

Desarrollo de la ganadería en pequeña escala

Nota sobre la ampliación de escala



©FIDA/Joanne Levitan
Tanzanía: Programa de Desarrollo del Sector
Agrícola - Ganadería

Procesos para ampliar la escala de los resultados en el desarrollo de la ganadería en pequeña escala

Se prevé que para 2050 la productividad de alimentos deberá aumentar entre un 50 % y un 70 % a fin de alimentar a 9 000 millones de personas.¹ La ganadería proporciona aproximadamente el 26 % de las proteínas y el 13 % del total de calorías que consumen las personas. Se estima que durante los próximos 20 años la demanda de productos ganaderos llegará a superar el doble de la actual a causa de la urbanización, el crecimiento económico y los cambios en las pautas de consumo en los países en desarrollo.² En los países en desarrollo el sector de la ganadería abarca a casi 1 000 millones de pequeños productores ganaderos, aporta el 40 % del PIB agrícola y entre el 2 % y más del 33 % de los ingresos de los hogares.³

¹ Ingram *et al.* 2010.

² Se prevé que entre 2010 y 2050 la demanda de carne de cerdo y de huevos aumentará entre un 65 % y un 70 %; la de carnes de vacuno y cordero, y de productos lácteos entre un 80 % y un 100 %; y la de aves de corral en un 170 %.

³ La producción y la comercialización de reses mantiene a 70 millones de personas en África Occidental; la de productos lácteos a 124 millones de personas en Asia Meridional y a 24 millones de personas en África Oriental, y la de pequeños rumiantes a 81 millones de personas en África Occidental y a otros 28 millones de personas en África Meridional.

La producción ganadera en pequeña escala se basa principalmente en explotaciones familiares y es crucial para los medios de vida de las personas pobres de las zonas rurales, la seguridad alimentaria y la creación de empleo. Los animales proporcionan alimentos para el consumo familiar, productos para la generación de ingresos y dinero en efectivo que puede obtenerse rápidamente cuando se producen situaciones de emergencia y crisis externas (que pueden deberse a condiciones climáticas, casos de enfermedad, inestabilidad de los precios, etc.). Los animales son activos importantes que satisfacen diversas necesidades de los pequeños productores (proporcionan estiércol, fuerza de tiro y de carga, etc.) y tienen asimismo un valor cultural y espiritual. Las aves de corral y los pequeños rumiantes suelen estar a cargo de las mujeres y les proporcionan beneficios directos.

Para que los criadores de ganado se beneficien de las oportunidades que ofrece la demanda creciente de productos ganaderos, es necesario que aumenten la productividad, la eficiencia y la sostenibilidad ambiental de los sistemas de producción ganadera en pequeña escala. Esto requiere intervenciones que permitan sacar el mayor provecho de las inversiones del FIDA y ampliar la escala de los resultados de una forma sostenible, de modo que se beneficie al mayor número posible de personas.

¿Qué aspectos son susceptibles de ampliación de escala?

Hasta ahora las inversiones en el sector de la ganadería se han caracterizado por la fragmentación, la descoordinación de los proyectos que financian los distintos donantes, la falta de orientación al mercado y la escasa concentración en cuestiones específicas (sanidad, producción de forraje, cría, etc.). Las enseñanzas extraídas en el sector indican que los programas ganaderos que producen resultados satisfactorios deben: i) tener un período de vigencia no inferior a los 20 años e intervenciones por fases; ii) ser integrales, y iii) mejorar las cadenas de valor de productos ganaderos en su conjunto. Los programas de este tipo no dan buenos resultados si se aplica el enfoque de “un planteamiento único válido para todos”. En los programas en gran escala el desafío consiste en mantener la atención centrada en los pequeños productores y, al mismo tiempo, gestionar un conjunto de agentes cada vez más complejo y facilitar los cambios de comportamiento en las instituciones y las explotaciones agrícolas. Además, las intervenciones en el sector ganadero son particularmente complejas ya que abarcan distintos subsectores (como las aves de corral, el ganado caprino, el ganado bovino, etc.), productos (como la carne, la leche, los huevos, las fibras, etc.), sistemas (como el agropastoril, el integrado de producción agropecuaria y el de pastoreo) y disposiciones institucionales (como las relativas al acceso a los pastizales, la utilización y gestión de esas tierras, el suministro de servicios veterinarios, etc.).

Las evaluaciones preliminares de las intervenciones en el sector ganadero deberían abarcar lo siguiente: i) la viabilidad práctica y económica de las inversiones en el desarrollo ganadero en el entorno específico de que se trate; ii) la capacidad de las instituciones públicas y privadas, incluidas las organizaciones ganaderas de base popular; iii) la demanda, las oportunidades y las limitaciones del mercado (por ejemplo, en lo relativo a las infraestructuras, las tecnologías de la comunicación, los precios, etc.), y iv) el interés del sector privado en invertir en la ganadería como oportunidad de negocio.

En las iniciativas para ampliar la escala de los modelos para explotaciones ganaderas en pequeña escala también habría que evaluar las cuestiones siguientes:

- el acceso a los recursos naturales como la tierra y el agua, y la gestión sostenible de esos recursos, particularmente en intervenciones de apoyo a las comunidades dedicadas al pastoreo, prestando una atención especial a la función de las mujeres y los jóvenes;
- el acceso a los servicios, como los de extensión y capacitación, sanidad (como los servicios veterinarios), cría (como la inseminación artificial), insumos (como el pienso, el forraje o las semillas) y crédito, particularmente en las zonas remotas;
- la presencia de instituciones de pequeños productores y pastores y la capacidad de esas instituciones;

- el acceso a los mercados y las cadenas de valor relacionados con la ganadería para las organizaciones de pequeños productores y sus asociaciones centrales, y
- la facilitación de plataformas de innovación (Recuadro 1) para que los agentes que operan en las cadenas de valor tengan un espacio de relación y comunicación desde el que puedan mejorar los resultados de la cadena de valor e influir en las políticas.

A la hora de ampliar la escala de las intervenciones en los distintos subsectores ganaderos es importante tener en cuenta los modelos ganaderos basados en datos empíricos que han dado buenos resultados como base de esa ampliación.

Avicultura rural

Datos empíricos reunidos en diversos países demuestran que las empresas avícolas rurales ayudan a las mujeres de las zonas rurales a dar el primer paso para salir de la pobreza. Un modelo formulado y aplicado en Bangladesh que ha dado resultados satisfactorios durante más de dos decenios

ha sido adaptado a diversos países de África y Asia con apoyo del FIDA, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), la Unión Europea, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial. El modelo consiste en agrupar empresas avícolas intervincladas dedicadas a cuestiones como la producción, los suministros, la capacitación, y los servicios de crédito y de extensión, de modo que formen organizaciones o uniones a nivel de las aldeas. Se han creado los entornos institucionales y políticos necesarios para que los pequeños productores avícolas puedan acceder a los mercados a través de las cadenas de valor establecidas.⁴

Cabras lecheras

La ONG FARM-Africa ha formulado un modelo de desarrollo de la ganadería caprina en pequeñas explotaciones que se ha ensayado y aplicado con resultados satisfactorios durante un período de 20 años en cuatro países de África Oriental y que ha tenido efectos importantes en la pobreza rural. El modelo se centra en mejorar la productividad y el rendimiento económico de las cabras que las familias crían en pequeñas explotaciones. Se establecen pequeñas empresas de explotación intensiva de las cabras lecheras que abarcan actividades relacionadas con las cabras de corral, el fomento y la conservación del forraje en pequeñas explotaciones y el cruce con razas lecheras mejoradas. Las pequeñas empresas están vinculadas con los mercados locales y reciben los servicios de un sistema de sanidad pecuaria de tres niveles –atención veterinaria, mejora de las razas y capacitación– basado en la comunidad. El Gobierno de Kenya, con la ayuda del FIDA y del Banco Africano de Desarrollo, ha ampliado la escala de este modelo, así como la de otros proyectos de la región.⁵

Recuadro 1. Plataformas de innovación de múltiples interesados

Las plataformas de innovación se han venido utilizando de forma creciente en los proyectos ganaderos en favor de los pobres como instrumentos eficaces para influir en las políticas. Estas plataformas, a través de un proceso iterativo de consulta, presentan a los agentes principales de las cadenas de valor posibilidades para analizar cuestiones de producción y relativas a las políticas conexas y realizar las actividades de planificación y aplicación pertinentes. Las plataformas de innovación, además de ser útiles para despertar el interés de los encargados de la formulación de políticas a nivel local y nacional de modo que aumente la comprensión de las cuestiones relacionadas con la ganadería, son cruciales para identificar las deficiencias de las políticas vigentes con el fin de que se formulen otras nuevas. De este proceso resultan soluciones específicas para cada lugar que permiten alinear la producción con las necesidades del mercado, gracias a lo cual los productores obtienen precios mejores. El FIDA ha obtenido buenos resultados con el apoyo a las plataformas de innovación en el marco de una donación para un proyecto denominado “Cadenas de valor de pequeños rumiantes como plataformas para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria en zonas áridas de la India y Mozambique” (que se conoce como IMGoats). El enfoque basado en las plataformas de innovación también se reprodujo en el marco del Proyecto de Apoyo Integrado a los Medios de Vida, llevado a cabo en Uttarakhand (India).

⁴ Para obtener más información sobre el desarrollo de la avicultura en las zonas rurales pueden consultarse las publicaciones siguientes: Decision Tools for Family Poultry Development, FAO, FIDA y Fundación Kyeema (<http://www.fao.org/3/a-i3542e.pdf>) y IFAD's Experience in Supporting Smallholder Poultry Production Systems (http://www.ifad.org/lrkm/theme/husbandry/poultry/poultry_exe.htm y <http://www.fao.org/docrep/019/aq634e/aq634e.pdf>).

⁵ Puede obtenerse más información sobre este modelo en *Dairy goat development in East Africa: A replicable model for smallholders?* <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921448808000631>

Vacas lecheras

El “modelo de centros lácteos”, que Heifer International aplica en África Oriental en asociación con la Fundación Bill y Melinda Gates, instituciones de investigación, como el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería (ILRI) y el Centro Mundial de Agrosilvicultura (ICRAF), y entidades del sector privado (como Tetrapak), se centra en una planta refrigeradora y un centro lechero a cuyo alrededor se establece una red de proveedores de insumos y servicios, así como una entidad de crédito. Los agricultores, con el apoyo de sus asociaciones, pueden acceder al crédito y los seguros ganaderos, convertirse en accionistas de una entidad privada y aumentar el volumen y la calidad de la producción lechera. La escala del modelo de centros lechero se ha ampliado en diversos proyectos de desarrollo lechero, principalmente a través de asociaciones entre el sector público y el sector privado, incluido el Programa de desarrollo lechero en África Oriental.

En el Afganistán, la FAO y el FIDA están aplicando el modelo de plan integrado de fomento lechero con arreglo al cual los agricultores se organizan en grupos y cooperativas de productores lecheros que se agrupan en uniones lecheras regionales. Se establecen centros de elaboración y comercialización de la leche en zonas urbanas y periurbanas para ofrecer acceso directo a los consumidores. Se ha constituido la Unión Lechera de Kabul para representar a los productores lecheros y lograr que se tengan más en cuenta sus opiniones en el proceso de formulación de políticas del sector lechero favorables a los pobres. El programa está contribuyendo a mejorar la seguridad alimentaria, las posibilidades de generación de ingresos y las oportunidades de comercialización para los pequeños productores lecheros, particularmente las mujeres y, al mismo tiempo, apoya la formulación de una política nacional de desarrollo del sector lechero.

Pastoreo

La intensificación de los sistemas de producción pastoral es extremadamente compleja. Las intervenciones eficaces para mejorar los niveles de vida de las poblaciones pastorales requieren lo siguiente: i) mejorar la productividad ganadera mediante un mejor acceso a los servicios veterinarios y de comercialización; ii) garantizar la movilidad y la gestión de los recursos naturales dirigida por la comunidad; iii) facilitar el acceso a la atención de la salud, la educación y el agua, y iv) mejorar la capacidad de los grupos pastorales en materia de diálogo sobre políticas relativas a los derechos de uso de la tierra de los pastores, a la movilidad frente al asentamiento, al comercio y la comercialización ganaderos y al suministro de servicios públicos. En Kirguistán, el FIDA y otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), formularon una estrategia conjunta de apoyo al país que llevó a la aprobación de una nueva ley de pastos para la gestión descentralizada de los pastizales. La responsabilidad por la gestión de los pastizales se asignó a las administraciones locales, las uniones de usuarios de pastizales y a sus consejos representantes. Este enfoque ha mejorado en gran medida la gestión los pastizales, la calidad de los pastos y la productividad.

Suministro de servicios ganaderos basado en la comunidad

En las zonas remotas, el acceso a servicios veterinarios viables reduce los elevados niveles de mortalidad de los animales y, al mismo tiempo, mitiga los riesgos a que hacen frente los productores y aumenta sus activos. El modelo de personal de sanidad animal de las aldeas, que se introdujo en Camboya a mediados del decenio de 1990, es un sistema de suministro de servicios basado en las comunidades a cargo de personal paraprofesional. A principios de 2000, el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca institucionalizó el modelo a través de un subdecreto nacional relativo a la instauración y la reglamentación del personal de sanidad animal de las aldeas.

Vías para la ampliación de escala

La experiencia indica que las vías para ampliar la escala de modelos ganaderos favorables a los pobres exigen un proceso prolongado, gradual y con la participación de múltiples interesados. El proceso se inicia concibiendo una “visión” (como puede ser la mejora del desarrollo de la cadena de valor de los productos

ganaderos, el fomento pastoral basado en las comunidades, el suministro de servicios ganaderos en las comunidades, etc.) y tiene las fases diferenciadas, pero estrechamente relacionadas, que figuran a continuación: “qué” aspectos son susceptibles de ampliación de escala, esto es: i) identificar, preconizar o ensayar el modelo, la innovación o la buena práctica de que se trate; ii) obtener más conocimientos al respecto realizando ensayos adicionales del modelo, perfeccionándolo, ajustándolo y consolidándolo, ya que la ampliación de escala solo puede llevarse a cabo una vez que se haya construido una base sólida; iii) documentar y difundir los resultados del modelo validado; “quién” llevará a cabo la ampliación de escala, esto es: iv) definir las funciones y responsabilidades de ejecución para la ampliación de escala y sacar partido de los asociados y recursos gubernamentales, del sector privado y/o de otros agentes con arreglo a resultados basados en datos empíricos; “dónde” se llevará a cabo la ampliación de escala, esto es: v) establecer la “escala” o la cobertura geográfica; “cómo” se ampliará la escala, esto es: vi) identificar la modalidad o la vía que se utilizará para la ampliación de escala; vii) establecer condiciones propicias que apoyen el proceso de ampliación de escala, y viii) ampliar la escala de los resultados efectuando al mismo tiempo las actividades de seguimiento y vigilancia de los resultados.

El FIDA puede apoyar este proceso a través de sus tres instrumentos de intervención principales: la actuación normativa, la financiación de proyectos y la generación e intercambio de conocimientos.

Actuación normativa

Se reconoce de forma general que el sector ganadero –a diferencia de lo que ocurre con el sector de los cultivos– está considerablemente desatendido por los encargados de la formulación de políticas y se ve afectado por la poca disponibilidad de datos y estadísticas, a pesar de su contribución importante y demostrada empíricamente a la reducción de la pobreza. Además, las políticas relacionadas con la ganadería suelen diseñarse de forma aislada y acostumbran a favorecer a las empresas comerciales más que a los pequeños productores, lo cual se debe en parte a la limitada participación de las instituciones que representan a las personas pobres en los procesos políticos. La falta de marcos normativos adecuados es una de las razones principales de que la escala de las intervenciones ganaderas favorables a los pobres no se amplíe o que no se amplíe en la medida prevista. Unas políticas eficaces y coherentes favorables a los pobres son cruciales para sacar rendimiento de las oportunidades cada vez mayores que el sector ganadero presenta a los pequeños productores.

El FIDA debería abordar los desafíos relacionados con las cuestiones normativas mediante un enfoque en tres frentes, esto es: i) entablar un diálogo normativo con los gobiernos para integrar el fomento ganadero favorable a los pobres en las estrategias y programas nacionales de reducción de la pobreza rural; ii) apoyar a las instituciones de los pequeños productores a través de sus programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y otras iniciativas que sirvan como plataformas para el cambio normativo en favor de los pobres, y iii) facilitar el establecimiento de plataformas de innovación (Recuadro 1).

Entre las cuestiones normativas fundamentales que deberían abordarse figuran:

- i) políticas fiscales y comerciales que estimulen las inversiones del sector privado y generen los mayores beneficios de las actividades de producción, comercio, elaboración e importación/exportación del sector ganadero. Las políticas fiscales pueden abarcar cuestiones como los aranceles, los subsidios, los precios garantizados y la exención de impuestos. Las políticas comerciales pueden abarcar las medidas de apoyo a la exportación, las restricciones a la exportación o a la importación, las normas sanitarias y fitosanitarias, las zonas libres de enfermedades para fines de exportación, el comercio basado en productos ganaderos básicos, las inversiones en infraestructuras de mejora del comercio y las zonas de cuarentena;
- ii) políticas institucionales que promueven instituciones de representación de los pequeños productores, particularmente aquellas en las que haya una participación y un liderazgo efectivos de las mujeres y los jóvenes, como pueden ser: grupos de pastores, asociaciones y cooperativas de pequeños productores y criadores ganaderos (Recuadro 2); agricultores, comerciantes y elaboradores dedicados a los productos básicos o a los productos lácteos; y organizaciones de pastores, como los comités de gestión de pastizales o pastos basados en la comunidad;

- iii) políticas de recursos naturales que promuevan el acceso a la tierra, el agua, los piensos de calidad y los insumos; la movilidad pastoral, la gobernanza/gestión descentralizada o mejorada de los pastizales, la delimitación y la protección de las tierras de pastos, la demarcación de las cañadas, la planificación integrada de las tierras de pastos y el territorio y la legalización de los derechos de pasto; así como el suministro de servicios del sector privado (Recuadro 3), y
- iv) políticas inocuas para el medio ambiente e inteligentes en función del clima capaces de lograr el difícil equilibrio entre los intereses divergentes de la agricultura y el medio ambiente (competencia por los recursos) y entre las actividades de generación de ingresos de corto plazo y la sostenibilidad ambiental a largo plazo. También se necesitan políticas adecuadas para cambiar la imagen negativa del sector ganadero, que con frecuencia se percibe como el responsable de la mayor parte de las emisiones de gases y de la degradación de los recursos.

Financiación de proyectos

La fase inicial de los procesos de ampliación de escala apoyados por programas del FIDA debería ser la formulación de un plan de ampliación de escala que expusiera cuál es la mejor forma hacer llegar los beneficios de un modelo “que funciona” a un gran número de pequeños productores. El programa de donaciones del FIDA puede ser un instrumento poderoso para identificar modelos ganaderos favorables a los pobres y efectuar ensayos piloto y sobre el terreno de esos modelos, así como ajustarlos y validarlos. La escala de esos modelos podría ampliarse mediante operaciones de préstamo sucesivas, siempre que quedara demostrado que se dan las condiciones imprescindibles (como la presencia de asociados adecuados, un nivel suficiente de recursos financieros y un entorno propicio).

El plan de ampliación de escala debería contener, a título indicativo, los siguientes elementos:

- un modelo que haya dado buenos resultados de forma demostrada por datos empíricos y que será objeto de un proceso de ampliación de escala y que será elegido sobre la base de una evaluación de sus posibilidades de ampliación de escala,⁶ eficiencia, eficacia, sostenibilidad financiera y aplicabilidad. Esta evaluación deberá estar documentada, acompañada por las

Recuadro 2. India: el modelo de vacas lecheras de Amul

Este modelo consiste en una estructura de cooperativa en tres niveles con arreglo a la cual las sociedades cooperativas lecheras de las aldeas están afiliadas a uniones lecheras a nivel de los distritos, que a su vez se agrupan en una federación lechera estatal. Las sociedades lecheras de las aldeas recogen la leche, las uniones a nivel de los distritos la adquieren y elaboran y la federación estatal se encarga de comercializar la leche y los productos lácteos. Hay unas 176 uniones cooperativas lecheras compuestas por unas 125 000 sociedades cooperativas, que cuentan con 13 millones de agricultores asociados. En el marco de este modelo se elaboran y comercializan leche y productos lácteos de forma rentable en toda la India y se reciben más de 125 000 millones de rupias al año.

Recuadro 3. Influencia en las políticas para la ampliación de la escala en los proyectos del FIDA

Desde 2001, diversas ONG del Afganistán trabajan para crear una red sostenible sobre el terreno de unidades veterinarias privatizadas que apoyen el desarrollo de la avicultura proporcionando atención veterinaria periódica con arreglo a un sistema de cobro de honorarios por servicios prestados. Se estableció la Asociación Veterinaria del Afganistán con fines de representación de los servicios veterinarios privados. No obstante, no se resolvieron cuestiones normativas fundamentales, como la falta de un protocolo de privatización para impedir la producción de medicamentos y vacunas ilegales o falsificados y la falta de un registro de profesionales y paraprofesionales veterinarios, lo cual ha limitado la ampliación de escala.

El Proyecto de Agricultura y Ganadería Comunitarias financiado por el FIDA ayuda a la Asamblea de Desarrollo del Distrito y a los Comités Provinciales de Desarrollo a preparar requisitos reglamentarios y normativos mejorados. El proyecto también ha establecido el Fondo de Apoyo a las Políticas, mediante el cual se apoya la formulación, el desarrollo, las actividades complementarias y la finalización de los proyectos de políticas, estrategias y legislación que el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería requiere para promover un entorno propicio.

⁶ Una lista de comprobación del instrumento de evaluación de las posibilidades de ampliación de escala puede consultarse en <http://www.msiworldwide.com/wp-content/uploads/Scaling-Up-Framework.pdf> (págs. 21 y 22).

enseñanzas extraídas y articulada mediante productos de conocimientos y conjuntos de instrumentos operacionales que podrán orientar las labores de diseño y/o ejecución;

- un análisis del contexto institucional, financiero y normativo para determinar si ese contexto permite las operaciones de ampliación de escala o debe mejorarse antes de llevarlas a cabo;
- una vía adecuada para la ampliación de escala horizontal, vertical y funcional. Por ejemplo, la escala del modelo avícola de Bangladesh se fue ampliando progresivamente a través de un proceso de expansión geográfica u horizontal que partió de un upazila (subdistrito) en 1982 y llegó a 215 upazilas en 2008, con lo que el número de beneficiarios aumentó de 400 mujeres hasta casi 3 millones de mujeres. La ampliación de escala vertical prevé ir pasando desde el nivel básico de las aldeas hasta el nivel nacional gracias a la influencia que se pueda ejercer en el contexto normativo o institucional y al apoyo a la agrupación de las organizaciones de pequeños productores para facilitar la acción colectiva (Recuadros 4 y 5). La ampliación de escala funcional entraña la incorporación de nuevas esferas de intervención para subsanar carencias y superar los problemas para la ampliación de escala: por ejemplo, los enfoques utilizados en Bangladesh abarcaron la introducción de un componente de microcrédito y el suministro de insumos a través de una organización de agricultores;
- la identificación de los asociados adecuados (como pueden ser el Gobierno, el sector privado, otros donantes y las comunidades beneficiarias) y la determinación de su nivel de compromiso, sus funciones y responsabilidades, y su contribución financiera, y
- un plan de sostenibilidad que permita asegurar el mantenimiento de las actividades pertinentes después del período de vigencia del proyecto y que, al mismo tiempo, tenga en cuenta las consecuencias financieras conexas. Esto puede abarcar diversas opciones: a) la incorporación de la intervención o el modelo en las estructuras o programas gubernamentales; b) la institucionalización a través de la formulación de políticas o la promulgación de leyes y de las plataformas de innovación como mecanismo permanente de múltiples interesados; c) el fomento de la capacidad y el empoderamiento de las comunidades beneficiarias y de sus instituciones para que se encarguen de las actividades y sigan ampliando su escala; d) el establecimiento de mecanismos para la creación de asociaciones público-privadas de productores (el modelo 4P del FIDA) para promover las disposiciones contractuales entre las organizaciones de productores y entidades privadas a fin de garantizar un compromiso ininterrumpido y las inversiones

Recuadro 4. Actividades de ensayo, extracción de enseñanzas y ampliación de escala a través del programa de donaciones del FIDA

En el marco de una donación del FIDA al Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas (ICARDA) se formuló un modelo empresarial viable y rentable que permitió que los pequeños productores de ganado caprino y/o fibras y los grupos de mujeres hiladoras de Tayikistán exportaran sus productos con éxito a los mercados internacionales. El modelo ensayó otras posibilidades de **ampliación funcional de escala** a través de una donación posterior de la Fundación Aga Khan para abordar la cuestión del acceso al crédito para que los productores pudieran ampliar sus empresas. El FIDA, con financiación de la Iniciativa para la Integración de Innovaciones, está trabajando en la dimensión normativa (es decir, la mejora de la legislación y la integración del desarrollo del sector ganadero en los planes de desarrollo de los distritos), una labor cuya escala se ampliará a través de las operaciones de préstamo del FIDA de forma simultánea en Tayikistán, el Estado Plurinacional de Bolivia y Lesotho.

En **Viet Nam**, en el marco de la donación financiada por el FIDA para mejorar los medios de vida de los ganaderos pobres mediante un mayor empleo de forraje, se ensayó con éxito un modelo de transformación de la producción ganadera con arreglo al cual se pasó de un sistema de pastoreo de baja producción a un sistema de producción de ganado bovino de elevada calidad, eficiente y orientado al mercado que se basaba en forrajes cultivados en las explotaciones. La eficiencia del sistema de producción de ganado bovino aumentó espectacularmente y proporcionó ingresos adicionales importantes a las familias campesinas que establecieron contacto con los comerciantes, gracias a lo cual obtuvieron acceso a los mercados cárnicos urbanos. La escala del modelo se amplió en el marco del préstamo del FIDA para el Programa para Mejorar la Participación de la Población Pobre en los Mercados en las Provincias de Ha Tinh y Tra Vinh. El modelo se reproducirá en otro contexto y se adaptará a ese contexto en el marco de una donación nueva para el programa de Sistemas innovadores para el desarrollo de la cadena de valor del ganado bovino en África Meridional.

en todos los segmentos de las cadenas de valor, y e) la movilización de nuevos asociados y donantes para obtener capacidad y recursos adicionales para seguir adelante con el proceso de ampliación de escala. Generación e intercambio de conocimientos

Generación e intercambio de conocimientos

El FIDA puede contribuir a la ampliación de escala de modelos que den buenos resultados a través de su función como intermediario para el intercambio de conocimientos. Los modelos, experiencias y enseñanzas relativos al desarrollo de la ganadería en favor de los pobres derivados de las iniciativas del FIDA y de otros agentes tienen que documentarse mejor, adaptarse a sus destinatarios, difundirse y aprovecharse en el diseño y la ejecución de los procesos de ampliación de escala. También es necesario generar e intercambiar conocimientos para invertir la imagen negativa de la ganadería y la falta de reconocimiento de la aportación que el desarrollo de la ganadería en pequeña escala puede realizar a la reducción de la pobreza rural, una situación que desalienta las inversiones gubernamentales y privadas en el sector.

Entre los instrumentos de eficacia demostrada para la difusión y absorción de conocimientos figuran: las rutas de aprendizaje, que son un proceso de formación preconizado por el FIDA; la cooperación Sur-Sur, en la que también debería procurarse que participaran los países de ingresos medios debido a su considerable capacidad institucional y sus buenas experiencias en cuanto a la reducción de la pobreza; las visitas de intercambio entre agricultores, y las plataformas de donantes y de innovación. El FIDA también ha puesto en marcha una Comunidad de Prácticas de Fomento Ganadero Favorable a los Pobres⁷, que es una red de aprendizaje en línea en la que se difunden innovaciones, información actualizada y experiencias procedentes de la comunidad dedicada al desarrollo en diversas regiones en desarrollo.

Factores y espacios fundamentales que impulsan la ampliación de escala

Los dos factores impulsores externos más importantes que justifican de forma convincente la intervención del FIDA en la ampliación de escala de las intervenciones ganaderas favorables a los pobres son: i) el relacionado con las presiones de tipo humano y ambiental, como el crecimiento demográfico, la

Recuadro 5. Ampliación vertical de escala a través del fomento de las cooperativas

En **Kenya**, el Programa de Comercialización de Productos Lácteos de Pequeños Productores financiado por el FIDA apoyó la agrupación de los productores lecheros en cooperativas a través del enfoque de empresas lecheras orientadas al mercado. Con arreglo a este modelo se produce un movimiento federativo gradual de los productores hacia la consolidación de empresas rentables y sostenibles a mayor escala, lo que permite aumentar los niveles de producción y comercialización de leche y de productos lácteos y el acceso de los productores a las cadenas de valor. A través de las cooperativas los productores pueden adquirir insumos de forma colectiva y beneficiarse de las ventajas que conlleva la compra de cantidades importantes, mejorar la productividad lechera y la calidad de la leche, dedicarse a actividades de agregación de valor y generar beneficios e ingresos regulares para los miembros de las cooperativas, y también pueden establecer acuerdos contractuales con proveedores y compradores.

En **Marruecos**, el Proyecto de Desarrollo Ganadero y de Pastizales en la Región Oriental apoyado por el FIDA formuló un enfoque de gestión de pastizales basado en la comunidad para abordar la gran degradación de los pastizales, una situación que suponía un riesgo para los medios de vida de millones de hogares de pastores. El proyecto facilitó la reorganización de las instituciones tribales para convertirlas en cooperativas de gestión de los pastizales encargadas de tomar decisiones en materia de tecnología y de gestionar sus recursos. Los miembros de los grupos tribales adquieren “acciones sociales” en las cooperativas para obtener acceso a los servicios y a los pastos mejorados y, al mismo tiempo, se apoya la movilidad de los pastores mediante sistemas de gestión ganadera nuevos y flexibles. Actualmente, todas las iniciativas nuevas de mejora de los pastizales en Marruecos aplican este enfoque, que también se ha utilizado y aplicado a mayor escala en otros países de la región.

⁷ Puede accederse a la Comunidad de Prácticas en <http://www.cop-ppld.net/>.

competencia por los recursos de agua y tierra, la degradación de los recursos naturales, la reducción de la superficie de las explotaciones agrícolas y el cambio climático, y ii) la demanda creciente en el mercado de productos ganaderos debida a la urbanización y los cambios en las pautas de consumo. La identificación de líderes o “paladines” con visión de futuro –tanto si se trata de personas como de instituciones– es una condición indispensable para hacer avanzar el proceso de ampliación de escala. Los “paladines” gubernamentales pueden ayudar a obtener la participación de los gobiernos o apoyo político y normativo. En los lugares donde los niveles de demanda en el mercado sean elevados y el riesgo de las inversiones se reduzca considerablemente, el sector privado podría aportar los recursos financieros, técnicos y de conocimientos necesarios para ampliar hasta el nivel adecuado la escala del desarrollo de la ganadería de pequeñas explotaciones y favorable a los pobres, a fin de dar respuesta a una demanda creciente y más compleja de productos ganaderos. La experiencia demuestra que los pequeños agricultores y sus instituciones pueden ser poderosos agentes para el cambio y, por consiguiente, motores fundamentales para la ampliación de escala, siempre que su capacidad se fomente de forma adecuada y actúen en un entorno propicio.

En cada vía para la ampliación de escala hay que crear y promover los tipos de “espacios” que se resumen a continuación.

Espacio institucional

El FIDA tiene una ventaja comparativa en lo que se refiere a trabajar con instituciones de pequeños agricultores y pastores. No obstante, estas instituciones suelen ser deficientes en cuanto a: i) la infraestructura y las instalaciones (como el equipo de elaboración, las instalaciones de comercialización, las tecnologías de la información y las comunicaciones, etc.) y ii) los conocimientos especializados de carácter técnico, empresarial y de gestión para prestar servicios eficaces y adaptados a las necesidades de las comunidades (como el suministro de piensos y forraje, servicios veterinarios, etc.) o para dedicarse a actividades de elaboración, agregación de valor y comercialización en el sector ganadero. Las instituciones de las comunidades y las organizaciones y cooperativas de productores también están afectadas por problemas de escasa inclusividad, viabilidad económica e incapacidad para influir en las políticas. El FIDA puede crear el espacio necesario estableciendo o reforzando instituciones de pequeños agricultores y pastores y las organizaciones centrales correspondientes para: i) el suministro de servicios de forma eficiente y pertinente; ii) la gestión sostenible de los recursos naturales; iii) la mejora del acceso a los mercados y las cadenas de valor, y iv) el cambio normativo favorable a los pobres. Para que los procesos de ampliación de la escala impulsados por instituciones produzcan buenos resultados es imprescindible que las instituciones de los pequeños productores amplíen su escala y, al mismo tiempo, se mantengan cohesionadas, orientadas a los negocios y viables económicamente, expongan claramente las necesidades y peticiones de sus asociados, proporcionen servicios asequibles pero basados en la demanda y los costos, negocien de forma enérgica con los agentes del mercado, refuercen la posición de los pequeños productores en las cadenas de valor e influyan en los procesos normativos. Todo esto resulta difícil cuando, como suele ocurrir, las iniciativas se orientan a personas pobres y marginadas, incluidas las mujeres, y los plazos de los proyectos son limitados. En el caso de los sistemas de pastoreo, también es importante considerar la posibilidad de asignar valor a los servicios de los ecosistemas de pastizales, incluida la protección jurídica de los regímenes de propiedad común, la gobernanza descentralizada, la legitimización de las instituciones comunitarias, la protección de las cañadas y los acuerdos transfronterizos.

Espacio financiero/fiscal

La falta de un nivel suficiente de financiación para ensayar y consolidar un modelo o una intervención y luego ampliar su escala suele ser un obstáculo importante para esa ampliación. Para las iniciativas de ampliación de escala se necesita un volumen considerable de recursos financieros que el FIDA por sí solo no puede movilizar, especialmente cuando se trata de intervenciones en zonas rurales y remotas donde los costos de transacción (y los riesgos) son elevados. Esto requiere movilizar fondos y mejorar la modalidad operacional del FIDA a través de: i) facilitar la instauración de mecanismos para la creación de asociaciones público-privadas de productores, que pueden ser cruciales para movilizar recursos financieros e inversiones, especialmente del sector privado; ii) buscar de forma más dinámica posibilidades de cofinanciación de proyectos de modo que también puedan ejecutarse intervenciones complementarias

no incluidas en el mandato del FIDA; iii) mantener las operaciones dentro de lo que permita el alcance de la capacidad fiscal gubernamental, ya que movilizar financiación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no es necesariamente la forma más sostenible de ampliar la escala, y iv) empoderar a las instituciones de las personas pobres para que amplíen su escala, pasen a ser financieramente viables, atraigan a nuevos asociados e inversiones y operen con arreglo al principio de recuperación de los costos. La dimensión financiera está estrechamente relacionada con la sostenibilidad; cuando el compromiso financiero obtenido de cada agente supera considerablemente el volumen de la asistencia para el desarrollo y el ciclo de vida del proyecto, especialmente en cuanto a los bienes y servicios respecto de los cuales cada agente tiene una ventaja comparativa y un interés propio, las posibilidades de sostenibilidad son mayores.

La estrategia del FIDA de crear un entorno financiero/fiscal debe prever la documentación de los modelos que presenten resultados demostrados para atraer al sector privado y, al mismo tiempo, debe obtener el compromiso financiero de los gobiernos para la creación de un clima propicio (por ejemplo, mediante obras de infraestructura y formulación de políticas). El sector privado podría invertir en esferas en las que el sector público nunca ha tenido ventajas comparativas ni capacidad financiera, técnica o humana, como son la capacitación y el desarrollo de los conocimientos especializados de los agricultores (especialmente en lo relativo a los conocimientos de comercialización y empresariales), la mejora de las instalaciones de infraestructura de las empresas privadas de elaboración y comercialización, el suministro oportuno de insumos de calidad y crédito a los agricultores, etc. De este modo se reducirían a niveles mínimos los costos y los riesgos de la intervención del sector privado en las zonas rurales y de sus relaciones con productores pobres en recursos.

Espacio de asociaciones

Como ya se ha señalado, las asociaciones son una condición indispensable y un instrumento crucial para la ampliación de escala. Se necesitan para conseguir recursos financieros, pero también para obtener conocimientos técnicos y propios de cada contexto cuando la ampliación de escala de un modelo se efectúa horizontalmente o cuando se añaden esferas de intervención. Para ampliar la escala de intervenciones ganaderas favorables a los pobres, es necesario establecer asociaciones con diversos agentes además de los de los gobiernos y las comunidades, entre los que se cuentan: i) organismos de las Naciones Unidas como la FAO; ii) el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCAI) y los centros nacionales de investigación; iii) proveedores de servicios, y iv) empresas agroindustriales. El FIDA ya ha establecido diversas asociaciones satisfactorias de este tipo para cuestiones de innovación, desarrollo y transformación ganaderas favorables a los pobres. Entre ellas figuran las establecidas con: la FAO, para la creación y aplicación de modelos viables a través de donaciones y proyectos; el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), el ICARDA y el ILRI, para trabajar en investigación y desarrollo y perfeccionar modelos innovadores a través del programa de donaciones; Heifer International y el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), para la consolidación institucional de una innovación o un modelo y su posterior aplicación, y Technoserve y Global Development Solutions, para análisis del mercado ganadero y la integración de los pequeños productores en las cadenas de valor en el marco de los proyectos de préstamos del FIDA.

Espacio cultural

Uno de los requisitos necesarios para ampliar la escala de los modelos ganaderos es que estos sean culturalmente aceptables. Por ejemplo, en algunas sociedades se considera tabú beber leche de cabra o dar huevos a los niños. Por consiguiente, antes de ampliar la escala de los distintos modelos es necesario considerar de forma cuidadosa los aspectos culturales y sociales. Otra dimensión que no debe pasarse por alto es el género. Es frecuente que en entornos conservadores se limite la participación de las mujeres en determinadas actividades, lo cual obstaculiza la ampliación de escala. Por ejemplo, el nivel de participación de las mujeres en el negocio lechero sigue siendo bajo, ya que tradicionalmente las mujeres no poseen ganado. La cuestión de la inclusión de las mujeres en una intervención determinada debe resolverse sensibilizando y/o capacitando a las comunidades, estableciendo cuotas para la participación de mujeres en los grupos y asociaciones, organizando sesiones de capacitación “de mujeres para mujeres” y, de forma más general, promoviendo la igualdad de género a nivel de los hogares y a través del diálogo sobre políticas. En el Afganistán, las intervenciones de avicultura apoyadas por el FIDA introdujeron el suministro

de servicios de extensión en los que se tenían en cuenta las cuestiones de género a través del “modelo de escuelas de campo para agricultoras”, que demostró ser eficaz a la hora de llegar a las mujeres.⁸ En Viet Nam, la donación financiada por el FIDA para el Proyecto de Adopción de Forrajes desplegó a trabajadores de extensión indígenas basados en las comunidades para permitir la participación efectiva de los grupos de minorías étnicas.

Seguimiento y evaluación (SyE)

Al establecer un sistema de SyE es importante determinar indicadores pertinentes y específicos para cada una de las fases de ejecución, a saber: la de innovación, la de aprendizaje y la de ampliación de escala:

- Cuando se efectúan ensayos piloto de modelos innovadores en el marco de una donación, los indicadores que se seleccionen deben permitir hacer el seguimiento del número de innovaciones que se han identificado, ensayado, perfeccionado y ajustado y que se han considerado viables, así como de sus efectos preliminares (como el incremento en la producción y la productividad ganaderas, el aumento de los ingresos o la mejora del acceso a los mercados para los productos ganaderos). Los resultados de SyE deberían utilizarse para fundamentar el desarrollo y el ajuste del modelo de que se trate, especialmente durante las fases de ensayos piloto, aprendizaje y consolidación institucional previas a la ampliación de escala. Cuando la innovación o el modelo en cuestión estén preparados para que se amplíe su escala habrá que determinar nuevos indicadores que sean pertinentes para la vía de ampliación de escala que vaya a utilizarse.
- Si se siguen vías de expansión geográficas, horizontales o verticales, los indicadores seleccionados deben permitir efectuar el seguimiento de la cobertura geográfica y del número de beneficiarios de la intervención, lo cual incluye: i) el número de aldeas, distritos, provincias y países abarcados, y ii) el número de personas a las que ha llegado la intervención (es decir, los ganaderos y/o comunidades, los grupos de productores, etc.). Si se elige una ampliación de escala vertical, los indicadores deberían ser relativos a lo siguiente: i) el número de grupos de productores ganaderos reunidos en organizaciones centrales; ii) el número de organizaciones centrales establecidas y sostenibles, y iii) el tipo de políticas o leyes pertinentes para el desarrollo ganadero favorable a los pobres que se han diseñado y/o aprobado. En caso de una ampliación de escala funcional, los indicadores seleccionados podrían permitir el seguimiento de si las esferas de intervención adicionales se han integrado en las actividades de la forma prevista (como pueden ser el suministro de servicios ganaderos sostenibles o el establecimiento de mecanismos de seguros).
- También hay que establecer indicadores para efectuar el seguimiento de los efectos de largo plazo que puedan producirse una vez finalizado el proyecto, como: el aumento de la producción y el nivel de acceso a los insumos, los servicios y los mercados por parte de los productores ganaderos; el número de acuerdos de asociación o de agricultura por contrata establecidos entre productores ganaderos e inversores agroindustriales; el número de organizaciones o cooperativas sostenibles de productores ganaderos y/o de grupos de gestión de los pastizales establecidos; el número de sistemas sostenibles de suministros de servicios dirigidos por el sector privado o basados en la comunidad (como servicios de sanidad animal y servicios veterinarios) establecidos; el número de pastizales gestionados de forma sostenible, etc.
- Para garantizar la coherencia estratégica hay que vincular los indicadores relativos a la ampliación de escala con los objetivos del COSOP. Los indicadores relativos a la ampliación de escala contenidos en los COSOP probablemente estarán más centrados en la creación de un entorno propicio para la ampliación de escala, es decir, en cuestiones como: el tipo de políticas diseñadas/aprobadas que son pertinentes para el desarrollo ganadero favorable a los pobres; los cambios institucionales planificados y previstos en el servicio de extensión del sector público y los mecanismos para la creación de asociaciones público-privadas de productores establecidos.

⁸ FIDA, FAO, Ministerio de Agricultura y otros, 2013. *Female Farmers Field School (FFFS) in Backyard Poultry Farming*. (informe no publicado) <http://www.fao.org/docrep/018/i2940e/i2940e28.pdf>

Ideas principales

- La creación de espacios institucionales y de políticas mediante el establecimiento de un entorno propicio es una condición indispensable para ampliar la escala de las intervenciones ganaderas favorables a los pobres que respondan a los programas relativos a la pobreza de los países en desarrollo y a las oportunidades que ofrece la creciente demanda de productos ganaderos.
- La coordinación entre los donantes y las plataformas de innovación, la participación del sector privado y los modelos para la creación de asociaciones público-privadas de productores, la cooperación Sur-Sur y las posibilidades de cofinanciación de proyectos son modelos operativos que el FIDA debería utilizar con diligencia a fin de obtener recursos financieros, conocimientos y experiencia para ampliar satisfactoriamente la escala de las intervenciones y lograr los mayores niveles de eficacia y eficiencia en ese proceso.
- El programa de donaciones del FIDA es un instrumento poderoso para ensayar y validar innovaciones y buenas prácticas que sean adaptables y cuya escala se pueda ampliar. El FIDA puede desempeñar una función crucial como intermediario en el intercambio de conocimientos basados en datos empíricos sobre modelos de desarrollo ganadero favorables a los pobres para convencer a los distintos interesados a participar en las iniciativas, crear consenso y coordinar las actuaciones para establecer alianzas a fin de lograr un alcance más amplio y efectos sostenibles.
- Los pequeños productores y sus instituciones pueden ser un motor poderoso para la ampliación de escala, pero es necesario empoderarlos y reforzarlos, de manera que puedan asumir el liderazgo del proceso de ampliación de escala y mantenerlo una vez haya finalizado el apoyo externo.

Habría que establecer un marco exhaustivo para el seguimiento de los procesos de ampliación de escala, con indicadores para medir la eficacia del modelo de la innovación que se esté ensayando y de su consolidación/institucionalización, así como las posibilidades de que las vías propuestas permitan ampliar la escala de los resultados.



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
ifad-un.blogspot.com
www.facebook.com/ifad
instagram.com/ifadnews
www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV

Autor

Antonio Rota

Especialista Técnico Principal en Ganadería
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: a.rota@ifad.org

Contacto

Maria Elena Mangiafico

Oficial de Gestión de Conocimientos y Donaciones
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: PTAKMmailbox@ifad.org

Agradecimientos

Se agradecen especialmente las contribuciones sustantivas que Monica Romano aportó durante la preparación de la presente nota.

Agosto de 2016