

Title: OED Précis no. 134 - La gestión ganadera en Botswana: el valor de la experiencia previa
Job number: 97S0487
Language: English
Translations: Spanish
Country: Botswana
Input date: 8/6/99

La gestión ganadera en Botswana: el valor de la experiencia previa

Desde 1973, el Banco Mundial ha respaldado tres proyectos para contribuir al desarrollo del sector ganadero de Botswana. Según un informe de evaluación ex post del DEO, los resultados del tercer proyecto fueron desparejos: si bien se logró establecer un sistema eficaz de planificación del uso de la tierra, no se consiguió modificar las técnicas tradicionales de gestión ni contener el pastoreo excesivo y la degradación de la tierra.*

No se tomaron adecuadamente en cuenta los problemas surgidos en los dos proyectos anteriores ni se comprendieron las dificultades que conlleva el intento de modificar las actitudes y tradiciones de los ganaderos. Los resultados obtenidos pusieron de manifiesto la importancia de la continuidad: al respaldar proyectos complementarios es esencial examinar las experiencias adquiridas en el pasado y tener expectativas realistas. Además, al intentar modificar las actitudes y los hábitos locales es necesario comprender a fondo las tradiciones y prácticas de la población. También deben crearse incentivos adecuados para la reforma.

Metas de los proyectos

Más del 70% de la población de Botswana vive en zonas rurales y depende de la agricultura para su subsistencia. Dada la sequedad del clima, la producción ganadera es la principal actividad agrícola. En el marco del primer proyecto financiado con ayuda del Banco (1973-80) se creó un organismo de comercialización de ganado, pero no se consiguió establecer granjas comerciales viables en régimen de alquiler en tierras estatales aisladas. En el segundo proyecto (1978-84) surgieron ciertas dificultades en la promoción de tierras comunales de pastoreo y el establecimiento de granjas comerciales.

El tercer proyecto --el Proyecto nacional de ordenación de tierras y desarrollo ganadero (1985-93)-- incluyó un importante componente orientado a fortalecer la planificación del uso de la tierra y la capacidad de gestión. Su objetivo era mejorar las tierras de pastoreo y los sistemas de producción ganadera mediante la creación de granjas comerciales y el cercamiento de los pastizales de uso comunitario.

El proyecto tuvo cuatro subcomponentes: 1) el mejoramiento de la infraestructura y la supervisión de las principales rutas de desplazamiento del ganado; 2) la promoción de programas piloto para la gestión de las tierras comunales de pastoreo y el establecimiento de granjas colectivas; 3) el suministro de fondos al Banco Nacional de Fomento para que pudiera otorgar préstamos a las granjas, y 4) la asistencia al Gobierno en la formulación de recomendaciones sobre precios e incentivos para fomentar un uso racional de la tierra y la producción de carne de vacuno para exportación.

Resultados

El proyecto contribuyó en gran medida a crear un sistema racional de planificación del uso de la tierra, pero no se consiguió reducir el pastoreo excesivo ni la degradación de tierras. La mayor parte de los gastos del proyecto correspondieron al desarrollo ganadero de las tierras de pastoreo. Las actividades vinculadas al mejoramiento de la gestión ganadera, el cercado de las granjas comerciales, las granjas colectivas experimentales, y los sistemas comunales de pastoreo no dieron los resultados previstos. La rentabilidad global del proyecto fue baja.

Planificación del uso de la tierra

El componente de ordenación y planificación del uso de la tierra dio buenos resultados y permitió elaborar mejores métodos de fiscalización de las tierras de pastoreo. Se corrigieron algunos errores en materia de zonificación que se habían cometido en el pasado y se perfeccionaron los procedimientos de planificación del uso de la tierra. Previamente se había determinado la existencia de derechos de uso sobre algunas tierras que habían sido zonificadas para el establecimiento de granjas comerciales, lo cual dio lugar a la presentación de recursos y a algunos pleitos. En el marco del proyecto, esas tierras no fueron zonificadas para la explotación comercial o, en el caso de las que ya habían sido sometidas a zonificación, ésta fue anulada.

Se realizaron estudios sobre la interacción del ganado con la flora y fauna silvestres, se delimitaron y protegieron zonas para la ordenación de la fauna silvestre, y se corrigieron algunos errores de zonificación del pasado que producían interferencias en las rutas de migración de las especies silvestres.

Los resultados obtenidos a través del proyecto alentaron al Gobierno a reexaminar el programa de tierras tribales de pastoreo. Dicho programa tenía dos deficiencias: se daba por supuesto que había una gran cantidad de tierra disponible para su explotación, y no impedía que quienes recibían tierras para la explotación comercial siguieran usando las tierras comunales de pastoreo. Una nueva política nacional, adoptada en 1991, permite el cercamiento de las tierras comunales de pastoreo, pero pone menos énfasis en la crianza de ganado con fines comerciales.

Gestión ganadera

El componente relativo a las rutas de desplazamiento del ganado se llevó a cabo con éxito; se levantaron cercas y se excavaron pozos de agua. Las rutas de desplazamiento facilitarán el movimiento y comercialización del ganado y con ello se evitarán las interferencias con la migración de las especies silvestres. Sin embargo, no hay datos que permitan determinar si el uso de estas rutas ayudará a reducir la pérdida de peso del ganado durante su traslado de un lugar a otro. Es poco probable que dicha pérdida se pueda reducir considerablemente puesto que las tierras que se encuentran a lo largo de las rutas de desplazamiento siguen siendo objeto de un pastoreo excesivo.

El componente de los programas piloto relativo a los servicios de extensión no dio buenos resultados. Hubo una escasez permanente de personal local capacitado debido a que, después de

recibir instrucción, muchos empleados abandonaban el servicio para conseguir empleos mejor remunerados. También surgieron dificultades para seleccionar zonas adecuadas en las cuales la población estuviera dispuesta a participar en los programas piloto de pastoreo comunal y granjas colectivas.

Se logró establecer tres zonas comunales de pastoreo de carácter experimental y ocho granjas colectivas (actualmente tres de ellas están desocupadas). Al parecer, la posibilidad de contar con abrevaderos provistos por el Estado fue el principal factor que motivó a los pobladores a participar en los proyectos piloto. No se ha hecho nada por mejorar el pastoreo y el manejo del ganado, y en muchos casos el avance en la construcción de cercas ha sido escaso. De hecho, muy pocos pobladores trabajaron en la instalación de cercas. Los miembros de las granjas colectivas siguen separando a sus animales del resto y en todas las granjas, sin excepción, los únicos residentes son los cuidadores del ganado.

Crédito

El componente de crédito para las granjas comerciales fracasó. Debido a la mala gestión realizada por el Banco Nacional de Fomento, los resultados fueron deficientes; a ello se sumó la grave sequía de 1987, que acentuó por varios años los problemas ya existentes, al reducir la demanda de crédito y la capacidad crediticia de muchos ganaderos. Sólo se arrendaron 67 granjas comerciales, frente a la meta de 130 que se había fijado inicialmente. De éstas, 64 obtuvieron subpréstamos. La supervisión de los préstamos fue inadecuada, al igual que los resultados en materia de reembolsos.

La mayoría de las inversiones se orientaron a la excavación de pozos y la instalación de cercas alrededor de las granjas. Las prácticas administrativas en las granjas comerciales que recibieron financiamiento a través del proyecto no se diferenciaron de las usadas en las zonas tradicionales. Una vez terminado el proyecto, el Gobierno reestructuró el Banco Nacional de Fomento, y actualmente la gestión y supervisión de la cartera de préstamos otorgados a las granjas incluidas en el Proyecto nacional de ordenación de tierras y desarrollo ganadero es más eficaz. No obstante, el impacto global en la producción ha sido insignificante.

Incentivos

El Gobierno no siguió las recomendaciones formuladas en el estudio sobre asignación de precios del ganado e incentivos financieros. El Banco estimó que éste era un aspecto importante, pero el Gobierno no lo tomó en cuenta en la etapa de evaluación inicial ni durante la ejecución del proyecto. Actualmente, el Ministerio de Hacienda está proponiendo la realización de un estudio casi idéntico. Los ganaderos tuvieron muy pocos incentivos para modificar sus prácticas tradicionales durante el proyecto.

Enseñanzas obtenidas

- El Banco debe evaluar con realismo la capacidad de los organismos de ejecución. No se anticiparon en el tercer proyecto los problemas de escasez de personal y las deficiencias del Banco

Nacional de Fomento que se habían hecho evidentes en el curso del segundo proyecto. La ausencia de un componente adecuado de seguimiento y evaluación podría atribuirse a ese exceso de optimismo.

- Nunca deben subestimarse las dificultades que supone modificar las prácticas tradicionales. El proyecto hacía necesario modificar profundamente algunas actitudes locales. En esos casos, el personal del proyecto debe poseer habilidades especiales de interacción y conocer muy de cerca las condiciones de producción. Ninguno de esos elementos estuvo presente.
- Los incentivos financieros que afectan a las prácticas tradicionales deben analizarse y considerarse antes de llevar adelante un proyecto que hace necesario modificar las tradiciones de la población. En el caso del Proyecto nacional de ordenación de tierras y desarrollo ganadero, un examen de los incentivos financieros podría haber servido para determinar en qué medida las políticas de fijación de precios y comercialización repercuten en el comportamiento de los ganaderos. Las políticas que puedan tener un efecto considerable en los resultados del proyecto deben examinarse en la etapa de evaluación inicial.
- Al estudiarse los plazos de un proyecto es preciso tener en cuenta la dificultad de la labor prevista, la experiencia previa y la capacidad institucional. En este caso, cinco años fue muy poco tiempo para realizar las actividades proyectadas.
- Las misiones de supervisión deben centrarse en los factores que afectan el desempeño en lugar de limitarse a supervisar la ejecución de acuerdo con lo establecido en el informe de evaluación inicial. Las misiones de supervisión del Banco permitieron identificar las dificultades y obstáculos con que se tropezó en el establecimiento de zonas comunales, pero ello sólo ocurrió en las etapas finales del proyecto.

[Box, page 1]

**Informe de evaluación ex post: “Botswana, National Land Management and Livestock Project”, de Dennis Purcell, Informe No. 15856, 28 de junio de 1996. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales. El presente boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

[Box, page 2]

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar

en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Rachel Weaving (teléfono: 1-202-473-1719, fax: 1-202-522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org).

Enero de 1997