

LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE EXTENSIÓN EN AMÉRICA LATINA A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS 80

Julio A. Berdegue¹
RIMISP
Casilla 228 –22, Santiago, Chile
jberdegue@rimisp.cl

Abril 2002

¹ Este texto está basado en gran medida en distintas conferencias electrónicas moderadas por el autor en los últimos cuatro años. Muchas de las ideas que aquí se presentan están tomadas o son influencia directa de los participantes en estas conferencias, y en especial de P. Engel, R. Haudry, M. McMahon, D. Nielson y N.Röling.

CONTENIDOS

<i>INTRODUCCIÓN</i> _____	1
<i>LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS CONVENCIONALES</i> _____	2
<i>LAS EXPERIENCIAS A PARTIR DE LOS 80</i> _____	4
Privatización _____	4
Focalización _____	8
Eficacia _____	9
Descentralización _____	9
Ampliación de los dominios de actividad _____	10
Participación _____	11
<i>LOS NUEVOS DESAFÍOS</i> _____	12
Políticas y sistemas conducentes a la innovación _____	12
Del desarrollo de servicios al desarrollo de mercados de servicios _____	14
Facultar a los productores _____	15
Servicios para los pobres rurales _____	17
Nuevos conocimientos y capacidades en los extensionistas o asesores _____	19
<i>CONCLUSIÓN</i> _____	20

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 20 años la gran mayoría de los países de América Latina han llevado a cabo un proceso de reforma de sus sistemas de extensión¹. El propósito de este artículo es analizar críticamente los logros alcanzados e identificar desafíos y oportunidades para la profundización de este proceso.

Un problema que limita este análisis es que en sentido estricto sería necesario hablar de procesos de reformas, en plural, pues a diferencia de los años 50, en que América Latina adoptó mas o menos uniformemente un mismo modelo, hoy en día no solo tenemos diversas experiencias nacionales, sino que al interior de cada país es común encontrar distintos tipos de enfoques y sistemas. Por ello, este trabajo no puede sino ser injusto e incompleto, pues nos vemos obligados a buscar solo aquello que es común, dejando para otra ocasión la reflexión sobre la riqueza implícita en esta pluralidad de enfoques de extensión, asistencia técnica o asesoría a los productores.

Sin embargo, no deja de ser tranquilizador poder constatar que en este contexto de diversidad y pluralidad, hay ciertos principios básicos que están detrás de las experiencias exitosas. Los mecanismos o fórmulas o "modelos" diversos a través de las cuales dichos principios se expresan y aplican en la práctica, son muy diversos. Pero gracias a la construcción y aplicación de estos principios, se han podido resolver muchos de los problemas que en el pasado cuestionaron y pusieron en crisis a los sistemas de extensión. Por cierto, hay una nueva generación de problemas, pero el carácter novedoso de los mismos es tal vez una buena prueba de que hemos avanzado.

Las reformas a los sistemas de extensión no son procesos concluidos. La experiencia de los países desarrollados, que en años recientes han introducido profundos cambios en sus sistemas de extensión - a pesar de su probada eficacia - más bien nos indica que el diseño de sistemas más eficientes y eficaces, será un proceso permanente y acumulativo de aprendizaje. Por eso es que el documento está organizado en una dimensión temporal: se inicia con una mirada crítica a la primera época de la extensión en América Latina,

¹ Distintos autores emplean indistintamente los conceptos de "extensión", "asesoría", "apoyo técnico-económico", "transferencia de tecnología", etc. El uso de uno u otro término generalmente está relacionado a la propia experiencia del individuo, o a lo que es común en cada país. En este documento se utiliza el concepto de "extensión agropecuaria" para referirse a los sistemas tradicionales hasta su crisis en la década de los 80, de "extensión y asesoría agropecuaria" para describirlos en el capítulo que cubre las experiencias entre los 80 y la actualidad, y de "asesoría técnica-económica" en el capítulo final, donde se discuten propuestas para el futuro.

continúa con una discusión de las reformas realizadas en el pasado reciente (a partir de la década de los 80), y concluye sugiriendo temas que nacen precisamente de estas reformas y que son parte de la agenda para los próximos años.

LA CRISIS DE LOS ESQUEMAS CONVENCIONALES

La extensión agropecuaria fue introducida a América Latina principalmente durante la década de los 50, con la misión de facilitar la transferencia de conocimientos y tecnologías desde los centros de investigación vinculados a lo que después se conocería como la Revolución Verde, hasta los agricultores y los campesinos. Este enfoque tradicional de la extensión agropecuaria, implícita o explícitamente concebía el proceso de innovación como un problema de organización de la disseminación y difusión de información, otorgando el rol de liderazgo a la investigación y colocando a los agricultores en un papel bastante pasivo de usuarios de tecnología, cuya única decisión consistía en adoptar o no los paquetes tecnológicos propuestos. La extensión, en este esquema, debía preocuparse de construir puentes a través de los cuales la información pudiera fluir de la forma más eficiente posible.

A poco andar, los decepcionantes resultados de este esquema condujeron a dotar a la extensión de una función educativa, complementaria a la de asistencia técnica propiamente tal. El supuesto tras esta reformulación era que los agricultores, en especial los más pequeños y pobres, carecían de las actitudes necesarias para incorporarse a procesos de modernización tecnológica, y que, en consecuencia, era necesario que la extensión propiciara un cambio en los criterios decisionales y en el comportamiento de los productores. Otra dimensión incorporada hacia fines de los 50 y, con mayor fuerza durante los 60, fue la creación de las instituciones nacionales de investigación agropecuaria, que debían contribuir a fortalecer la base local de información y conocimientos necesaria para asegurar el flujo de información a través de los servicios de extensión.

A fines de los 60 y durante los 70, surgieron las primeras voces que cuestionaron los principios de fondo que sustentaban estos esquemas, reclamando por una nueva concepción centrada en facilitar procesos de comunicación en los que los productores y las comunidades rurales jugarían un papel activo y protagónico. Las teorías de la educación popular (notablemente, el trabajo de Paulo Freire) y el enfoque de sistemas aplicado a la investigación y a la extensión (iniciado en América Latina en proyectos clásicos como el Plan Puebla en México y, más claramente, en el Proyecto Caqueza de Colombia y varios proyectos del CATIE en Centro América), lideraron este proceso crítico e iniciaron la construcción de nuevas opciones y aproximaciones al problema del desarrollo tecnológico campesino.

Durante la década de los 80 el esquema convencional hizo crisis y terminó con el colapso de la mayoría de las agencias nacionales de extensión agropecuaria. El desenlace fue propiciado por fenómenos externos e internos. Entre los primeros se pueden destacar los siguientes: (a) la consolidación en América Latina de un nuevo paradigma económico y social, orientado a facilitar la inserción de los países en la economía global, en base a producciones competitivas y rentables; b) los efectos de los programas de ajuste estructural que afectaron al conjunto del sector público tras la meta de ordenar y reducir drásticamente el gasto público y el tamaño del estado, privatizando muchas de sus funciones y transfiriendo responsabilidades a los gobiernos locales y regionales; (c) el surgimiento de una nueva visión del desarrollo, que otorgaba a los propios productores, sus organizaciones y sus comunidades, la responsabilidad central y protagónica, colocando al estado en un rol subsidiario o facilitador, centrado en la creación de oportunidades de acceso a bienes y servicios, y con una creciente focalización hacia comunidades rurales pobres, y que además se preocupaba por distinguir entre programas con un objetivo de fomento productivo y aquellos de corte asistencial social.

Entre los fenómenos endógenos desencadenantes de la crisis de los sistemas de extensión, se deben enfatizar los siguientes: (a) la casi nula participación o espacio institucional otorgado a los productores para controlar el servicio y poder exigir resultados y normas de desempeño (muchas veces por razones de control político y social, los servicios de extensión para campesinos se concebían como una función y responsabilidad no solo exclusiva, sino casi monopólica del estado, y se pensaba que su eficiencia y desempeño dependían básicamente de la calidad de la tecnocracia responsable de su diseño y conducción); (b) la corrupción, el clientelismo y la exagerada burocratización de muchas agencias de extensión que condujeron a la pérdida de su legitimidad frente a los agricultores; (c) la carencia casi estructural de presupuestos de operación que dificultaba y entorpecía la permanencia de los extensionistas en el campo; (d) sus esquemas de organización y planificación que no otorgaban primacía el logro de resultados; (e) sistemas de evaluación e incentivos a los extensionistas que directa e indirectamente inducían a que estos en los hechos dedicaran gran parte de su tiempo a funciones distintas de la asesoría a los productores; (f) por sobretodo, el creciente consenso de que ni los países, ni los propios agricultores, estaban obteniendo beneficios suficientes que justificaran los miles de millones de dólares gastados en estos esquemas de transferencia de conocimientos agropecuarios.

LAS EXPERIENCIAS A PARTIR DE LOS 80

Ante este estado de cosas, los países de América Latina respondieron de manera diferenciada, construyendo y aplicando toda una gama de enfoques y modelos cuyo desempeño, evolución y análisis, han permitido enriquecer y dinamizar substantivamente el debate sobre la extensión agropecuaria. Las respuestas nacionales fueron desde la desaparición sin reemplazo de los servicios públicos de extensión y la posterior reflexión y discusión sobre el resultado de tal opción, con la consecuente imposición de medidas correctivas (siendo México el caso prototípico), hasta la descentralización radical de dichos servicios (como en Brasil, Colombia y Venezuela), y la construcción de diversos esquemas de asociación público-privada para la prestación de asesoría técnica a los productores (siendo el caso chileno el más conocido).

La sistematización, reflexión y aprendizaje sobre estas diversas experiencias, sus resultados y lecciones, probablemente va atrasada en relación a la experiencia práctica adquirida. Los esfuerzos parciales hasta ahora realizados han sido motivados más bien por el interés particular de promover tal o cual "modelo".

Existe una demanda y una necesidad por una reflexión más general, que intente rescatar los *principios comunes* a los diferentes modelos operacionales, y hacer un análisis comparativo de las características y requisitos de los diversos mecanismos o fórmulas a través de los cuales dichos principios pueden expresarse en uno u otro país o contexto. Dichos principios incluyen los siguientes:

Privatización

Las experiencias realizadas desde inicios de los años 80, enfrentaron el desafío de compatibilizar la reforma de los sistemas de extensión y asesoría agropecuaria, con los objetivos de reducción del tamaño y rol del estado. En el marco de la crisis de la deuda externa, de los procesos de ajuste estructural y de reforma del Estado, resultaba simplemente imposible sostener servicios públicos con miles de empleados fiscales actuando como extensionistas.

Ello dio lugar al fenómeno generalmente llamado de "privatización" de la extensión, pero que en verdad corresponde más a un esquema de "coproducción público-privada" del servicio a los productores. Este proceso fue probablemente el motor principal de los

procesos de reforma de la década de los 80, y ciertamente guió la transformación de muchos de los sistemas nacionales.

Estos procesos se basaron en el principio de desacoplar o desvincular el financiamiento de la implementación, en los sistemas de extensión y asesoría agropecuaria. Las fórmulas o "modelos" a través de las cuales se implementa este principio son muy diversas, y dan cabida a distintas posibles combinaciones de participación pública y privada, tanto en la función de financiamiento como en la de implementación. Ello permite escapar al falso dilema entre servicios puramente públicos o puramente privados.

La intervención pública en el financiamiento de servicios de extensión y asesoría agropecuaria, se justifica ahí donde éstos:

- a) Favorecen directamente a comunidades rurales pobres, las cuales –por *fallas del mercado* de servicios de asistencia técnica- no podrían de otra forma tener oportunidades de acceso a los bienes y servicios requeridos para iniciar y sostener aquellos procesos de innovación que se estiman necesarios para mejorar su seguridad alimentaria y/o competir en los mercados.
- b) Favorecen a comunidades rurales cuyos sistemas agropecuarios se han visto directamente perjudicados por los procesos de apertura comercial y liberalización de la economía, y donde se estima que la intervención pública es una *medida compensatoria* necesaria para facilitar la reconversión hacia nuevas formas de organización de la agricultura.
- c) Apuntan a la producción de *bienes públicos*, que por definición escapan a la esfera de la acción estrictamente privada.

Adicionalmente, las nuevas experiencias reconocen el principio de que los montos de los subsidios públicos que recibe cada agricultor o cada organización de agricultores, deben estar claramente estipulados, deben ser decrecientes en el tiempo, y deben tener un horizonte temporal en el cual se extinguen por completo.¹

¹ Cabe señalar que la experiencia posterior, ha llevado a muchos a repensar los plazos requeridos para que dicho principio se aplique a plenitud; las estimaciones originales resultaron casi siempre excesivamente optimistas y, hasta donde el autor ha logrado informarse, ningún país fue capaz de cumplirlas a satisfacción.

En lo que corresponde al papel del sector privado (los productores y sus organizaciones), el principio generalmente aceptado es que, en los nuevos esquemas, los productores deben participar en el financiamiento del servicio desde el primer momento. La aplicación de este principio facilita la sostenibilidad del sistema en el tiempo (no solo por cuanto se incrementa la base de financiamiento, sino porque se establece un incentivo político que los tomadores de decisiones en el gobierno y el congreso no pueden ignorar fácilmente), y, muy especialmente, genera condiciones más favorables para un mayor control social sobre la relevancia, orientación, eficiencia y resultados del sistema.

Los esquemas ensayados han sido diversos, desde la incorporación de matrices de cofinanciación pública-privada en que los agricultores cada año deben asumir un porcentaje creciente del servicio de acuerdo a una tabla preestablecida, hasta fórmulas de riesgo compartido y de participación en las ganancias.

Los resultados prácticos de la aplicación de este principio a menudo dejan mucho que desear, por diversos motivos, incluyendo:

- a) La inercia de una mentalidad asistencialista que considera que es una obligación casi ética del Estado el financiar en forma total este tipo de servicios públicos, al menos hasta en tanto los productores consigan salir de su condición de pobreza;
- (b) Porque en el caso de las comunidades rurales más pobres, el pago a los servicios de asistencia pública, por mucho que estos sean valorados, compite con necesidades tan básicas como la alimentación, la salud, o la sobrevivencia elemental de la pequeña finca familiar;
- (c) Porque algunos bienes producidos por los sistemas de extensión y asesoría agropecuaria son bienes públicos y en consecuencia no existe una motivación para el pago privado;
- (d) Porque las "reglas del juego" y las señales que los productores reciben muchas veces son confusas, poco claras o su cumplimiento no se fiscaliza en forma adecuada (siendo un caso común la coexistencia en un mismo lugar de servicios similares que compiten entre sí, algunos enteramente subsidiados y otros no).

De acuerdo a los diversos "modelos" empleados para aplicar el principio de "coproducción público - privada", el Estado puede retener una o más de las siguientes obligaciones en el ámbito de la implementación:

- (a) La focalización del gasto público, a través de la definición de criterios de elegibilidad que indican cuáles productores y cuáles comunidades rurales pueden acceder al servicio;
- (b) La regulación del servicio, a través de la dictación de normas y reglamentos que establecen los derechos y deberes de las partes y algunas características del servicio, consideradas esenciales;
- (c) El seguimiento y evaluación, a través de la definición de normas de desempeño y de criterios y procedimientos de evaluación.

En estos esquemas, el sector privado (definido ampliamente, para incluir, según cada caso, a los propios productores a través de sus organizaciones gremiales o económicas, a organizaciones intermedias sin fin de lucro, a empresas privadas de servicios de asistencia técnica, y, a veces, a agroindustrias y otros agentes de mercado) asume una o más de las siguientes responsabilidades en el ámbito de la implementación del servicio:

- (a) La prestación directa del servicio de extensión o asesoría agropecuaria a los productores;
- (b) La planificación y definición de los objetivos específicos que serán encarados por los productores y sus asesores;
- (c) La capacitación y el entrenamiento de los extensionistas y asesores;
- (d) El diseño de metodologías e instrumentos de diagnóstico, planificación, ejecución del trabajo de campo, seguimiento y evaluación;
- (e) La realización de los estudios de seguimiento y evaluación.

En comparación con lo que era habitual hace 20 o 30 años, el Estado ha cedido un enorme terreno al sector privado en la implementación de los servicios. Sin embargo, muchas veces las fórmulas y mecanismos a través de los cuales se asegura el financiamiento público y el flujo de estos recursos a los actores locales (sean los productores o las organizaciones contratadas para brindar el servicio), resultan en que el Estado retiene un rol dominante en la administración del sistema.

El sector público tiene la tendencia a retener atribuciones en temas que en principio podrían ser atendidos de mejor forma a través de una negociación directa entre productores y asesores (como, por ejemplo, la intensidad y duración del servicio, el monto de los honorarios de los asesores, la relación entre el número de productores y el número de asesores o extensionistas, y, notablemente, la selección del extensionista o de la organización o empresa que será contratada para prestar el servicio en tal o cual localidad, etc.).

Focalización

Una consecuencia muy importante de la anterior reflexión, es que ya no es sostenible el argumento de que el Estado está obligado a atender y responder frente a cualquier tipo de demanda, de cualquier tipo de agricultor.

El principio general es que el esfuerzo público debe estar claramente dirigido a beneficiar *directamente* a ciertas categorías de productores o ciertos tipos de regiones, que son los que cumplen con criterios de elegibilidad asociados a los ámbitos o problemas que justifican una intervención del sector público (generación de oportunidades para los pobres, corrección de fallas de mercado, reconversión productiva o producción de bienes públicos).

Las experiencias de los últimos 15 años han experimentado diversas fórmulas para mejorar la focalización y dimensionamiento de los servicios. Al inicio de la década de los 80, la mayoría de las experiencias en este sentido se basaron metodologías de focalización *ex ante*, a través de instrumentos técnicos de planificación, zonificación o tipificación. Por lo general, este tipo de esfuerzos fueron poco eficaces, al requerir información muy detallada y confiable, que o bien no estaba disponible o resultaba de un costo casi prohibitivo. Además, una vez establecidos los criterios operacionales de focalización, se enfrentaba el hecho de fiscalizar su adecuada aplicación y cumplimiento.

En parte por ello - y en parte por otras consideraciones que se discuten más adelante - se fue imponiendo el criterio de focalización desde la demanda más que desde la oferta, a partir de criterios generales de elegibilidad que representan o sintetizan la decisión política sobre quienes deben ser los usuarios *potenciales* del servicio. Establecidos estos criterios, se asume que todos los productores o regiones que los cumplen pueden potencialmente participar en el sistema, y que lo harán efectivamente quienes expresen una demanda en tal sentido, generalmente asociada al compromiso de asumir una serie de obligaciones y costos.

Eficacia

En los últimos quince años, no ha bastado que exista un problema de pobreza, de reconversión productiva o de producción de bienes públicos, para la toma de decisiones en el sentido de establecer un sistema de extensión o asesoría agropecuaria.

Los gobiernos reclaman *además* que existan suficientes antecedentes que permitan presumir que tales servicios tienen una real posibilidad de ser eficaces en el logro de sus objetivos, ya sea de abatimiento de la pobreza, creación de nuevas oportunidades para que los campesinos participen en la economía de mercado, promoción de procesos de reconversión, o producción de bienes públicos.

Un aspecto de particular importancia en muchos países, es la distinción entre programas con una clara orientación de fomento productivo y programas de asistencia social. La evidencia señala que los servicios públicos de extensión o asesoría agropecuaria no son la respuesta más eficaz para enfrentar problemas de desarrollo social, y es por ello que los países experimentan con fórmulas e instrumentos que pueden alcanzar este tipo de objetivos de manera más directa, más eficiente y, finalmente, más eficaz.

Descentralización

Muchas de las experiencias implementadas durante estos últimos años, se han realizado en el contexto del esfuerzo de descentralización del sector público (siendo los casos de Brasil y Colombia los más antiguos y conocidos; Venezuela y México representan experiencias algo más recientes).

Estas distintas fórmulas por lo general reconocen el principio de que un sistema de extensión y asesoría agropecuaria funcionará mejor si es un servicio descentralizado.

En algunos países, la responsabilidad sobre la provisión de servicios de extensión y asesoría agropecuaria ha sido entregada casi por completo a los gobiernos municipales (Colombia y Venezuela) o estatales (Brasil). En otros, se han ensayado fórmulas de responsabilidad compartida entre los gobiernos centrales o federales, los gobiernos provinciales o estatales, y los gobiernos locales o municipales (México).

Uno de los beneficios más notorios de este esfuerzo ha sido su contribución a colocar un mayor número de profesionales y técnicos en los pueblos y comunidades rurales, en lugar

de las capitales provinciales o nacionales, como era común anteriormente. El impacto de este efecto es difícil de medir, pero ciertamente debe haber contribuido notablemente a enriquecer el bagaje de conocimientos e información al alcance de las comunidades rurales, así como a la construcción de nuevos vínculos entre ellas y otros actores e instituciones.

La descentralización también ha ampliado la base de financiamiento de los servicios de extensión y asesoría agropecuaria, y ha generado mejores condiciones para su sostenibilidad política e institucional al generar un mayor interés y compromiso de parte de las autoridades locales y de agentes sociales interesados en mantener una herramienta que estiman útil para el progreso de sus comunidades.

Ampliación de los dominios de actividad

Las experiencias de reformas de los sistemas públicos de extensión y asesoría agropecuaria se realizaron en el contexto de profundos cambios en la economía y en los modelos económicos de los países de América Latina.

Los productores ya no contaban con insumos y créditos fuertemente subsidiados y rara vez pagados, ni con instituciones públicas que compraban sus productos a precios garantizados. En el lapso de unos pocos años, muchos vieron sus mercados invadidos por productos similares a los que ellos tradicionalmente producían, solo que más baratos y de mejor calidad. En suma, los campesinos ya no enfrentaban el desafío de producir, sino el de competir en el mercado.

Por ello, las experiencias de los últimos años han ampliado los dominios de actividad de los servicios de extensión y asesoría agropecuaria, para incluir - junto a los temas más tradicionales de mejorar la producción y productividad primaria - aspectos de mercadeo, de acceso a servicios para la producción, desarrollo de capacidades de gestión y administración de fincas, articulación con los mercados de insumos, construcción de vínculos con agroindustrias y otros mercados dinámicos (muchas veces en el exterior), y articulación con los mercados de financiamiento. Como se discutirá más adelante, estas nuevas demandas de los agricultores han develado una segunda generación de problemas y carencias tanto en los servicios de extensión y asesoría agropecuaria, como en la formación de los propios extensionistas y asesores.

En muchos casos, un segundo eje de ampliación del dominio de actividad de los servicios de extensión y asesoría agropecuaria, está relacionado con la temática de la sostenibilidad

ambiental del desarrollo, la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas y el control de los efectos de la actividad agropecuaria sobre la salud de las poblaciones rurales y de los consumidores. Gran parte del instrumental metodológico, organizacional y técnico, se ha visto profundamente cuestionado por el surgimiento del tema ambiental.

Finalmente, un tercer eje de ampliación del dominio de actividad de los servicios de extensión y asesoría agropecuaria, surge de la necesidad de repensar y reconstruir el tejido organizacional de las comunidades rurales. Frente a los desafíos de la competitividad y de la gestión de los recursos naturales, ha sido imperativo desarrollar nuevas fórmulas de organización y de asociatividad de los productores. Las antiguas organizaciones, diseñadas básicamente como plataformas reivindicativas ante el Estado, no solo fueron muy dañadas durante los años de gobiernos militares en la mayoría de los países, sino que resultaron ser estructuralmente ineficaces para organizar la acción colectiva de sus asociados ante los nuevos desafíos reseñados en los párrafos anteriores. Por ello, en los últimos años se han ensayado una gama de nuevas fórmulas de asociatividad, desde los esquemas campesino-a-campesino hasta el diseño de las denominadas organizaciones económicas o empresas asociativas campesinas. Se ha ido construyendo nuevas metodologías y nuevas tecnologías para el trabajo organizacional con los productores.

Un cuarto eje de ampliación de los dominios de extensión comienza surgir más recientemente, y es el diseño e implementación de nuevas actividades rurales no agropecuarias, que pueden generar nuevas fuentes de empleos e ingresos para las comunidades rurales, tales como el ecoturismo o el pago por la provisión de servicios ambientales a través del manejo y conservación de ecosistemas especiales o protegidos.

Participación

Producto del efecto combinado de todos los aspectos anteriormente señalados, y también debido al surgimiento de una nueva cultura y de nuevas teorías en la comunidad de agencias dedicadas a desarrollo, las nuevas experiencias de sistemas de extensión y asesoría agropecuaria, en diverso grado se han preocupado de colocar a los propios productores en el papel de agentes cada vez más activos y cada vez más responsables de la conducción, control y administración de estos servicios.

El principio claramente establecido es el logro de niveles efectivos de participación de los productores en la toma de decisiones, es una condición indispensable para que los sistemas de extensión y asesoría agropecuaria sean relevantes, eficaces y sostenibles.

En el seno de las nuevas experiencias de sistemas de extensión y asesoría agropecuaria, se ha verificado un verdadero "boom" de conceptos, enfoques, metodologías y técnicas tendientes a facilitar una mayor y más real participación de los productores. Muchas de estas experiencias han conducido a la construcción de un nuevo sistema de relaciones entre las comunidades rurales, el estado y sus agentes, y las organizaciones intermedias.

LOS NUEVOS DESAFÍOS

Como se puede observar, la experiencia acumulada durante la primera generación de esfuerzos reformistas de la extensión y asesoría agropecuaria en América Latina, ha permitido resolver algunos viejos problemas a partir de soluciones innovadoras e inteligentes. Pero otros problemas persisten, a la vez que surgen otros nuevos, por efecto de las propias reformas.

Algunos de los nuevos desafíos, o de aquellos cuya solución está pendiente, son los siguientes:

Políticas y sistemas conducentes a la innovación

Los sistemas de asesoría técnico-económica operan en un contexto institucional y organizacional más amplio y más plural, que es determinante en la obtención de resultados.

Si dicho contexto se caracteriza por altas tasas de inflación, por mercados poco transparentes, por inseguridad y violencia en las zonas rurales, por corrupción en los servicios públicos, por discriminación por motivos de raza o género o posición social, por represión contra las organizaciones sociales, entonces se destruyen los incentivos para innovar y los servicios de extensión y asesoría agropecuaria no lograrán resultados significativos. Las distorsiones en los mercados internacionales agropecuarios, generadas en gran medida por políticas de subsidios en los países desarrollados, repercuten fuertemente sobre los campesinos pobres, reducen sus posibilidades de competir y debilitan o eliminan los incentivos a innovar.

En forma similar, el desarrollo de dinámicas de innovación vigorosas y sustentables en el tiempo, requiere el acceso simultáneo a diversos bienes y servicios (privados, comunes o públicos, según el caso), tales como: caminos transitables, información de precios y mercados, derechos bien constituidos de propiedad o acceso a los recursos naturales y a activos de capital, etc.

Muy particularmente, se destaca la importancia del acceso a los mercados financieros para financiar las inversiones y el capital de trabajo, así como para reducir las percepciones de riesgos. La desaparición generalizada de la banca pública de fomento en América Latina, no ha conducido, sino en casos excepcionales, a la expansión del acceso a mercados privados de financiamiento. Los procesos de innovación se ven frenados por la falta de acceso a los mercados financieros.

Una tercera dimensión de este contexto propiciatorio de procesos de innovación vigorosos y sustentables, es el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil, o, usando un concepto en boga, el crecimiento del capital social en las comunidades rurales. Los procesos de innovación son procesos sociales, y se ven estimulados cuando el sector social dispone de instituciones, organizaciones y redes que facilitan las relaciones entre diversos agentes y sectores.

Los sistemas de extensión y asesoría serán impotentes en ausencia de entornos "macro" (económicos, políticos y sociales) favorables, de bienes y servicios de apoyo a la producción, y de sociedades civiles vigorosas y democráticas.

También en el plano de las políticas, debe comprenderse que la construcción en un país de un mercado vigoroso de servicios de asesoría técnico-productiva, es una tarea de largo plazo. Este esfuerzo debe estar orientado por metas concebidas en horizontes de tiempo compatibles con los objetivos sustantivos de reducción de la pobreza rural, desarrollo de actividades y empresas competitivas, promoción de procesos de reconversión productiva, o producción de bienes públicos en el ámbito de la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

Una tarea que requerirá imaginación es el diseño de fórmulas y mecanismos que permitan a los actores relevantes definir y concordar metas de largo plazo. Pero concebir el desarrollo de estos sistemas en un horizonte de largo plazo, obliga a implementar mecanismos y procedimientos para medir y evaluar el progreso alcanzado en el logro de estas metas. En ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación rigurosos y confiables, el "largo plazo" rápidamente se convierte en una excusa fácil de la ineficacia y de la utilización de estos sistemas para fines muy distintos a aquellos para los que fueron creados.

Del desarrollo de servicios al desarrollo de mercados de servicios

La noción predominante en los últimos años ha sido la de construir programas y sistemas que, en algún grado, recogieran y reflejaran las características y atributos reseñados en la sección anterior. Sin embargo, un repaso aunque sea superficial sobre la realidad de América Latina, o aún de un país o incluso una región dentro de un país, permite constatar la co-existencia de diversos problemas y distintos objetivos, que requieren tipos particulares de servicios de asesoría técnico-económica.

Por ello es que surge el concepto de que más que preocuparse del diseñar y proveer servicios específicos de asistencia técnico-económica, a lo que las políticas públicas deben propender es a facilitar el desarrollo de mercados de servicios de asesoría técnico-económica.

Un enfoque orientado al desarrollo de mercados de servicios de asesoría, obliga a proponerse el fortalecimiento de:

(a) La demanda, mediante el desarrollo de organizaciones económicas de productores y habitantes rurales, y de la facilitación de procesos de negociación y concertación inter-agentes que permitan hacer converger las necesidades y problemas en expresiones de demanda de servicios de asesoría técnica-económica;

(b) La oferta, mediante el fortalecimiento de diversos tipos de organizaciones intermedias con las habilidades, conocimientos y capacidades necesarias para dar respuesta a diversos tipos de demandas;

(c) Sistemas de regulación de los mercados, que faciliten el encuentro entre oferentes y demandantes, el establecimiento de contratos claros y exigibles, el control de calidad de los servicios, la construcción de sistemas de incentivos para que los problemas de bienes públicos sean adecuadamente atendidos, y, muy especialmente, la equidad en términos de que los distintos estratos sociales rurales, particularmente los más pobres, tengan efectivas oportunidades de acceso a los servicios de asesoría técnico-económica que ellos requieran.

Sin embargo, este enfoque exige pensar en una segmentación de los mercados de asistencia técnico-económica, para dar cabida a la heterogeneidad de situaciones y objetivos. Una clasificación de las situaciones de las comunidades rurales, y de los objetivos que éstas persiguen, o en que la sociedad está interesada, se basa en considerar que los bienes que se

desea construir pueden ser públicos o privados (con varios grados intermedios), y que los beneficios de la consecución de tales bienes pueden ser capturados privadamente en forma mediata o inmediata (también con muchos grados intermedios). En este esquema, por ejemplo, objetivos ligados a bienes públicos, en los cuales los beneficios no pueden ser capturados privadamente, requerirán de servicios de asesoría técnico-económica marcadamente distintos a los que son posibles cuando el objetivo a alcanzar es de naturaleza privada y sus efectos y beneficios pueden expresarse en un incremento rápido de la rentabilidad de las pequeñas empresas agropecuarias y rurales.

Facultar a los productores

Ya se ha señalado que las experiencias de los últimos 15 años han colocado un fuerte acento en el tema de la participación de los productores, y que para ello se ha desarrollado una enorme gama de conceptos, fórmulas institucionales, metodologías e instrumentos operacionales.

Sin embargo, existen muchos argumentos para justificar la conveniencia de ir más adelante en este proceso. Cuanto más decisiva sea la intervención de los agricultores en la administración y financiamiento de los servicios, mayores serán las probabilidades de que éstos estén efectivamente orientados a la solución de problemas y a la consecución de objetivos relevantes y prioritarios, mayor será su eficiencia, y mayor será su sustentabilidad en el tiempo.

La clave radica entonces no solo en facilitar la participación, sino en facilitar el control de parte de los agricultores sobre la administración y los flujos de financiamiento de los servicios.

Como se señaló anteriormente, es aún común que numerosas decisiones de gestión y administración de estos servicios estén reservadas al Estado, o a las organizaciones privadas sin fines de lucro (ONGs). Tales decisiones incluyen, por ejemplo, la selección y contratación de los extensionistas y asesores, la definición de los contenidos de los contratos (tareas, normas de desempeño según las cuales serán evaluados, obligaciones, escalas de remuneración, etc.), la definición de la composición y tamaño de los equipos técnicos, la definición de la relación entre el número de agricultores y el número de asesores, las metodologías a emplear en el trabajo de campo, la evaluación y calificación de desempeño a nivel de equipos y asesores específicos, etc.

Como en cualquier mercado de servicios, la responsabilidad sobre este tipo de decisiones debiera corresponder a los usuarios del servicio.

Ello implica por cierto ir resolviendo también una serie de problemas de poder característicos de las zonas rurales latinoamericanas, que podrían interferir para desvirtuar el efecto y el sentido de esta transferencia y verdadera "privatización" de las responsabilidades de gestión y administración, tales como el caudillismo, los clientelismos locales, la heterogeneidad social al interior de las comunidades, etc. Pero, por otra parte, tales tipos de relaciones de poder no están ausentes del sector público y de sus decisiones sobre quiénes ganan el contrato, qué extensionista se evalúa bien y a cuál se castiga, qué comunidad o qué organización accede al subsidio para poder contratar este tipo de servicios, o, finalmente, quién es el director o el jefe.

Finalmente, el control social sobre este tipo de servicios dependerá principalmente no del método que elijamos para facilitar la participación, sino del control sobre el flujo de recursos financieros que los sustentan.

Esta es la razón más importante detrás del argumento a favor de una creciente participación de los productores en el pago del servicio. Si su aporte es cero, la participación es una concesión de buena voluntad, y tendrá el alcance y estará sujeta a la satisfacción de las expectativas de quien aporta los recursos.

En general se han planteado dos enfoques para avanzar en este tema, en el caso específico de las comunidades rurales pobres que materialmente no disponen de los recursos necesarios para financiar un porcentaje significativo del costo del servicio, o donde los recursos disponibles lógicamente se utilizan para la satisfacción de necesidades básicas.

Por una parte, existen numerosos ejemplos que indican que aún comunidades extremadamente pobres están dispuestas a contribuir al financiamiento, cuando se establecen sistemas de contrapartida con el Estado o con organismos privados, cuando los aportes están clara y directamente relacionados a tareas o resultados mensurables, cuando los montos absolutos de aporte guardan relación con sus ingresos y con el valor de sus producciones, y cuando se les garantiza que el aporte externo se mantendrá en los mismos niveles, o se incrementará, si la comunidad incrementa su contribución.

Se han desarrollado otras experiencias sobre la canalización de los aportes externos, combinados con sistemas de ahorro. Este mecanismo transfiere a la comunidad el control

del total del recurso externo para un año determinado - generalmente por montos relativamente bajos - en base a un contrato claro y exigible; el Estado (o el organismo privado) simplemente cambia su modalidad de evaluación: si el contrato no se cumple, se suspenden los aportes en años sucesivos. Este tipo de experiencias ameritan ser conocidas y evaluadas en mayor profundidad, pues en principio ofrecen un mecanismo razonable para compatibilizar el principio de control local sobre los recursos de financiamiento, con el hecho material de la pobreza extrema de numerosas comunidades rurales latinoamericanas.

Servicios para los pobres rurales

Muchos de los conceptos y enfoques aquí discutidos tienden a funcionar mejor cuando los usuarios de estos sistemas forman parte de mercados dinámicos de bienes y servicios agropecuarios y rurales. Estos mercados dan señales y ofrecen incentivos claros para la innovación y en consecuencia valorizan el acceso a servicios de asesoría; permiten rentabilidades que facilitan el pago privado de los servicios de asesoría; establecen normas de calidad y dan señales de precios que permiten evaluar rápidamente las bondades de una nueva tecnología ("dura" o "blanda"); etc.

Pero la gran mayoría de los campesinos latinoamericanos no operan en estas circunstancias favorables.

Una primera conclusión a extraer es que es indispensable y urgente desideologizar la discusión sobre los nuevos enfoques y sobre conceptos tales como el de "privatización" de estos servicios. La aplicación de nuevos principios en forma dogmática y mecánica resultará en la exclusión de hecho de los pobres rurales.

Pero, por otra parte, los viejos enfoques fracasaron especialmente en el caso de las comunidades y productores pobres. De tal forma que la alternativa no es la reproducción del paternalismo.

América Latina cuenta hoy con experiencias que demuestran que los pobres rurales pueden construir nuevas estrategias de desarrollo, con impactos muy positivos sobre sus ingresos, si se facilitan algunos elementos como los siguientes:

(a) Poner en el centro de los objetivos la búsqueda de actividades rentables, capaces de generar incrementos en el empleo y en los ingresos.

Hay una tradición "agronomicista" que con sorprendente frecuencia conduce a seguir insistiendo - a pesar de fracasos acumulados durante décadas - en tratar de superar la pobreza en base a los aumentos de los rendimientos de producciones de bajo valor.

La evidencia empírica es abrumadora: tales enfoques reproducen la pobreza. Es necesario, en consecuencia, ampliar las estrategias, para ir más allá de la optimización de las actividades agropecuarias tradicionales, y abrirse a nuevas oportunidades de generación de empleo e ingresos, incluyendo actividades económicas rurales no agropecuarias. La agregación de valor a los productos locales es parte esencial de una estrategia más amplia. El objetivo de estos servicios en el caso de comunidades muy pobres, debe ser el construir puentes que permitan su inserción en mercados más dinámicos, en contraste con las visiones que más bien propugnan la construcción de trincheras para proteger o aislar a los pobres rurales de los efectos de los mercados.

(b) Comprender que en estos casos de gran pobreza, el esfuerzo público será decisivo y determinante, y que los servicios de asesoría agropecuaria, en estas condiciones, no van a autofinanciarse sino en el muy largo plazo.

Dado el hecho de que el Estado deberá asumir el grueso de la responsabilidad en el financiamiento de estos servicios para los más pobres, se corre el riesgo de reproducir las relaciones paternalistas que han caracterizado las relaciones entre el sector público y los pobres rurales.

Para que ello no suceda, los servicios orientados a los pobres rurales deben basarse en sistemas de "contratos" claros y exigibles que establezcan: las obligaciones, costos y beneficios de las partes, incluyendo los mecanismos apropiados para compartir o mitigar riesgos técnicos y económicos; los sistemas de seguimiento o fiscalización del tales acuerdos, y; las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones contractuales. Asimismo, es necesario reconocer que las comunidades pobres no están intrínsecamente menos capacitadas para tomar en sus manos la dirección y el control sobre los servicios de asesoría técnica-económica.

(c) Diferenciar nítidamente entre los programas de fomento productivo, y los sistemas de asistencia social directa que las comunidades pobres y los sectores sociales más vulnerables requieren.

Los sistemas de extensión por lo general son pésimos instrumentos para la asistencia social, y la confusión de roles solo conlleva a una menor eficacia en el objetivo de abatir la pobreza.

Nuevos conocimientos y capacidades en los extensionistas o asesores

Uno de los temas sobre los que existe un mayor consenso, se refiere al hecho de que la ampliación del dominio de actividad de los sistemas de extensión y asesoría agropecuaria, ha superado con creces a las capacidades, conocimientos y habilidades de los extensionistas y asesores, así como de las organizaciones y empresas dedicadas a prestar este tipo de servicios. El perfil tradicional del extensionista no guarda relación con las exigencias contemporáneas.

En el debate público se han presentado se presentaron dos aproximaciones a este tema, que más bien constituyen énfasis no excluyentes entre sí, pero cuya articulación es una tarea pendiente.

Una línea de argumentación ha enfatizado en los cambios a lograr en la formación de los extensionistas o asesores. Se ha dicho gráficamente, que el "nuevo asesor" debe ser 33% gestor/gerente, 33% comunicador, y 33% técnico. Y se ha indicado, además, que debe ser capaz de realizar cada una de estas funciones con muchos más altos estándares de calidad que lo que es habitual hasta ahora. En este enfoque, se reclama una reforma profunda en la formación de los profesionistas y técnicos que se dedicarán a trabajar en servicios de extensión o asesoría, en las universidades y escuelas técnicas intermedias. Se constata que los currículos de estudio por lo general son absolutamente anticuados, como también los son los métodos de enseñanza y aprendizaje.

Otras contribuciones siguen una aproximación más institucional, que tiene que ver con la organización de la oferta de servicios de asesoría. Se indica que los nuevos servicios de asesoría técnico-económica deben ser capaces de identificar y atraer las necesidades de conocimientos demandas para cada caso específico. Un mercado de servicios de este tipo debe alejarse de esquemas que tienden a inflexibilizar y estandarizar la composición de los equipos técnicos, optando más bien por normas que permitan la contratación de equipos de trabajo conformados según los requisitos de cada problema y cada demanda. Un problema que persiste de épocas anteriores es la falta de equilibrio entre asesores con una formación más bien generalista, y asesores o personal de apoyo altamente especializados, capaces de reforzar las capacidades instaladas localmente en momentos y temas específicos, y de otros

que puedan contribuir con miradas más bien estratégicas y de diseño de opciones de largo plazo, vinculadas a las tareas de planificación y evaluación. Finalmente, se constata que con la finalidad de simplificar los sistemas, muchas veces se introducen mecanismos de selección, contratación, evaluación e incentivos, que desalientan la competencia entre oferentes de servicios de asesoría.

Es muy importante recalcar que si se desea contar progresivamente con extensionistas y asesores de mejor calidad, más comprometidos con su trabajo y con los resultados del mismo, y más interesados en desempeñarse en el ámbito privado, será necesario revisar también los sistemas de incentivos para abrir espacios y aumentar el atractivo de la profesión o carrera de extensionista o asesor. No es una solución inteligente, o sustentable, buscar la reducción del costo de los servicios sobre la base de bajos sueldos, débiles sistemas de capacitación y entrenamiento, falta de oportunidades para el perfeccionamiento de postgrado, contratos de trabajo con entidades privadas que no especifican derechos laborales básicos, o contratos con entidades públicas, incluyendo a los municipios, que dejan al extensionista al amparo de la voluntad del alcalde.

CONCLUSIÓN

Ya se ha señalado que la antigua concepción de los procesos de innovación basados en la generación y transferencia lineal de conocimientos y tecnologías desde instituciones de investigación hasta los productores, caducaron junto al colapso de las instituciones que los sostuvieron e implementaron. Son inútiles tanto para entender cómo las comunidades rurales innovan, como para organizar servicios de apoyo a dicha innovación.

El nuevo enfoque que surge de las nuevas experiencias latinoamericanas, es un producto en construcción, en muchos sentidos. Debemos partir de reconocer y afirmar ciertos principios básicos, que se han sintetizado en este documento.

La posibilidad más atractiva para avanzar en esta materia, sería promover un análisis a fondo, de carácter comparativo, de las nuevas experiencias realizadas en los últimos 15 años, evaluando sus efectos e impactos reales, documentando las causas de sus éxitos y fracasos, y promoviendo el intercambio y la discusión entre instituciones, organizaciones y especialistas y ejecutores. Las instituciones y redes internacionales involucradas en el desarrollo de estas experiencias, tienen un papel central que cumplir en esta tarea pendiente.