nichos de mercado. No será fácil competir con los productos genéricos como la carne de pollo, de res y la leche en polvo, pero es posible desarrollar

productos como quesos con denominación de origen, carne de alpaca (sin colesterol) prendas de lana de alpaca con garantía de producto orgánico, carne de cuy empacada al vacío, etc.

## **1.4 LA ORGANIZACIÓN SOCIAL ALTO ANDINA**

### **1.4.1 Entendiendo la ruralidad alto andina**

Este es sin lugar a dudas uno de los temas centrales que debe ser considerado en el diseño de estrategias para contribuir a resolver la pobreza en ZGAA, por varias razones, entre las cuales podemos destacar cuatro.

- La particularidad de las organizaciones andinas en el medio rural. Entre ellas los *ayllus* y comunidades tienen una lógica funcional bastante diferente de las conocidas en las regiones costeras (Perú y Ecuador) y aun en las ciudades andinas como La Paz (Bolivia). Las reglas del juego, la idiosincrasia, las estructuras de poder, la relación con el gobierno, etc., hacen que el diálogo con ellas y el proceso de generación de propuestas tenga que ser muy cuidadosamente conducido.
- La forma de organización para la producción, con relación a las tierras comunales (donde se pastorea el ganado) y las tierras de propiedad privada, donde se hace la agricultura. También en este caso es importante reconocer las particularidades en cada zona y sus implicaciones para formular, definir e instrumentar políticas.
- Las razones para la tenencia de las diferentes especies. En ocasiones las razones para retener determinados animales van más allá de la lógica económica y obedece mas bien a creencias, cuestiones culturales y, en muchos casos, conocimientos locales desconocidos por los técnicos que quieren “ayudar”.
- Y la gran influencia que tiene la mujer en la crianza de los ganados y las decisiones de compra-venta de animales. Existen importantes variaciones con relación a este papel de la mujer entre regiones y con relación al manejo de las diferentes especies animales. Si bien el tema del género deberá ser abordado como parte de los asuntos sociales, es importante darle un reconocimiento especial al papel de la mujer en la conducción de los rebaños, las labores artesanales asociadas, el cuidado de la familia, y desde luego las decisiones económicas y en algunos casos la participación en ferias y otros puntos de mercado. Dado el ausentismo de los varones el papel de la mujer es central en los procesos productivos, en las decisiones de innovación y de mercadeo.

### **1.4.2 Particularidades de la organización social**

Una característica importante de la sierra, es que la organización social para la tenencia y la producción, así como el grado y forma de relacionamiento con los mercados, es muy variada y peculiar. Esto último tiene implicaciones importantes para definir la forma en que el Proyecto hará su “entrada” en cada región. A continuación se hace referencia a estos aspectos y sus implicaciones.

**Idioma:** En la mayor parte de las zonas que incluirá el Proyecto, se habla una de las lenguas nativas aymara o quechua, aunque un porcentaje de la población habla algo de español,

especialmente los dirigentes de organizaciones locales. Sin embargo, es de esperarse que las consultas locales y la discusión de problemas tengan que hacerse en muchos casos en la lengua nativa, no sólo por razones prácticas, sino también para ganar la confianza de la población. Esto implica que el personal del Proyecto que tenga responsabilidades al nivel local, tendrá que tener el dominio de las lenguas locales.

**Relaciones comunidad-gobierno:** Las cuestiones de carácter social, y especialmente las consideraciones de organización comunal son complejas y especiales. Uno de los factores que ha dificultado una relación fructífera con las entidades gubernamentales, es el sentimiento de desconfianza de las organizaciones locales en cuanto a la voluntad real de los entes de gobierno. Comprender las organizaciones en cada espacio local a ser atendido, será de suma importancia para darle viabilidad a las acciones que desarrolle el Proyecto. Estas particularidades sociales tienen en todos los casos algún vínculo con cuestiones culturales, políticas, religiosas y económicas, de modo que son centrales a la naturaleza de la pobreza y a la viabilidad de superarla.

**Estructura de las Comunidades Campesinas.** Dentro de la organización social alto andina, las comunidades campesinas son instancias de extrema influencia. Ellas constituyen organizaciones con una gran variedad de facultades y limitaciones. Estas últimas están a veces asociadas a conflictos de poder interno y condiciones establecidas sobre la propiedad de la tierra. La titulación de la propiedad es un tema no superado y que deberá valorarse adecuadamente como factor que condiciona el tipo de propuestas que se hagan.

**Debilidad de las organizaciones gremiales:** Los estudios nacionales elaborados como referencia para este Proyecto, revelan que en general las organizaciones gremiales locales tienen capacidad limitada para participar en el análisis de alternativas de política en la forma en que esta tarea se hace con entes gremiales de cúpula. Sin embargo, esa capacidad es mayor para participar en el análisis en un contexto local y para tomar las acciones pertinentes. Esto implica que el Proyecto deberá en algunos casos, desarrollar acciones de mejora de capacidades locales para analizar y proponer medidas de política, pero siempre que esto sea asociado directamente a asuntos concretos.

**Capacidad de los Gobiernos Municipales:** Los gobiernos municipales a nivel de pueblos representan un siguiente nivel en la jerarquía de las organizaciones andinas, después de las Comunidades, y son igualmente diversos en capacidad, aunque todos tienen el denominador común de la elevada politización. También se ha señalado que los gobiernos municipales (locales) tienen capacidad limitada para analizar condiciones y hacer propuestas integrales y viables; así como para ejecutar las acciones necesarias. En este caso será necesario buscar alianzas con otras entidades que apoyan en forma específica a los gobiernos municipales para su mejor desempeño, como es el caso de algunas ONG o proyectos de desarrollo.

Con estos reconocimientos, el Proyecto debe valorar la relación entre ganadería y pobreza, con un claro entendimiento de aspectos de organización, que incluyen temas como la estructura comunal, y los conflictos de interés al interior de las organizaciones; las organizaciones para el mercadeo, como por ejemplo las ferias ganaderas; la división del trabajo al interior de la familia; y las estrategias de organización para la seguridad alimentaria y el manejo de riesgos.

## 1.5 POLÍTICAS CON INFLUENCIA EN LA POBREZA Y EN LA GANADERÍA<sup>9</sup>

### 1.5.1 Las políticas actuales

La característica más común encontrada con relación a las medidas de política, es la gran variedad que, sin estar dirigidas en forma explícita a aliviar la pobreza o a mejorar las condiciones en que se desarrollan las crianzas y las industrias pecuarias, tienen efectos en ellas, en unos casos negativos y en otros positivos. Estas políticas que emanan desde distintos niveles y que se dan en distintos sectores, tienen influencia en múltiples aspectos.

Con algunas diferencias entre países, la apreciación generalizada es que las zonas alto andinas han recibido una atención mínima de los gobiernos y que como resultado de ello se ha profundizado la pobreza. Así, por ejemplo, en el campo de la **política económica** en el caso del Perú se ofrece una exención tributaria para las actividades económicas en la selva, pero no así para la Sierra; el Impuesto General de Ventas (IGV) aplica por igual a los productos pecuarios primarios que a los procesados, con el consecuente doble gravamen y para agravar la situación.

En el Perú el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ejerce una severa política fiscal, que limita la disponibilidad de recursos para la acción de los gobiernos regionales, siendo los más afectados los de la sierra. En el caso del Ecuador, la dolarización de la economía a partir de febrero del año 2000 ha profundizado la concentración del capital y ha sometido a la población más pobre a un severo ajuste. Las propuestas hechas por la Confederación de Asuntos Indígenas (CONAIE) no tuvieron mucho eco, sin embargo luego del levantamiento indígena del 2001 y la elección del nuevo Presidente de la República, con apoyo del sector campesino, se han creando nuevas esperanzas.

En el campo **social** las medidas de política son muy dispersas y en general en los tres países tienen un sesgo asistencialista. Así, por ejemplo, en el Perú a través del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) se han hecho importantes obras de infraestructura de pequeña escala en los poblados de la sierra y en el caso del Ecuador se provee el bono solidario para ayudar a resolver problemas de vivienda. En el caso del Perú, a través del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) se ofrece el vaso de leche y por medio del Ministerio de Educación se otorga el desayuno escolar gratuito, y en el Ecuador se otorga también el desayuno escolar. Si bien estos programas llevan beneficios a la población rural pobre, los beneficios no los logran los niños que no asisten a las escuelas, los cuales aun representan una proporción alta en las zonas mas aisladas.

En el campo de la **protección de los recursos naturales** de las zonas altas, las acciones también han sido muy reducidas. Desde el punto de vista de la conservación de los recursos naturales, especialmente el agua, en todos los países se han puesto en marcha recientemente programas de apoyo a la recuperación de infraestructura andina (andenes y cochas). Hay resultados importantes en todos los países, aunque en pequeña escala. Uno de los más importantes es el Programa Nacional de Manejo de los Recursos en la Sierra (PRONAMACHS) y el proyecto de manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) en el Perú. Este

---

<sup>9</sup> En el anexo se ofrece un documento breve que ilustra el conjunto de medidas de política que pueden tener influencia en la ganadería; según el origen del centro de decisión (local, regional, nacional, o a nivel de la Comunidad Andina) También se indica el posible ámbito (económico, social, ambiental, pecuario y de otros sectores) de las políticas y la forma en que se instrumentan, por la vía de normas y de proyectos. Considerar esta desagregación es necesario para identificar cual o cuales de estas medidas son las que están teniendo influencia en las condiciones que limitan el desarrollo de la ganadería.

tipo de programas ha sido complementario a los de ayuda alimentaria, como medio de pago a los pobladores que participasen en proyectos comunales para la construcción de obras de interés social. Estas han incluido letrinas, redes de agua, postas médicas y escuelas.

Las **políticas sectoriales** para la ganadería han tenido un sesgo hacia los bovinos de leche y una atención mínima de los problemas encontrados entre los ovinos y los camélidos. Sin embargo, en los últimos años, con la cooperación internacional, especialmente los proyectos del FIDA en Perú y Bolivia, la atención a los camélidos ha mejorado notablemente. La creación del Consejo de Camélidos Sudamericanos (CONACS) es un paso importante en tal sentido. A ello se han sumado otras iniciativas para apoyo de la producción de especies menores, como el programa de investigación capacitación y fomento para la producción de cuyes desarrollado por la Universidad Agraria La Molina y el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) en el Perú, con importantes vínculos de cooperación en Bolivia y Ecuador.

En general, las políticas para el fomento ganadero han centrado la atención en cuatro aspectos: sanidad, manejo reproductivo, manejo de pastizales y comercialización de animales y productos pecuarios. Sin embargo, la cobertura de los programas gubernamentales no ha llegado a las zonas más remotas, donde se ubica la población campesina más pobre y que depende especialmente de la ganadería. Además, en general la acción estatal se ha caracterizado por una elevada ineficiencia.

### **1.5.2 Instrumentación de las políticas**

La legislación a favor de programas de apoyo para reducir la incidencia de la pobreza ha sido abundante. Sin embargo, la cuantía de los recursos requeridos para instrumentar las medidas adoptadas ha sido muy limitada. Aún así, se han realizado esfuerzos en todos los países. Lamentablemente, la politización de las medidas y la corrupción en el manejo de los fondos han estado casi siempre presentes.

La forma de instrumentar las políticas ha sido usualmente por dos vías. Los dispositivos legales y los proyectos, aunque en algunos casos se dan ambos simultáneamente. Los dispositivos legales, llámense leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, usualmente tienen más efecto en las zonas comercialmente más desarrolladas, y más vinculadas a la actividad urbana. Los proyectos por su parte tienen dos particularidades. La primera es que en la mayor parte de los casos están cofinanciados con recursos externos de préstamo o de donación, de parte de agencias multilaterales y bilaterales. La segunda es su tiempo finito, lo que lamentablemente es acompañado por una situación de desorden una vez que el proyecto termina, porque no se han tomado las medidas de previsión para asegurar su sostenibilidad.

En los tres países abundan las experiencias de proyectos que han sido el medio para instrumentar diversas medidas de política. Entre ellos cuentan los proyectos Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS-FIDA), PRONAMACHS; MARENASS, Proyecto Lechero Huamanga-Cangallo, entre otros en el Perú; el proyecto de Desarrollo Lechero para el Altiplano (PDLA) y el Proyecto de Camélidos ejecutado por UNEPCA y el Programa de Sanidad Agropecuaria y Ganadera de la SENASAG, en Bolivia; y los Proyectos de Implementación de Políticas para la Comercialización de Leche ejecutado por la Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO) la Implementación de Políticas de Sanidad Agropecuaria ejecutado por el SESA del MAG, en Ecuador. (Para más detalle ver los informes de Arce, Kuan y Hurtado, en el Apéndice al final de este documento).



Una crítica notable que es preciso hacer a estos proyectos es que ninguno recibió el mandato específico de inducir la inversión privada y crear efectos multiplicadores. De hecho las evaluaciones hechas de estos proyectos no hacen esta pregunta. Este aspecto será obviado en este proyecto, pues no se puede anticipar que sean los proyectos de desarrollo con inversión pública los que por sí solos resuelvan la pobreza, sino que creen condiciones apropiadas para que la inversión de todos los actores privados, la generación de empleo y de ingresos sean las que contribuyan a reducir la pobreza.

Los logros alcanzados en la instrumentación de las políticas de apoyo a la ganadería han sido magros y como resultado de ello la ganadería en las zonas alto andinas no se ha desarrollado; y por lo tanto se ha agravado la pobreza. Se ha tomado nota de las limitaciones encontradas para la instrumentación y entre ellas destacan el diseño inadecuado de los proyectos, ausencia de buenos sistemas de seguimiento y evaluación; la limitada participación de las organizaciones locales y la apreciación bastante extendida de que el Estado debe dar.

### **1.5.3 Identificación de propuestas de políticas**

Las sugerencias que se ofrecen a continuación surgieron de los talleres locales y los talleres nacionales tenidos en cada uno de los tres países. En los talleres locales participaron especialmente dirigentes campesinos y personas vinculadas a la realidad local. En cuanto a los talleres nacionales, ellos reunieron a dirigentes gremiales, técnicos del sector público y algunos dirigentes políticos.

En los talleres se destacó las dificultades de definir y poner en práctica políticas que armonizarán la necesidad de superar la pobreza, haciendo el mejor uso de la ganadería y conservando los recursos naturales. Se consideró que las mejores formas de contribuir a estos objetivos de desarrollo en las zonas alto andinas requerían lo siguiente.

- Destacar las particularidades y el potencial de cada zona, buscando oportunidades y procurando construir una visión integral de desarrollo local;
- Definir políticas que no se limiten a la ganadería, sino que consideren otras actividades locales con potencial, como el turismo, la minería, la artesanía y otras, como alternativas para reducir la pobreza;
- Valorar en forma cuidadosa la capacidad local para comprometerse en las acciones que se proponga y eliminar el paternalismo, por haber sido uno de los flagelos que contribuyó al subdesarrollo de las zonas en cuestión.

Se destacó también la necesidad de que los procesos de definición e instrumentación de las políticas fueran altamente participativos. Sin embargo, se advirtió que los procesos debían ser ágiles y efectivos, a fin de concretar las propuestas de medidas y las acciones en tiempos cortos.

En cuanto a las áreas de política propuestas, hay algunas diferencias en cuanto a las que ya existen, destacándose el énfasis en los aspectos de organización y gestión; información y facilitación de negocios y mecanismos financieros para hacer posible las inversiones. La diferencia fundamental estaría en la aplicación de las medidas. Debe señalarse que dos aspectos que llevan una renovación de enfoque, es lo que concierne a estrategias e incentivos

para atraer inversión privada hacia las zonas de interés; y el apoyo para fortalecer las capacidades locales. En los talleres se destacó en sobremanera el desarrollo de capacidades para participar en el proceso de análisis de situación y alternativas y en la capacidad de gestión para conducir proyectos en forma exitosa.

#### **1.5.4 Organización y capacidad para la instrumentación de las políticas**

La instrumentación de las políticas requiere de un proceso en el que se cumplan etapas y que participen diferentes grupos de actores. En el caso de las políticas que tienen influencia en la pobreza en las ZGAA, los procesos son muy imperfectos y no siempre participan los actores relevantes. Las razones para ello surgen de la poca capacidad de las entidades interesadas y la deficiente organización para asegurar su participación efectiva en el proceso. El resultado son medidas erráticas, poco equitativas, e inefectivas para resolver el problema al cual se dirigen.

En cuanto a quiénes participan en las diferentes etapas del proceso, en primera instancia se tiene a los productores o grupo que recibe los beneficios de las medidas; los facilitadores del proceso (investigadores, asesores de política, etc.) y los decisores. Entre estos últimos se tiene la gran diversidad de entidades a nivel local, regional y nacional e inclusive las instancias intergubernamentales en el Área Andina, que ya han sido antes referidas. Una relación exhaustiva de las organizaciones identificadas se incluye en el Anexo.

Respecto a la capacidad de estos actores institucionales, ésta es muy variada, pero se aprecia que es más limitada en los ámbitos locales. Por otro lado, la propia organización social andina crea condiciones especiales que deben ser valoradas para encontrar la forma en la que se induce la participación efectiva de los productores organizados (comunidades, gremios ganaderos) y de otros actores institucionales (municipalidades, gobiernos regionales, ministerios, ONGs, universidades, etc.).

**Proyectos públicos en ejecución:** El análisis en los países ha revelado que en gran parte de las zonas de interés, se están ejecutando proyectos de desarrollo rural. Será necesario establecer vínculos con ellos para cooperar en las actividades que den origen a las propuestas de política. En algunos casos también puede ser posible obtener recursos de estos proyectos para concretar algunas de las propuestas de acción, como por ejemplo en los casos que administran fondos competitivos y programas de crédito.

**Vínculos con iniciativas privadas de consideración:** con relación a este tema, la información recabada ha sido muy limitada. Ello ocurre en gran medida porque las investigaciones previas no han tomado en cuenta estas iniciativas como medios para contribuir al desarrollo. Se conoce de varias empresas mineras y de la Industria láctea que están desarrollando proyectos en los que hay participación directa de campesinos andinos. Al respecto será necesario recabar información adicional, al nivel de las zonas y espacios locales sobre dichas iniciativas privadas.

**Credibilidad de las Instituciones Públicas:** Las entidades públicas han perdido credibilidad ante las poblaciones locales, y no siempre por falta de capacidad y voluntad de los técnicos. La reducción de recursos y la renuencia a darles a las instituciones del Estado nuevas funciones acorde con los procesos de cambio, han conducido a que se vuelvan inefectivas. Sin embargo, considerando que este es un Proyecto que se compromete con la definición y gestión de políticas, se trabajará con aquellas partes de los ministerios con mayor capacidad y responsabilidad en este campo.

Dado lo expuesto en esta sección, es fundamental el papel de los facilitadores del análisis el diálogo y la concertación para acordar las medidas de política, esta intervención es especialmente necesaria si se reconocen las limitaciones referidas en cuanto a capacidades. En tal sentido las ONGs y universidades han desempeñado un papel importante en el pasado y este puede ser de gran relevancia en el futuro. En la misma forma que CONDESAN cumple el papel de facilitador de la iniciativa andina, el papel de las ONGs y universidades regionales será altamente justificado a nivel nacional y en cada región. Además, se reconoce que en todos los países hay un número importante de personas con capacidad para desempeñar el papel de facilitadores.

Además de esa función específica de facilitar el proceso, se ha considerado que una actividad que tendrá alto rédito en la ejecución del Proyecto es mejorar la capacidad de las organizaciones, especialmente las locales, para ser actores centrales en todo el proceso de instrumentación de las políticas.

## **2. LA PROPUESTA DE PROYECTO REGIONAL**

### **2.1 MARCO DE REFERENCIA**

#### **2.1.1 El problema y la justificación del Proyecto**

La Región Andina representa uno de los espacios geográficos en donde la pobreza rural está más arraigada. Se estima que en promedio la población pobre en las zonas rurales andinas es de alrededor del 70% del total y en algunas provincias de Ecuador, Perú y Bolivia, llega al 80%. La situación es particularmente grave en las zonas alto andinas; sin embargo, dentro de ellas, aquellas donde las crianzas tienen importancia relativa en la economía familiar, se presenta una oportunidad para salir de la pobreza, si se utilizan puntos de entrada adecuados, según las particularidades de cada caso.

El potencial para las actividades pecuarias y otras que se desarrollan en las zonas alto andinas ha sido referido en las secciones previas del documento y se resumen en los siguientes puntos:

- En cuanto a las actividades pecuarias, existe costumbre y arraigo para la crianza. Y en la mayor parte de los casos no hay otras alternativas de producción.
- El aprovechamiento que hacen los rumiantes de los pastos que se desarrollan en las zonas alto andinas no se puede lograr con otras especies.
- La tolerancia de algunas especies (camélidos) a las condiciones de altura y sequía es única.
- Se aprovecha los animales en múltiples formas mientras están vivos, además de la producción de alimentos, incluyendo lana, la provisión de fuerza de trabajo y estiércol.
- El desarrollo de productos elaborados de leche y carne y artesanías a partir de lana y cueros, es un componente importante del ingreso.
- La existencia de puntos de mercado establecidos para los productos pecuarios, y un mercado en expansión para productos pecuarios diferenciados, es una realidad en la organización social andina.

Y en cuanto a las otras actividades rurales vinculadas a la ganadería, como el turismo, la minería y el comercio, también existen oportunidades, especialmente en las zonas con mejor

acceso. Además, casi en todas las áreas alto andinas hay algún potencial para el uso y mejor aprovechamiento de la biodiversidad y la provisión de servicios ambientales.

El aprovechamiento de este potencial está limitado por una serie de condiciones que impiden que se convierta en un dinamizador de las economías locales. Algunas de las limitantes están dadas por los siguientes factores:

- Presencia de enfermedades; deficiente alimentación y manejo reproductivo del ganado, que limita su productividad.
- Limitado desarrollo de las industrias locales, lo cual lleva a su atomización y baja calidad de productos y al limitado poder de negociación para la comercialización.
- Insuficientes vías de comunicación para llegar a los mercados con mayor poder adquisitivo.
- Intermediarios locales que asumiendo el costo de la falta de vías y aprovechando la inexistencia de información, especulan y obtienen los productos locales a precios ínfimos.

Contribuir a mejorar las condiciones de vida en las ZGAA, requiere especialmente de un conjunto renovado de medidas de política de parte de los gobiernos, a nivel nacional y regional y organizaciones locales, que se sustenten en una valoración clara de las realidades locales a fin de superar las limitantes identificadas.

### **2.1.2 La racionalidad para un Proyecto Regional**

Con relación a la presentación de un Proyecto Regional, es importante hacer tres observaciones que deben ser tomadas en cuenta para el análisis de la propuesta.

- Hay elementos comunes a los tres países y que por lo tanto se pueden lograr importantes economías de escala en la generación y difusión de información y en las acciones de apoyo a las iniciativas nacionales. Por otro lado, hay varias medidas de política que deben tomarse como parte de acuerdos regionales o por lo menos bilaterales, y el Proyecto facilitará tales acciones.
- Este tipo de iniciativa tiene varios niveles de acción, el regional andino, nacional, regional y local, ofrece una oportunidad para la sinergia en las medidas de política. Estos cuatro niveles a su vez tienen implicaciones para el gran número de acciones a considerar y por otro lado permiten reducir los costos administrativos, minimizando las instancias y procesos burocráticos y hacer más eficiente la cooperación.
- Considerando sus economías de escala, el Proyecto puede ser atractivo para ser financiado con el aporte de varios organismos. Esto por una lado aumenta la factibilidad de conseguir suficientes recursos; dando la oportunidad de que los donantes pueden tener más interés en determinado país, zona o componente del Proyecto. En tal sentido el Proyecto debe ser valorado como un mecanismo facilitador de la cooperación interagencial que se orienta hacia un mismo propósito, reducción de la pobreza en la región alto andina.

### 2.1.3 Consideraciones para el diseño del Proyecto

A partir del diagnóstico de las condiciones vigentes en los países y el estado de las políticas (resumido en la sección 2 del documento), a continuación se presentan seis consideraciones tenidas muy en cuenta en el diseño del Proyecto. Ellas constituyen un marco de referencia que le da sustento a esta iniciativa, pues fueron identificados como factores críticos cuando se realizaron los estudios nacionales y en los talleres de discusión.

- **Las particularidades de cada ZGAA.** Ello es de singular importancia, pues estas zonas tienen características que por un lado crean condiciones estructurales y por otro explican porque se han establecido tanto las actividades pecuarias. Se reconoce las diferencias entre ecosistemas, así como las condiciones de acceso y los elementos culturales. Por otro lado la gran diversidad ofrece una gran oportunidad para singularizar espacios particulares de acuerdo a sus atributos.
- **La importancia relativa de las diferentes crianzas.** Se reconoce que esta importancia relativa de especies es muy variada, aunque en algunos casos hay dominancia de algunas (como los camélidos en las regiones del sur del Perú) o sistemas (como la lechería en el Ecuador), pero en todos los casos las crianzas constituyen el rubro más importante en la economía de las familias de menores ingresos. Además, la ganadería no es la única actividad productiva al nivel de predio; en algunos casos se tienen cultivos y parte del ingreso familiar se genera en muchos casos, con trabajo fuera del predio.
- **La estrecha relación entre la pobreza y la tenencia y aprovechamiento de las crianzas.** Ello constituye un factor crucial en la economía andina y explica por un lado porque entre quienes tienen animales, la situación de pobreza es menos severa y además ofrece la puerta de entrada para definir medidas que permitan resolver las condiciones encontradas. Sin embargo, también se reconoce que la tenencia de animales por razones culturales, a veces aferra a las familias a los territorios en donde las posibilidades de salir de la pobreza son muy escasas; debiendo en tales casos optarse por alternativas.
- **No siempre se va a encontrar la solución a la pobreza dentro de los predios, ni siempre en la ganadería y sus industrias relacionadas.** En muchos casos los ingresos familiares se complementan con trabajo migratorio temporal hacia zonas aledañas, especialmente en las minas y en actividades de comercio. El turismo ya ofrece en algunos casos ingresos complementarios y en otros tiene un potencial atractivo. Esto implica que el diseño del Proyecto se tenga una visión mas amplia en cuanto al desarrollo de las zonas en consideración.
- **La organización social tiene mucha influencia en la forma en la que se conducen las actividades pecuarias.** La organización social ya establecida, como por ejemplo, las comunidades y las ferias ganaderas, ofrecen puntos de entrada para el dialogo y la concertación y para promover iniciativas de negocios y acciones para extender el conocimiento. Más aun, las organizaciones comunales y municipales en los Andes deberán tener una participación plena en la generación de medidas de política para acción local, regional y nacional.

- **La forma en que se enganchan los productores con la dinámica de los mercados.** Por un lado, se reconoce que los productos pecuarios andinos y los servicios ambientales que se pueden ofrecer confrontan un mercado en expansión, pero por otro lado se ha destacado la importancia de articular los productores a las cadenas de formación de valor y reducir los costos de transacción.

Estas seis consideraciones representan factores críticos que deben tomarse muy en cuenta para definir la estrategia operativa del Proyecto

## **2.2 OBJETIVO Y ALCANCES DEL PROYECTO**

### **2.2.1 El Proyecto como Mecanismo de Preinversión**

El Proyecto tendrá como fin contribuir a la generación e instrumentación de medidas de política<sup>10</sup> para el desarrollo de la ganadería como una forma directa de reducir la pobreza en dichas regiones. Para ello el Proyecto se define como un mecanismo facilitador de que se concreten medidas que se traduzcan en la provisión de servicios básicos y aumento de la productividad (de las personas, los recursos y los animales) y que permitan generar capacidades, reducir costos de transacción y atraer inversión privada a dichas regiones y así generar empleo, productos de valor agregado y participación en forma competitiva en los mercados nacionales e internacionales. También se tomará muy en cuenta las medidas de política que contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria familiar en dichas zonas.

Este Proyecto debe concebirse, por lo tanto, como un mecanismo de preinversión. En tal sentido, se anticipa que por cada millón de dólares que se invierte en el Proyecto en calidad de donaciones, se dará origen a inversiones públicas y privadas sustantivas, de un monto por lo menos cien veces mayor. Es decir, que si el Proyecto desarrolla acciones por valor de 4 millones de US\$, en cuatro años se lograrán inversiones por lo menos por US\$ 400 millones. Esto ocurrirá así porque uno de sus productos principales es la generación de propuestas de proyectos de inversión pública para ser financiados con recursos de presupuesto regular o de endeudamiento; y debe dar origen a la atracción de inversiones privadas. Será por lo tanto de interés de la banca multilateral y de los organismos bilaterales, y las empresas privadas transnacionales (especialmente las vinculadas a la actividad pecuaria y la minería alto andina) que el Proyecto se ponga en ejecución a la brevedad posible y que logre su cometido.

La otra dimensión de este Proyecto como preinversión, es que apoyará el fortalecimiento de capacidades locales, pues se ha demostrado que dichas capacidades son limitadas pero son esenciales para aprovechar los recursos de inversión pública; para ser contraparte efectiva a las inversiones privadas y para desarrollar acciones locales de responsabilidad propia. Esta preinversión ha sido casi siempre soslayada y ha dado como resultado la falta de sostenibilidad de las acciones de cooperación y de los resultados que con tanto entusiasmo se lograron con proyectos de inversión pública y recursos de donación.

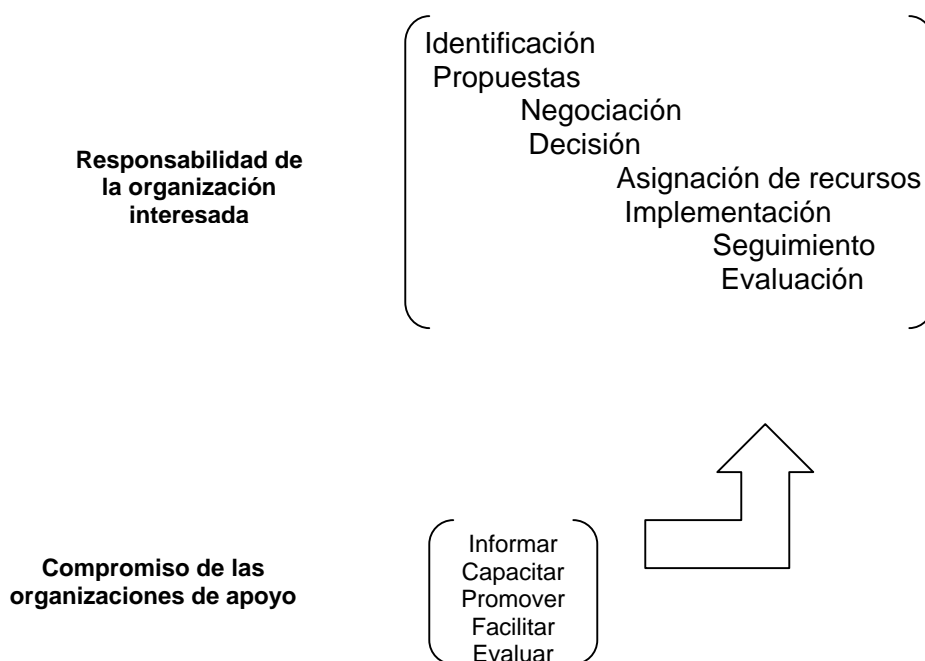
El Proyecto se ha concebido con un entendimiento claro de que es lo que toma pasar del reconocimiento de un problema; convertirlo en una idea y en una propuesta de acción, e implementarla en forma efectiva. En tal sentido es importante diferenciar las responsabilidades

---

<sup>10</sup> Las medidas de política se refieren a decretos, leyes y proyectos, que se traducen en un marco regulatorio, asignación de recursos y acciones en el terreno.

de los beneficiarios y la de los facilitadores del proceso. La secuencia está claramente especificada en la Figura 1.

**Figura 1. Etapas y responsabilidades en la instrumentación de políticas**



## 2.2.2 Propósito

El **propósito** del Proyecto es contribuir a que en las zonas alto andinas incluidas se mejoren las condiciones de vida, especialmente entre la población rural más pobre que ahora depende de la ganadería. Tales mejores condiciones de vida se refieren a que desarrollando la ganadería se de una mayor generación de ingresos netos, alimentación y nutrición de mejor calidad y mejores condiciones ambientales. Los indicadores específicos serán definidos en relación a estos tres criterios de calidad de vida relacionados con el Proyecto. Es importante anotar que la calidad de vida depende de muchos otros factores y aquí se están incluyendo solamente aquellos alcanzables de acuerdo al propósito del Proyecto.

## 2.2.3 Objetivo General y Objetivos Específicos

Dado el propósito antes referido, el **objetivo general** del Proyecto es generar y lograr la instrumentación de políticas concretas que contribuyan al desarrollo de la ganadería y las industrias relacionadas, en las zonas alto andinas incluidas. Es posible que las medidas que se logren tengan influencia también en otras zonas<sup>11</sup>, sin embargo la atención se concentrará en

<sup>11</sup> Es posible que algunas medidas que se logren gracias la acción del Proyecto tengan impacto en otras regiones, por ejemplo si se consiguen mejores condiciones de acceso a determinado mercado o si se pone en práctica un programa nacional de sanidad.

las zonas identificadas. En el análisis de impacto del Proyecto se tomará en cuenta este aspecto.

Los **objetivos específicos** del Proyecto son cuatro:

1. **Identificar problemas críticos, restricciones y oportunidades** que pueden superarse (o aprovecharse) por la vía de medidas de política (normas, proyectos, acciones locales, etc.) que creen condiciones favorables para la innovación, inversión privada (de múltiples actores) y mejores negocios en ganadería y actividades relacionadas, que beneficien a la población más pobre.
2. **Proponer las medidas de política** específica que resuelvan la situación encontrada, asegurando que en cada caso se ofrece la recomendación concreta, las actividades que hay que instrumentar, especificación de resultados esperados, los costos, requerimientos de recursos y superación de capacidades para tomar la acción pertinente.
3. **Apoyar la gestión de recursos** que permitan que las acciones propuestas se pongan en práctica. Es importante anotar que el Proyecto no tendrá responsabilidad en la ejecución de las medidas que se conviertan en proyectos o acciones locales, pues ni FAO ni CONDESAN tienen responsabilidad o competencia para tales fines.
4. **Dar seguimiento a las medidas instrumentadas** y evaluar el impacto que se logra con su aplicación e informar a las autoridades nacionales, CONDESAN y FAO sobre los logros alcanzados.

Es oportuno recordar que este Proyecto Regional es una instancia de apoyo a un proceso y no es responsable de ejecutar las acciones que se definen y acuerdan como parte de ese proceso. Tales acciones son de competencia de las instancias nacionales, regionales y locales públicas, gremiales, municipales, comunales y de la empresa privada.

Más adelante se explica lo pertinente a las prioridades del Proyecto, en cuanto a zonas y áreas de acción. También debe anotarse que en el Programa Operativo Anual del Proyecto, será necesario asignar recursos para cumplir con nuevos compromisos de apoyo a las actividades zonales, regionales y nacionales, en la medida que se va ampliando la cobertura (en función de los recursos que se obtengan)

## **2.3 ACTIVIDADES Y PRODUCTOS ESPERADOS**

### **2.3.1 Las actividades del Proyecto**

Las **actividades** del Proyecto que le permitirían alcanzar los objetivos intermedios, el objetivo general y el propósito, se definen a continuación. En cada caso habrá sub actividades a nivel andino, nacional, regional y zonal o locales. En el Proyecto no se definen actividades regionales. Ellas serían definidas una vez acordadas las regiones y las zonas dentro de cada y obtenidos los recursos necesarios.

1. **Sensibilización y Difusión de información.** Esta actividad captará y difundirá información (*extensión del conocimiento*) y permitirá crear conciencia y ganar personas y entidades nacionales e internacionales comprometidas con los principios y objetivos



del Proyecto; y especialmente lograr compromisos para el aporte de fondos. Esta actividad recibirá más atención en la fase inicial, aunque se anticipa que se mantenga en forma continua.

2. **Gestión de Recursos.** Esta actividad consisten en la presentación del Proyecto a organismos internacionales, agencias bilaterales y los gobiernos, para obtener financiamiento para la ejecución del Proyecto, especialmente para el Fondo Operativo que se discute en el acápite 4. Esto podría requerir la preparación de propuestas específicas en función de las preferencias de las entidades consultadas; y debe ejecutarse a lo largo de la vida del Proyecto, con el propósito de incrementar los recursos del proyecto en forma continua.
3. **Fortalecimiento de la Capacidad de las Organizaciones.** Esta actividad permitirá que en cada caso donde se identifican problemas y oportunidades que vayan a ser atendidas por el proyecto, se apoye a la organización regional de contraparte y local (regional o zonal) que hace la solicitud de apoyo. Este fortalecimiento de capacidad se hará por medio de la capacitación y desarrollo de procedimientos que la conviertan en un período relativamente corto, en una contraparte efectiva para participar en las siguientes actividades. Esta actividad podría desarrollarse para atender a varias organizaciones en forma simultánea en cada región.
4. **Fondo Operativo** El Fondo Operativo será administrado por CONDESAN y las entidades nacionales de enlace, para responder a las necesidades expresadas por las organizaciones que solicitan apoyo para la instrumentación de políticas o la preparación de proyectos. Los recursos del Fondo se administrarán de acuerdo a un reglamento y permitirán:
  - Realizar en cada caso el diagnóstico de problemas y oportunidades;
  - Concertación de las propuestas, y preparación de proyectos
  - Apoyo a la negociación y obtención de recursos.

Este fondo funcionará sobre las bases de un fondo competitivo, sin embargo se tomará en cuenta experiencias previas para asegurar que los recursos fluyen hacia las organizaciones mas necesitadas. Para ello se dará atención especial al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones.

El Fondo Operativo tendría dos componentes:

- A) Un fondo destinado a financiar iniciativas concretas de instrumentación de políticas de impulso a las cadenas productivas ganaderas de Zonas Altoandinas, y
- B) Un fondo de financiamiento para apoyar el análisis, diálogo y divulgación de políticas relacionadas al tema (talleres, encuentros, estudios).

Es deseable que ambos componentes sean complementados con el aporte de las instituciones involucradas de los sectores público y privado.

Se estima que los aportes del Proyecto pueden ser en promedio de US\$ 10,000 en el caso de que sean iniciativas locales; US\$ 25,000 en el caso de que sean regionales;

US\$ 50,000 en el caso de que sean nacionales; y US\$ 75,000, en el caso de que sean a nivel Andino, de los tres o más países.<sup>12</sup>

5. **Administración del Proyecto.** Esta actividad permitirá la conducción integral del Proyecto en sus componentes Andino y nacionales. Al nivel Andino se tendrá una **Unidad Ejecutora** con sede en CONDESAN y al nivel nacional, se tendrá una **Unidad de Enlace Nacional** en el ente que se seleccione como ejecutor o enlace nacional. Las funciones de CONDESAN y de los entes nacionales en cuanto a la administración se presentan más adelante.
6. **Seguimiento y Evaluación de Impacto:** Con el propósito de monitorear el avance en la ejecución de actividades el logro de productos y el alcance de los objetivos, CONDESAN hará un seguimiento de las acciones que desarrolla el Proyecto a través de las actividades antes referidas. Este sistema deberá estar continuamente enlazado al sistema que administre cada uno de los entes nacionales y sus contrapartes regionales dentro del respectivo país.

El Proyecto se ha organizado en torno a estas seis actividades, con las siguientes consideraciones: La lógica secuencial en la organización del Proyecto; el posible interés de algunas agencias en aspectos particulares, (por ejemplo ampliar el Fondo Operativo en determinada zona o asumir el componente de fortalecimiento de las organizaciones); y facilitar la ejecución en todos los niveles en los que actúa el Proyecto.

### 2.3.2 Los Productos del Proyecto

Los **productos** que se generan de cada actividad se resumen a continuación:

1. **Sensibilización y Difusión de información.** Un número relevante de personas e instituciones en los países aportan y comparten información, conocen de la iniciativa, se comprometen a participar en el Proyecto y aportan recursos para su ejecución; en función de sus intereses y función que cumplen a nivel nacional e internacional.
2. **Gestión de Recursos.** Se logra la captación de recursos que permitan ampliar el ámbito de cobertura del proyecto a más zonas en cada país o dentro de las mismas zonas con atención a más iniciativas.
3. **Fortalecimiento de la capacidad de las Organizaciones** Las organizaciones dan muestras de tener capacidad para la gestión, y para adquirir compromisos en la instrumentación de las medidas que resuelven los problemas de sus asociados, de acuerdo a *estándares de capacidad organizacional y de gestión*, que serán elaborados por el Proyecto.

---

<sup>12</sup> A continuación se exponen algunos ejemplos de estas iniciativas. Una iniciativa local puede tratarse de la elaboración de un proyecto de construcción de un centro de acopio de lana, en donde además se haga la selección y la negociación con compradores de fuera de la zona, o alternatively un proyecto para construir una planta quesera. Un proyecto regional, podría referirse a un programa de sanidad que permita la eliminación de parásitos de los ovinos y camélidos en un ámbito suficientemente amplio y durante el tiempo necesario para asegurar la erradicación. Una iniciativa nacional puede ser la apertura de una oficina de promoción de negocios de uno de los países en Europa para atraer inversionistas. Una iniciativa regional andina puede ser la elaboración, negociación y puesta en ejecución de un acuerdo comercial entre los tres países para limitar las importaciones de leche en polvo desde países que subsidian las exportaciones, lo cual contribuye al deterioro de los precios domésticos.

4. **Fondo Competitivo.** Se han asignado recursos en forma eficiente para atender las solicitudes de las organizaciones, y se ha logrado que obtengan las decisiones de política y los recursos que les permiten resolver los problemas y aprovechar las oportunidades. Los reportes respectivos de resultados e impacto serán preparados de acuerdo a las normas que para tal fin preparará el Proyecto.
5. **Administración del Proyecto** Se logrará que todas las actividades del Proyecto se realicen en forma coordinada y eficiente, incluyendo los aspectos financieros, desembolso de fondos a los entes nacionales y administración de los mecanismos de control interno.
6. **Seguimiento y Evaluación de impacto:** Se dispone de un sistema que permite obtener información continua de las principales actividades del proyecto en todos los niveles y producen Informes trimestrales de Seguimiento y Evaluación. Para uso de las entidades que respaldan el Proyecto.

## 2.4 LOS PUNTOS DE ENTRADA

Los **puntos de entrada** para la concretización de las actividades del Proyecto a los cuatro niveles (andino, nacional, regional y local), incluyen múltiples oportunidades que se tratará de encontrar en cada espacio en el que se trabaje. Estos puntos de entrada incluyen:

- El acelerado crecimiento del mercado para productos del sector pecuario, y especialmente en algunos nichos para productos especiales;
- El interés de los gobiernos por enfatizar y desarrollar capacidades en las organizaciones comunales y gobiernos locales;
- El interés de los productores, las comunidades y organizaciones gremiales locales por ser partícipes de las cadenas de formación de valor;
- La existencia ampliamente extendida de ferias campesinas y ganaderas en donde se congrega la población interesada en concretar negocios de dimensión temática diversa;
- Las relaciones comerciales y laborales entre las partes altas de la sierra y los valles interandinos y poblados;
- La existencia de proyectos regionales y locales, con financiamiento externo, en los que existen fondos competitivos que se pueden acceder para apoyar las iniciativas regionales y locales, si se preparan proyectos de calidad;
- El interés de las empresas transnacionales mineras, lácteas y otras por asumir una responsabilidad social y ambiental más genuina;
- La motivación creciente a nivel internacional por las áreas de montaña, el agua y por la creación de programas de dimensión considerable para la provisión de servicios ambientales, en especial el manejo de escorrentías, el secuestro de Carbono y el manejo de la biodiversidad.
- La existencia de redes de información como INFOANDINA, RIMANCHIK y otras, en las que se comparte conocimiento sobre los temas del desarrollo campesino andino, los asuntos ambientales y otros relacionados;
- La existencia de una red de centros de investigación, universidades y entidades privadas miembros de CONDESAN que comparten interés, compromisos y responsabilidades en cuanto al desarrollo andino;

- El interés de los organismos financieros internacionales, multilaterales y bilaterales, por apoyar iniciativas efectivas de combate a la pobreza y la recuperación de la calidad de los recursos naturales<sup>13</sup>.

Una forma de concretar las acciones del Proyecto, aprovechando los *puntos de entrada* es, por ejemplo, apoyando a las organizaciones locales para preparar proyectos que se presenten a consideración de los fondos competitivos de los proyectos con financiamiento, como en el caso de INCAGRO en el Perú. Otra forma puede ser facilitando el diálogo y la concertación con las empresas lácteas transnacionales para que instalen centros de acopio de leche en zonas con potencial, como por ejemplo los que se han creado en Ecuador con apoyo de la AGSO o los establecidos en Cajamarca, Perú con la Nestlé. Un tercer ejemplo de entrada puede ser si el Proyecto facilita una rueda de negocios para productores de lana de alpaca de Perú y Bolivia, con el apoyo de la Unión Europea y empresas de la industria textil de los países comunitarios. Los ejemplos sobre posibles iniciativas son de gran abundancia. En tal sentido el Proyecto será altamente innovador y construirá sobre experiencias ya vividas en la región.

## 2.5 ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

### 2.5.1 Las etapas del Proyecto

En la **primera etapa**, de inicialización del Proyecto, que dura aproximadamente un año, desde octubre del 2003 y hasta setiembre 2004, se da especificidad a la naturaleza de las relaciones entre ganadería y pobreza en las ZGAA en regiones específicas y en ellas se establece el enlace con organizaciones que más adelante tendrían participación en la generación e instrumentación de las políticas. También durante este período se concretan los compromisos de apoyo de los gobiernos y aportes financieros de la comunidad internacional para apoyar esta iniciativa. La gestión de recursos se desarrollará en forma continua, durante la vida del Proyecto y de la efectividad con la que se cumpla, depende la cobertura del Proyecto.

Durante la **segunda etapa**, prevista inicialmente para tres años, se ejecutará el Proyecto en pleno, con dos consideraciones. Primero, enfocándolo a la generación de propuestas de proyectos nacionales, regionales o locales y asuntos de política en los que es factible lograr decisiones rápidas y en los que se anticipa mayor impacto. Y segundo, actuando en aquellas regiones en las que se coincida con el interés de los gobiernos y los donantes. En una tercera fase se podrían incorporar los otros países andinos.

### 2.5.2 Los niveles de gestión

La organización para la ejecución del Proyecto considera cuatro niveles de acción, el andino, el nacional, el regional y el local o zonal, como se indica en la Figura 2. En cada uno de estos niveles se han definido responsabilidades específicas y funciones con relación a la ejecución de las actividades del Proyecto.

Con relación a este tema, en la etapa inicial del Proyecto, que se extiende hasta Octubre del año 2003, CONDESAN logrará acuerdos con las entidades nacionales seleccionadas, a fin de que se comprometan en el cumplimiento de las funciones aquí expuestas y las tareas

<sup>13</sup> Incluye por lo menos cien proyectos ejecutados por los países andinos con financiamiento del Banco Mundial, BID, CAF, FIDA y la cooperación de la Unión Europea y países europeos y de Asia.

correspondientes, en la medida que se logre captar recursos externos complementarios a los que ellas aportan. Por otro lado, estos compromisos serán una condición *sinequanon* para iniciar la gestión de recursos externos

**Figura 2. La Organización y funciones de las diferentes instancias**

NIVEL	ENTIDADES	FUNCIONES
ANDINO	CONDESAN FAO CAN CAF	Informar Capacitar Promover Proponer Financiar
NACIONAL	Enlace Nacional MINAG Gremios Pecuarios Minist. Economía y Desarrollo Ministerio Bienestar Social Promotor de Inversiones	Informar Capacitar Promover Proponer Negociar Ejecutar
REGIONAL	Gobierno Regional Municipalidades Gremios Pecuarios Proyectos Especiales ONG	Capacitar Proponer Negociar Financiar Ejecutar
LOCAL	Municipalidad Comunidad ONG	Proponer Negociar Ejecutar

### **2.5.3 Funciones de CONDESAN<sup>14</sup>:**

- Dirigir y coordinar la ejecución del Proyecto en el ámbito regional, asumiendo el compromiso de apoyar todas las actividades que se realizan al nivel de cada país y, a través del ente nacional correspondiente, las acciones en el ámbito zonal.
- Gestionar y lograr el aporte de recursos que permitan las acciones del Proyecto.
- Definir los manuales y normas para la administración del Fondo.
- Desarrollar y difundir entre las entidades asociadas nacionales y zonales, las metodologías para el diagnóstico, generación de propuestas, estrategia de negociación y obtención de información para el seguimiento y evaluación. Al respecto es importante reconocer que todas las actividades tienen un vínculo estrecho desde lo zonal hasta lo nacional y regional.
- Supervisar y evaluar todas las actividades que se realizan al nivel de cada país y, a través del ente nacional correspondiente, las acciones en el ámbito zonal.
- Mantener un sistema de información sobre asuntos de interés para todas las entidades nacionales y zonales que participan en el proyecto (el cual puede ser incorporado como un componente especial de INFOANDINA)
- Orientar a las entidades nacionales y zonales sobre oportunidades de financiamiento que les permitan concretar las iniciativas propuestas y respaldarlas con opinión ante tales fuentes de financiamiento.

### **2.5.4 Funciones de la Entidad Ejecutora Nacional:**

- Establecer los nexos de cooperación del proyecto con entidades y proyectos nacionales que persiguen objetivos similares y en especial en las zonas donde hay confluencia.
- Apoyar a las entidades regionales y zonales para que sus propuestas se den en el marco de iniciativas nacionales de desarrollo, que se aúnen esfuerzos y que se establezca sinergia para la acción.
- Administra el Fondo en su componente nacional y apoyar con recursos del Fondo las iniciativas regionales y zonales en la elaboración de proyectos y gestión de políticas que deben decidirse al nivel central, usualmente en la capital del país.
- Generar, con recursos del Fondo, propuestas de proyectos y políticas que son de interés nacional, pero que tendrán influencia directa en las zonas donde desarrolla sus actividades el Proyecto.
- Participar en las acciones de seguimiento y evaluación, recabando los informes zonales e emitiendo un informe nacional.

---

<sup>14</sup> En el anexo se presenta una descripción de CODESAN y una relación de las organizaciones identificadas en cada país, las cuales podrían ser consideradas como ente de enlace nacional y miembros de la comisión nacional para la ejecución del Proyecto.

### **2.5.5 Funciones de las organizaciones regionales de enlace:**

- Promover el Proyecto en el ámbito regional, y orientar la generación de propuestas de políticas y proyectos a nivel regional y local.
- Participar en la organización y conducción de las actividades de capacitación para el fortalecimiento de las organizaciones que presentan propuestas.
- Asumir responsabilidad directa por la supervisión de los proyectos que se concretan como resultado de dichas actividades e integrarse al sistema de seguimiento y evaluación creado por el Proyecto

En forma complementaria a la acción de CONDESAN, considerando que esta iniciativa es parte de un esfuerzo global, este Proyecto se ejecutará en estrecha relación con los otros proyectos regionales dentro de la iniciativa *ProPoor*.

### **2.5.6 Funciones de la Dirección de Ganadería de la FAO con relación al proyecto:**

- Apoyar a CONDESAN en el desarrollo de metodologías, facilitando el intercambio de experiencias con los otros proyectos regionales.
- Apoyar a CONDESAN en la gestión de fondos para ampliar la cobertura del Proyecto a otras zonas o a mas acciones dentro de las mismas zonas.
- Respaldar esta iniciativa ante los gobiernos de los países andinos para que se tome conciencia de su relevancia y se tomen las medidas que surgen del proyecto.

Esta estrategia operativa simple, debe tratar de mantenerse para poder ejecutar el proyecto haciendo el mejor uso de recursos. La creación de Comisiones, nacionales, zonales es un punto a considerar. Sin embargo, debe reconocerse también que tales instancias no siempre son eficientes y se tornan en traba burocráticas y costos innecesarios.

## **2.6 OTROS ASUNTOS OPERATIVOS**

### **2.6.1 Red de Consultores**

Para atender las necesidades de las organizaciones locales o regionales en cuanto al apoyo que requieren para la capacitación, y la generación y negociación de propuestas de proyectos y medidas de política, el Proyecto contará con una de Red de Consultores regionales y locales. Ellos serán contratados por el Proyecto para cumplir tareas específicas en períodos cortos de tiempo (no mayor de tres meses), siempre que las organizaciones interesadas asuman compromisos de aportar fondos de contraparte.

### **2.6.2 Comités de Gestión**

Considerando la importante participación que tendrán las diversas agencias internacionales que contribuirán recursos al Proyecto, se ha concebido un **Comité Directivo** conformado por un representante de cada una de las agencias que aporten recursos al proyecto El Comité

ofrecerá a CONDESAN los lineamientos generales para la orientación del Proyecto; recibirá informes trimestrales de la gestión del Proyecto y emitirá opinión sobre el mismo y se reunirá una vez al año para evaluar los resultados alcanzados.

Con el propósito de tener instancias de orientación y respaldo profesional para la conducción del Proyecto este contará con **Comités Consultivos**. El primero se establecerá para el Proyecto en su conjunto, en calidad de **Comité Consultivo Andino**. Además, en cada país se creará un **Comité Consultivo Nacional**.

Las funciones específicas de cada comité consultivo serán definidas con posterioridad, pero su misión básica es ofrecer orientación para el mejor desempeño del Proyecto. Recibirán información mensual sobre el avance del Proyecto y podrían ser convocados dos veces al año para análisis integral de las acciones desarrolladas.

Se anticipa que los comités consultivos estén conformadas por unas cinco personas en cada caso; las cuales deberán ser seleccionadas en mérito a sus capacidades, relaciones institucionales e influencia en decisiones de alto nivel.

En cada país se establecerá también la **Comisión Nacional de Gestión del Proyecto**. Su responsabilidad será servir de puente entre las organizaciones que presentan propuestas de políticas y proyectos y las entidades gubernamentales responsables de tales medidas. Esta Comisión Nacional estará integrada por representantes de cinco entidades cuyo quehacer está directamente vinculado a los objetivos del Proyecto. Se anticipa que estas entidades sean el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Presidencia o de Bienestar Social; el gremio de más alta jerarquía en el sector ganadero; un centro académico de excelencia, y una ONG de prestigio que sería la que entidad nacional de enlace.

### 2.6.3 Criterios para la atención de solicitudes

Sin perjuicio que este tema será abordado con detenimiento en el Reglamento para la administración del Fondo, se adelanta que los criterios para definir cuales tipos de solicitudes recibirán mayor atención, son los siguientes.

En cuanto a las regiones y zonas:

- Evidencia clara de un interés local por participar en la solución del problema o aprovechamiento de una oportunidad;
- Presencia de Proyectos e instituciones que están desarrollando acciones en ese ámbito, y que tienen interés en apoyar la solución del problema identificado
- Interés de empresas privadas por hacer negocios en la zona referida
- Condiciones de entorno razonables como para ser un factor positivo que aliente la iniciativa a emprenderse.
- Existencia de *puntos de entrada* que faciliten el quehacer del Proyecto

En cuanto a los problemas y oportunidades:

- Problemas concretos que tienen soluciones factibles en un período razonable de tiempo
- Situaciones en las que es evidente que la participación ciudadana es medular para resolver la condición prevaleciente



- Posibilidades de negocios en los que, por lo menos a primera vista, revelan que los campesinos tienen una oportunidad

Además de los aspectos pertinentes a la prioridad, el reglamento especificará todo lo que concierne a procesos, montos, regulaciones sobre aportes de contraparte, etc.

## **2.7 LAS ORGANIZACIONES RESPONSABLES**

### **2.7.1 CONDESAN**

El Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN) es una entidad que agrupa a varias organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales que comparten la misma visión y enfoque para lograr el desarrollo de la región. Sus actividades se sustentan en los principios de la cooperación con miras a aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos.

El trabajo se realiza en los países Andinos (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y en Chile y Argentina. En todos ellos se mantiene una relación continua con organizaciones de enlace asociadas al consorcio.

Su objetivo es crear capacidad para conducir investigaciones que generen propuestas de solución a los problemas que limitan el desarrollo sostenible en la región. En el ejercicio de sus actividades, CONDESAN ha logrado productos importantes que han permitido impacto destacado en la generación de conocimiento y en las decisiones de política.

CONDESAN combina el enfoque del trabajo localizado en sitios piloto con las acciones de cobertura regional andina. En el primer caso se apoya iniciativas locales con un claro entendimiento y respeto por las condiciones socioeconómicas locales. En el segundo se abordan aspectos de política y acciones estratégicas que generan beneficios para todos los países en asuntos específicos.

Sus actividades se realizan en los campos de la investigación multidisciplinaria, la capacitación, la facilitación del debate y la difusión de información. En este último campo CONDESAN administra INFOANDINA, la red más extensa y completa sobre el desarrollo sostenible en la región andina.

### **2.7.2 Organizaciones Nacionales y Locales**

En el ámbito nacional es necesario identificar una entidad que asuma la responsabilidad de conducir el Proyecto, de acuerdo a las funciones arriba referidas. Dadas las funciones se ha considerado que algunos de los atributos de esta entidad son: capacidad técnica y para la gestión de proyectos; prestigio y credibilidad; interés en el Proyecto, al punto que asuma compromisos de aportes de contrapartida, por lo menos en especies. En la actualidad CONDESAN está en proceso de identificar la entidad más idónea para estos fines.

En forma similar CONDESAN y la entidad nacional seleccionada escogerán a las entidades regionales que servirán de enlace para la ejecución del Proyecto. Sus atributos deben ser similares pero en el ámbito de la región en la cual se desempeñan.

Aun no se dispone de una valoración de capacidades de las organizaciones. Entre las organizaciones referidas en el cuadro C. del Anexo, varias de ellas designaron a personas que participaron en los talleres nacionales. En dicha ocasión expresaron gran motivación por ser partícipes en el Proyecto, pero no se definió como se lograría tal participación

## 2.8 RECURSOS DEL PROYECTO

- Los recursos requeridos por el Proyecto, se destinan a dos componentes básicos, la administración del proyecto, y el Fondo de Operación. La administración del Proyecto se refiere al *Hub Central* en CONDESAN y a las unidades ejecutoras en cada país. En cuanto a los Costos de Administración del Proyecto, estos se muestran en la parte superior del Cuadro 3, e incluyen personal, viajes, comunicaciones, oficina y servicios de información de la Red. Las tareas de administración son las que se han referido en la sección 2.7. El estimado inicial del Costo Administrativo del Proyecto es de US\$ 400,000 por año
- El Fondo Operativo se refiere a los recursos que se destinarán para apoyar los requerimientos de las organizaciones, con Consultores regionales y locales, talleres internos, viajes, viáticos, etc.
- El Fondo Operativo tendría dos componentes: A) Un fondo destinado a financiar iniciativas concretas de instrumentación de políticas de impulso a las cadenas productivas ganaderas de Zonas Altoandinas, y B) Un fondo de financiamiento para apoyar el análisis, diálogo y divulgación de políticas relacionadas al tema (talleres, encuentros, estudios). Es deseable que ambos componentes sean complementados con el aporte de las instituciones involucradas de los sectores público y privado.
- Se estima que las intervenciones del Proyecto pueden tener un costo promedio de US\$ 10,000 en el caso de que sean locales; US\$ 25,000 en el caso de que sean regionales y US\$ 50,000 en el caso de que sean nacionales.
- Dado que el costo administrativo es más o menos fijo, será necesario que el Proyecto genere una demanda anual por servicios de alrededor de unas treinta intervenciones locales; unas diez regionales y unas cinco nacionales. La suma de lo cual requeriría un Fondo Operativo anual de por lo menos US\$ 800,000

**Cuadro 7. Presupuesto del Proyecto (4 años) (miles US\$)**

<b>Actividad</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Difusión de Inform. y Motivación	250	200	150	100	700
Fortalecimiento de Organizaciones	50	150	200	200	600
Fondo Operativo	-	450	650	900	2000
Administración	100	150	150	150	550
Seguimiento y Evaluación	-	50	50	50	150
<b>Total</b>	<b>400</b>	<b>1000</b>	<b>1200</b>	<b>1400</b>	<b>4000</b>

## **2.9 RESULTADOS E IMPACTO ESPERADO**

### **2.9.1 Resultados Esperados**

Los resultados esperados del Proyecto se resumen en los siguientes cinco grupos, sin embargo las magnitudes referidas son tentativas y variarían en función de la cuantía de los recursos que se obtengan para el Proyecto. Los resultados serían los siguientes:

- Reorientación de las políticas nacionales, y acuerdos entre los países para crear mejores condiciones de entorno que favorezcan las condiciones de vida en zonas alto andinas.
- Incorporación de los asuntos pecuarios en las agendas de desarrollo regional en las regiones seleccionadas de los tres países.
- Fortalecimiento de la capacidad de concertación y gestión de por lo menos 100 organizaciones con responsabilidades en ámbitos regionales y locales.
- Concretar proyectos de inversión pública que beneficien por lo menos a 50 zonas en la mayor parte de las regiones y por un monto de 300 millones de US\$.
- Concretar co-inversiones privadas entre productores, empresas locales y empresas externas, que creen oportunidades en por lo menos 30 zonas, y por un monto de por lo menos 100 millones de US\$.

### **2.9.2 impacto Esperado**

El **impacto esperado** de estos resultados del Proyecto se apreciaría en los siguientes aspectos:

- Aumento del empleo entre la población inmediatamente vinculada a la actividad pecuaria y a las otras actividades productivas y de servicios que se desarrollen como resultado de las acciones del Proyecto.
- Mejora de la productividad en las especies pecuarias, y en la calidad y valor agregado de los productos, que se generen en las unidades de producción que han sido partícipes del Proyecto.
- Cambios positivos significativos en el ingreso de las familias de productores, agroindustrias y empresas de insumos y servicios que participaron en las actividades apoyadas por el proyecto.
- Mejora de la calidad de los recursos naturales en las zonas donde se han desarrollado acciones apoyadas por el proyecto.

Para cada uno de estos aspectos, se definirán las variables y los indicadores específicos, de modo que en cada caso se registren los parámetros iniciales y se puedan valorar los cambios positivos alcanzados. La obtención de toda esta información será posible gracias al funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación.

### **2.9.3 Riesgos del Proyecto**

Si bien el proyecto surge dentro del marco de un gran optimismo, y voluntad de las entidades nacionales, de CONDESAN y la FAO, es importante prever que las acciones de cooperación, de gestión pública y de la actividad privada, se desarrollan en un ámbito de elevada incertidumbre. Algunos de los factores que exponen el Proyecto al riesgo de no alcanzar sus objetivos y resultados son los siguientes.

**Desastres naturales** en las regiones donde se desarrollarán las actividades, lo cual exigiría que las organizaciones locales y los productores deban dedicar tiempo y recursos para resarcirse de los daños sufridos. Considerando que la región andina está altamente expuesta a heladas, sequías, y terremotos, debe preverse que las actividades del proyecto pueden ser alteradas por estas razones.

**Inestabilidad política**, la cual ha sido una regla general en los países de la región, creando condiciones de incertidumbre entre la población local y los inversionistas. Esto limitaría los flujos esperados de inversión privada que se anticipa atraer.

**Limitaciones fiscales**, las cuales reducirían la capacidad de los gobiernos para aportar los recursos de inversión pública, incluyendo los de endeudamiento externo. Esto inhibiría los aportes esperados del Estado para inversiones públicas, y para adoptar aquellas medidas de política que requieran compromisos de fondos públicos.

**Epidemias y enfermedades masivas en el ganado**, las cuales podrían causar un aumento de la mortalidad o pérdidas sustantivas en productividad. En tal caso tanto los recursos públicos como de los productores seguramente se orientarían hacia el combate de estos males; a lo cual debe sumarse la falta de interés por las nuevas iniciativas que se propongan.

Y finalmente, el riesgo de **recrudescimiento del terrorismo** y la inestabilidad del medio rural. Por la experiencia previa, se puede anticipar que si esto ocurriera nuevamente, la viabilidad del Proyecto sería muy limitada.

#### **2.9.4 Gestión de Recursos**

Tal como fue expuesto en la sección donde se presentó el Proyecto, se anticipa que esta iniciativa reciba el apoyo de los gobiernos y de organismos internacionales. Para todos ellos, el Proyecto ofrece la oportunidad de una acción sinérgica, y que ayudaría a un uso más efectivo de la cooperación internacional.

Por otro lado, tal como se ha destacado, el Proyecto es un mecanismo de preinversión, pues permitirá identificar y generar propuestas de proyectos. Estos pueden ser de inversión pública o privada.

Con esta consideración el Proyecto será presentado por FAO y CONDESAN a consideración de los organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, a nivel central y de sus oficinas de representación en los países incluidos en el Proyecto. Se hará lo propio con las agencias de cooperación bilateral, incluyendo las de los países europeos, Asia, Estados Unidos y Canadá.

## Anexo A

### INFORMACION ESTADISTICA

**Cuadro A1: Región Andina, Territorio, población y situación económica-comercial. Año 1999**

VARIABLE	Año	Unidad	BO	CO	EC	PE	VE	Total
<b>Territorio y población</b>								
Población Total	1999	Mills Hab.	8,142	41,564	12,411	25,23	23,71	111,05
Territorio	1999	Mills Km <sup>2</sup>	1,10	1,14	0,27	1,28	0,91	4,70
Densidad de Población	1999	Hab./ Km <sup>2</sup>	7,4	36,5	45,9	19,7	26,0	23,6
Población Rural	1999	% total	38,4	30,4	36,4	27,4	13,0	...
<b>Información Económica</b>								
PIB per cápita	1999	US\$	964,2	1719,3	1233,4	1220,3	3028,7	...
PIB per cápita, crecimiento anual	1999	%	1,6	2,8	...	1,6	...	...
PIB agrícola crecimiento anual	1999	%	3,2	1,6	...	3,7	0,7	...
Inversión interna bruta % PIB	1999	%	18,9	...	12,9	22,0	15,6	...
<b>Información comercial</b>								
Balanza Pagos, Cta. Corriente	1999	Mills. \$	-556	-979	-2.169	-2.190	-65.574	-71.468
Balanza Comercial	1999	Mills. \$	-488	-1.734	-995	-980	7.606	3.409
Importaciones Totales (fob)	1999	Mills. \$	1.539	12.045	5.198	7.080	13.213	39.075
Exportaciones Totales (fob)	1999	Mills. \$	1.051	10.311	4.203	6.100	20.819	42.484

Fuente: Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo: Banco Interamericano de Desarrollo

... Información no disponible.

**Cuadro A.2: Región Andina, Tierras y Agropecuarias y Forestales, 1994 (Miles de Ha)**

Variable	BOL	COL	ECU	PER	VEN	Región
Tierras Cultivos Permanentes	235	2.000	1.415	462	900	5.012
Tierras Cultivos Temporales	1.650	3.000	1.621	3.602	2.730	12.603
<b>Praderas Pastos Permanentes</b>	<b>33.835</b>	<b>40.083</b>	<b>5.093</b>	<b>27.100</b>	<b>18.240</b>	<b>124.351</b>
Tierras Forestal y Montes	58.000	54.299	15.600	84.800	44.500	257.199
Tierras Agropecuarias y Forestales	93.720	99.382	23.729	115.964	66.370	399.165
Superficie Total	109.858	113.891	28.356	128.522	91.205	471.832

Fuente: Estadísticas de la FAO

## **Anexo B**

### **POLITICAS CON INFLUENCIA EN LA POBREZA**

#### **Introducción**

Esta sección tiene el propósito de aclarar algunos conceptos en cuanto a las políticas y los procesos para lograr su instrumentación.

Para el análisis de este tema, medular para el quehacer del Proyecto, se han considerado cuatro aspectos. Primero, se trata de esclarecer lo que son las políticas y los proyectos (como instrumentos de política) y la dificultad de analizar sus objetivos en cuanto a la ganadería y a la pobreza.. Segundo, se reconoce la naturaleza multisectorial de las medidas de política que tienen influencia en la pobreza y en la ganadería. Tercero, se consideran los procesos y limitantes que existen para la instrumentación efectiva de las medidas. Y cuarto, se ha considerado la diferencia entre los centros de decisión local, regional y nacional y los casos en que se requieren acciones internacionales. .

#### **Políticas y Proyectos**

Un aspecto en el que se ha encontrado insuficiente claridad en los países es lo que concierne a las políticas para la ganadería y aquellas dirigidas a resolver la pobreza, y lo que es mas difícil aún, la relación entre ambas. En general ambos temas, por lo menos durante la década pasada, han sido tierra de nadie. Por un lado debido a las expectativas de que las políticas económicas eran suficientes para crear formas de resolución de la pobreza. Y por otro lado, debido al menosprecio general por las políticas sectoriales. Un primer desafío que confronta el Proyecto es entonces insistir en la importancia de tener políticas de Estado tanto para fomentar la ganadería, como para superar la pobreza.

Es interesante destacar que en los tres países, por muchos años, no ha habido una política para el sector pecuario y las áreas de intervención del Estado en el ámbito sectorial se habían conducido, con una gran generalidad dentro del complejo agropecuario. En los tres países hay Direcciones de Ganadería en los Ministerios de Agricultura, pero solo recientemente en el caso del Perú se definió un Programa Nacional de Desarrollo Ganadero. Dentro de él se identifican tres ejes: las crianzas; las cadenas de formación de valor a partir de cada actividad primaria en las diferentes especies o crianzas; y las diferencias regionales. Luego, se plantean las políticas alrededor de áreas de acción estatal reconocidas, como por ejemplo la sanidad ganadera, el desarrollo genético, la extensión, el manejo de pastizales y forrajes, la comercialización, etc.

Las políticas se operacionalizan recurriendo a distintos medios, siendo las formas mas comunes los decretos, leyes reglamentos y los proyectos. En todos los países hay proyectos estatales de desarrollo en áreas alto andinas; y en casi todos esos casos se incluyen actividades de apoyo a la ganadería. Los proyectos tienen tres características bastante comunes. La primera es que funcionan como islas, y por lo tanto están bastante desvinculados de la estructura funcional del gobierno. Segundo, tienen objetivos bastante concretos, recursos específicos y metas razonables, y que además, dada la supervisión del organismo financiero internacional que los apoya, deben sujetarse a ciertas normas de manejo supervisión y seguimiento. Y tercero, suelen terminar cuando se acaban los recursos externos con los que se financian, reflejando la ausencia de una estrategia para la sostenibilidad.

En cuanto a las políticas para reducir la pobreza, los tres países revelan un elevado grado de confusión, abundancia de iniciativas dispersas e ineficacia en la resolución del problema. El problema mas serio al respecto está en el desorden institucional y la dispersión de esfuerzos. La comunidad internacional, deseosa de ayudar, ha contribuido a este desorden, al crear iniciativas individuales y proyectos por doquier que no se articulan en un programa nacional para la reducción de la pobreza y no ayudan a que se defina tal programa.

En atención a las necesidades locales se dará consideración a las políticas que tienen efectos diferenciados en la pobreza y en la competitividad de la ganadería. Se trata entonces de definir aquellos *puntos de entrada* que permiten crear condiciones para resolver la pobreza, a partir de una ganadería más productiva, más competitiva, más comprometida con la conservación de los recursos naturales.

Es decir se trata de contribuir a resolver la pobreza atrayendo inversiones públicas y privadas estratégicas para el desarrollo de la ganadería; creando oportunidades de empleo, y que a partir de ello mejoren los ingresos de los productores y de los asalariados; y que ellos puedan adquirir mas alimentos y otros bienes, pero también que se apoye la producción de alimentos nativos y que con ello se mejore la alimentación familiar. Sin perjuicio de centrar la atención en la relación entre la ganadería y la pobreza rural, se dará atención también a las otras alternativas que existen en cada una de las regiones.

### **Multisectorialidad de las Políticas**

Las políticas a considerar, se han desagregado en el contexto temático y en cuanto a los centros de decisión<sup>15</sup>. Considerando la influencia que las políticas tienen en el entorno, las capacidades, las actitudes y los procesos se considerarán las políticas sociales, las económicas, comerciales, financieras, las ambientales, y las de fomento productivo en distintos sectores y las de infraestructura. Además, se reconoce que las medidas en estos campos caen en la responsabilidad de diferentes entidades de gobierno y que ha medida que se acercan a los espacios regionales y locales se produce una congestión y competencia por encontrar los interlocutores válidos.

En el campo **económico**, las políticas más importantes a considerar son aquellas que tienen el propósito de eliminar distorsiones en la formación de precios, eliminan la competencia desleal, atraer inversión privada hacia las zonas de interés, facilitar el desarrollo de mercados de servicios financieros y no financieros, y contribuir a la creación de valor agregado a escala local. Este último aspecto en particular, recibirá una atención especial.

### **Políticas Económicas**

En el campo de la política **económica** las decisiones se toman en la mayor parte de los casos por parte de las autoridades nacionales. En algunos casos se requieren acuerdos regionales (Andinos) o aun a niveles superiores (OMC) cuando las distorsiones en los mercados emanan de las políticas de terceros países. En tal sentido es fundamental la relación con los Ministerios de economía, hacienda y finanzas.

---

<sup>15</sup> En el documento (PPT) Políticas con Influencia en la Ganadería y la Pobreza en Zonas Alto Andinas, elaborado por el Consultor Regional, como material de referencia para los talleres nacionales, se ofrece una desagregación de las medidas de política, los centros de decisión y el proceso a seguir para el análisis y la instrumentación de las medidas de política

## Políticas Sociales

En el campo **social**, las políticas de mas importancia, y que en la mayor parte de los casos requieren proyectos de acción local, se incluye aquellas relacionadas a la formación de recursos humanos, (educación y capacitación de adultos) salud familiar, empoderamiento de la mujer campesina, y las que están orientadas al fortalecimiento de la capacidad ejecutora de las organizaciones. En este último caso la tarea es esencial, sin embargo, tropieza con el desafío de entender las particularidades de las organizaciones campesinas, los cacicazgos y la estructura de poder fuertemente arraigada en las comunidades. Aun cuando en este caso las acciones se concretan en el ámbito local, es necesario reconocer que los centros de decisión están a escala superior, muchas veces en el gobierno central, cuando de ello depende la asignación de recursos de inversión.

El dominio de los idiomas locales se constituye en una importante barrera de entrada y en una oportunidad para la valoración cultural. En este campo la relación debe darse especialmente con los ministerios de educación, salud y bienestar social.

## Políticas Ambientales

Un terreno de suma importancia para la definición e instrumentación de políticas para el alivio de la pobreza, se encuentra en el **aspecto ambiental**. Las zonas alto andinas están expuestas a severos impactos climáticos por razón de sequías y heladas y están siendo afectadas también por la desglaciación, consecuencia del cambio climático global. Las decisiones en este caso tienen que ver con el manejo de las cuencas, los proyectos de arborización, construcción de cochas y centros abastecimiento de aguas, protección contra las heladas, y mecanismos financieros y no financieros de manejo de riesgos.

En el caso de las Serranías Andinas estos aspectos tienen una alta relevancia, dado que no se trata solo de vender servicios ambientales a terceros fuera de la región, sino para la propia supervivencia de las poblaciones más pobres y aisladas. Tal es el caso por ejemplo de la protección de cuencas altas para mejorar la retención de agua y evitar que se siga produciendo la erosión de los suelos. También en este caso, los centros de decisión están al nivel nacional (e internacional) pero las acciones son de carácter local. En este caso la relación se dará con las instituciones y proyectos responsables de los asuntos ambientales.

## Políticas Agropecuarias

En lo **sectorial** se tienen las políticas en el campo agropecuario. Aquí se incluye lo pertinente a al fomento de las innovaciones tecnológicas, la sanidad ganadera, la industrialización y creación de valor agregado de los productos, la extensión pecuaria, etc. En varios casos se entra en el campo industrial, como es el de la industria láctea, el procesamiento de los animales y la industria de la lana, especialmente cuando hay un interés explícito de crear valor agregado en el medio rural. En este campo, hay acciones nacionales en el marco de las llamadas políticas sectoriales agropecuarias, pero es de esperarse que hayan mas iniciativas locales, sustentadas en las oportunidades que ofrece cada región.

## Políticas para Otros Sectores

Y por último se reconocen las **políticas para otros sectores**, como el turismo, la minería, la acuicultura y otras. Estas medidas de política crean oportunidades para los miembros de las



familias campesinas dispuestos a movilizarse a poblados cercanos, y usualmente son aprovechadas por los varones y los jóvenes. Al respecto es muy importante reconocer que en la ganadería alto andina la mujer desempeña un papel fundamental en el manejo de los rebaños y en las decisiones comerciales y que son los varones los que migran en forma temporal hacia los centros de trabajo. Por lo tanto, en muchos casos son las políticas hacia otros sectores, las que al crear oportunidades laborales externas a las chacras, determinan la viabilidad de la ganadería, con consecuencias positivas o negativas sobre el ambiente.

A partir de lo expuesto en esta sección, el Proyecto considerará medidas de política de naturaleza múltiple, y por lo tanto sus relaciones institucionales se han especificado con instancias públicas mas allá de los Ministerios de Agricultura. Además, se valora muy adecuadamente cuales medidas requieren mas atención, las locales, regionales, nacionales, o las andinas, según la viabilidad de ser instrumentadas y en función del impacto esperado.

### **Políticas Locales, Nacionales e Internacionales**

Una consideración importante en el diseño del Proyecto ha sido reconocer los efectos agregados de las políticas en el ámbito internacional y nacional, y los efectos localizados en determinadas zonas. Esto llevó a la identificación de zonas específicas en cada país, en las cuales el Proyecto facilitará la generación de propuestas y hará un monitoreo de las medidas que se tomen. Esta diferenciación obedece al reconocimiento de que hay medidas que se pueden proponer y tomar en el ámbito local (región, municipio) y que pueden hacerse efectivas por la vía de acuerdos locales. En otro caso pueden tomarse medidas de política a nivel nacional pero es preciso monitorear los resultados alcanzados a nivel local o regional.

### **Medidas Locales**

Entre las **medidas de orden local** se tiene por ejemplo, las medidas de control de abigeato, o la construcción de una micro represa para cultivos de alimentos básicos para las personas y los animales y para abreviar el ganado. Mas aún, en el ámbito local pueden darse medidas dentro del marco de la informalidad, sin que primen decretos gubernamentales o leyes específicas.

### **Medidas Regionales**

Entre las **medidas a nivel de región en un país**, las medidas difícilmente pueden focalizar en un espacio reducido o en un segmento particular. En tal caso se trata entonces de políticas que llegan a un segmento más amplio, como por ejemplo un programa de capacitación sobre manejo sanitario; un programa de ayuda alimentaria, tipo vaso de leche; la construcción de una red de caminos rurales que llegue a un conjunto de poblados a lo largo de rutas de progreso; un programa de desarrollo turístico. Al respecto es importante reconocer que en los países de la región se está fortaleciendo el proceso de regionalización, y que por lo tanto los gobiernos regionales (departamentales) están ávidos de recibir apoyo para el desarrollo regional.

Con relación al último punto referido, un aspecto importante concierne a superar la creencia de que para resolver la pobreza hay que actuar solo al nivel local y trabajando solo con los pobres. Existe suficiente evidencia de que una de las mejores formas de resolver la pobreza es creando oportunidades de empleo de calidad fuera de los predios. Los incentivos para la inversión privada con responsabilidad social dentro de una región son entonces un elemento clave.

## Medidas Nacionales

En el **ámbito nacional**, resultan medulares las políticas para asegurar estabilidad económica; las de modernización institucional que permiten la asignación de recursos para que el Estado desarrolle acciones estratégicas en forma eficiente; las de carácter comercial para evitar una apertura indiscriminada sin adecuada valoración del potencial nacional y especialmente en estos tiempos las que conciernen a la seguridad nacional. Es incuestionable que en el ámbito nacional el primer paso a dar es una política de imagen nacional. Y para que esa inversión se oriente hacia las zonas alto andinas con potencial, será necesario crear la imagen adecuada de esas regiones, asegurar que los gobiernos locales hacen lo suyo y que el gobierno central provee el marco regulatorio adecuado.

## Concertación Andina

En el marco de la **Comunidad Andina de Naciones (CAN)** existe una oportunidad amplia para tomar acuerdos que generen beneficios para las comunidades alto andinas pobres, aunque debe reconocerse que, por la naturaleza misma de los acuerdos, puede anticiparse que estos serán de carácter nacional. Algunos logros importantes alcanzados en tal sentido son por ejemplo los acuerdos de control fronterizo, para el comercio de animales y productos agropecuarios, el Acuerdo de Control de la Fiebre Aftosa; los acuerdos para avanzar hacia un arancel externo común; la negociación conjunta de las preferencias arancelarias, entre otros.

Es de esperarse que en el ámbito internacional, CONDESAN construya una relación de cooperación muy estrecha con la CAN para lograr acuerdos que generen beneficios para el desarrollo regional. Pero además de ello la CAN y la Corporación Andina de Fomento (CAF) pueden ser facilitadores de que se concreten iniciativas bilaterales como la carretera Ilo-Desaguadero, o como los proyectos en la frontera entre Ecuador y Perú.

Con relación a estos cuatro niveles una de las tareas mas importantes del Proyecto es la priorización sobre cuales medidas de política debe facilitar. Ahora no se puede decir cual de esas medidas específicas tiene prioridad, pero si se puede anticipar, como se hace en la sección donde se presenta el Proyecto, cuales son los criterios para priorizar. Uno de ellos es la viabilidad de la implementación y otro es el costo en el que incurre el Proyecto para lograr que se de la medida de política y que se implemente en forma efectiva.

## El Proceso de Definición e Instrumentación de las políticas

Las diferentes medidas de política se definen y se llevan a la práctica como parte de un proceso en el que es indispensable el conocimiento sobre los efectos esperados y la capacidad de diálogo y concertación entre las partes interesadas. En este proceso suelen entrar en conflicto los intereses de varios grupos de poder y es usual que los campesinos no logren sus objetivos, porque prevalecen los de otros actores.

Lo anterior a su vez está asociado al centralismo que tipifica la forma de gobernar en los países andinos. Esta consideración es de suma importancia pues será necesario tomar en cuenta si es posible generar y poner en práctica políticas que favorezcan a estas regiones, desde los gobiernos centrales, o si en algunos casos eso debe obviarse y trabajar con gobiernos regionales (emergentes en el caso de Perú) o los gobiernos municipales y locales. En otros casos las organizaciones gremiales que logran articular intereses de todos los actores en las

cadenas productivas, pueden jugar un papel importante en la generación y ejecución de proyectos, como de hecho se ha evidenciado en varios casos, y entonces trabajar con ellos resulta en un esfuerzo productivo porque se logran las decisiones correctas y se implementan las medidas acordadas.

La definición de una medida de política y la instrumentación de la misma, pasa por un proceso a través del tiempo. En dicho proceso intervienen muchas fuerzas y por lo tanto es necesario que las organizaciones interesadas participen en el proceso. Ello a su vez podría requerir que se mejore la capacidad de dichas organizaciones. Este aspecto es de crucial importancia, pues es necesario tener la capacidad para identificar problemas, generar propuestas concretas de solución (decisiones normativas o proyectos), tener la capacidad para ejecutar las acciones definidas y poder evaluar los resultados. Por lo tanto el Proyecto incluirá acciones en tal sentido.

Ello implica la necesidad de que las organizaciones locales y las que representan los intereses de las cadenas agroalimentarias en las que los campesinos andinos dedicados a las crianzas tienen participación efectiva, tengan la capacidad para el análisis y la concertación. Esto requiere alcanzar el conocimiento sobre las medidas que se deben instrumentar, pero también tener la capacidad para la negociación y la ejecución.

En este proceso se debe tomar en cuenta también que la identificación de medidas de política tiene sentido en cuanto ellas puedan instrumentarse. Por lo tanto, es muy importante valorar la capacidad de las organizaciones (públicas, gremiales, empresariales, municipales, comunales) para participar en la instrumentación de las políticas. Esto implica que las organizaciones deben demostrar que pueden ser vehículos para definir propuestas viables, ejecutar proyectos, movilizar recursos y para comprometer a los miembros. Se considera que estas son condiciones necesarias para remontar el asistencialismo y la dependencia.

En el diseño del Proyecto se ha incluido un diagrama que explica la secuencia de actividades que en cada caso se debe cumplir para que el Proyecto sea efectivo en pasar de la identificación de problemas a la instrumentación de políticas. También se ha destacado el importante papel que desempeñarán CONDESAN y otras entidades como facilitadores del proceso, especialmente en respuesta las apreciaciones sobre la capacidad de las organizaciones, tema al que se hace referencia mas adelante.

## Anexo C

### Cuadro C.1. Instituciones Nacionales que podrían participar en el Proyecto

<b>Ecuador</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Agricultura y Ganadería</li><li>• Ministerio de Bienestar Social</li><li>• Confederación de Asuntos Indígenas de Ecuador (CONAIE)</li><li>• Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO)</li><li>• Proyecto de Reducción de Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL)</li><li>• PRODEPINE</li><li>• Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP)</li><li>• Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)</li></ul>
<b>Perú</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Agricultura</li><li>• Confederación de Comunidades Campesinas (CCC)</li><li>• Fondo Nacional para la Ganadería Lechera (FONGAL)</li><li>• CONVEAGRO</li><li>• Sociedad Nacional de Ganadería (SONAGAN)</li><li>• Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)</li><li>• FONCODES</li><li>• CARE PERU</li><li>• Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA)</li><li>• Universidad Nacional Agraria (UNA)</li><li>• Universidad del Pacífico</li></ul>
<b>Bolivia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR)</li><li>• Ministerio de Desarrollo Económico – Unidad de Productividad y Competitividad</li><li>• Asociación Integral de Ganaderos en Camélidos de los Andes Altos (AIGACAA)</li><li>• Comité Integrador de Organizaciones Campesinas de Bolivia (CIOEL)</li><li>• Servicio Nacional de Sanidad Ganadera (SENASAG)</li><li>• Programa de Desarrollo Lechero del Altiplano (PDLA)</li><li>• Comité de Productividad y Competitividad de la Cadena de Camélidos</li><li>• Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)</li><li>• Fundación de Desarrollo Tecnológico del Altiplano (FDTA)</li></ul>