

Anexo B

POLITICAS CON INFLUENCIA EN LA POBREZA ¹

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 más 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 más 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

¹ Tomado del documento: CONDESAN, "Propuesta de Proyecto Regional - Apoyo a la Instrumentación de Políticas Para la Reducción de la Pobreza en Zonas Ganaderas Alto Andinas"

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 más 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 más 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 decisión². 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

² 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

(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.

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 más 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.