

EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE "INVESTIGACION EN SISTEMAS DE PRODUCCION PECUARIA EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA"¹

**REFLEXIONES BASADAS EN 10 AÑOS DE
EXPERIENCIA DEL CIID Y LAS
INSTITUCIONES NACIONALES**

Abril 23 de 1996

¹ Documentos de Evaluaciones de Proyectos: Sistemas de Producción de Caprinos en la Comarca Lagunera y Zacatecas, México, 1985-1994.; Mejoramiento de Sistemas de Producción Bovina de Doble Propósito (Leche y Carne en Guatemala, 1985-95; "Sistemas Agrosilvopastoriles para el Trópico Húmedo de Costa Rica", 1985-95; Estudio de Sistemas de producción Doble Propósito (Leche y Carne), en Pequeñas y Medianas Fincas de Panamá, 1979-1991. Documento elaborado por Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDE,S.A.) para el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID). La investigación y preparación del informe ha sido responsabilidad directa del Dr. Carlos Pomareda y el Ing.Hugo Vargas.]

INDICE

ASPECTOS OPERATIVOS

1. INTRODUCCIÓN

2. SÍNTESIS DE RESULTADOS

2.1. El Proyecto como factor determinante del cambio entre los beneficiarios

2.2. Productos y logro de objetivos

2.3. Condiciones de entorno que afectaron el desarrollo y los resultados.

2.4. Efectividad de la estrategia de los proyectos

2.5. Las Relaciones con RISPAL

2.6. Transformación de Resultados en Políticas y Proyectos

2.7. Institucionalización de los aportes de los proyectos

2.8. Lecciones derivadas de las experiencias.

3. POBREZA, RECURSOS NATURALES Y SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

ASPECTOS OPERATIVOS

A partir de la firma del contrato de servicios entre el CIID y SIDE, suscrito el 20 de Noviembre de 1995, se procedió a precisar la metodología y a concertar los aspectos operativos. Lamentablemente del 15 de diciembre de 1995 al 8 de Enero de 1996, no fué posible hacer avances importantes, debido al periodo de fiestas en los países. Sin embargo, se revisó alguna información documental de los proyectos, obtenida a través de RISPAL, y también se contactaron a las instituciones ejecutoras de los proyectos, para acordar fechas de visita a los países durante la segunda quincena del mes de enero y los primeros días de febrero de 1996.

La obtención de información y las entrevistas han sido facilitadas por las instituciones responsables de la ejecución de los proyectos, de quienes se recibió toda la cooperación para hacer las visitas de campo, entrevistar productores y técnicos participantes, y obtener información documental adicional. Este apoyo se aprecia en forma especial, dado que varios de los técnicos que participaron en los proyectos ya no están vinculados a las instituciones.

La profundización en el análisis de los proyectos a variado en función de la cantidad y calidad de la información disponible. Si bien se ha obtenido información de todos los proyectos, en unos casos ha sido más abundante que en otros; y hay algunas diferencias en su calidad y utilidad, para los propósitos de esta evaluación.

Durante la evaluación han surgido temas adicionales a los explicitados en los términos de referencia y los mismos han merecido la atención y análisis por parte de los consultores; por ejemplo: (a) las dificultades de la investigación en fincas de productores; y (b) el concepto de etapas en los proyectos. Este último aspecto en particular ameritó que se optase por evaluar los proyectos desde su origen y no sólo las últimas fases, como se había definido en los términos de referencia. Los proyectos originalmente definidos eran: **88.0209** en México; **91.0114** en Guatemala, **92.8767** en Costa Rica, y **85.0133** en Panamá.

Este documento de síntesis puede leerse acompañado de los cuatro documentos que proveen la evaluación de cada uno de los proyectos nacionales. En ellos se ofrece la información más pertinente y las conclusiones particulares a cada caso. Dichos documentos son breves (20-30 pp) e incluyen anexos con algunos datos de interés.

A solicitud del CIID y por considerarse de interés para acciones futuras de investigación, se incluye una sección final con algunas reflexiones y sugerencias en torno al tema de la pobreza rural, los recursos naturales y los sistemas de producción pecuaria.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es sintetizar y analizar; en la medida de lo posible en forma comparativa, aquellos aspectos de la evaluación que fueron señalados como prioritarios en los términos de referencia del estudio. En forma particular se trata de destacar las principales conclusiones y recomendaciones en torno a los siguientes aspectos:

- En qué forma el proyecto constituyó un factor determinante del cambio en los sistemas de producción, niveles de ingresos, formación de capital, conservación y mejora de la calidad de los recursos naturales, entre los beneficiarios.
- A través de que elementos de la estrategia e instrumentos para la acción, se contribuyó en forma mas efectiva al logro de los objetivos de los proyectos.
- Qué condiciones de entorno fueron determinantes para poder realizar las acciones previstas y alcanzar los objetivos esperados y cuan significativos fueron estos factores en el logro de los resultados finales.
- Evaluar si el proyecto logró los objetivos y resultados que habían sido provistos cuando se acordó su ejecución, y como contribuyó RISPAL al logro de dichos objetivos.
- Qué lecciones se han generado para el CIID y para las instituciones nacionales participantes y en particular en relación al enfoque de sistemas, que deben ser tomadas en cuenta para el diseño y la conducción de proyectos en el futuro inmediato.
- Cuán acertada es la direccionalidad y la estrategia adoptadas en el contexto previsto de oportunidades, desafíos y exigencias que deben confrontar los productores pecuarios; en otras palabras, si hay necesidad de reorientar los proyectos y en que aspectos.
- Qué oportunidades existen para transformar estas recomendaciones en propuestas de políticas, programas y proyectos de desarrollo.
- Qué continuidad se le ha dado a estos proyectos luego que terminó la cooperación del CIID y que se hizo durante el proyecto en relación a la capacidad de la institución de contraparte para contribuir a la sostenibilidad de las acciones.

Se ha sugerido también por parte del CIID, ofrecer algunos comentarios, que surjan de la experiencia, en torno a:

- lecciones para el futuro de RISPAL;
- necesidades de investigación en temas relacionados desde la perspectiva Centroamericana;
- condicionalidad para acciones futuras; y
- sugerencias para futuros proyectos en relación a pobreza y recursos naturales

Al iniciar este análisis resulta útil ofrecer alguna información básica en relación a los proyectos y a las áreas donde ellos se desarrollaron (Cuadro I). Esto permite por un lado tener una idea de algunos elementos comunes; y por otro lado, hacer evidentes aquellos aspectos en los que hay contrastes significativos.

Las áreas corresponden en dos casos al semidesierto (La Comarca Lagunera y Zacatecas en México); en cuatro, al trópico seco (Suchitepéquez, Bujaba Medio y Gualaca Alto en Panamá y Jutiapa en Guatemala) y al trópico húmedo (Guápiles en Costa Rica y Bugaba Bajo, Gualaca Bajo, en Panamá). En Guatemala, Costa Rica y Panamá la ganadería bovina es la especie dominante, en México prevalecen las cabras. En este último caso la combinación de ecosistema y especie animal son a su vez sinónimos de severa degradación de los recursos naturales. Las condiciones de degradación son mucho menos significativas en las zonas del trópico seco; en parte porque, a pesar de existir un período de sequía (Noviembre-Marzo); éste no es tan grave como en la zona semidesértica. En cuanto a la degradación en el trópico húmedo, ella se ha dado por el paso mismo del bosque a la pradera en suelos inapropiados para ello, mas que por la actividad de la ganadería como tal.

Es oportuno señalar también como un factor importante, el que haya marcadas diferencias en el costo de oportunidad del tiempo de los finqueros y de la mano de obra que ellos emplean. Esto es determinante de la atención que se le da a la finca, ante otras opciones. Los casos de mayor contraste son los de México (especialmente en Zacatecas) donde los caprinocultores son en promedio de edad mayor que los productores en el Atlántico de Costa Rica. Por otro lado, mientras en México hay pocas opciones en las áreas aledañas, en el caso de Costa Rica se ha desarrollado la agricultura de exportación no-tradicional; en la cual se pagan salarios mayores que los que se pagan en las fincas ganaderas. A ello debe sumarse la posibilidad de dedicar las fincas ganaderas para tales cultivos de exportación, mientras que en México, las opciones son mínimas.

En cuanto a los proyectos, todos tienen fundamentalmente los mismos objetivos de generar conocimiento sobre como mejorar los sistemas de producción pecuaria entre pequeños productores y por lo tanto, sus ingresos, haciendo un uso racional de los recursos naturales². Todos en general han focalizado en el subsistema pecuario; con alguna consideración de los nexos con el sistema de cultivos y en menor grado con el sistema forestal. Por lo anterior se puede afirmar que ninguno de los proyectos recurrió a un enfoque integral de sistemas a nivel de finca, en el que se consideran en forma robusta los factores económico-sociales en el manejo del predio con participación del conjunto de actores familiares. A pesar de esta limitante, la norma general es que los proyectos hicieron aportes interesantes y útiles, especialmente en cuanto a componentes específicos de los sistemas. Mas aun, en varios casos estos aportes fueron hechos en etapas muy tempranas de los proyectos.

[2 Esto es una síntesis de interpretación]

Cuadro 1. Principales características de las Arcas y de los Proyectos

Características	México	Guatemala	Costa Rica	Panamá
Sub-regiones	C. Lagunera	Costa Sur		Bujaba Bajo y Gualaca Bajo
	Zacatecas	Tierras Alto Oriente	Guápiles	Bujaba Medio y Gualaca Alto
Precipitación anual mm	250-400 300-425	2000-2500 900-1300	3500-4500 - -	2560-2800 4280-5600
Época Crítica	sequía y helada Nov-Mar	sequía Ene-abr	-	Sequía Ene-abr
Recurso natural crítico	agua	agua	-	agua
Organizaciones de los productores	ejidatarios débil	parceleros débil	parceleros muy débil	individuales débil
especie y sistemas	cabras leche y carne	bovinos doble propósito	bovinos carne y leche	bovinos doble propósito
Costo de oportunidad M. O.	muy bajo	medio	alto	bajo
Énfasis del proyecto	nutrición y sanidad	nutrición y sanidad	sistemas silvopastoriles	nutrición y sanidad
Institución, ejecutora	IDIAP	ICTA	CATIE	INIFAP

La consideración de los recursos naturales es muy variable. En algunos casos se les toma como dato; en otros se desarrollan investigaciones orientadas a generar propuestas para un mejor uso y en otros hay aportes explícitos para la conservación. En general, el tema no es internalizado con suficiente fuerza en la estrategia de producción-inversión, como para que se considere que es parte de la lógica de manejo de la finca

El hecho de que los grupos de productores en los cuatro casos evidenciaron una precariedad en sus organizaciones es un elemento común, que en el caso de la pequeña agricultura, los limita severamente para aprovechar oportunidades de mercado. La situación es mas grave para aquellos ubicados en las zonas mas aisladas.

Estas observaciones sobre algunos de los elementos que caracterizan a las regiones, a los productores y a los proyectos, pone en relieve el tipo de factores que pueden viabilizar los proyectos de investigación sobre sistemas de producción pecuaria. El principal mensaje, antes de entrar en la evaluación de los proyectos, es que deberían haber valorado mejor estos elementos en la fase de diseño. Así mismo los futuros proyectos deberían reconsiderar la utilidad real de

focalizar en los sistemas pecuarios o valorar la finca en forma integral. Así mismo, es oportuno considerar en algunos casos investigaciones sencillas a través de las cuales se pueden hacer aportes puntuales de alto impacto en componentes.

2. SINTESIS DE RESULTADOS

2.1. El Proyecto como factor determinante del cambio entre los beneficiarios

En todos los proyectos se analizaron los impactos sobre: (a) los productores colaboradores o asociados; (b) otros productores en áreas aledañas; (c) la capacitación en los investigadores y técnicos participantes; y (d) las instituciones.

Los productores asociados expresaron muestras de agradecimiento y de valoración positiva por la colaboración recibida de los técnicos, a través de las acciones de los proyectos en sus fincas, y por la solución de problemas considerados como prioritarios para ellos. En general todos han mejorado la productividad por la vía de la innovación, pero no todos han mejorado sus ingresos, debido a cambios negativos en las condiciones de entorno. La información no permite derivar conclusiones sobre la mejora en la calidad de los recursos naturales, aunque se han identificado algunos casos de resultados positivos. Al respecto se ofrece más información en la Sección 3 del documento.

Aunque los proyectos no tuvieron el mandato de realizar transferencia de tecnología, pero sí de promoverla, otros productores además de los asociados a los proyectos, adoptaron la tecnología, como resultado de la participación en días de campo y de conversaciones con los productores colaboradores directos de los proyectos. Esto fue evidente, especialmente, en los proyectos de Guatemala, Panamá y México, en donde aquellas innovaciones de efecto claramente visible, han sido rápidamente imitadas.

Los proyectos han generado productos no previstos inicialmente, tal es el caso de la facilitación de tesis de grado en licenciaturas ofrecidas por facultades de Agronomía y/o Veterinaria y Zootecnia, lo cual fue un hecho sobresaliente en los Proyectos de Costa Rica y Guatemala. Asimismo, se destaca el número de publicaciones de los proyectos, aunque el tiraje de ejemplares y la difusión de las publicaciones fue limitada. En esto, ninguno de los proyectos tuvo una estrategia previamente definida con relación al tipo y número de beneficiarios a quienes debían llegarles las publicaciones. La mayoría de publicaciones se clasifican como artículos técnicos preparados en ocasión de congresos nacionales e internacionales, seguidos por artículos publicados por revistas científicas en Latinoamérica, i.e. Turrialba (Costa Rica), Ciencia Agropecuaria (Panamá), Pasturas Tropicales (Colombia) y Zootecnia (Guatemala). Han habido muy pocas publicaciones dirigidas a extensionistas y ninguna dirigida a los productores.

Los técnicos de los proyectos han sido notoriamente beneficiados, ya que mejoraron sus conocimientos sobre la investigación en sistemas de producción, y sobre los aspectos específicos de tecnología pecuaria, en los que versaron las investigaciones. Algunos de los que quedaron en la institución ejecutora después de terminado el proyecto, han continuado los esfuerzos de investigación. Entre los que salieron, varios ocupan puestos de mayor jerarquía y otros, los menos, están dedicados a otras actividades.

En relación a las instituciones ejecutoras de los proyectos, la apreciación general es que han internalizado parcialmente en su agenda los aspectos pertinentes a la metodología de sistemas de si producción. No en todos los casos se han continuado las investigaciones; habiéndose explicado que ésto se debe especialmente a limitaciones de carácter presupuestario, más que a falta de interés. En todas las instituciones nacionales de investigación se confrontan severas crisis de financiamiento que repercuten en la capacidad institucional para definir su agenda de investigación. Con tal motivo lo observado es un elevado nivel de indefinición sobre el papel de la institución, su agenda de prioridades y estrategia operativo. En el caso particular del CATIE, que ejecutó el proyecto en Costa Rica, ya se han hecho los ajustes en la estrategia y en la asignación de recursos; y como resultado el tema de investigación en sistemas agrosilvopastoriles tiene un lugar razonable en las prioridades.

2.2. Productos y logro de objetivos

Los instrumentos a los que recurrieron los proyectos incluyeron: la investigación en componentes a nivel experimental; la validación de componentes y sistemas en fincas; la capacitación de los productores; la capacitación de los técnicos del proyecto; y la difusión de los resultados. No se ha podido conocer cuanto se invirtió en cada una de estas acciones prototipo, sin embargo se podría sugerir que, en cuanto al logro de objetivos específicos del proyecto, las contribuciones fueron valiosas en todos los casos, pero limitadas para contribuir al objetivo general, porque dicho objetivo era muy ambicioso.

En cuanto a los productos esperados; como se señaló antes los proyectos alcanzaron en términos generales los objetivos específicos; sin embargo la ausencia de metas, así como de indicadores previos de calidad esperada, dificultan una valoración rigurosa. Los proyectos caracterizaron satisfactoriamente los sistemas tradicionales de producción y la identificación de limitantes endógenas. En algunos proyectos se enfatizó mucho sobre éste aspecto, en desmedro de otros temas (Panamá), mientras que en otros casos, el énfasis fue menor (Costa Rica). Un mejor balance, en este esfuerzo, se encontró en los casos de Guatemala y México.

La investigación por componentes en los sistemas de producción fue significativa en casi todos los proyectos y la información obtenida es de buena calidad científica. Los resultados de muchos trabajos no necesariamente muestran calidad operativa, al ser juzgados por su potencial aplicación en los sistemas de producción a nivel de finca, por tener algunas limitaciones de sentido práctico. Ello concierne a los requerimientos de mano de obra y maquinaria o a su limitada evidencia de que reduce los riesgos del endeudamiento. Este ha sido un factor que pudiera haberse resuelto si los proyectos hubieran incluido en su equipo más técnicos con conocimientos en el campo económico-social, y algunos vinculados a la extensión, ya que el nexo con los productores no era suficiente como para garantizar propuestas de inmediata aceptación. A pesar de estas limitaciones los aportes de la investigación por componentes fue la más concreta.

El diseño de alternativas y su validación en fincas de productores fue realizado en diferente grado por los proyectos. En el caso de Panamá y Guatemala, los resultados muestran que las alternativas evaluadas son capaces de mejorar la eficiencia bio-económica de los sistemas actuales y, en condiciones de un entorno favorable (a la producción de leche y carne) podrían impactar de manera significativa en la disponibilidad de estos productos. En los casos de Panamá y Guatemala las importaciones masivas de leche fueron detectadas como un problema al

iniciarse los proyectos, situación que aun continua porque no se han revisado las políticas al respecto. Si los resultados de los proyectos se hubiesen usado para proponer modificaciones a las políticas, la situación de los productores se podría superar. Dicho impacto podría ser mayor si además se adoptase un programa agresivo de difusión. En el caso de México la validación hecha de algunos componentes (como las vacunaciones y desparasitación) fue tan reveladora de beneficios, que se estableció de inmediato y se extendió entre otros productores. En el caso de Costa Rica en contraste, se llegó a afirmar que los resultados sobre uso de árboles como fuente de proteína eran buenos, pero no para la región Atlántica.

2.3. Condiciones de entorno que afectaron el desarrollo y los resultados.

En éste ámbito se han identificado tres elementos básicos del entorno: económico-social, climático e institucional. En cuanto a la influencia del entorno, ella se ha dado en las acciones de los proyectos, en los resultados alcanzados y en la sostenibilidad de las acciones.

En términos generales hay un deterioro de las condiciones económicas que afectan los ingresos netos de los agricultores, y en particular los ganaderos; lo cual no constituye un ambiente propicio para la innovación, especialmente si ella exige mayores niveles de endeudamiento. Las condiciones climáticas, y especialmente las sequías se han agravado y han constituído una limitante seria, no solo para conducir las investigaciones, sino para el 'ánimo' de los productores. Entre muchos productores con quienes trabajaron los proyectos; se da una situación de frustración, porque ellos sienten que se envejecen; se van los hijos a los centros urbanos; disminuye la capacidad de manejar el predio; se deterioran los márgenes de comercialización, disminuye el crédito, etc. Todas estas condiciones no fueron suficientemente valoradas mientras se desarrollaba la investigación y adaptación en fincas, y se trabajó mas bien con una actitud optimista que en gran medida podría haber estado influída por el deseo de llevar el proyecto "a feliz término".

Un caso interesante que amerita reflexión es el de Costa Rica. En el área de influencia del proyecto se produjo un cambio notable con la apertura e la carretera San José-Guápiles-Limón; la expansión de las áreas de banano y el surgimiento de la agroexportación de productos no-tradicionales. Ello elevó el costo de oportunidad de la mano de obra y de la tierra en pastos. Tal proceso ameritaba una revisión del proyecto, de su estrategia y componentes de investigación; sin embargo, tales cambios no se dieron. Una situación similar aunque menos severa se observa en Guatemala, donde se expande el área de caña de azúcar.

Aunque no está disociado del ámbito económico general que confrontaron los productores, los procesos de ajuste macroeconómico y cambios institucionales, han llevado a una subvaloración sustantivo de los centros nacionales de investigación, al punto que sus acciones han disminuído considerablemente y su futuro es incierto. El respaldo que proveyeron a los proyectos varió a través del tiempo; con cambios importantes en el grado de atención, cada vez que había un cambio en la dirección general del centro. También se evidencia una tendencia a disminuir el apoyo a los proyectos sobre sistemas de producción pecuaria a medida que se hacía más severo el ajuste presupuestario.

En alguna medida esta disminución del apoyo a los proyectos está asociada a la tendencia regativa en los precios reales del ganado y en menor grado de la leche; lo cual, alimentaba la

noción de que este sector no era rentable y que por lo tanto, no ameritaba preocuparse por él. A ello se suma el caso de Centroamérica la influencia de algunos organismos como la AID que difundieron información resultante de algunos estudios que asociaban a la ganadería con el proceso de deforestación.

2.4. Efectividad de la estrategia de los proyectos

En términos generales los proyectos se normaron por las etapas metodológicas definidas para la investigación con enfoque de sistemas de producción; sin embargo, las deficiencias más saltantes fueron: (a) las pocas consideraciones sobre la evolución del entorno socioeconómico; (b) insuficiencia en el uso de análisis económico en las etapas de investigación por componentes y sistemas, y (c) débiles nexos entre la investigación/transferencia.

La estrategia contempló la complementariedad institucional entre las entidades de investigación con aquellas responsables de brindar asistencia técnica, asistencia crediticia y servicios de comercialización; sin embargo esta complementariedad fue muy limitada. En la mayor parte de los casos se resumía a la participación en reuniones de coordinación, en las que se informaba de los avances y se recibían sugerencias, pero no se adquirían compromisos para acciones futuras de extensión. Una excepción por haber tenido convenios formales con el sistema de extensión, fue el Proyecto de Guatemala, aunque éstos convenios no cumplieron a cabalidad las expectativas debido, entre otras cosas, al debilitamiento institucional provocado por las limitaciones presupuestarias.

La ejecución de los Proyectos por etapas, y no con un horizonte de tiempo bien definido previamente para alcanzar los objetivos planteados, afectó la definición de una estrategia adecuada. Parece ser que las nuevas etapas fueron surgiendo por la falta de cumplimiento y alcance de los objetivos específicos, y por supuesto del objetivo general que, para todos los proyectos, podría resumirse en: "mejorar la eficiencia biológica y el uso de los recursos presentes en los sistemas de producción, y del ingreso de pequeños y medianos productores en las regiones de desarrollo de los proyectos". Lograr este objetivo es obviamente imposible en tres años, tiempo definido por etapa, sobre todo porque los proyectos fueron de investigación y no tenían el mandato ni los recursos para promover el desarrollo.

Un aspecto que merece mención es la falta de "condicionalidades" a las instituciones ejecutoras, respecto a la instrumentación de mecanismos que permitieran la continuidad del trabajo de los Proyectos. En los momentos actuales, es muy poco el nivel de trabajo que se ejecuta en las regiones donde se desarrollaron los proyectos. Únicamente se encontraron dos procesos en curso para la negociación de nuevos proyectos que, de concretarse, permitirían la difusión de los resultados generados. Estas condicionalidades hubieran sido deseables para probar el interés real de la institución ejecutora, por el proyecto. Ellas podrían haber incluido mas recursos de contrapartida; el compromiso (si así lo consideraban) de continuar con las acciones de investigación; y sobre todo asegurar el nexo con las acciones de extensión.

Las acciones de seguimiento y evaluación, como medio para detectar las necesidades de cambio fueron débiles. Es justo mencionar que algunos de los proyectos evaluados hicieron algún tipo de análisis del entorno, pero en etapas un poco tardías en su ejecución, de tal manera que fueron poco útiles para reorientar a tiempo, el trabajo que se venía realizando. El análisis del entorno hubiera sido útil por ejemplo, para una mejor validación de las tecnologías y para

evaluar el costo de oportunidad de los factores. Igualmente útil hubiera sido la aplicación de técnicas adecuadas de análisis económico durante las investigaciones, y no solamente ex-post, como se hizo en algunos casos. Los adecuados nexos entre la investigación/ transferencia hubieran contribuido en la movilización de resultados hacia otros productores (no asociados al proyecto), en mayor escala a lo que se dió espontáneamente.

Una dificultad detectada fue la realización de actividades experimentales en fincas de productores. La pérdida de experimentos por razones fuera del control de los investigadores (riesgos climáticos, descuidos de los productores y otras causas) fue notable en todos los proyectos, pero particularmente en el caso de México, donde la escasez de lluvia en los últimos diez a quince años hechó a perder muchos experimentos; y en Costa Rica, donde los problemas de comercialización y las oportunidades de trabajo en las fincas bananeras, desincentivaban el interés por el cuidado de la finca ganadera. Estas experiencias deben ser tomadas en cuenta para el diseño de futuros proyectos, para introducir modificaciones en forma oportuna, de modo que los resultados del proyecto tengan mas utilidad cuando se dan cambios en el entorno que confrontan los productores.

2.5 Las Relaciones con RISPAL

La pertenencia de los proyectos a RISPAL les permitió derivar beneficios de la cooperación horizontal, así como hacer aportes para enriquecer el bagaje de conocimientos que RISPAL difundió. Sin lugar a dudas RISPAL jugó un papel importante como instancia de orientación, asesoramiento y facilitador del intercambio de experiencias, lo cual fue muy positivo para los proyectos. Se ofrecieron también recomendaciones para introducir ajustes en los proyectos recurriendo a consultores que habían participado en otros proyectos de la red.

RISPAL pudo haber jugado un papel más sustantivo en la incorporación de los aspectos económico-sociales en la agenda de los proyectos, a fin de que sus productos hayan tenido mas validez en etapas futuras de transferencia. Se hicieron aportes en tal sentido, pero no había forma de exigir cumplimiento. Además, alguien pudo haber hecho una evaluación y seguimiento mas estricto de los proyectos y del entorno, para incorporar ajustes en la estrategia durante la ejecución. Se ha apreciado que se hicieron varias evaluaciones a través de consultorías encargadas por el CIID; pero no existe evidencia de que se exigiera que las recomendaciones fueran utilizadas. Es posible que tal información no haya estado disponible. Este es un aspecto al que se debe dar atención especial en el futuro.

Es oportuno, en relación a estos comentarios, reconocer que RISPAL no tenía el mandato para cumplir las funciones aquí sugeridas. Por otro lado hubiera sido deseable que CUD y RISPAL hubiesen dado mas atención al análisis de los resultados en los países para definir mejor las acciones de cooperación, así como sus límites de ingerencia y responsabilidad en la asesoría, la evaluación y el seguimiento.

2.6 Transformación de Resultados en Políticas y Proyectos

El ajuste estructural en los países de la región ha causado un debilitamiento de las instituciones del sector público agropecuario. Ello, aunado a la falta de financiamiento para proyectos de investigación y desarrollo agropecuario en general, y muy particularmente en el subsector pecuario, han limitado las posibilidades de transformar los resultados de los proyectos

en medidas de política, programas o proyectos, en el corto plazo.

Como se señala líneas arriba, en Panamá y Guatemala, se identificaron propuestas elaboradas de proyectos. En el caso de Guatemala, se identificó el Proyecto "Sistema unificado de generación y transferencia de tecnología agropecuarias para pequeños y medianos productores", que incluye el componente bovinos doble propósito; y que ya fue aprobado por el Banco Mundial y se encuentra en trámite de aprobación por la Asamblea Legislativa. También a nivel de perfil, se encuentra el Proyecto "Desarrollo Sostenible del Subsector Lechero Guatemalteco", el cual ha sido elaborado por interés del Grupo de Trabajo Subsectorial de la Leche, en el cual se integran representantes privados de la cadena productiva de la leche. Este perfil se basa en el uso de los resultados del proyecto financiado por el CIID y el documento está siendo utilizado para la gestión de financiamiento que permita completar las etapas de prefactibilidad, factibilidad y ejecución. En el caso de Panamá, a nivel de perfil se identificó el Proyecto de "Modernización de las Fincas con sistemas Ganaderos de Doble Propósito", el cual se encuentra en proceso de gestión del financiamiento.

Estas iniciativas se han dado en la fase final de los proyectos, pero pudieron darse antes, para apoyarlas mientras el proyecto estaba vigente, y los técnicos aun estaban en las instituciones ejecutoras. En tal sentido los directivos de los proyectos se ocuparon muy poco de "entablar un diálogo" con dirigentes políticos y gremiales para "venderles" los resultados de los proyectos. Ya en 1987 en la reunión de RISPAL en Lima se insistió sobre este aspecto, pero no se produjeron cambios notables. El potencial aun existe y vale la pena "concertar" el conjunto de resultados en propuestas de política de utilidad práctica a nivel nacional y regional.

Se sugiere al CIID considerar un proyecto con objetivos muy concretos de capturar los aportes mas significativos de los proyectos analizados y cooperar con instituciones nacionales públicas, privadas y gremiales, para su difusión entre productores y agentes de cambio en el sector público y la empresa privada.

2.7. Institucionalización de los aportes de los proyectos

Las apreciaciones que se hacen en esta sección conciernen a las instituciones nacionales. Sin embargo se requieren dos anotaciones. En el caso de Costa Rica, el CATIE como ejecutor del Proyecto ha jugado en gran medida, el papel que hubiese jugado una institución nacional de investigación. En el caso de Guatemala, aunque el IICA administró el proyecto, para propósitos prácticos se considera que el ejecutor fue el ICTA.

Los aportes de los proyectos pueden categorizarse en contribuciones de carácter metodológico y contribuciones para inducir a transformación pecuaria. Las primeras atañen especialmente a las instituciones de investigación, mientras que las segundas son de interés especial para la relación entre las instituciones de investigación y las responsables de las políticas para el cambio, incluyendo las que conciernen a la transferencia de tecnología.

En el primer caso, cada proyecto individualmente ha hecho contribuciones importantes. La metodología de sistemas de producción, la secuencia adoptada para el desarrollo de la agenda, las experiencias en cuanto al trabajo de adaptación en fincas, proveen importantes aportes que las instituciones han capitalizado, pero no en la medida que las posibilidades lo permitían. Ello se debe en gran parte a que las instituciones tenían su agenda; que sus proyectos funcionan con muy

poco vínculo ente si; y que existe el sentimiento de que éste enfoque es válido solo para la agricultura de subsistencia. En la medida que las instituciones mantengan estos puntos de vista, es natural que su interés por estos temas sea limitado. Por otro lado las restricciones de carácter presupuestario las están llevando a una priorización de acciones en las que se considera que pueden tener más impacto económico, por lo que se da más atención a cultivos de alta rentabilidad.

En cuanto a las contribuciones para la transformación pecuaria, estas también han sido importantes y valiosas, aunque se ha reconocido algunas limitantes. Su aprovechamiento está influenciado por factores como la poca atención que ahora se le da a la ganadería, y al indefinido nexo entre la investigación y la extensión. En cuanto a lo primero, las actividades pecuarias (con cabras y vacas encabezando la lista) son acusadas de depredadoras, además que la carne bovina sigue en la tendencia de precios decrecientes. Aunado a ello se da una gran ausencia de una política ganadera, resultado de la inexistencia de un diálogo constructivo entre el sector privado y el público.

Respecto al indefinido nexo entre investigación y extensión, éste se observa aunque con algunas variaciones en los cuatro países. Al respecto tan solo se puede advertir que de no lograrse algunas definiciones al corto plazo, se ahondará el menosprecio por la investigación, porque algunos argumentarán equivocadamente que no es útil para nada. Este es uno de los primeros puentes que hay que reconstruir y en especial si se desea contribuir a mejorar la situación de los pequeños productores.

En síntesis, los importantes aportes hechos por los proyectos han tenido una institucionalización menor que la posible. El valor de los logros ya alcanzados amerita una evaluación por parte de cada una de las instituciones, por lo menos para tomar conocimiento exhaustivo de ellos y tomar las acciones pertinentes.

2.8 Lecciones derivadas de las experiencias.

En esta sección se ofrecen algunos comentarios en torno a lo que pueden ser lecciones aprovechables por el CIID y las instituciones nacionales.

En cuanto a la validez del enfoque de sistemas pecuarios para la investigación; la evidencia sugiere que por si solo es limitado, ya que no visualiza el predio-familia en un sentido más completo. Se vería además notablemente favorecido si incorporase criterios de empresa; la noción de la inversión en capital humano y la internalización de los criterios de carácter ambiental a la empresa agropecuaria, al margen de su dimensión. Al respecto es necesario recordar la importancia de ver en la agricultura "empresas" con un criterio renovado en el que se valora a los actores más que a los animales y a las plantas. Se sugiere incorporar estos elementos para enriquecer y asegurar el mejor uso de la metodología.

Si bien el enfoque de investigación en sistemas es válido, no es prudente pretenderlo como la mejor o única alternativa. Algunos resultados de la investigación por componentes especialmente cuando eran acompañado de información económica fueron suficientemente contundentes como para recomendar su utilización en forma masiva. Para que ello se de, los proyectos de investigación deben pensarse a si mismos como generadores y promotores del conocimiento. Ello los ayudará a ser mejor apreciados por la comunidad, los políticos y los donantes. En tal

sentido se sugiere renovar la actitud de "investigación per se"; e incorporar en los proyectos de investigación exigencias explícitas de demostración que han logrado impactos. Con tal propósito la metas deben ser explícitas.

Si bien los proyectos tienen objetivos específicos, que obedecen a las condiciones observadas cuando se diseñaron, es deseable que los proyectos tengan suficiente flexibilidad para responder a los cambios en el entorno. Ello podría significar parar y redefinir el proyecto, con lo traumático que ello pudiera ser, quizás es mejor que continuar para lograr resultados que ya no son relevantes.

En cuanto al vínculo con las instituciones nacionales ejecutoras, se sugiere tres aspectos. Primero, establecer las 'condicionalidades sanas' que demuestren que la institución está realmente interesada; y que va a usar los resultados. Segundo, considerar otros actores de la sociedad que pueden ser contrapartes más efectivos para asegurar que la investigación es pragmática; que busca resultados concretos y que se asume un compromiso en la promoción. Y tercero, que la institución nacional evidencie por lo menos, un mínimo de capacidad como interlocutor con los actores que definen y manejan las políticas para el cambio.

Es necesario valorar el redimensionamiento y redefinición de funciones de una red como RISPAL, para apoyar el proceso de generación y difusión de conocimiento. En el primer caso podría tener más ingerencia en los controles de calidad, en la evaluación y el seguimiento. En el segundo caso su papel potencial es muy alto para convertirse en la fuerza dinamizadora del proceso de difusión. En tal sentido la observación hecha de la importancia de un proyecto de difusión de los resultados ya logrados, ofrece una oportunidad para un papel importante para RISPAL. La ampliación de la membresía de la red a más organizaciones y empresas privadas que se desempeñan en áreas complementarias y la visión de organización de servicios (con valor y precio) podrán ser algunos de los elementos a considerar.

3. Pobreza, Recursos Naturales y Sistemas de Producción

La pobreza en las áreas rurales está íntimamente asociada a cuatro factores: La insuficiente generación de ingresos; la ausencia de servicios básicos de salud, educación, transporte, y otros; la precariedad de la organización social y corporativa y; la degradación de los recursos naturales. Por todo ello los pobres por sí solos, no pueden salir de la pobreza y por lo tanto es responsabilidad del Estado poner en práctica aquellas acciones estratégicas en los cuatro campos arriba referidos.

Por lo antes expuesto, la investigación que se haga para generar propuestas de acción que permitan superar las condiciones estructurales de la pobreza, tiene que ser mucho más robusta que aquella que focaliza en los sistemas de producción.

Es evidente que dada la situación de la ganadería las posibilidades para generar más ingresos en pequeñas unidades familiares son limitadas; a menos que se incorporen tecnologías más intensivas en conocimiento y en capital. Por ejemplo, la producción de cabras lecheras en confinamiento es una opción razonable; y además congruente con la conservación de los recursos naturales. En algunos lugares las mejores opciones para generar ingresos están en el empleo rural fuera de la finca y en la dedicación a productos no tradicionales para el mercado interno y externo. En este último caso es posible también combinar con la ganadería que provee

abono orgánico, lombricultura y producción de humus. Sin embargo en cuanto a los productos no tradicionales no todos son "cantos de sirena" ya que es una actividad riesgosa, exige capacidad de gerencia y solo es viable cuando hay organización grupal.

En cuanto a los servicios, como medio para superar la pobreza, ellos están siendo provistos cada vez mas por la vía de los Fondos de Inversión Social, en práctica en la mayor parte de los países de la región. La sostenibilidad de las obras y la calidad de los servicios están muy asociados también a los niveles de organización y participación de las poblaciones beneficiarias. Al respecto es fundamental un programa de investigación que provea luz sobre las formas mas efectivas de generar actitudes positivas, liderazgo y organizaciones de base capaces. Esas son las verdaderas condiciones que hacen posible la superación de la pobreza.

Finalmente, reconociendo que la pobreza rural está identificada con la degradación de los recursos naturales, resulta poco probable pensar que se puede continuar usando los recursos naturales disponibles entre los pobres, para generar mas ingreso en base a su utilización. Tenemos que ser realistas y aceptar que aquí son muy pocas las opciones. Es necesario por lo tanto crear fuentes de empleo y otras fuentes de ingreso que no pongan mas presión sobre los recursos naturales y poder rescatar los recursos con la misma lógica con la que se rescata la gente, apoyándolos por un tiempo para que se restablezcan. De lo contrario, la recuperación no es posible. De los recursos (el agua, el suelo y lo que queda del bosque) el agua es uno de los que requiere mas atención, especialmente donde es el factor crítico para la supervivencia..

En términos de el uso del bosque virgen, explotado o degradado, debemos valorarlo mas como bosque que como madera; y especialmente como amparo de la biodiversidad. En esta forma puede llegar a constituir una forma de generación de ingresos para la población pobre; atrayendo hacia el bosque -denso o ralo; extenso o limitado- a quienes encuentran en él sombra, sosiego, bullicio natural. Esto, que en lenguaje mas técnico lo han llamado agroecoturismo, constituye una opción no desechable, aun para campesinos pobres.

Estas breves reflexiones en torno a este serio y delicado tema, tiene el propósito de motivar una discusión que conduzca a su consideración explícita en futuros proyectos de investigación. En ellos será necesario reconocer que estaríamos abordando con otra óptica el desarrollo rural, mas que los problemas particulares de la agricultura como actividad productiva.