

# PROBLEMÁTICA EN ZONAS GANADERAS ALTO ANDINAS<sup>1</sup>

## 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.

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

---

<sup>1</sup> 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"

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 cranzas 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>2</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>3</sup>.

---

<sup>2</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>3</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

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 fuente 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.

---

sur, en Bolivia (La Paz) la importancia de las llamas es notable y aparecen con fuerza los ovinos, vacunos y algo de cerdos.



**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>4</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>5</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>4</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>5</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>6</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>7</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>8</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>6</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 (estiércol, 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>7</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>8</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 crianzas 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 in-equitativas condiciones en los mercados. Por otro lado, también es importante reconocer que por lo menos en las zonas Alto Andinas, quienes poseen crianzas 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>9</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>9</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 compran 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 "ruterros" 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 más 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>10</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 creado 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 más 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 cochás). 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 tipo de programas ha sido

---

<sup>10</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.

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 si 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.