

## 1. ANTECEDENTES

Como parte de las acciones requeridas para el cierre del Proyecto de Desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino, se incluyó la sistematización de algunas experiencias que, a juicio de la Unidad Ejecutora, (UNEPCA) ilustran las estrategias, instrumentos y mecanismos que puso en ejecución el Proyecto y facilitaron el cumplimiento de algunos de sus objetivos específicos.

Con el fin de poder mostrar lecciones útiles a otros proyectos y de construir un banco de experiencias para el alivio de la pobreza rural, FIDAMERICA y PREVAL desarrollaron una metodología de sistematización, que se aplica a las experiencias seleccionadas por UNEPCA. En este caso, se trata de analizar los Fondos Rotatorios Comunitarios, impulsados por UNEPCA para financiar proyectos productivos relacionados con la cría, transformación y comercialización de camélidos. Dado que este instrumento se aplica a todas las actividades de apoyo del Proyecto a los productores de camélidos, esta sistematización trata de integrar todas las experiencias analizadas en el documento principal y se remiten las especificidades. Tomando ventaja de la riqueza y singularidad de los casos, se tratan, en cada uno, de encontrar puntos generalizables que sirvan de temas de reflexiones sobre el diseño y acciones del Proyecto.

### 1.1 Rasgos generales de la población objetivo

El área del Proyecto está localizada en el Altiplano Andino de Bolivia y comprende las provincias de Pacajes, Pando y Aroma en el Departamento de La Paz; Avaroa, Pagador, Carangas, Sajama, Litoral, Cabrera, Atahualpa y Sud Carangas en el Departamento de Oruro; Frías, Chayanta, Nor Lípez, Sud Lípez, Valdivieso, Quijarro y Campos en el Departamento de Potosí; así como Arque, Tapacarí, Ayopaya y Bolívar en el Departamento de Cochabamba.

Esta área que abarca poco más de 140,000 km<sup>2</sup> Se caracteriza por alturas mayores a 3,800 m.s.n.m, con un clima frío seco. Cuenta con una deficiente infraestructura tanto de transporte como de servicios (31% accede a agua potable, 25% a energía eléctrica y 15% a servicios de salud pública) El principal eje carretero va de norte a sur La Paz – Oruro – Potosí – Villazón, con una desviación en Oruro a Cochabamba y otra de Potosí a Uyuni. El resto de los caminos son de tierra y resultan intransitables en el periodo de lluvias (noviembre-febrero)

Los centros de población son escasos y los criadores de camélidos residen normalmente en caseríos a varias horas de camino entre sí. La población que obtiene la mayor parte de sus ingresos a partir de la cría de camélidos se estima en poco más de 35,000 familias, principalmente de origen *aymará* y *quechua*.

De la población objetivo, un poco menos de un tercio obtiene sus ingresos casi exclusivamente de la cría de camélidos y 25% combina esta actividad con la agricultura (principalmente producción de quinua, *Chenopodium quinua*) El resto, que se encuentra más cercano a los grandes centros de población (La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba), ha implementado sistemas de producción más diversificados que incluyen la cría de camélidos, bovinos y/u ovinos, además del cultivo de papa, haba y/o forrajes (ej. cebada)

El Proyecto se planteo como meta atender a 15,000 familias que en 1994 representaban 68% de la población objetivo.

## 2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

En este trabajo de sistematización se empleo la metodología elaborada por FIDAMERICA-PREVAL. Se trata de un análisis crítico de la condiciones y, especialmente, de los procesos que se desarrollan en torno a acciones que hacen parte de un eje de sistematización establecido para realizar este análisis. Incluye una recopilación simplificada y participativa de experiencias puntuales, que parte de la definición de un eje de sistematización y analiza la situación inicial, las intervenciones realizadas y la situación actual. Del proceso se derivan conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas así como hechos sobresalientes, de ser el caso (Berdegué et all. 2000)

Una vez obtenido el eje de sistematización, se definen a los actores directos e indirectos quienes se involucran en todo el proceso de análisis, proporcionando información y participando en un taller de

discusión del proceso, donde se dirimen contradicciones, se acuerdan conclusiones y se derivan lecciones aprendidas.

La definición de la situación inicial se realizó a partir de información de fuente secundaria (el Informe de la Misión Exante y el informe del 'Análisis Técnico Financiero y Propuesta Estratégica del Fondo de Inversiones bajo sus tres modalidades', fueron las principales fuentes), así como con entrevistas a los actores directos e indirectos.

El trabajo de campo consistió en entrevistas personales y grupales con representantes y actores directos e indirectos, para lo cual se elaboró una guía semi-estructurada. Con los actores directos se buscó, en lo posible, realizar entrevistas grupales, mientras que con los indirectos se realizaron entrevistas individuales. Las entrevistas incluyeron actores de los cuatro Departamentos en que operó el Proyecto.

Una vez realizado el total de las entrevistas programadas y de analizada la información recabada, se realizó un taller con la participación de 56% de los proyectos sistematizados y de los principales operadores del Proyecto (gerentes de línea y responsable de seguimiento y evaluación) Allí se discutieron las conclusiones y lecciones aprendidas preliminares, aclarándose varios puntos específicos, agregándose algunos más y validándose todos los puntos discutidos.

## **2.1 Eje de sistematización**

En un taller previo al desarrollo de esta sistematización se determinó el siguiente eje de sistematización para las acciones de las tres líneas de trabajo del proyecto:

Analizar la operación, viabilidad y sostenibilidad de los fondos rotatorios como una opción de financiamiento para el sector rural de menos desarrollo relativo, en lo general y para el sector camélido en lo particular.

Sin embargo, la sistematización debió incluir aspectos relacionados con otros elementos del componente de fondos de inversión, así como de los otros dos componentes, debido a los cambios de estrategia y de organización que sufrió el Proyecto tanto como la complementariedad que se logró en la segunda fase del proyecto.

## **2.2 Actores directos e indirectos**

Se definieron como actores directos a los directivos y socios de las organizaciones (siete) y empresas (dos) que se beneficiaron con recursos del proyecto, bajo la modalidad de fondos rotatorios (cinco entrevistas individuales y siete entrevistas grupales)

Los actores indirectos fueron clientes de las organizaciones beneficiadas (tres), asesores de las mismas (tres), un consultor externo y ex–viceministro de economía así como un antiguo responsable de un programa de camélidos.

Además, se sostuvieron conversaciones seis y reuniones de trabajo dos con los responsables de las tres líneas y de seguimiento y evaluación de UNEPCA, quienes son también actores directos.

## **2.3 Taller grupal**

En un taller de cinco horas, en el cual participaron nueve de los actores directos e indirectos entrevistados, representando a cinco de las organizaciones visitadas, así como cuatro miembros de UNEPCA, se analizaron y discutieron las conclusiones y lecciones aprendidas, aclarándose o matizándose algunas aseveraciones y proponiéndose algunos puntos adicionales. Una vez discutido cada punto, se aprobaba o rechazaba, reforzando y validando de esta manera los hallazgos del proceso.

## **3. SITUACIÓN INICIAL**

En 1995, año de inicio de las actividades del Proyecto, el mercado de los camélidos se concentraba en el consumo de carne de llama, fresca o seca (charque). Este mercado se caracterizaba por su informalidad y el consumo de este producto se limitaba a las clases populares rurales, urbanas y semi urbanas, con muy bajo poder adquisitivo. Esto propiciaba que las condiciones de sacrificio, transporte y comercialización de la carne fuesen por demás insalubres y que el precio del producto fuese 50% inferior al de la carne de vacuno.

El mercado de la fibra y de llama empezaba a desarrollarse gracias al trabajo de diferentes proyectos con financiamiento internacional, que introdujeron el proceso de descordado y de selección del producto. Sin embargo, el mercado seguía siendo marginal respecto al de la carne y se concentraba en áreas cercanas a los principales centros urbanos (La Paz, Oruro y Potosí).

#### **Los apoyos y el financiamiento al sector camélido en Bolivia**

Al momento de iniciarse el Proyecto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería era la instancia gubernamental responsable del desarrollo del sector camélido, sin embargo, carecía de políticas y planes definidos para el desarrollo integral del mismo.

En el ámbito no gubernamental existían tanto instituciones privadas (organizaciones gremiales y económicas de productores, como organizaciones no gubernamentales, que estaban actuando de manera aislada y poco significativa en el desarrollo del sector camélido.

En lo que respecta al financiamiento, el sector formal se encontraba totalmente ausente del sector, tanto por la poca capacidad de pago y de endeudamiento (según los cánones del sector financiero), de los criadores de camélidos como por su alta dispersión espacial, que incrementa los costos de operación para este tipo de instituciones. Aún entidades no formales como la Fundación de Alternativas para el Desarrollo (FADES) o el extinto Banco Agrícola, tenían una cobertura limitada y sus requisitos para otorgar créditos resultaban muy difíciles de cumplir para los productores.

Por ello, la única fuente crediticia real eran los prestamistas locales y, principalmente, los comerciantes, que en ambos casos manejaban tasas de interés superiores a 10% mensual. Los créditos con ese tipo de interés sólo pueden utilizarse para casos de emergencia o para cubrir costos de producción muy pequeños, en casos de falta de liquidez extrema. Por lo tanto, dicho financiamiento no permitía realizar inversiones o incrementos en el capital de trabajo de las unidades de producción familiares.

Bolivia es uno de los países con mayores experiencias en el desarrollo de sistemas financieros populares. El Banco Sol (Banco Solidario) ha sido, junto con el Grameenbank, uno de los ejemplos mundiales de microcrédito. A la sombra de Banco Sol se reprodujeron experiencias de microcrédito en el país, al grado de que la Superintendencia de Bancos se vio forzada a regular este tipo de instituciones. El efecto de la regulación en el financiamiento rural fue catastrófico, pues imposibilitó el desarrollo de experiencias locales de financiamiento.

El cuero carecía de mercado, tanto por desconocimiento sobre su procesamiento y utilización como por la baja calidad de los mismos, relacionada con el proceso de faeneo (matanza), su almacenamiento y transporte. La industria peletera boliviana tenía poco interés en este producto, a pesar de que en Perú y Chile existía mercado.

A pesar de los esfuerzos en inversiones físicas, técnicas y de capacitación realizadas por diferentes proyectos y programas en el ámbito de la producción primaria, la calidad no se logró mejorar sensiblemente y los esfuerzos no mostraron mayores efectos en el sector.

El sector camélido boliviano se encontraba en un círculo vicioso. Sus productos eran de mala calidad por que el mercado no tenía capacidad para pagar productos de mejor calidad y no se desarrollaba un mercado con mayor poder adquisitivo, por que la calidad de los productos ofrecidos no cumplía con sus expectativas.

Algunos de los esfuerzos por desarrollar el sector incluyeron financiamiento para la producción (cría de camélidos), pero no existía un esfuerzo integrado de financiamiento a toda la cadena de producción.

Considerando que la mayoría de los actores, independientemente del eslabón que se considerase, se encontraban en la informalidad, su acceso a fuentes de financiamiento era muy reducida (instituciones financieras formales) o bien extremadamente cara (fuentes financieras informales). Los actores que operaban en cadenas productivas alternas, bovinos u ovinos (carne y/o cuero) y lana o sintéticos (fibra), no mostraban interés alguno en incursionar con los productos de camélidos, ya que tampoco disponían de grandes capitales para arriesgarse con nuevos productos.

#### **4. EL PROCESO DE INTERVENCIÓN**

La intervención que pretende modificar la situación inicial corresponde a las acciones desarrolladas por el proyecto Desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino. Este proyecto tiene varios componentes y una estrategia, que hacen parte de un diseño inicial. Con el correr del proceso y por distintas razones, la estrategia y los componentes sufren modificaciones que, en conjunto, corresponden a la intervención que se realizó en las zonas productivas de camélidos que fueron seleccionadas para ejecutar este proceso de desarrollo rural.

#### 4.1 Estrategia

Como se establece en el 'Informe de la Misión de Evaluación Ex -Ante' para la operación del proyecto se diseñan tres componentes; capacitación y promoción de organizaciones campesinas; comercialización y fondo de inversiones. La operacionalización estará a cargo de una Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), integrada por un Director del Proyecto y tres Coordinadores (uno por cada componente), un especialista encargado del seguimiento, un administrador y personal de apoyo.

La planeación y ejecución de las actividades dentro de cada componente serían responsabilidad de terceros (ONG, universidades o firmas privadas) con experiencia comprobada. La UEP coordinaría la elaboración de los planes de operación anuales, tanto por componente como para el Proyecto en su conjunto, y sería la responsable de supervisar (control y apoyo) la ejecución de los mismos.

El componente de comercialización sería el eje del Proyecto, definiendo las características del mercado (segmentación, volúmenes, calidades, etc.) y proponiendo acciones para ampliarlo (nuevos productos, promoción, etc.). Los otros dos componentes, capacitación y fondo de inversiones, se guiarían por los lineamientos, propuestas y resultados del primero. De esta forma, capacitación y promoción de organizaciones campesinas emprendería acciones destinadas a desarrollar capacidades entre los actores de eslabones determinados de la cadena productiva (de manera individual o apoyando su organización), relacionadas con problemas u oportunidades detectados por el equipo de comercialización. A su vez, los encargados del fondo de inversiones, apoyarían a través de inversiones físicas, fondos rotatorios y/o préstamos individuales a las organizaciones económicas de base y empresas e individuos que actuaran dentro de dichos eslabones (FIDA, 1994).

No hubo un seguimiento fiel de esta estrategia por parte de las tres administraciones que ha tenido el Proyecto. En esta oportunidad no fue posible entrevistarse ni con los dos primeros directores del Proyecto, ni con los responsables del fondo de desarrollo campesino que presidieron el Consejo Directivo del Proyecto entre 1995 y 2000. Tampoco hubo acceso a documentos oficiales que ayudaran a entender la decisión de no contratar a organismos externos para que se encargasen de la planeación y ejecución de los componentes del Proyecto o de la falta de personal técnico de apoyo que permitiese la aplicación de la estrategia.

Los Fondos de Inversión son uno de los tres componentes del Proyecto y el que más recursos concentró (US \$5'117,842 es decir 45% del presupuesto total). Dentro de este componente, se consideraron los fondos de inversión y comercialización (crédito), los fondos rotatorios comunitarios y un Fondo de garantía, con 66, 33 y 1% de los recursos del componente, respectivamente.

El Fondos de Inversión deberían ser operados por una institución independiente (con experiencia en el sector financiero rural) de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP, transformada en UNEPCA), la cual se encargaría, principalmente, de establecer las modalidades del crédito destinado a los beneficiarios del programa así como a apoyar la constitución y operación de los fondos rotatorios comunitarios.

El subcomponente de crédito se destinaría a los actores de la cadena de agregación de valor de camélidos (criadores, comerciantes, artesanos y transformadores), de manera individual o colectiva. Estos créditos podrían usarse en cualquier actividad relacionada con los camélidos y tendrían una tasa de interés determinada por el intermediario financiero.

Por otro lado, los fondos rotatorios comunitarios, serían destinados a inversiones productivas de interés comunitario, relacionadas con las actividades de camélidos. La recuperación de los recursos, serviría para la creación de los fondos rotatorios comunitarios, que debían convertirse en pequeños organismos financieros de base.

Por último, el fondo de garantía se establecería para cubrir en última instancia los créditos del subcomponente de Fondos de inversión y comercialización, no honrados por los beneficiarios.

Desde su inicio (1995) hasta diciembre de 2000, el Proyecto operó básicamente con la estructura señalada para la UEP (Director de Proyecto, tres coordinadores, un responsable de evaluación y seguimiento, personal administrativo y de apoyo). Únicamente para el componente de fondos de inversión se establecieron convenios con la Fundación de Alternativas para el Desarrollo (FADES) y con el Centro de Fomento a Iniciativas Económicas (FIE), solamente para el componente de crédito (US \$2,690,000), a partir de principios de 1996.

Fue necesario introducir modificaciones en relación a los actores que debían participar en la ejecución del Proyecto<sup>1</sup>, y en la práctica, la correlación entre los tres componentes fue bastante pobre entre 1995 y 2000, por la forma independiente de actuación de los coordinadores.

A mediados de 2000, se da un nuevo cambio de dirección en la Unidad Ejecutora. La nueva dirección decidió, con base en las recomendaciones del Examen de Mitad del Periodo (EMP), modificar la estrategia seguida hasta ese momento, sustituyendo las coordinaciones de los componentes por gerencias de línea: cuero, carne y fibra.

Esta nueva organización buscó fomentar el desarrollo integral de los principales eslabones de la producción de camélidos, al reunir en cada gerencia los tres componentes originales del proyecto: capacitación y fomento de organizaciones campesinas, comercialización y fondos de inversión. Con ello se buscó que cada proyecto contara con los apoyos requeridos de los tres componentes.

Esta estrategia se puso en operación a partir de enero de 2001. Esto dejaba escasos 27 meses para ejecutarla (21 si se considera un plazo de seis meses para cerrar el Proyecto) ya que la fecha de cierre es el 31 de marzo de 2003. Con esta limitación de tiempo, se estableció que únicamente se trabajaría con aquellos actores (organizaciones y empresas) que habían tenido una respuesta favorable (entrega de informes y manejo de los recursos, principalmente) durante los primeros seis años del Proyecto. A partir de dichos actores, se buscarían otros que operasen en eslabones previos y posteriores de la cadena, de tal manera que se pudiesen enlazar y consolidar la totalidad de la cadena (por lo menos en los ámbitos departamentales y/o provinciales). Sin embargo, no se contó con una metodología para la selección de los nuevos beneficiarios que garantizase o propiciase, el establecimiento de relaciones comerciales con los antiguos y/o entre ellos mismos.

#### **4.1.1 Resultados de las diferentes estrategias**

Durante la primera fase del Proyecto se ejecutaron, principalmente, las partidas destinadas a la capacitación y fomento de organizaciones campesinas, haciéndose énfasis en generar capacidades técnicas entre los diferentes actores y, en menor grado, en el fortalecimiento del desarrollo de las organizaciones económicas campesinas. Los esfuerzos de financiamiento se concentraron en los créditos otorgados por FADES y en menor grado por FIE, los cuales fueron primordialmente individuales a tasas que oscilaron entre 16 y 36% anual (dependiendo del tipo de crédito y sí se otorgaba en Bolivianos o Dólares Americanos). Los fondos rotatorios apenas alcanzaron un desembolso de US \$ 601.600 dólares en tres años (1998-2000), mientras que FADES manejó US \$1'377,000 y FIE US \$418,360. En cuanto al componente de comercialización, la mayor parte de los recursos se destinaron a la creación de una marca genérica de carne de llama (Wally), a la promoción de la misma y a la creación de una 'red' de friales (Wally) especializados en carne de llama. Con los recursos de este componente se apoyó igualmente la participación de los actores en diferentes ferias nacionales y regionales para promover y conocer productos derivados de los camélidos.

---

<sup>1</sup> En el 'Informe de la Misión de Evaluación Ex – Ante', así como en el 'Contrato de Préstamo' se establecen los nombres de las 'entidades ejecutoras de los componentes', lo cual resulta, por lo menos, inadecuado, ya que ese tipo de contrataciones debe seguir un procedimiento de licitación según las 'Condiciones Generales Aplicables a los contratos de Préstamo y de Garantía del Fondo' (FIDA) y/o la legislación boliviana.

La ausencia de una estrategia clara de la acción del proyecto así como la falta de coordinación entre los responsables de los componentes, repercutió en la necesaria complementariedad de los apoyos. Un ejemplo fue el desarrollo de la marca Wally y de su red de friales (la mayoría debió cerrar a menos de un año de haber iniciado operaciones), en la cual se invirtió cerca de US \$ 157.000 y que menos de 5 organizaciones utilizan el nombre para comercializar la carne de llama.

En general, durante la primera fase se aplicaron la mayor parte de los recursos de los componentes de capacitación y comercialización, sin lograrse una consolidación de los diferentes actores apoyados, posiblemente por falta de énfasis en la integración de los apoyos, que respondieran mejor a las necesidades de los beneficiarios y a la integración de la cadena productiva.

En la segunda fase del Proyecto (2000-03), se logró mayor complementariedad entre los tres componentes, porque las gerencias de línea (carne, cuero y fibra) manejaron la integralidad de los proyectos. La mayoría de los proyectos que recibieron recursos bajo la modalidad de fondos rotatorios tuvieron acceso a recursos para la capacitación y, en menor medida, para la comercialización.

Durante esta fase (2001) se colocaron US \$749,983 en fondos rotatorios, que equivalen al 48% de los recursos invertidos por el Proyecto bajo dicha modalidad. A pesar del gran esfuerzo desplegado en este sentido en 2001, el proyecto sólo colocó en sus siete años y medio de operación, US \$1'351,583; es decir, 72% de lo previsto en el 'Informe de la Misión de Evaluación Ex – Ante'. La línea que recibió mayores apoyos fue la de fibra (56.5% del total), seguida por la de carne y la de cuero, con 35.2 y 8.3% del total de los recursos, respectivamente.

La totalidad de los recursos desembolsados bajo el esquema de fondos rotatorios fue destinado a financiar capital de trabajo, tanto de empresas y organizaciones con actividades productivas (producción, transformación y comercialización) como de integrantes de algunas organizaciones. La necesidad de colocar un monto tan importante de recursos (casi US \$600,000) en un plazo de seis meses (primer semestre de 2001) con un equipo técnico reducido (tres gerentes), impidió el análisis detallado de las solicitudes, en particular el de los aspectos organizativos y los financieros.

A pesar de ello, los resultados individuales son bastante promisorios, ya que los recursos de los FR se aplicaron en actividades económicas específicas (producción, transformación y/o comercialización de carne, cuero o fibra) y la especificidad de las actividades permitió concentrar la capacitación en los aspectos técnicos de las mismas, teniéndose un impacto inmediato de este apoyo.

Desafortunadamente, la falta de un análisis más detallado de la situación organizativa (de empresas y organizaciones económicas campesinas), impidió que la capacitación para el desarrollo organizativo (administración, contabilidad, finanzas) tuviese el mismo impacto, ya que esta fue más bien genérica (similar para todos los beneficiarios) y su aprovechamiento fue más reducido.

Si bien una proporción importante de los recursos de los FR se destinó a actividades de comercialización de productos de camélidos, los apoyos específicos para estudios de mercados, desarrollo de marcas, publicidad, organización y participación en eventos de promoción, considerados dentro del componente de comercialización bajo un esquema no reembolsable, fue muy reducido en esta fase del proyecto. Esto se debió a que la mayor parte de los US \$1'501,918 presupuestados para este componente se ejecutó en la fase anterior. Los apoyos del componente se centraron en financiar la participación de los beneficiarios en ferias nacionales e internacionales para que promovieran sus productos, la elaboración de carteles que promueven el consumo de carne de llama así como en la elaboración de normas de calidad bolivianas para carne, cuero y fibra de llama.

El mayor esfuerzo emprendido en la segunda fase del Proyecto se centró en los fondos rotatorios. Originalmente dichos fondos se planearon para '...financiar infraestructuras productivas prioritarias para las comunidades y para los criadores de camélidos para mejorar sus actividades productivas. Dentro de estas inversiones se puede señalar sistemas de alambrado, captación de agua, mejoramiento de bofedales y de pasturas comunitarias, etc. Serán excluidas de esta línea, inversiones de interés particular y en finca.' (Informe de la misión de Evaluación Ex–Ante). Sin embargo, en la realidad funcionaron como capital semilla para incrementar el capital de trabajo de los beneficiarios (empresas, organizaciones económicas y socios

de las mismas). Esta función estaba asignada (en el planteamiento original) a los fondos de inversión y comercialización que manejaron FADES y FIE.

#### La creación de la marca genérica Wally

La dirección de la UNEPCA, con base en el diagnóstico *ex ante*, así como en el propio conocimiento de la cadena productiva de los camélidos en Bolivia, estableció que el principal subproducto de estos animales era la carne. Sin embargo, el mercado de la misma se reducía a la población con menor poder adquisitivo, existiendo un rechazo por el resto de la población.

Esta situación era parcialmente creada por el desconocimiento del producto, a la connotación de ser 'comida de pobres' y, en parte, a las condiciones de insalubridad del sacrificio de los animales así como el procesamiento y comercialización de la carne.

Para modificar la actitud respecto a la carne de llama, se planteó la necesidad de diseñar una campaña promocional que mostrase las bondades de este producto respecto a otros similares (carne de res, de ovinos, de cerdos y de aves). Pero la campaña informativa, acompañada de eventos de degustación no resultaba suficiente ya que no resolvía el problema de la sanidad.

Es por ello que se pensó en la creación de una marca genérica para la carne de llama: Wally. Esta sería símbolo de calidad, garantizándole a los consumidores que el producto adquirido había sido procesado bajo normas de sanidad.

Puesto que la carne de llama era comercializada únicamente en mercados callejeros, resultaba necesario tener locales con una infraestructura mínima para la comercialización y conservación de la carne. Por ello se financió el establecimiento de los Friales Wally, especializados en la venta de carne de llama.

El planteamiento resultaba muy coherente, pues se atendían los puntos centrales para desarrollar un mercado con mayor capacidad adquisitiva. Desgraciadamente, la implementación de la estrategia no fue la adecuada, en gran medida, debido a la falta de coordinación entre los responsables de los diferentes componentes del Proyecto.

En efecto, el sector productivo no se encontraba aún en condiciones para suministrar carne de llama con la calidad que el nuevo mercado exigía y tampoco se habían desarrollado los canales de comercialización adecuados para el producto. Además, el desarrollo de dichos canales (friales Wally) se planteó con actores que carecían de experiencia en el comercio de cárnicos (y sin relación alguna con el sector camélido), fracasando la mayoría de ellos.

El esfuerzo desarrollado en la promoción se vio limitado por el escaso desarrollo de los eslabones previos de la cadena, y el desarrollo de la marca genérica tuvo un impacto muy inferior al esperado. Hoy, el mayor esfuerzo por penetrar en el sector económico más importante de Bolivia está siendo desarrollado individualmente con el desarrollo de una nueva marca propia pues Wally se encuentra desprestigiada en este segmento de la población.

La importante caída en la cartera de FADES y FIE (68 y 43% respectivamente) a partir de 2000, cuando los fondos rotatorios empiezan a tener mayor presencia, muestra que existió una competencia entre las dos líneas del Proyecto (Informe del 'Análisis Técnico Financiero y Propuesta Estratégica del Fondo de Inversiones bajo sus tres modalidades'). Evidentemente, los beneficiarios prefirieron la opción más barata: los fondos rotatorios, que sólo exigieron mantener el valor del dinero en dólares americanos. Pero en la decisión también pesó el que fuese un órgano gubernamental (la UNEPCA) que otorgaba los apoyos, porque se prestó para que algunos comunarios se acogieran en la idea de que 'los recursos gubernamentales nunca hay que devolverlos'<sup>2</sup>.

El cambio de dirección en el destino de los fondos rotatorios tuvo dos efectos en el desarrollo del Proyecto: (i) una subutilización de los recursos administrados por las entidades financieras (FADES y FIE) y (ii) un mínimo financiamiento de la infraestructura productiva de las comunidades. En contrapartida, el viraje permitió subsanar el problema de descoordinación existente, entre componentes del Proyecto durante la primera fase, potenciando los efectos en el desarrollo del sector, especialmente de los componentes de financiamiento y de capacitación.

Por último, la estrategia de manejo de gerencias de línea tuvo efectos muy positivos en dos sentidos. En primer lugar, como se señaló anteriormente, se integraron de manera exitosa los tres componentes del Proyecto, particularmente el financiamiento a través de los fondos rotatorios y la capacitación, pero también los esfuerzos de comercialización en su variante de promoción. En segundo lugar, el trabajo por

---

<sup>2</sup> Esta percepción se vio reforzada por los reglamentos de los Fondos Rotatorios y algunos entrevistados se refieren a comentarios del responsable del seguimiento del proyecto por parte del representante de OODR-CAF, en el sentido de que si una organización pagaba impuestos por una suma igual o superior a la recibida como FR, no tendría que devolver dichos recursos.

subproductos, permitió realizar esfuerzos para desarrollar la cadena de valor del eslabón que presentaba menor desarrollo (cuero), pero también trabajar sobre aquellos eslabones de las otras cadenas que mostraban menor desarrollo relativo.

No obstante, la estrategia presentó dificultades operativas importantes. Si bien en las últimas fases de las cadenas de valor cada subproducto se diferencia claramente y tiene mercados muy específicos, todas ellas parten de un mismo eslabón: la cría de camélidos. En algunos casos y regiones, las tres cadenas de subproductos empiezan a separarse desde los primeros eslabones (especialización en producción de carne o de fibra), pero en la mayoría de las regiones dicha especialización se da hasta el segundo o tercer eslabón de la comercialización. Es por ello que varias organizaciones entre ellas, Sajama Ltda. y Proreca (no sistematizada), en especial las que integran a criadores (Arproca), presentaron solicitudes de apoyo para dos o para las tres líneas.

En estos casos, se realizaron proyectos, evaluaciones y seguimientos para cada una de las líneas, duplicándose esfuerzos y gastos por parte de los operadores de UNEPCA. Así mismo, se dieron casos en que la organización requería apoyos de las tres líneas (OTB Villa Concepción), pero las de carne y fibra ya habían agotado sus recursos, por lo que sólo recibieron apoyo para el acopio de pieles. En esos casos, los recursos han sido *fungibles*; es decir, se han utilizado para financiar la comercialización y procesamiento de otros productos camélidos.

En los casos en que el Proyecto apoyó únicamente las actividades de una de las cadenas de valor, aquella que los beneficiarios conocían mejor, su desarrollo les mostró que existen posibilidades de negocios en las otras dos y despertó su interés por incursionar de manera más seria en ellas. El problema que se presenta ahora es el financiamiento, capacitación, asistencia técnica y desarrollo de mercados.

En los siguientes apartados del documento se analizarán con mayor detalle las actividades desarrolladas en el Proyecto para su implementación y por lo tanto, se abundará sobre algunos aspectos tocados en este apartado de manera general.

## **4.2 El proceso operacional**

Desde el punto de vista de la UNEPCA, el proceso consta de tres grandes etapas: (a) la promoción o difusión; (b) el análisis y dictamen de las solicitudes y (c) el seguimiento y supervisión. Sin embargo, el proceso completo consta de otras dos etapas: (a<sub>1</sub>) la elaboración del proyecto y (c<sub>1</sub>) la operación del proyecto. Estas dos últimas están en manos de los beneficiarios y de sus asesores técnicos.

A continuación, se describen y analizan, cada una de las etapas del proceso, con base en lo que ha realizado la UNEPCA entre 2001 y 2002.

### **4.2.1 Promoción**

En 1995 inician las labores y por lo tanto la difusión del programa entre la población objetivo. La estrategia adoptada para dar a conocer el programa fue realizar tres presentaciones con cobertura departamental (Oruro, Potosí y La Paz), con la asistencia de las organizaciones de productores conocidas por la UNEPCA así como los representantes de organizaciones sociales, presidentes municipales, regidores, hilacates y hilancos (autoridades tradicionales).

A pesar de tratarse de una población de escasos recursos (tanto económicos, como agroecológicos), la respuesta a la invitación de presentar solicitudes de apoyo fue reducida; a finales de 1996, se había ejecutado menos de 25% del presupuesto disponible.

El análisis interno de UNEPCA concluye que el reducido número de solicitudes de apoyo se debe a que los asistentes a las reuniones de difusión, no transmitieron la información a los posibles beneficiarios del Programa. Pero también, que las organizaciones campesinas (que podían presentar proyectos) tenían una orientación de representación gremial y no económica, por lo que su capacidad para concebir y elaborar proyectos económicos resultaba mínima. Además, pocas organizaciones campesinas podían cumplir los requisitos legales que se les exigían para ser elegibles para recibir los apoyos.



Es por ello que en 1997 se decide, por un lado, realizar eventos de promoción en el ámbito provincial, con la intención de informar a un mayor número de posibles beneficiarios del programa y, por otro lado, se abre el programa a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

El cambio de estrategia de promoción, pero sobre todo la apertura a las ONG, que en esa época tuvieron un desarrollo importante en el país, revirtió completamente la situación, a tal grado que entre 1998 y 1999, la UNEPCA colocó tal cantidad de recursos que agotó su presupuesto y quedaron gran cantidad de propuestas sin poder ser apoyadas.

Sin embargo, de los tres componentes del programa (capacitación y organización, comercialización y fondos de inversión), la solicitud de apoyo se concentró en el de capacitación. Es decir, en aquel en que las ONG tenían mayor experiencia o por lo menos contaban con mayores posibilidades de maniobra.

El 2000 fue un año de poca actividad en el proyecto. Se renovó al equipo técnico (por segunda vez) y se modificó la estrategia de operación. Entre las modificaciones realizadas, destacan: (i) el trabajo por líneas productivas dentro de la cadena de valor de los camélidos, (fibra, carne y cuero) y (ii) el diseño de una estrategia de desarrollo para cada una de dichas líneas. Con este nuevo enfoque, los proyectos debían enmarcarse dentro de alguna de las tres líneas señaladas y, además, en la estrategia definida para cada una de ellas.

El cambio de estrategia requirió de una nueva promoción entre la población objetivo. Sin embargo, dado que el programa tenía únicamente dos años más de vida, se decidió realizar una promoción restringida. Durante tres semanas (enero de 2001), se realizaron reuniones con aquellas organizaciones campesinas que habían sido apoyadas durante la primera fase y que mantenían contacto con la UNCEPCA, ya sea por que la instrumentación de su proyecto había sido exitosa o porque el proyecto se encontraba en desarrollo.

Además, se promovió el proyecto entre nuevos actores que pudiesen integrarse en la cadena junto con los ya apoyados, para darle solidez a la misma. En particular, este tipo de promoción fue importante en la línea de cuero, subproducto que había sido poco atendido en las fases anteriores.

A pesar de que se buscó restringir la promoción de la segunda fase, los técnicos que operan en el altiplano se enteraron de que el programa se había reactivado, en parte por que se realizaron dos talleres sobre cadenas de valor en camélidos, durante los cuales se informó de la reactivación del programa y de la nueva estrategia y en parte, porque la información fluyó entre ellos.

Durante el año 2001, las solicitudes fluyeron nuevamente, principalmente para las líneas de fibra y carne. El caso de la línea de cuero fue diferente, pues el mercado de dicho subproducto era casi inexistente en Bolivia. Es por ello que la gerente de dicha línea debió realizar un trabajo de promoción e información mucho más importante y manejar un número menor de solicitudes (20).

En general, la población objetivo – en particular los campesinos- se enteró del Proyecto por medio de los técnicos de organizaciones de base y de ONG. Por su parte estas organizaciones tuvieron conocimiento del mismo de manera directa por funcionarios y personal involucrado en el Proyecto, aún antes de que se iniciara el proceso formal de difusión. Esto sucedió tanto en la primera, como en la segunda fases.

#### **4.2.2 La elaboración de las propuestas**

Para acceder a los apoyos del Proyecto, los posibles beneficiarios de cualquiera de los componentes o líneas debían presentar un proyecto. Para facilitar y uniformizar la presentación de los mismos, la UNEPCA elaboró una 'Guía de Presentación de Proyectos', cuya segunda edición de 1997 continúa vigente.

La Guía señala toda la información y documentación requerida para que un proyecto pueda ser aceptado. Así mismo, cuenta con varios cuadros a ser incluidos en las propuestas que buscan facilitar la elaboración de las mismas. La información solicitada se centra en los aspectos técnicos, sin considerar mayormente las capacidades organizativas y técnicas de los operadores del mismo - aspecto que mostró las mayores deficiencias en los proyectos apoyados.

En cuanto a los aspectos financieros, se limita a solicitar un desglose de las inversiones y/o gastos, sin incluir análisis financieros mínimos, tales como flujos de efectivo y balances pro-forma e indicadores financieros básicos. Por lo mismo, los proyectos presentados simplemente mostraban, en el mejor de los casos, su viabilidad técnica y justifican el gasto a realizar. No es posible determinar si dichos proyectos son autosustentables social y económicamente, tampoco se podía comparar el beneficio social entre ellos, para determinar prioridades en los apoyos. Sin embargo a partir de 2001, se incorporó en los requisitos de presentación de los propuestas un análisis básico de ingresos, a partir de 2001. Si bien no se trató de un análisis financiero ni de viabilidad, sí entrega alguna información sobre flujos esperados.

La principal razón por la cual no se exigieron análisis financieros, fue la dificultad -por falta de experiencia- de los proponentes para realizarlos. Por lo tanto, se hubiese requerido la contratación de especialistas. Para ofrecer este tipo de apoyo y la elaboración de las propuestas hubiera requerido de mayor tiempo, retrasando la ejecución del Proyecto.

También influyó que la UNEPCA contará con escaso personal operativo, pues no se podían subsanar las deficiencias técnicas a través de capacitación y asistencia técnica especializada para la elaboración de proyectos.

Una omisión en la Guía son los requerimientos para la presentación de proyectos de fondos rotatorios. A diferencia de los apoyos en capacitación y comercialización, los recursos por FR debían ser reembolsados y sería necesario señalar las estructuras adecuadas para su administración, tanto los procedimientos de capitalización y reembolso.

Sin embargo, el mayor problema tiene que ver con el lenguaje y tipo de información solicitada. En efecto, el lenguaje tiene poca relación con la realidad cultural de la población objetivo, porque es muy técnico. En cuanto a la información, se solicitan análisis de mercado y se manejan catálogos de cuentas, para organizaciones que no llevan contabilidad.

En estas condiciones, sólo las ONG y las Organizaciones de Base más consolidadas pudieron elaborar sus solicitudes con sus propios medios. Otros debieron recurrir a terceros para su elaboración y presentación.

Especialmente durante la primera fase, y particularmente en 1998 y 1999 en que se presentaron hasta 180 solicitudes anuales, los técnicos y firmas consultoras se dedicaron a elaborar proyectos en serie, modificando sólo las localidades, nombre, número de beneficiarios y otros datos menores. Es decir, mucho de los proyectos no tenían sustento social, técnico ni económico.

Una condición del Proyecto es que los individuos no podían presentar solicitudes; únicamente podían hacerlo organizaciones con personería jurídica. Fuera de algunas organizaciones de base y de las ONG (ASAR-DESEC, anexo 7, así como ISQANI y PRORECA, no sistematizadas), la mayoría de la población objetivo no se encontraba organizada formalmente al momento de iniciar operaciones el Proyecto. La solución inicial de los actores fue acceder a los apoyos a través de la organizaciones existentes (casos de APROCNA, las AZCCAS y ARPROCA) así como constituir organizaciones al vapor, por iniciativa de uno o dos 'líderes' que tenían capacidad de desarrollar un proyecto (casos de Los Andes Arte Textil y Sajama Ltda.).

En 1997, se promulgó la Ley de Participación Popular en Bolivia, a través de la cual se le brinda personería jurídica a los municipios y comunidades bajo el nombre genérico de Organización Territorial de Base (OTB). Esto permitió que con el aval de las autoridades, un grupo de pobladores pudiese acceder a los apoyos del proyecto, utilizando la personería jurídica de la comunidad o municipio.

La estrategia de apoyo a grupos organizados buscaba que el Proyecto tuviese una mayor cobertura, con costos de operación reducidos. Si bien este propósito fue alcanzado (la cobertura de la población objetivo fue superada en aproximadamente 10%, manteniéndose los costos operativos dentro del presupuesto), el cumplimiento del primer objetivo específico del Proyecto 'apoyar y fortalecer el desarrollo de las organizaciones de los campesinos criadores de camélidos para garantizar adecuados niveles de difusión y adopción tecnológica así como facilitarles el acceso a recursos financieros', debió enfrentar la condición de que las organizaciones creadas para acceder a los recursos, carecen de solidez organizativa (así como de

estatutos, reglamentos de operación, diseño de visión, misión, objetivos, etc.). Al grado de que muchas de ellas corren el peligro de disolverse en cuanto dejen de recibir el apoyo de UNEPCA u otro programa nacional o internacional.

#### Las Organizaciones Territoriales de Base

Si bien esta nueva modalidad, brindó mayor flexibilidad a la población objetivo para acceder a los recursos de UNEPCA, también generó nuevas distorsiones en las organizaciones. El caso de la OTB Ayllu Villa Concepción (anexo 8), los socios son principalmente de Cosapa (comunidad cercana, relativamente, a Villa Concepción), pero no podía recibir apoyo como OTB de Cosapa, ya que UNEPCA, había apoyado a otro grupo de la misma comunidad bajo la figura de OTB. Por ello, debieron buscar socios en Villa Concepción para que les prestaran la figura de OTB de dicha comunidad.

No se trata sólo de obtener una personería jurídica bajo la cual operar y obtener apoyos, sino de la creación de organizaciones económicas de base que puedan operar como empresas, es decir, que sean autosostenibles. En el caso analizado, la dirección formal de la OTB está a cargo de una socia que habita en Villa Concepción (requisito legal), pero la mayor parte de los socios y la dirección de facto se encuentra en Cosapa. Esta situación genera problemas de coordinación y operación para la organización, que no siempre pueden ser resueltos de manera eficiente.

En síntesis, la calidad de los proyectos presentados y aprobados por la UNEPCA no es la ideal. Esto se debió, por un lado, al bajo perfil exigido por la propia UNEPCA y, por el otro, a las capacidades técnicas propias del sector. Los efectos de esta situación son evidentes: baja capitalización y sostenibilidad de los proyectos financiados.

El haber forzado la organización al ritmo de los actores individuales del sector, afectó la creación de organizaciones verdaderamente sólidas y autosostenibles, a partir de las cuales el sector pueda mantener y consolidar el desarrollo que logró con los apoyos de UNEPCA. Además, se introdujo a estos actores en un sistema tributario que desconocen, siendo de esperar que en el corto plazo se presenten problemas con las autoridades fiscales bolivianas, reduciéndose las posibilidades de supervivencia de las organizaciones más pequeñas y recientes.

#### 4.2.3 Análisis y dictamen de las solicitudes

Las solicitudes de apoyo se reciben en las oficinas de la UNEPCA, en la ciudad de Oruro. Cada gerente de línea (anteriormente cada coordinador) recibe y analiza las solicitudes que le corresponden.

Un elemento importante dentro del proceso de evaluación es la visita a los proponentes. Durante la visita, se discute de manera general el proyecto, se conoce a los involucrados y se verifican algunos datos (instalaciones, hatos, equipo, etc.). Este análisis del contexto, permite un análisis del proyecto más realista, al brindar información que el proyecto no contiene.

El análisis tiene tres componentes básicos, (a) que el proyecto concuerde con la estrategia establecida por el gerente de línea<sup>3</sup>, (b) que cumpla con los criterios establecidos por la dirección (básicamente, que esté ligado al campo y en particular a los camélidos) y (c) que contenga todos los elementos señalados en la Guía de Presentación de Proyectos.

Si el proyecto presentado no cumple con los componentes (a) y (b), es automáticamente rechazado. Si cumple con ellos, entonces se le califica con base en los elementos de la Guía. Anteriormente, una vez analizada la propuesta se enviaba una ficha de observaciones a los beneficiarios, para que estos (con la intervención de sus asesores) realizaran las modificaciones, adiciones o sustracciones necesarias, a fin de que los proyectos pudieran ser aprobados. Este procedimiento resultaba extremadamente lento ya que la respuesta de los solicitantes tardaba mucho, en la mayoría de las ocasiones, debido a que sus asesores ya no se encontraban o querían realizar un cobro adicional por realizar las modificaciones.

---

<sup>3</sup> La estrategia fue difundida y explicada a los actores durante el proceso de difusión de la segunda etapa durante el mes de enero de 2001.

Con el objetivo de acelerar el proceso y de lograr mejores resultados en la presentación de los proyectos, se optó por citar a los proponentes en la sede de UNEPCA para conversar con ellos y, de ser posible con sus asesores, las observaciones a los proyectos. En el caso de la carne, el gerente discute el proyecto con el técnico y el beneficiario en todos los casos, logrando un mayor involucramiento del primero en las modificaciones requeridas.

Si bien este procedimiento permite tener mejores proyectos, requiere de mayor tiempo de los gerentes, pues cada uno debe revisar y discutir con los proponentes los proyectos de su línea. Además, presupone una especialización de cada gerente no sólo en los aspectos técnicos de la línea que maneja y en elaboración y análisis de proyectos, sino también en financiamiento, capacitación y comercialización (componentes que deben contener los proyectos).

Los proyectos aprobados por el gerente de línea son analizados y discutidos por el Consejo Técnico, en el cual participan el Director, los gerentes de línea, el responsable de seguimiento y el administrador. Una vez aprobado un proyecto se deriva a la administración para seguir con todos los requisitos administrativos. Los solicitantes son informados por correo de la decisión de aprobación o rechazo del proyecto por parte del Consejo Técnico de la UNEPCA.

#### **4.2.4 Seguimiento y supervisión**

Una vez aprobados los proyectos y desembolsados los apoyos, se da inicio el proceso de seguimiento y supervisión. UNEPCA centró sus acciones en la supervisión de los proyectos más que en el seguimiento. Los beneficiarios deben remitir a UNEPCA un informe trimestral sobre el estado de desarrollo de su proyecto. En dicho informe debe incluirse información sobre el alcance de metas y la ejecución de los recursos económicos. En caso de haberse desarrollado actividades de capacitación o eventos de promoción comercial, se deben adjuntar los informes particulares (temarios, asistentes, resultados y costos). Así mismo, los gerentes de línea realizan visitas programadas y sorpresa a las instalaciones de las organizaciones para comprobar el desarrollo de los proyectos. En dichas visitas se entrevistan con los responsables de los proyectos así como con los socios y, cuando es procedente, con los empleados. Adicionalmente, UNEPCA solicita auditorías externas y diagnósticos de las organizaciones.

Con base en los resultados de estas acciones de supervisión se realizan recomendaciones y, en algunos casos, se establecen condicionantes para continuar con el apoyo a los proyectos.

Desde un inicio, resultó evidente que las organizaciones tenían serios problemas para elaborar los informes. Esto se debe a la falta de costumbre de los beneficiarios a escribir pero, principalmente, a que consideran que dicho trabajo (la elaboración de informes y el necesario análisis de la información para redactarlos) no les proporciona beneficio alguno (al fin y al cabo, si no lo entregamos, no habrá represalia alguna, cuando mucho una llamada de atención<sup>4</sup>), por lo que es más importante emplear su tiempo en la operación, que en el análisis.

UNEPCA actuó sobre la dificultad de redactar informes, asignando un coordinador para ayudar en esta tarea a las organizaciones<sup>5</sup> (a aquellas que tenían asistencia técnica de ONG, no les fue asignado un coordinador). Sin embargo, no se realizaron esfuerzos por mostrar y concienciar a los operadores sobre la importancia del análisis de dicha información para la administración de las organizaciones.

Aunque los coordinadores de proyectos tenían como función brindar asistencia técnica, en la mayoría de los casos se limitó a aspectos técnico – productivos y aún ésta es considerada de baja calidad por los beneficiarios. Resulta pues evidente, que las recomendaciones emanadas del proceso de supervisión, en su

---

<sup>4</sup> En la revisión de los expedientes, se encontraron hasta seis oficios a una organización solicitándole su informe, sin que se registrara acción coercitiva alguna por parte de UNEPCA, además de un par de visitas de supervisión y los citados oficios.

<sup>5</sup> El número de proyectos atendidos por coordinador varía de uno a seis, dependiendo sobre todo de la dispersión de los proyectos, cada gerencia de línea maneja sus coordinadores.

mayoría, no han sido implementadas por los beneficiarios, no por falta de interés sino por desconocimiento. Esto es particularmente evidente en los procesos administrativos y contables.

Aún el proceso de supervisión presentó serios problemas. Estos tienen sus orígenes en la formulación de los proyectos, ya que los mismos carecen de un marco lógico suficientemente elaborado<sup>6</sup>, dificultando el claro establecimiento de indicadores y sus fuentes de verificación. Por otro lado, los principales apoyos otorgados durante la segunda fase de UNEPCA tienen que ver con los fondos rotatorios; es decir, con el manejo de capital de trabajo. Puesto que la mayoría de las organizaciones beneficiarias carecen de un sistema contable, la supervisión de la aplicación de los recursos resulta poco menos que imposible.

Estas deficiencias de origen podrían haberse subsanado con una asistencia técnica puntual (seguimiento), la cual no necesariamente debe ser de tiempo completo, pero sí constante. Para ello se requería de mayor personal técnico y de mayor especialización, sobre todo en temas como organización, administración, comercialización y finanzas.

En el caso de los fondos rotativos que funcionaron dentro de las organizaciones como fuente de financiamiento para los socios, dicha asistencia técnica mostró ser aún más necesaria que en los casos de organizaciones y empresas que sólo utilizaron el fondo para incrementar (temporalmente) su capital de trabajo.

Cabe señalar que aunque todas las organizaciones y proyectos requieren de asistencia técnica, las más pequeñas y jóvenes (ARCCA, APROCNA, ARPROCA, Condorpaza, OTB Villa Concepción y Sajama) requieren mayor atención que las consolidadas (CIDESA y ASAR-DESEC). Cuanto mayor experiencia y consolidación tiene una empresa, adquiere mayor conciencia de sus limitaciones y necesidades y tiende a buscar por sus propios medios el apoyo técnico necesario.

#### **4.2.5 La operación de los proyectos**

En general, los proyectos se implementaron conforme a lo planeado, sobre todo por que se trataba de incrementar, gracias a la inyección de capital de trabajo, las actividades que ya se venían realizando (un caso contrario es el de ARCCA, que ha tenido que realizar varios cambios de estrategia a lo largo de su proyecto). Es así que en la totalidad de los proyectos sistematizados, el volumen de operaciones con productos de camélidos se duplicó y hasta cuadruplicó.

Sin embargo, al incrementarse el volumen de operaciones, fue necesario buscar nuevos mercados que, a su vez, exigían mayor calidad en los productos. Esto forzó a los beneficiarios a mejorar sus procesos productivos internos y a exigir mayor calidad a sus proveedores.

La capacitación fue el elemento clave para mejorar la calidad. En muchos casos, los beneficiarios ya disponían de los conocimientos y, en ocasiones, hasta de la infraestructura necesaria para realizar las actividades que mejorasen la calidad, pero no los aplicaban y/o utilizaban, pues el mercado no hacía distinción (pagos diferenciados) por la calidad. De cualquier forma, fue necesario refrescar y generalizar dichos conocimientos.

Dado que la calidad del producto depende en gran medida de la calidad de los insumos, los beneficiarios no se limitaron a capacitar a su personal sino también a sus proveedores (aspecto no siempre considerado en los proyectos). Esto resultó más evidente entre las Organizaciones Económicas de Base, ya que sus proveedores son, en su mayoría, sus propios socios. Entre las empresas (Condorpaza y Sajama Ltd.) la capacitación a los proveedores se limitó a aquellos que podrían considerarse como permanentes o constantes, resultando inviable la capacitación a proveedores eventuales (aunque representen más de 30% de sus insumos).

---

<sup>6</sup> La tabla para la elaboración del marco lógico está en la Guía para Presentación de Proyectos, pero no existe la capacidad técnica para su llenado

En algunos casos, los beneficiarios tuvieron que apropiarse del eslabón inmediato anterior de la cadena productiva para asegurar la calidad de sus insumos (OTB Villa Concepción), debido a la diversidad de proveedores y su imposibilidad de homogeneizar la calidad de los insumos.

Otro fenómeno que influyó en solicitudes de modificación o ampliación de los apoyos fue el rápido crecimiento del mercado de productos de camélidos -resultado atribuido por la totalidad de los agentes entrevistados al trabajo de promoción y apoyos de UNEPCA. Al crecer el mercado y al apropiarse de los eslabones inmediatos superiores de la cadena de valor, los beneficiarios tomaron conciencia de que podían incrementar aún más sus operaciones (nuevos productos o mayor volumen del actual), pero se encontraban limitados por su capital de trabajo. En algunos casos las solicitudes a UNEPCA prosperaron, pero en otros no, debido principalmente al corto periodo de operación que le resta al Proyecto.

El desarrollo de los mercados puso en evidencia la escasa infraestructura existente en el sector productivo de los camélidos. Esta deficiencia no se había manifestado de manera tan aguda, precisamente por la falta de demanda. La mayoría de las Organizaciones Económicas de Base, enfrentan la precariedad de dicha infraestructura -que no financió UNEPCA, a pesar del objetivo inicial de los fondos rotatorios- para poder mejorar la productividad en la cría de camélidos, reduciendo costos unitarios e incrementando la producción y la calidad.

### **4.3 La experiencia de los Fondos Rotatorios**

El antecedente de los fondos rotatorios comunitarios en Bolivia se encuentra en el Programa de Autodesarrollo Campesino (PAC), financiado por la Comunidad Económica Europea en los años ochenta. Esta experiencia no fue satisfactoria, ya que las comunidades que recibieron inicialmente el apoyo nunca restituyeron los recursos al proyecto para reproducir los fondos en otras comunidades y tampoco generaron estructuras financieras sostenibles. A pesar de ello, el Proyecto de desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino, consideró que el concepto tenía viabilidad, si se acompañaba el proceso con asistencia técnica especializada.

Como se mencionó en las primeras secciones, los fondos rotatorios comunitarios fueron establecidos como uno de los instrumentos del componente Fondo de Inversiones del Proyecto, con la idea de financiar líneas específicas de infraestructuras físicas de producción, excluyendo inversiones particulares y en toma, determinando que: *'FADES prestará asistencia técnica para la definición, en conjunto con los beneficiarios, de los plazos y de las tasas de interés, y para la organización y constitución de los fondos rotatorios.'* (Informe de la Misión de Evaluación Ex ante, parr. 262, pag. 45).

Así mismo se pretendía que los operadores de los componentes de capacitación y de comercialización, apoyarían a las comunidades y grupos de interesados en la identificación de las *'inversiones productivas de interés comunitario en infraestructuras que serán financiadas para la constitución de fondos rotatorios a nivel de las comunidades y de los grupos interesados.'* (Informe de la Misión de Evaluación Ex ante, parr. 316, pag. 58). En cuanto a los recursos para la constitución de los fondos rotatorios (FR), estos serían entregados directamente por la Unidad Ejecutora del Proyecto a las comunidades, mediando un convenio entre ambas.

A través de los procesos ya narrados, UNEPCA tomó la decisión de modificar el destino del US \$1'600,000, asignándolos como préstamos a tasa cero a los solicitantes de apoyos, siempre y cuando se destinasen a actividades económicas relacionadas con camélidos.

Esto tal vez explique por que el recurso de los FR no empezó a ejercerse hasta 18 meses después de iniciado el proyecto, mientras que los recursos de préstamos a través de FADES iniciaron a principios de 1996.

Este cambio tuvo efectos muy positivos en el desarrollo del sector, pero también los tuvo efectos en la baja inversión en infraestructura productiva en el sector primario, siendo mayor influencia en el sector de la transformación.

En el caso de beneficiarios que operaban como empresa, los recursos simplemente entraron a su 'contabilidad' como capital de trabajo (hasta donde se pudo observar, nadie los registró como un préstamo, con las consecuencias contables que esto traerá) y se empezaron a ejecutar.

En el caso de las organizaciones que utilizaron el recurso para establecer un 'fondo de préstamo' para sus socios, fue necesario establecer primero los montos máximos, tasas de interés y plazos para los préstamos individuales. Esto se realizó de manera interna, con la participación en algunos casos de asesores de UNEPCA o de FADES (ésta básicamente recomendó en todos los casos una tasa de interés de 12% anual), logrando en cada caso un consenso.

#### **El reembolso de los fondos rotatorios**

El reembolso deberá ser en dólares americanos o su equivalente en bolivianos, al tipo de cambio vigente al momento de la devolución. Sin embargo, existe la posibilidad de que dichos recursos no sean devueltos al Proyecto, si la organización demuestra fehacientemente que durante el periodo en que se benefició con el apoyo, enteró al fisco por concepto de impuestos, una cantidad superior o igual al monto del apoyo recibido.

Esta opción es poco conocida y de difícil aplicación en la mayoría de las organizaciones sistematizadas, ya que la mayoría carece de un sistema contable mínimamente confiable. Sólo organizaciones y empresas como ASAR-DESEC, Condorpaza, Sajanma Ltda. o CIDESA (de los casos sistematizados) podrían, en un momento dado, acogerse a dicho artículo del reglamento, a pesar de que el mismo no fue incluido en sus convenios con UNEPCA.

El Reglamento también establece que las organizaciones deberán capitalizar los rendimientos que generen los recursos recibidos. Esto resulta un tanto confuso, ya que en el caso de aquellas organizaciones que no prestaron los recursos entre sus socios, sino que lo utilizaron como capital de trabajo para sus actividades económicas (adquisición y transformación de materia prima principalmente), técnicamente los recursos no generaron rendimientos, sino ganancias. Esto significaría que la totalidad de las ganancias generadas por los recursos de UNEPCA fuesen capitalizadas, sin permitir reparto alguno de utilidades entre los socios. Evidentemente esta situación no se dio en la mayoría de los casos sistematizados.

Sin embargo, con el pasar del tiempo se observó que el monto de los préstamos resultaba insuficiente para crecer al ritmo que el mercado permitía y, por otra parte, que algunas actividades (comercialización de fibra, carne o cueros) tenían una rotación de capital muy superiores a otras (cría de camélidos o transformación de cuero y de fibra), por lo que podían soportar tasas de interés superiores (hasta 18% anual).

En general, los socios no devolvían los préstamos, haciendo únicamente entrega de los intereses que estos generaban, ya que el capital se encontraba permanentemente en uso (inventarios). Por lo tanto, se manejaba como renovación de contratos de préstamos. En este sentido, resulta difícil establecer a ciencia cierta cuál será la cartera vencida al final del proyecto, ya que en los casos en que se reintegraba el principal, se cursaban nuevas solicitudes que se autorizaban de manera casi inmediata, no existiendo razón para denegarlas. Lo que sí se puede deducir de esto, es que el capital se encuentra invertido en el sector (en los casos analizados, ya que existen otros que sí tienen problemas serios).

Uno de los objetivos específicos del Proyecto era: *'Desarrollar un sistema de crédito para los campesinos criadores de camélidos, artesanos y pequeños empresarios, capaz de financiar la incorporación de tecnología, capacitar al sector y generar recursos que puedan ser reinvertidos en el circuito de los sistemas de oferta y demanda de productos derivados de la cría de camélidos'* (Informe de la Misión de Evaluación Ex ante, parr. 217, pag. 38). Este objetivo, permite que el riesgo de un colapso del mercado de productos de camélidos sea mínimo; desafortunadamente, este objetivo no logró un completo desarrollo por dos razones:

En primer lugar, los subcomponentes de fondos rotatorios comunitarios y de fondos de inversión y comercialización entraron en una competencia que resultó desfavorable para el segundo. Esta situación impidió la consolidación de un sistema financiero independiente a los programas gubernamentales para el sector camélido, entre otras razones, por que el sector considera que tanto FADES como FIE se

beneficiaron injustamente de los recursos de UNEPCA en detrimento de los productores, por lo que no les entusiasma la idea de trabajar con ellos<sup>7</sup>.

En segundo lugar, los fondos rotatorios que ciertas organizaciones operaron para financiar a sus socios, no lograron ni la capitalización ni la institucionalización necesarias para seguir operando con capital propio o bien para operar como intermediarias financieras de otras fuentes.

En el planteamiento original del proyecto se planteaba la asistencia técnica de FADES para la organización y consolidación de los fondos rotatorios. A pesar de que parte de las funciones originalmente designadas a FADES fueron concretadas, ésta, en particular, no se puso en ejecución ni fue desarrollada por otra institución.

A pesar de lo anterior, los fondos rotatorios tuvieron un efecto positivo en el sector camélido por varias razones: En primer lugar, permitieron un incremento superior a 200% del capital de trabajo de las organizaciones beneficiadas, lo cual significó una importante<sup>8</sup> inyección de efectivo en un sector caracterizado por la falta de liquidez. Esto dinamizó al sector, produjo incrementos (1996-2000) en la población de camélidos (13%), en la producción de carne (36%), de charque (carne seca) (56%), de fibra (20%) y de cueros (28%).

En segundo lugar, al incrementar su volumen de operaciones, las organizaciones lograron acceder a eslabones superiores de la cadena de valor, pudiendo mejorar sus precios de venta en beneficio de sus asociados y, en el caso de las Organizaciones Económicas de Base, de sus proveedores.

En tercer lugar, la mayor disponibilidad de capital y de conocimiento de los mercados impulsó a varias organizaciones a incursionar en la transformación de su materia prima, particularmente en la fabricación de charque y confección de artículos de fibra de camélido. Esto, además de permitir una mayor retención del valor agregado en las comunidades, generó empleos en regiones tradicionalmente expulsoras de mano de obra.

Por último, el mayor desarrollo de las actividades económicas mostró las deficiencias técnicas y administrativas que padecían las organizaciones y sus socios. La necesidad de atender un mercado en crecimiento y cada vez más exigente, los llevó a solicitar capacitación en los aspectos que consideraron más trascendentes y dicha capacitación mostró un alto grado de aplicabilidad, pero sobre todo de aplicación.

De los cuatro puntos anteriores, por lo menos el primero y el tercero, no hubiesen sido tan efectivos (primero) y posible (tercero) bajo un esquema de financiamiento tradicional o bancario. En efecto, puesto que se trata de capital de trabajo, las organizaciones y empresas difícilmente podrían soportar un apalancamiento de 200% y en caso de que fuese posible, sus tasas de retorno apenas serían suficientes para cubrir los costos financieros. En otras palabras, estarían trabajando para la fuente financiera, sin posibilidad de incrementar sus ingresos ni mucho menos de capitalizarse.

#### La Capitalización de los Fondos Rotatorios

<sup>7</sup> Esta apreciación es a todas luces incorrecta, ya que las instituciones financieras operaron dentro de los márgenes del sistema financiero boliviano y en particular FADES, manejó tasas de interés semejantes a los otorgados al sector empresarial.

<sup>8</sup> A pesar de que se tiene el dato exacto del monto de recursos aportado por UNEPCA bajo este rubro, se carece de información sobre la importancia económica del sector antes del inicio del proyecto, aunque según el documento 'el sector económico de los camélidos en Bolivia' (CD-ROM, 2002), el sector genera 8.1 millones de US dólares anualmente, por lo que los recursos de los FR representarían 15% de dicho valor.



La intención de UNEPCA con los fondos rotatorios, fue la capitalización de los beneficiarios (organizaciones e individuos). El planteamiento en sí es muy sencillo: UNEPCA provee de capital de trabajo (préstamo) a una organización por un periodo que puede variar de 1 a 4 años. La organización o empresa utiliza dichos recursos para incrementar su volumen de operaciones o bien opera como una intermediaria financiera, prestando los recursos a sus asociados. Los rendimientos o ganancias generadas por el incremento de las actividades se capitaliza, integrándolos al capital propio de la organización. Al final del periodo establecido, se espera que la organización haya capitalizado en su beneficio una cantidad igual al recurso recibido; de esa manera, al devolver el préstamo de UNEPCA, conservará un capital propio por lo menos igual a su capital inicial, más el capital recibido de parte de UNEPCA. Esto garantizaría mantener un nivel de operaciones mayor al que se tenía antes del apoyo. La representación sería la siguiente:

$$KW_1 = KWp + Ku$$

Donde:

$KW_1$  = Capital de Trabajo disponible en el año 1 del proyecto  
 $KWp$  = Capital de trabajo propio disponible al inicio del proyecto  
 $Ku$  = Capital prestado por UNEPCA

$$KW_{n+1} = KWp + \sum_{i=1}^n Gp_n + \sum_{i=1}^n Gu_n$$

Donde:

$KW_{n+1}$  = Capital de Trabajo disponible a la devolución del préstamo de UNEPCA  
 $Gp$  = Ganancias o rendimientos anuales capitalizados generados por el capital propio  
 $Gu$  = Ganancias o rendimientos anuales capitalizados generados por el préstamo de UNEPCA  
 $n$  = Número de años de que se dispuso del préstamo de UNEPCA

En todos los casos analizados en esta sistematización se logró el objetivo parcialmente. En algunos se logró incrementar el capital propio en 10% del monto recibido y en otros se logró hasta 40 ó 50% de capitalización. Pero en ningún caso se logró - aún en aquellos que mantuvieron el apoyo por más de tres años-, que los beneficiarios capitalizaran el 100% del apoyo, que era la meta del Proyecto.

Es decir:

$$\sum_{i=1}^n Gu_n < Ku$$

y en la mayoría de los casos

$$\sum_{i=1}^n Gu_n + \sum_{i=1}^n Gp_n < Ku$$

Esto significa que si las organizaciones reembolsan los FR recursos recibidos a UNEPCA, su capital de trabajo al final del proyecto será superior al que tenían originalmente, pero resultará significativamente inferior al que venían utilizando.

La situación es aún más complicada, ya que en el último año de operaciones con el capital de UNEPCA (año n), el capital de trabajo se componía por el capital propio inicial, mas el capital prestado por UNEPCA, más la capitalización de las operaciones realizadas con la suma de ambos durante la duración del proyecto:

$$KW_n = KWp + \sum_{i=1}^n Gp_n + \sum_{i=1}^n Gu_n + Ku$$

Por lo tanto, la devolución del apoyo de UNEPCA significa que las organizaciones tendrán que reducir su volumen de operaciones o allegarse a otras fuentes de financiamiento.

En cuanto a la disponibilidad de capital, resulta imposible iniciar una nueva actividad donde el capital de trabajo es 100% prestado. En este sentido, los fondos rotatorios no son reemplazables ni aún con la intervención de las instituciones financieras, como estaba inicialmente diseñado.

En síntesis, a pesar de las sustanciales modificaciones que sufrieron los fondos rotatorios comunitarios respecto al planteamiento original del proyecto, su operación tuvo un efecto muy positivo sobre el desarrollo del sector camélido boliviano. Desafortunadamente, dichos fondos no lograron la sostenibilidad, por lo que de ser exigida (conforme a los contratos) su devolución, a más tardar en el primer trimestre de 2003, las organizaciones beneficiadas tendrán serios problemas económicos y el sector camélido resentirá severamente tanto la desaparición de actores importantes (por su calidad e impacto social, más que por su participación económica), como la salida de una importante suma de dinero que le brinda liquidez.

## 5. SITUACIÓN ACTUAL

A ocho años de haberse firmado los contratos entre el gobierno boliviano y FIDA, así como el gobierno Boliviano y la CAF, el sector camélido ha tenido un crecimiento muy importante y sostenido, a pesar de que se sigue careciendo, como desde hace 500 años, de una política de Estado para el desarrollo de este sector.

Entre 1995 y 2000, el sector no sólo ha crecido físicamente más de 20% en su producción (13% en animales, 20% en fibra, 28% en cueros, 36% en carne fresca y 56% en carne deshidratada), sino que el valor individual de los subproductos ha mostrado un incremento aún mayor (20% la fibra, 27% los animales en pie, 32% los cueros y 40% la carne). Como se desprende de estos datos, son los subproductos los que mayor incremento han tenido en estos siete años, lo cual muestra que el mercado se ha desarrollado de manera importante.

Así mismo, existe una mayor presencia de organizaciones económicas campesinas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de camélidos, lo cual ha revitalizado la economía de comunidades y regiones que se encontraban en la pobreza extrema.

Los mayores cambios registrados en el mercado de camélidos, se ha dado en las cadenas de valor de los cueros y de la fibra. Mientras que hace 10 años el cuero de los camélidos se tiraba en su mayor parte, ahora existen empresas especializadas en su transformación, por lo menos una de ellas exporta la totalidad de su producción, mientras que el resto se concentra en el mercado nacional y combina la manufactura de productos tanto de piel de camélidos como de piel de bovinos y ovinos.

Por su parte, la fibra de llama se ha revalorado frente a la fibra de alpaca, teniendo un precio comercial apenas 10% inferior, cuando llegó a estar a menos de la mitad. Esta revaloración de la fibra ha permitido también la revaloración de las prendas que se confeccionan, incrementando los ingresos de los talleres textiles.

Sin embargo, los logros del Proyecto de Desarrollo de Criadores de Camélidos en el Altiplano Andino, pueden entenderse como un buen inicio de lo que debería ser el sector camélido boliviano. Aún falta mucho por hacer.

A pesar de los logros en los mercados, la mayoría de la producción sigue comercializándose en mercados informales, principalmente la carne. Si bien se hicieron esfuerzos importantes y exitosos en la construcción y acondicionamiento de playas de faeneo y de mataderos, la mayoría de ellos carece de un sistema de certificación sanitario, dificultando la comercialización de la carne en los mercados formales. También se ha incursionado en la fabricación de embutidos a partir de carne de llama, pero falta aún mucho por hacer en este sentido (mejorar la calidad, textura y sabor de los productos).

En cuanto a la fibra, su mayor problema es el costo del hilado, el cual debe realizarse en Perú, pues no existen hilanderías que operen eficientemente, en Bolivia, porque COPROCA no opera con el flujo que requiere la transformación de fibra. El costo de exportación e importación de fibra y de hilo entre Bolivia y Perú, encarece innecesariamente el costo del hilo de llama y de alpaca elaborado a partir de fibra boliviana. Una tarea pendiente es promover otras hilanderías en Bolivia, con la participación de los principales productores o comercializadores de fibra, con el fin de asegurar la integración de los eslabones de la cadena de valor.

Respecto a los cueros, la industria peletera y talabartera boliviana se encuentra en un estado de subdesarrollo con relación a la de sus vecinos (Argentina, Chile o Colombia). Por ello es necesario redoblar esfuerzos para mejorar el proceso de curtido de pieles y, sobre todo, las habilidades de los talabarteros y marroquinos, mejorando no sólo la calidad de los productos, sino los diseños.

El eslabón menos atendido por el proyecto, fue precisamente el de los criadores de camélidos, ya que si bien se vieron beneficiados por el crecimiento del mercado, no tuvieron un desarrollo de su infraestructura y tecnología similar al del resto de la cadena de valor.

Las condiciones de producción de los camélidos no se modificaron sustancialmente con los apoyos de UNEPCA, lo cual podría traer una crisis de producción en el mediano plazo. Tomando en cuenta la situación económica de Argentina y la que se empieza a vislumbrar en otros países vecinos con población de camélidos, si no se hace un esfuerzo decidido en el mejoramiento de los sistemas de producción camélidos en Bolivia, es muy probable que los vecinos aprovechen el mercado boliviano y el internacional, en detrimento de los criadores bolivianos.

Es más, en Bolivia donde la crianza de camélidos es tradicionalmente una actividad de pobres, se inician procesos de transformación de grandes ganaderos de bovinos a la cría de camélidos, con técnicas, capitales y productividades muy superiores a los campesinos.

El sistema financiero es aún una asignatura pendiente para la UNEPCA. El acceso a financiamiento por parte de la población objetivo del Proyecto, es similar al existente antes de la puesta en marcha del proyecto. Si acaso, algunos de los beneficiados por el proyecto, gracias a su capitalización, podrán ahora acceder a fuentes financieras formales. También algunos fondos rotatorios generaron una cultura financiera entre los socios que podría ser aprovechada para crear organismos financieros de base. Sin embargo, la realidad es que el proyecto no tuvo mucha influencia en el sistema financiero rural boliviano, que es débil en sí mismo.

Gracias al trabajo de UNEPCA, el sector cuenta actualmente con Normas de Calidad tanto para carne, como para fibra y cueros. Estas normas (perfectibles) deben ser promovidas de manera agresiva a todo lo largo de la cadena productiva, buscando precios diferenciados para aquellos productos que las observen. Este es un trabajo que corresponde al Estado Boliviano, pero que difícilmente podrá desarrollar sin la participación de los principales actores del sector.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- El desarrollo de cadenas productivas tradicionalmente informales y socialmente menospreciadas, requiere de estrategias (acciones y apoyos) globales que apoyen su formalización. En el caso de productos para el consumo humano, dichas estrategias deben asegurar un mejoramiento sanitario de la producción, transformación y comercialización de los mismos.
- En cuanto a los productos no alimenticios, el establecimiento de normas es un elemento importante, pero deben ir acompañadas de las condiciones mínimas económicas y sociales para que dichas normas se cumplan.
- Sólo en algunos casos se ha logrado que los diferentes proyectos apoyados por la UNEPCA se entrelacen en la cadena productiva (Andes Arte Textil con Cidesa y Arproca, o ASAR-DESEC con productores de Turco). En el resto de los casos, no se ha llegado a esta complementariedad, a pesar que en algunos casos parece evidente (Condorpaza con Sajama Ltda. o con la OTB Villa Concepción, por ejemplo). Esto se debe a que existen diferencias de intereses económicos entre ellos, pero también en materia de calidad, volumen y temporalidad.
- A pesar del importante desarrollo del mercado para productos camélidos, este aún muestra problemas en la industria textil - la producción de fibra es superior a la demanda de prendas en el mercado interno, sin embargo no es suficiente para hacer frente a las exportaciones-. Por el contrario, la industria peletera nacional no es capaz de retener las pieles de mayor calidad, las cuales son exportadas de contrabando a Chile y Perú (y seguramente con la crisis lo serán muy pronto a Argentina).
- El fondo rotatorio incrementa el capital de trabajo de las empresas de manera abrupta. En cambio, la capitalización del fondo lo va incrementando de manera paulatina y el fondo debe ser devuelto en un solo pago (al igual que fue otorgado). Durante el plazo del préstamo, el capital de trabajo de las empresas se fue incrementando, porque utilizan tanto el capital propio, como el fondo rotatorio y la capitalización del mismo para operar. Al final del plazo, la empresa sufrirá (a menos de que la capitalización la vaya invirtiendo en productos financieros) una merma (más o menos importante, dependiendo de la importancia original del FR) en su capital de trabajo, que deberá subsanar con financiamiento comercial o bien reduciendo su volumen de operaciones.
- Hacer efectiva la devolución de los apoyos otorgados a través de los fondos rotatorios a las organizaciones que los han utilizado de manera correcta, causará serios problemas a las organizaciones y al sector en su conjunto.
- Se debe realizar un análisis financiero caso por caso de los proyectos que han demostrado un adecuado uso de los apoyos (con base en el conocimiento del personal de UNEPCA y de las auditorías que se realizaron), para establecer los tiempos requeridos una la capitalización equivalente al apoyo de FR. En cada caso, se deberá diseñar también un esquema de devolución, dependiendo de la rotación de capital y del acceso a otras fuentes financieras de cada organización.

## **7. LECCIONES APRENDIDAS**

Teniendo en cuenta que con el ánimo de buscar puntos de generalización y aprendizaje de las experiencias del Proyecto se definió un eje de sistematización (FR) que en la práctica ha tenido aplicaciones a distintas pasan del aprovechamiento de los camélidos (llamas) en la zona del Proyecto, las lecciones aprendidas hacen referencia a distintos tópicos, como se presenta a continuación:

### **7.1 Sobre la estrategia del Proyecto**

- La modificación empírica de la estrategia de acción del proyecto (pasar de componentes de capacitación y promoción de organizaciones, comercialización y fondos de inversión a una estructura por líneas de utilización de los productos de camélidos) agilizó la acción del proyecto y resultó en un impulso significativo a la integración de la cadena de producción-consumo de las llamas. Se trata, sin embargo, de un proceso guiado por resultados parciales, sobre la marcha, que también creó algunas acciones poco coordinadas y algunas distorsiones en los instrumentos de financiamiento diseñados para el Proyecto. Retrospectivamente, resulta importante adicionar algunas actividades de evaluación parcial o de sistematización de experiencias que generen información empírica parcial, a fin de disponer de alternativas analizadas y, especialmente, de planear los requisitos de apoyo técnico y administrativo necesarios para introducir cambios severos en la estrategias de un proyecto de desarrollo rural.
- Si bien se trata de mantener unidades operativas pequeñas y con mucha capacidad ejecutiva, parece necesario buscar complementariedad técnica con capacidades externas para asegurar análisis financieros, económicos, institucionales y de ciertos mercados, con el fin de disminuir las posibilidades de propiciar acciones que no estén suficientemente analizadas o que introduzcan factores de riesgo para los productores pobres.

### **7.2 Sobre la difusión y promoción del proyecto**

- Es importante definir el público objetivo de la comunicación y promoción conforme al diseño de la estrategia operativa del Proyecto. La inducción y/o exclusión de segmentos que pueden prestar apoyo a la población objetivo es igualmente crítica al momento de planificar acciones de comunicación y promoción. Un ejemplo concreto que tipifica esta lección es la tardía participación de las ONG en la promoción del Proyecto que representó, en efecto, el flujo de propuestas que se intentaba generar con la campaña de promoción del Proyecto.

### **7.3 Sobre los requerimientos técnicos de las propuestas**

- Es claro que concursos para recibir apoyo técnico y/o financiero de un proyecto requiere propuestas específicas con requisitos mínimos y con análisis técnicos adecuados para justificar los pedidos y asignar prioridades. Sin embargo, cuando se trata de mercados y acciones con organizaciones de productores que tienen un contacto incipiente con los mercados y poco conocimientos de las alternativas de acción, es necesario o bien relajar un poco los requisitos técnicos de las postulaciones o, mejor aún, prestarles ayuda técnica –preferiblemente a través de terceros- para que puedan cumplir con los requerimientos técnicos de las postulaciones. Se trata más de una acción de capacitación participativa en la cual los dirigentes y miembros de las organizaciones se integran al diseño de las postulaciones, suministran y buscan la información que van a requerir para asegurar el buen manejo del proyecto al que postulan y revisan el proceso analítico –quizás por primera vez- de una actividad que debe ser económicamente viable.
- El diseño de los proyectos de desarrollo deben incluir en su metodología y presupuesto la posibilidad de que las organizaciones de productores que no han alcanzado suficientes niveles de integración con los mercados, puedan acudir al soporte técnico que les ayude a reconocer su situación, preparar sus postulaciones y planificar sus actividades. Del mismo modo, los equipos de evaluación de las postulaciones deben incluir la capacidad técnica correspondiente para calificar las propuestas.

### **7.4 Sobre los fondos rotatorios**

- Los fondos rotatorios incrementaron sustancialmente la capacidad de operación y, en consecuencia, los ingresos de los beneficiarios (artesanos, comerciantes y/o productores). Sin embargo, la cadena productiva incluye a los productores (criadores de camélidos), a los intermediarios (locales, extra locales y mayoristas), a los procesadores de primera instancia, a los procesadores de segunda instancia y a los vendedores finales. Cada eslabón tiene rotaciones de capital y tasas de rendimiento diferentes, por lo que requiere periodos de manejo de los fondos rotatorios específicos a las condiciones de su actividad y a las condiciones de capitalización propias de la organización o empresa.
- La capacitación que acompañó a los fondos rotatorios, permitió mejorar la calidad de los productos, incrementando los ingresos y generando nuevos nichos de mercado para los productos de camélidos. Por ello, la capacitación debe ser un elemento reforzador de acciones encaminadas a incrementar o modificar las actividades económicas de los actores. Los FR por sí solos, no tiene los mismos efectos inmediatos o a corto plazo sobre las prácticas productivas, comerciales o administrativas de quienes han recibido adecuadamente capacitación para su manejo.
- En las Organizaciones Económicas de Base, la capacitación a proveedores tiene mayor efecto, pues se trata de sus socios. El desarrollo de proveedores es más fácil, pues estos son 'permanentes', existiendo mayor interés en capacitarlos para mejorar la calidad, la continuidad y la cantidad de insumos. En general, la capacitación sólo llega a los actores del eslabón inmediato anterior de la cadena. Los actores tienen mayor influencia sobre la calidad de sus proveedores, que sobre la de sus adquirientes. Además, el efecto de mejora de la calidad trasciende a varios eslabones de la cadena productiva.
- Las organizaciones y empresas, requieren de asistencia técnica en administración (planeación, manejo de recursos humanos, mercadotecnia, finanzas y contabilidad, y control), para asegurar que sus capacidades productivas sean potenciadas.
- El desarrollo de mercados a partir del apoyo a los últimos eslabones de la cadena productiva (los más cercanos al consumidor final), mostró buenos resultados. Sin embargo, es necesario contar con apoyos disponibles para invertir en los primeros eslabones de la cadena, pues de lo contrario se carecerá de insumos en calidad y cantidad suficiente para complacer al mercado que se está desarrollando.
- La segmentación de los apoyos por subproductos, resulta conveniente para los actores de los últimos eslabones de la cadena, donde el manejo de los subproductos requieren de una alta especialización. En los primeros eslabones de la cadena, los apoyos deben ser integrales (los ingresos más importantes para los ganaderos de camélidos provienen de la carne, aunque puedan producir fibra de alta calidad e igualmente obtengan cueros) y considerar todas las actividades de la unidad de producción.
- Las Organizaciones Económicas de Base requieren de apoyos para su operación durante los primeros años hasta su estabilización, ya que, generalmente, nacen con un capital muy reducido. Si se pretende operar con dicho tipo de organizaciones, es necesario considerar ese tipo de apoyos, para apuntalar la sostenibilidad de las acciones emprendidas con el financiamiento.