

# DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER

Documento/Document N° 246  
Grupo de Trabajo/ Working Group: Diversidad Biocultural y Territorios

## MODELO DE INTERVENCIÓN DE EXTENSIONISMO, DESARROLLO DE CAPACIDADES Y ASOCIATIVIDAD PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES

Coordinador: Gustavo Gordillo; Investigadores:  
Armando Sobrino, María José Sarmiento, Irvin Rojas,  
María de los Ángeles León y Roberto Castillo

Noviembre-2018



Este documento es el resultado del Programa “Estrategia de extensionismo - Red de instituciones nacionales e internacionales para proveer el sustento científico y tecnológico para el desarrollo de capacidades y extensionismo rural”, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de la Coordinación Nacional de las Fundaciones Produce, A.C. (COFUPRO) de México. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the "Extension strategy - Network of national and international institutions to provide scientific and technological sustenance for the development of capacities and rural extension Program", coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development and funded by the Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) and Coordinación Nacional de las Fundaciones Produce, A.C. (COFUPRO) of Mexico. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

### Cita

Gordillo, Gustavo, Coordinador (2018). Modelo de Intervención de Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad para Pequeños Productores, serie documento de trabajo N°246 Programa Estrategia de extensionismo - Red de instituciones nacionales e internacionales para proveer el sustento científico y tecnológico para el desarrollo de capacidades y extensionismo rural”. Rimisp, Santiago, Chile.

### Autores

Gustavo Gordillo, Consultor, Email: [gusto.gustavo@gmail.com](mailto:gusto.gustavo@gmail.com)

Armando Sobrino, Investigador Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Email: [armandosmh@gmail.com](mailto:armandosmh@gmail.com)

María José Sarmiento, Consultora y miembro de la RED GTD. Email:

[mariajose.saguirre@gmail.com](mailto:mariajose.saguirre@gmail.com)

Irvin Rojas, Profesor-investigador. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Email. [Irvin.rojas@cide.edu](mailto:Irvin.rojas@cide.edu)

María de los Ángeles León. Consultora y miembro de la RED GTD. Email:

[leon.chavez.maria@gmail.com](mailto:leon.chavez.maria@gmail.com)

Roberto Castillo. Email: [Roberto.a.castillo.cruz@gmail.com](mailto:Roberto.a.castillo.cruz@gmail.com)

Rimisp en América Latina [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) | Rimisp in Latin America [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Chile:** Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

**Colombia:** Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

**Ecuador:** Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

**México:** Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF | +(52-55) 5096 6592 | +(52-55) 5086 8134

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>MENSAJES PRINCIPALES</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I: INERCIAS Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO II: ORGANIZACIÓN RURAL EN MÉXICO</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO III: SISTEMA INTEGRAL DE ORGANIZADORES COMUNITARIOS</b>	<b>19</b>
<b>ANEXO 1: HISTORIA DEL EXTENSIONISMO EN MÉXICO</b>	<b>30</b>
<b>ANEXO 2: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EXTENSIONISMO, PROMOCIÓN Y ORGANIZACIÓN RURAL</b>	<b>37</b>
<b>ANEXO 3: PERFILES DE GUÍAS Y TUTORES</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 4: ORGANIZACIÓN EN LA COMUNIDAD</b>	<b>57</b>
Principios organizativos	59
Estructura interna de la organización comunitaria	60
<b>Espacios, mecanismos y toma de decisiones</b>	<b>62</b>
<b>Seguimiento de la evolución organizativa</b>	<b>62</b>
<b>Vinculación con autoridades y actores clave del proceso organizativo</b>	<b>63</b>

# Modelo de intervención de extensionismo, desarrollo de capacidades y asociatividad para pequeños productores

## INTRODUCCIÓN

El problema central en el campo mexicano es la pobreza por ingresos (bajas dotaciones y productividad, pero también limitado acceso a la protección social además de bajos salarios) y el deterioro ambiental. Por razones de justicia distributiva y de eficiencia económica, integrar a los pequeños productores es una tarea fundamental. Esto significa que permanezcan en actividades tradicionales si así lo desean, pero también que puedan integrarse a otros mercados y diversificar su producción a partir de sus propios recursos naturales.

El campo mexicano no se reduce al área arable para ser cultivada<sup>1</sup> sino que también abarca el territorio que no es urbano; es decir, el territorio con ecosistemas naturales. En esta línea, es necesario asumir como concepción básica que el campo es mucho más que las actividades agrícolas y que, por tanto, para lograr un desarrollo sustentable es esencial entender el rol de los ecosistemas naturales y los servicios ecosistémicos.

Los ejidos y las comunidades poseen la mayor parte de los recursos naturales del país. De 196.4 millones de hectáreas que abarca el territorio nacional, los ejidos y las comunidades ocupan el 52.5% del territorio (la propiedad privada ocupa el 41%). En esa extensión se encuentran enclavados 32 mil 82 núcleos agrarios. De ese total a diciembre de 2016, el 95% de los núcleos y el 92% de la superficie de esos núcleos agrarios han sido certificados por el Registro Agrario Nacional. Las tierras de uso común –en donde se encuentra bosques, selvas, pastizales y otros recursos naturales– representan el 62% de la superficie total de ejidos certificados, mientras que casi el 36% son tierras ejidales parceladas generalmente para uso agrícola y ganadero.

Cualquier programa orientado a la agricultura y en general al campo, que aspire a la inclusión social y productiva debe confrontar tres tipos de inercias. La inercia institucional que reproduce la división de funciones entre una política de protección social enfocada en administrar la pobreza, y una política de fomento productivo centrada en apoyar a los agricultores y agroindustriales con mayor capacidad de captura de las instancias gubernamentales. La inercia de los agentes gubernamentales y no-gubernamentales – desde funcionarios de alto nivel hasta promotores de campo y desde ONGs hasta bufetes profesionales– que laboran en el marco de esas reglas de juego pero que en general asumen acríticamente esa división del trabajo. Y, también, la inercia de los llamados “beneficiarios” de programas, que asumen esa división de tareas y en consecuencia se presentan como recolectores en pequeña escala de rentas institucionales de programas generalmente fragmentados.

Para que un programa en apoyo a los pequeños productores tenga éxito debe elegir una posición entre las siguientes interrogantes: ¿beneficiarios de “apoyos” o sujetos de desarrollo?, ¿lógica individual o disposición y capacidad para la acción colectiva?, ¿intermediarios cuyos verdaderos clientes son las dependencias federales o prestadores de servicios empleados por las comunidades?

Esta propuesta se decanta por un programa dirigido a sujetos de desarrollo, con disposición y capacidad para la acción colectiva, que cuenten con el apoyo de verdaderos prestadores de servicios a pequeños productores y con instituciones adecuadas del Estado. Por tanto, el tipo de programa consecuente con lo anterior debe comprender varios componentes articulados entre sí:

<sup>1</sup> El 16% del territorio nacional es superficie de labor mientras que más del 70% son pastos, agostadero y vegetación diversa

1. Servicios e incentivos para la innovación tecnológica;
2. Asociatividad económica y promoción de organizaciones de productores rurales para proveer servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación en apoyo a procesos de formación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas;
3. Acceso a crédito productivo, y en general inclusión financiera de sus comunidades;
4. Servicios de inteligencia de mercados;
5. Articulación, para proveer servicios de información, que permita cerrar la brecha digital;
6. Impulso a la infraestructura productiva en caminos, electrificación, obras de pequeña irrigación, conectividad y almacenamiento entre otros.

Uno de los ejes centrales de ese programa es un sistema nacional de extensionismo, asistencia técnica y asociativismo orientado a pequeños y medianos productores de no más de 20 hectáreas. La pregunta central que busca responder esta propuesta es la siguiente: ¿se requieren promotores para llevar a cabo un programa gubernamental o se requieren organizadores comunitarios para ampliar las capacidades de las comunidades y las organizaciones rurales para que éstas pueden decidir de manera informada que programas o intervenciones gubernamentales les convienen? Este documento se orienta inequívocamente por el segundo camino.

Con base en las limitaciones que hemos analizado en el extensionismo tradicional, proponemos un Sistema Integral de Organizadores Comunitarios (SICOMUN) en el que los Organizadores sean seleccionados por procedimientos meritocráticos, se encuentren vinculados a un proceso de capacitación permanente que les permita escalar en posiciones e incentivos a la manera del Servicio Nacional de Investigación y sean apoyados por un arreglo institucional de acompañamiento.

En el Capítulo 1 se presenta el contexto en que se realiza esta propuesta; en el Capítulo 2 se analiza la situación actual de las organizaciones rurales en México con especial énfasis en el rol del ejido; en el Capítulo 3 se presenta la propuesta de un Sistema Integral de Organizadores Comunitarios que trascienda la lógica del extensionismo y avance hacia el fortalecimiento de las comunidades. Por otro lado, en el Anexo 1 se expone una historia analítica del extensionismo en el país a través de tres grandes etapas y se señalan sus avances y sus limitaciones a manera de lecciones para el futuro; en el Anexo 2 se exploran sistemas de extensionismo de América Latina, Estados Unidos, China e India y se extraen lecciones potenciales para un sistema en México; en el Anexo 3 se profundiza sobre el perfil, actividades y habilidades de los guías y tutores; finalmente, en el Anexo 4 se presenta una guía base para el trabajo de los guías y tutores dentro del SICOMUN.

Este documento fue planeado, coordinado, supervisado y autorizado por Corporación Rimisp, AC. Rimisp posee una amplia experiencia en el desarrollo de estrategias para el fomento de la equidad territorial en la región. Entre los socios y colaboradores de Rimisp se encuentran organizaciones del sector público y privado, organizaciones rurales de base, ONGs, así como centros de investigación especializados tanto nacionales como internacionales. El desarrollo de nuestros programas y políticas públicas se concentra en cuatro tipos de actividades: Investigación multi-disciplinaria aplicada dentro de las sociedades rurales y sus contextos; Sistematización de experiencias creativas y efectivas de reducción de la pobreza y desarrollo rural; Desarrollo de capacidades en los actores de los programas mediante acciones de capacitación, asistencia técnica y gestión del trabajo en red a escala regional; Incidencia en los procesos de toma de decisiones que afectan a las sociedades rurales latinoamericanas y en particular a la población pobre y excluida.

Después de más de 30 años de experiencia, el trabajo de la organización en la región se ha distinguido por seguir un enfoque territorial, generar cambios institucionales de articulación, una vocación por el trabajo de red y focalizar el desarrollo en el empoderamiento de los actores parte. Adicionalmente, las investigaciones se encuentran respaldadas por una sólida red de especialistas asociados y aliados del ámbito público, académico y de la sociedad civil.

El presente documento se enmarca en el Proyecto “Estrategia de Extensionismo – Red de Instituciones Nacionales e Internacionales para Prever el Sustento Científico y Tecnológico para el Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural” y corresponde al entregable del Objetivo Específico 2.1, Documento con lineamientos a nivel político, estratégico y operativo que permitan avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de extensionismo de la SAGARPA. Su propósito es definir un conjunto de lineamientos a nivel político, estratégico y operativo para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género para la SAGARPA, en particular para el Modelo de Intervención del extensionismo y desarrollo de capacidades y asociatividad para pequeños productores y el Modelo de Intervención para atender a pequeños productores previstos en el Objetivo Específico 2, que consiste en “diseñar una estrategia y un modelo de intervención para proveer a pequeños y medianos productores de servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación en apoyo a procesos de formación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas integradas por la población objetivo y la atendida a través de los distintos componentes o programas de la SAGARPA, de escala local y territorial”.

Para tal fin, se realizó una revisión, sistematización y análisis de experiencias nacionales e internacionales de extensionismo, la organización rural en México y el paradigma del desarrollo rural de los últimos 50 años. Asimismo, se realizaron talleres con productores y técnicos en ocho estados seleccionados, entrevistas y un webinar con expertos de Latinoamérica. Se parte de los hallazgos de estos insumos para la generación de la propuesta.

## MENSAJES PRINCIPALES

1. La fragmentación es el fenómeno central en el campo mexicano y conduce a la necesidad de una profunda reforma del Estado y sus instituciones, así como de la sociedad y sus distintas y plurales formas de expresión y representación. El nombre del juego actual es *articular*. Articular políticas, actores, regiones, conocimientos y voluntad política.
2. En el ámbito del desarrollo rural y la productividad agrícola, es particularmente clara la necesidad de romper con el esquema en que el Estado se relaciona únicamente con individuos y avanzar hacia modelos de promoción de la acción colectiva. El empoderamiento de las comunidades rurales requiere la modificación de las condiciones del entorno y de las relaciones de las familias con agentes externos (incluyendo, prominentemente, agentes de mercados), lo cual es más viable desde una posición negociadora organizada que desde una individual.
3. Un primer paso hacia esta transición sería desarrollar capacidades entre derechohabientes –en lugar del pasivo “beneficiarios” – para que participen de manera activa y convencida en procesos de acción colectiva a escala territorial. Asimismo, desde la política pública, es necesario aprovechar y promover formas nuevas y tradicionales de organización comunitaria. En adelante, la política de desarrollo territorial deberá transitar de la lógica de programas individualizados a una que reconozca y atienda a las entidades colectivas como sujetos de atención.
4. Las limitaciones del extensionismo nacional e internacional así como las innovaciones en este ámbito dan pie a la pregunta ¿se requieren promotores para llevar a cabo un programa gubernamental o se requieren organizadores comunitarios para ampliar las capacidades de las comunidades y las organizaciones rurales para que éstas pueden decidir de manera informada qué programas o intervenciones gubernamentales les convienen? Este documento se orienta inequívocamente por el segundo camino y propone un **Sistema Integral de Organizadores Comunitarios** que vaya más allá del extensionismo y trasciende sus límites a través de la generación y ampliación de capacidades de las organizaciones rurales.

## CAPÍTULO I: INERCIAS Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

La teoría del cambio que prevaleció en México respecto del medio rural y su papel en el desarrollo general del país (desde 1940-1970) suponía que la agricultura desempeñaría las funciones clásicas en el proceso de desarrollo: proveer divisas, materias primas, alimentos y mano de obra barata. Fue consistente durante 30 años (1940-1970) pero después el esquema comenzó a invalidarse desde dos ámbitos:

Uno, el cada vez más lento crecimiento de la economía en su conjunto y, en consecuencia, de la oferta de los empleos necesarios para absorber la mano de obra excedentaria rural. Y, dos, las dificultades crecientes del sector de pequeños productores para generar un desarrollo endógeno sin el apoyo decidido del Estado. Crecen las migraciones internas y la pobreza rural migra a las ciudades bajo la forma de cinturones de miseria.

Desde fines de la década de 1960, la teoría del cambio en el ámbito rural que ha orientado la política pública sostiene una idea central: la modernización del país entendida básicamente como industrialización y urbanización. El supuesto central de esta teoría consistía en que el crecimiento económico en su conjunto generaría el número de empleos necesarios para absorber la mano de obra desplazada del campo.

De ahí se delineó una política agroalimentaria sustentada en dos pilares. Por un lado, la concentración del fomento productivo de insumos, asistencia técnica y, sobre todo, subsidios y crédito a los agricultores de zonas de riego con el propósito de que produjeran *commodities* y atrajeran divisas. Por otro, la incorporación ampliada de los pequeños productores mayoritariamente de zonas temporaleras, dotados de insumos y apoyos por el Estado y sus agencias, con el propósito de generar alimentos baratos para el mercado interno.

Así, sin cuestionar directamente la teoría del cambio rural que subyace en distintos momentos del desarrollo del país e incluso en el contexto de rutas de desarrollo diferentes –una orientada por intervenciones estatales en una economía cerrada; otra por las fuerzas de mercado en una economía abierta–, la primera lección es que el resultado en todos los casos ha sido la supeditación de unas políticas a otras, la desarticulación en sus objetivos y la fragmentación en la implantación.

Justo por la prevalencia de esa teoría del cambio se genera casi en automático una dependencia institucional. Esta dependencia adquiere dos dimensiones. Por una parte, la dependencia derivada de las instituciones de una Secretaría de Agricultura bajo diferentes denominaciones, pero siempre marcada por un enfoque “productivista”, y la implantación de una Secretaría de Desarrollo Social en un contexto en donde se suponía que los afectados por las reformas estructurales lo serían temporalmente hasta que las fuerzas del mercado los reorientaran a otras actividades y empleos en los ámbitos urbanos.

Desde 1982, se distingue en las políticas de fomento rural entre agricultores que tienen potencial productivo y aquellos que no lo tienen. La manera de distinguirlos puede parecer objetiva o subjetiva, ideológica o aparentemente neutral; la define la “vocación agrícola de la tierra”, el mercado u otros aspectos. Las respuestas podrían ser relevantes, pero la pregunta estaba equivocada. La pregunta no es quiénes tienen potencial y quiénes no en el campo, sino bajo cuáles condiciones –políticas, económicas, sociales, a partir de intervenciones o de regulaciones de mercado– puede aprovecharse un determinado potencial productivo en un determinado territorio donde habitan distintos agentes productivos.

La otra dimensión de la dependencia institucional es en términos de la conjunción de reglas formales, normas informales y mecanismos de aplicación efectiva de las leyes. Particularmente importante –y no sólo por la proclividad a la corrupción que no es sólo exclusiva del ámbito rural– resulta el papel de las normas informales en la puesta en marcha de leyes, programas y proyectos. En la falta de coherencia entre política social y política productiva en el medio rural juegan un rol decisivo las “culturas burocráticas”. Éstas se reproducen en las agencias gubernamentales que conducen ambos aspectos, se transmiten a través del personal de oficina y de campo que ejecuta las intervenciones y se recrean en la interacción entre agentes públicos y agentes privados. Debido a esta dependencia y culturas burocráticas, tres inercias surgen.

La **inercia institucional** reproduce la división de funciones entre política de protección social de otros sexenios, es decir, administrar la pobreza, y política de fomento productivo, es decir, apoyar a los agricultores y agroindustriales con mayor capacidad de captura de las instancias gubernamentales que diseñan y ejecutan programas y proyectos.

La **inercia de los agentes gubernamentales y no-gubernamentales** –desde funcionarios de alto nivel hasta promotores de campo y desde ONGs hasta bufetes profesionales– que laboran en el marco de esas reglas de juego, pero que en general asumen esa división del trabajo y en general eluden, por esa propia inercia, formas de articulación de programas y proyectos.

Y también, la **inercia de los llamados “beneficiarios” de programas**, que asumen esa división de tareas y en consecuencia se presentan como recolectores en pequeña escala de rentas institucionales de programas generalmente fragmentados.

¿Desde cuándo actúan estas inercias? De acuerdo con un estudio reciente de la FAO –sobre coherencia o falta de ella entre las políticas sociales y las políticas de fomento productivo rurales en México con énfasis en el período 2000-2014, pero con fuertes referencias al período de 1970 a 2000–, aunque el clientelismo y la manipulación con fines electorales han sido comunes en programas gubernamentales rurales tanto de apoyo social como de fomento productivo, la desagregación de demandas y la fragmentación de actores sociales son consecuencia de una batería de políticas que se diseñaron en los años 90s y que partían del supuesto de que toda forma de organización social devendría en un mecanismo de distorsión del funcionamiento de los mercados.

El famoso *dictum* de Margaret Thatcher –la sociedad no existe, solo los individuos y las familias– se tradujo para el ámbito rural en desprecio cuando no una deliberada intención de debilitar formas de expresión gremial o comunitaria autónomas y en un confinamiento de las estructuras corporativas oficialistas a negociaciones marginales del gobierno con las cúpulas dirigentes. La mayor parte de las corporaciones oficialistas aceptaron esta nueva función a fines de los 90s, a cambio de mantener privilegios económicos y políticos para sus dirigentes. En otros casos optaron por independizarse del gobierno durante la primera alternancia e incluso constituir expresiones políticas propias.

Pero el mayor cambio en esa dirección vino con el nuevo énfasis de los programas sociales y de los programas de fomento productivo en un esquema de operación sustentado en transferencias líquidas, listas individualizadas de beneficiarios –sin consideración alguna a los nexos orgánicos en las comunidades de procedencia– y en el impulso de organizaciones privadas para desempeñar funciones que el Estado abandonaba.

En el caso de programas de fomento productivo se añadieron dos elementos desde principios del nuevo siglo que terminaron jugando un papel decisivo en la fragmentación y el debilitamiento del tejido social. Primero, la promoción de bufetes técnicos, generalmente compuestos por antiguos empleados públicos para realizar proyectos en nombre del gobierno y supuestamente también de los beneficiarios. Y, como segundo elemento, el establecimiento de un abigarrado y hasta extravagante conjunto de reglas para acceder a los fondos de distintos programas –las famosas reglas de operación (ROPs) –, que han generado un espacio proclive a la captura de rentas y a la corrupción. Pero sobre todo han contribuido a la fragmentación social al debilitar las formas tradicionales de cooperación comunitaria, al tiempo que desprestigian y obstruyen nuevas formas de cooperación comunitaria.

La fragmentación como fenómeno central en el campo mexicano conduce a la necesidad de una profunda reforma del Estado y sus instituciones; así como de la sociedad y sus distintas y plurales formas de expresión y representación. Parecería entonces que el nombre del juego es *articular*. Articular políticas públicas, actores, regiones, agencias, conocimientos y voluntad política.

## Los retos a futuro

Con el desarrollo del medio rural en mente, resulta fundamental asumir las lecciones aprendidas de los últimos 20 años de políticas sociales y de fomento a la productividad fallidas, y replantearlas como una sola política de desarrollo territorial basada en la organización comunitaria.

En el ámbito del desarrollo rural y la productividad agrícola, es particularmente clara la necesidad de romper con el esquema en que el Estado se relaciona únicamente con individuos y avanzar hacia modelos de promoción de la acción colectiva. Esto es, principalmente, porque el empoderamiento de las comunidades rurales requiere la modificación de las condiciones del entorno y de las relaciones de las familias con agentes externos (incluyendo, de manera prominente, agentes de mercados), lo cual es significativamente más viable desde una posición negociadora organizada que desde una individual.

Fortalecer las distintas formas de organización comunitaria por medio del diseño y la ejecución de estas políticas es fundamental para garantizar su efectividad y asegurar la apropiación de los programas por parte de la población. Esto último es esencial para transitar desde un enfoque asistencialista y de dependencia a uno de desarrollo autónomo, progresivo y más sostenible en el tiempo.

Ahora bien, es indispensable explicitar qué se entiende por organizaciones comunitarias. En primer lugar las formas tradicionales basadas en la tres formas de tenencia de la tierra: comunidades indígenas, ejido y pequeña propiedad minifundista. A su interior, en los dos primeros tipos de tenencia proliferó, particularmente en los años 70s y 80s, una enorme cantidad de formas asociativas promovidas por el gobierno, aunque frecuentemente recuperadas en términos de su autonomía por las organizaciones campesinas de base. En algunas zonas del país habría que incluir también a figuras gremiales de los grandes agricultores, pero de incidencia local o regional como la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) en Sinaloa o los organismos empresariales en el Valle del Yaqui, en la Comarca Lagunera, y en general en los distritos de riego que usaron una figura jurídica presente en la Ley de Asociaciones Agrícolas y Ganaderas de los años 30s.

Existen formas más contemporáneas de asociaciones comunitarias siempre presentes en el campo, pero en cierta forma redescubiertas en el marco de los programas de transferencias líquidas y del intento de individualizar los apoyos gubernamentales a partir de la segunda mitad de los 90s: la familia extendida, y las agrupaciones no formales de vecinos, usualmente agrupados para brindar diversas formas de apoyo solidario, desde las más frecuentes de apoyos en las actividades productivas o no de una comunidad –el caso típico son las redes de migrantes a EE.UU. y sus contrapartes en los pueblos de origen–, hasta los mecanismos de defensa laboral no formalizada en sindicatos como las luchas frecuentes y hasta cierto punto espontáneas de jornaleros agrícolas, y finalmente las asociaciones comunitarias tampoco formalizadas que luchan en defensa de sus recursos naturales e incluso de su seguridad –como algunas de las expresiones de los comités de autodefensa.

En síntesis, el ámbito de las políticas y en la academia, en México hemos estado acostumbrados a identificar las organizaciones comunitarias con las formas tradicionales de tenencia de la tierra y sus diversas figuras asociativas, y desde los 90s, pero más pronunciadamente desde el nuevo siglo, se han denominado organizaciones comunitarias a los intentos de programas gubernamentales –desde arriba generalmente– por impulsar alguna forma de asociación con el propósito casi exclusivo de legitimar la forma de entregar recursos públicos.

Las formas de organización comunitaria están vinculadas al concepto de acción colectiva. Aunque no hay una sola definición al respecto, existe cierto consenso en la literatura de que la acción colectiva presupone el involucramiento de un grupo de individuos, requiere un interés compartido por dicho grupo e implica una cierta acción común que persiga resultados que puedan beneficiar a todos.

Transitar hacia un enfoque de organización comunitaria es clave para el éxito de la política de desarrollo territorial por al menos tres razones. Primero, porque las ventajas de las unidades de producción que operan bajo esquemas colectivos son mayores que las de pequeños productores individuales. La evidencia apunta a que los colectivos logran negociar mejores precios de venta y establecer cajas de ahorro, lo que a su vez

les permite reinvertir en insumos y procesos de tecnificación (Robles, 2018). Segundo, porque los sistemas de extensionismo no ha logrado permear adecuadamente en zonas rurales donde subsisten formas comunitarias de organización, que son preferidas por los agricultores, además de que estos sistemas se prestan a arraigadas prácticas de corrupción y clientelismo que merman la efectividad de los programas. Y tercero, porque la organización comunitaria es fundamental para el diseño de soluciones, desde la óptica territorial, que requieren la vinculación de actores que operan en el terreno, y que son esenciales para la gestión integral de los recursos naturales que garantizan la sostenibilidad de la producción agrícola. Esto último también es condición necesaria para la atención coordinada y eficaz de problemas comunes, como la pérdida y desperdicio de alimentos poscosecha.

La organización comunitaria es fundamental para el desarrollo agrícola enfocado al aprovisionamiento del mercado interno, y para rellenar este espacio que deja la gran agroindustria que produce principalmente para fines de exportación.

Un primer paso hacia la transformación de esta industria sería desarrollar capacidades entre derechohabientes –en lugar del pasivo “beneficiarios” – para que participen de manera activa y convencida en procesos de acción colectiva a escala territorial. Asimismo, desde la política pública, es necesario aprovechar y promover formas nuevas y tradicionales de organización comunitaria. En adelante, la política de desarrollo territorial deberá transitar de la lógica de programas individualizados a una que reconozca y atienda a las entidades colectivas como sujetos de atención. Los mecanismos de apoyo en ámbitos tan diversos como el acceso a tecnologías o las garantías a la producción pueden ser más efectivos y tener un efecto multiplicador si se diseñan para los colectivos y no para los individuos.

El objetivo de los organizadores no será, como hasta ahora, “bajar” programas a las comunidades, sino generar capacidades para que éstas puedan solucionar sus problemas a través de la demanda de programas sociales, pero también de iniciativas autogestivas o emprendimientos comunitarios.

## **CAPÍTULO II: ORGANIZACIÓN RURAL EN MÉXICO**

### **Los sujetos sociales de la Reforma Agraria**

Fruto de la Revolución Mexicana, el ejido fue creado con múltiples propósitos: lograr el control político del campesino, representarlo en sus relaciones con el Estado y prestar asistencia para la producción de los minifundistas. Estos múltiples objetivos, al comienzo conciliables y base de una fructífera etapa de crecimiento económico y de mejoramiento del bienestar, fueron haciéndose cada vez más contradictorios, lo que precipitó una crisis de grandes proporciones tanto en la producción como en el bienestar rurales. Ya en 1992, año en que se enmendó el artículo 27 de la Constitución de 1917, el ejido se caracterizaba por una fuerte intervención estatal en sus asuntos internos, incluso en sus mecanismos de toma de decisiones, en las condiciones de acceso a los recursos públicos y en la administración del sistema de bienestar rural. Fue esta misma situación del sistema del ejido, en el contexto global del neoliberalismo, lo que generó el cambio constitucional de 1992. Entre las reformas figuran la redefinición de las relaciones entre el Estado y las unidades familiares del sector ejidal, la reestructuración de las instituciones públicas que atienden al sector, la reforma del marco jurídico que regula el acceso a la tierra y la modificación de los instrumentos de la política agraria.

Es necesario empero analizar también la función desempeñada por el ejido como órgano de representación de los campesinos. Esto se vincula estrechamente con el funcionamiento particular de la economía campesina. Es bien sabido que la economía campesina se basa en el hogar, como unidad productora y de consumo, y en una serie de prácticas de asistencia recíproca entre los hogares de una colectividad. El ejido dio a la economía campesina una estructura institucional que vinculó estos dos elementos fundamentales con un tercero, igualmente importante: el acceso a recursos de propiedad en común. Las prácticas tradicionales de producción basadas en el empleo de semillas autóctonas, el control biológico, los fertilizantes orgánicos, la tracción animal y el cultivo intercalado se degradaron por efecto de un proceso

trunco de modernización tecnológica iniciado por organizaciones gubernamentales dedicadas a la investigación y al desarrollo agrícola como la Fundación Rockefeller y luego los inicios de lo que terminó siendo el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP). De hecho, hasta fines de los noventas, expresamente se excluían los créditos para el cultivo intercalado, aunque es una de las piedras angulares de la agricultura campesina. Tampoco había normas claras sobre acceso a las tierras comunales. Esto no solo llevó a apropiaciones ilegales, sino a una acelerada diferenciación social dentro del ejido y a una grave degradación de sus recursos naturales.

El sistema de producción campesina al que nos referimos aquí se caracteriza por su búsqueda de un medio de integración al sistema de mercado, basada en la ventaja comparativa de la agricultura del ejido frente a la agricultura privada. La agricultura ejidal tiene la ventaja de trabajar con mano de obra familiar y con una organización comunitaria, de acceder a recursos colectivos y tener una fuerte participación en mercados laborales y, sobre todo, contar con la migración nacional e internacional.

Por todo ello, el sector ejidal se había convertido en una economía campesina trunca, que coexistía con el modelo estatal de control político, es decir una economía campesina congelada por el Estado. El ejido era tanto un aparato de control político sobre el campesinado por parte del Estado como el órgano de producción y representación que permitía fortalecer la economía campesina. Se había logrado compatibilizar la lógica del Estado y la lógica campesina, gracias a la existencia de mercados secundarios –negros se podrían denominar por ser ilegales–, en los que se combinaban controles y subsidios, pero, como era inevitable, cuando este precario equilibrio comenzó a derrumbarse por el lado de los subsidios, el modelo de control político se vio decisivamente afectado (Gordillo, De Janvry y Sadoulet, 1999).

La crisis de la deuda de 1982 también desarticuló el modelo económico prevaleciente en México desde los años 50s. Por consiguiente, disminuyeron el control político y los subsidios económicos, lo que creó una coyuntura extraordinaria para la convergencia entre las políticas macroeconómicas de libre mercado y las movilizaciones campesinas que clamaban por una intervención estatal más acotada. La política económica –cuyos pilares eran la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización– y movilización social, cuyo objetivo era la reestructuración de los mecanismos de representación del campesinado mediante la liberalización política, coincidieron en sus críticas fundamentales a la intervención estatal.

El resultado de estas confluencias parciales e inestables fue una profunda crisis institucional expresada al menos a través de cuatro características:

- a. Un vacío de reglas formales, exacerbado por la magnitud de los cambios estructurales implementados y llenado de manera *sui generis* por un conjunto de normas y arreglos informales;
- b. Un desequilibrio entre la intención y la capacidad que tienen para renovarse las instituciones con legitimidad ante los ojos de los diversos actores, debido sobre todo a la presencia de un conjunto de agentes sociales que se beneficiaban con la existencia de mercados secundarios;
- c. Una generación de microclimas de desconfianza y de incertidumbre sobre las reglas del juego, que a su vez afectó el horizonte en el cual los agentes productivos fijan su estrategia productiva y de inversión, y
- d. La ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional en el ámbito agrícola y rural, y los cambios en el resto de la economía y la sociedad, lo que ha significado que un marco político y macroeconómico favorable no ha sido ni es suficiente para que se dé una transformación estructural a niveles microeconómico y sectorial (Gordillo, 2008).

Como consecuencia de la combinación de los factores enumerados arriba, se operó una modernización selectiva, sólo para algunas regiones o sectores, basada implícita o explícitamente en criterios simplistas que clasificaban a las regiones y a los actores sociales como “viables” y “no-viables”. En realidad, esta era la mejor fórmula para la agudización de los desequilibrios sociales y productivos. En estas condiciones donde el ambiente macroeconómico de un país no podía ofrecer por sí mismo una alternativa real y duradera para los actores o regiones desplazadas, surgió como producto de las reformas estructurales una explosiva combinación: debilidad institucional más exclusión social (Gordillo, 2018).

## El ejido transformado, la comunidad rural

Veinticinco años después, la situación del ejido y la comunidad indígena es la siguiente.

En México se estima una superficie de 196 millones hectáreas de terrenos rurales (INEGI, 2017). La importancia de la atención a este sector radica en que esas tierras, aparte de producir una cantidad importante de los alimentos que demandan los centros urbanos, incluyen los 141 millones de hectáreas correspondientes a recursos forestales con que cuenta el país y la mayoría de las 132 reservas de la biosfera o áreas de protección de los recursos naturales e importantes centros arqueológicos. Las tierras de ejidatarios, comuneros y propietarios privados colindan con la mayoría de los 11,122 km de litorales marinos y con los 4,301 km de fronteras con Estados Unidos, Guatemala y Belice; por lo que son garantes de la soberanía nacional. Sus tierras son importantes por la contribución que hacen al acopio o cosecha de agua que requieren las ciudades. También se encuentran valiosos yacimientos de materias primas naturales y minerales necesarias para la industria (Robles, 2018).

Los 196 millones de hectáreas se encuentran distribuidas de la siguiente manera: 41% es propiedad privada que poseen 1.9 millones de predios rurales, con una extensión media de 40.2 hectáreas por predio. El 43.4% corresponde a la propiedad ejidal y está distribuida entre 3.8 millones de ejidatarios y 697 mil posesionarios, con una extensión media por sujeto de 18.2 hectáreas. El 9.1% corresponde a comunidades agrarias que está en manos de 993 mil comuneros con predios promedio de 17.4 hectáreas. A colonias agrícolas y terrenos nacionales les corresponden 12.3 millones de hectáreas. Finalmente, poco más de seis millones de hectáreas son áreas urbanas, carreteras, cuerpos de agua, cauces de ríos y arroyos (RAN, 2016, INEGI, 2016).

¿Cuáles son los cambios más distintivos en la estructura agraria? Antes de 1992 el ejido se componía fundamentalmente de ejidatarios y sus familias y personas que no tenían derechos sobre las tierras. Los ejidatarios tenían derechos a tierras de uso común, a la superficie parcelada y al asentamiento humano en más o menos las mismas proporciones. Actualmente es común encontrar al interior de un ejido: i) ejidatarios con todos los derechos a superficie parcelada, tierras de uso común (TUC) y solares; ii) ejidatarios con sólo derechos a TUC; iii) ejidatarios con derechos sólo a tierras parceladas; iv) posesionarios con certificados parcelarios; v) posesionarios sin documentos o con documentos comprados que se consideran propietarios privados; vi) avecindados con títulos expedidos por el RAN, y vii) personas que viven en la zona urbana titulada y desincorporada en el ejido sin documentos. Esta diferenciación obliga a repensar a los ejidos y las comunidades pues ahora comparten el mismo espacio un conjunto de sujetos rurales con derechos e intereses diferentes.

Uno de los problemas estructurales del campo mexicano es el fraccionamiento y minifundio. La mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78.4% de los comuneros y 90% de los posesionarios poseen hasta 5 hectáreas o menos, y más de 20% de esos titulares de la tierra tienen su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces muy separadas entre sí (INEGI, 2007). Estos datos no recogen todavía las subdivisiones de los predios de los últimos 10 años; recordemos que ahora las fuentes estadísticas identifican 7.5 millones de titulares de la tierra en núcleos agrarios, cerca de dos millones más que los que había en 1991, cuando se decretó el fin del reparto de tierras.

Se incrementó la circulación de la tierra. En 2007 se encontraban rentadas 2 millones 667 mil hectáreas; en aparcería 677 mil; prestadas 1 millón 557, y bajo otra forma 1 millón 435 mil hectáreas (INEGI, 2007). En suma, 6.3 millones de hectáreas. En 2016 tanto la renta como el préstamo de tierras crecieron significativamente (INEGI, 2017). Ahora representan poco más de 12 millones de hectáreas dadas en algún tipo de trato agrario, más del doble de lo registrado hace 10 años. Al incremento de la renta de la tierra se le debe agregar el aumento de la superficie bajo agricultura de contrato que se encuentra asociada a la producción de hortalizas, frutas y cultivos industriales.

Los ejidatarios, propietarios privados y comuneros tienen en promedio 56 años y una cuarta parte supera los 65. Es decir, una parte importante de los propietarios de la tierra se encuentra cerca de la fase final de su

actividad productiva. En este caso, la edad se vuelve un elemento a considerar pues, de acuerdo con la esperanza de vida en áreas rurales, de 67 años, tendríamos un número importante de ejidatarios y comuneros, 950 mil, que deberían definir en lo inmediato a sus sucesores (Robles, 2018).

Existen 728 mil posesionarios con certificados vigentes (2 millones activos en el SIMCR) (RAN 2016). Los posesionarios son aquellos campesinos que poseen tierras ejidales en explotación y no han sido reconocidos como ejidatarios por la Asamblea o el Tribunal Agrario. Se caracterizan por ser más jóvenes que los ejidatarios, 43.5 años en promedio; cuentan con parcelas más pequeñas, 3.1 ha contra 9.5 ha que poseen los ejidatarios; muy pocos tienen derecho a las tierras de uso común, y el tamaño de sus solares también es menor. En síntesis, tienen una situación más precaria que los ejidatarios.

Las mujeres en el campo participan en el desarrollo de nuestro país con su trabajo cotidiano, en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal, sin que hasta el momento se reconozca su aporte a la actividad nacional. Hace poco más de 30 años las propietarias de la tierra eran muy pocas, su número apenas rebasaba un punto porcentual y ahora representan cerca de 18%. En suma, estamos hablando de 701 mil ejidatarias, 201 mil comuneras, 656 mil posesionarias y 318 mil propietarias privadas, es decir, un millón 877 mil mujeres actualmente son dueñas de la tierra (RAN, 2016 e INEGI, 2007).

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional; participan en 6,830 ejidos y comunidades del país que representan el 22.9% de los núcleos agrarios, son dueños de 22 millones 624 mil hectáreas de propiedad ejidal y comunal, y cinco millones de propiedad privada, lo que representa el 15.5% de la superficie rústica, cinco puntos arriba de lo que significa la población indígena para el país (Robles 2004).

## **Experiencias exitosas de organizaciones rurales en México y reflexiones sobre el capital social**

Por años se ha señalado que allí donde hay pequeños y medianos productores (campesinos que cuentan con unidades en pequeña y mediana escala, en la que la familia tiene un papel central), no existe organización, prevalece la ineficiencia y hay falta de voluntad para adoptar innovaciones tecnológicas por parte de los campesinos. Sin embargo, estas afirmaciones suelen partir de generalizaciones y estereotipos que poco se correlacionan con lo que pasa en la realidad. De hecho, se estima que 500 millones de pequeños productores agrícolas en el mundo sostienen a unas dos mil millones de personas, es decir, un tercio de la población mundial (Robles, 2018) y, de acuerdo con la FAO (2014), 8 de cada 10 personas que producen alimentos en América Latina y el Caribe, son agricultores familiares. Aunado a lo anterior, en México las unidades productivas menores a cinco hectáreas, en lugar de disminuir a lo largo del tiempo, se han multiplicado. Pasaron de 332 mil en 1930 a 2.6 millones en 2007 (Robles, 2018).

Lo anterior es particularmente relevante si se toma en cuenta que a lo largo de los últimos 20 años, las políticas de apoyo al campo han beneficiado predominantemente a los grandes productores, en detrimento de los más pequeños, a quienes se les atiende no desde la perspectiva de los programas de apoyos productivos, sino de programas sociales. De acuerdo con Robles (2018):

“Lo anterior se puede ver cuando se compara el presupuesto invertido en los municipios de acuerdo a la predominancia del tamaño de predio: en los municipios donde 75% o más de las Unidades de Producción (UP) tiene hasta 2 hectáreas se invirtió el 8% del presupuesto de competitividad y el 5.9% del financiamiento FIRA mientras que en los municipios donde menos del 10% de las UP tienen ese tamaño de predio se invirtió tres veces más en actividades productivas y siete veces más en financiamiento.”

Debido a lo anterior, resulta necesario reconocer que existen muchas formas de organizaciones económicas y comunitarias (formales e informales), para poder tener éxito en la implementación de políticas públicas en los territorios y no caer en errores del pasado.

En este sentido, la investigación de Héctor Robles “La organización económica de los pequeños y medianos productores. Presente y futuro del campo mexicano” brinda información valiosa para comprender cuáles son las causas que explican el éxito de las organizaciones económicas sociales constituidas por pequeños y medianos productores en México.

Estas causas son:

1. Se organizaron a partir de un producto que les generará ingresos económicos, como fueron el café, los granos básicos, leche, cacao, aprovechamiento forestal o los agaves por mencionar algunos productos.
2. Empezaron por la parte productiva primaria y poco a poco escalaron en toda la cadena productiva y ahora muchas de ellas venden de manera directa sus productos.
3. Construyeron capital social sobre la base de la confianza, la reciprocidad, la rendición de cuentas, y responsabilidad social.
4. Formaron sus equipos técnicos propios para no depender de los servicios de asistencia que ofrece el gobierno.
5. Comprometidos con las innovaciones tecnológicas para mejorar sus procesos productivos.
6. Las más avanzadas construyeron sus sistemas de ahorro o crédito o se aliaron con organizaciones de ahorro y crédito que les proporcionan estos servicios.
7. Diversificaron actividades en dos sentidos: generaron una parte importante de sus alimentos a partir de la agricultura de traspatio o huertos familiares y aprovecharon los recursos naturales para emprender otras actividades productivas como la forestaría, turismo verde o esfuerzos de conservación de sus recursos naturales, lo que les permite no depender de un solo producto con lo que evitan riesgos por la fluctuación de los mercados.
8. Incorporaron en su agenda diaria los temas de salud, educación, mujeres y jóvenes para dar respuesta integral a sus socios y familias. En pocas palabras, están construyendo lo que ahora se denomina gestión del territorio.

Además, estas organizaciones contaban con principios basados en la autonomía de su organización, rendición de cuentas interna, la solidaridad entre sus miembros, la participación activa de los socios, la movilidad de los puestos de representación, la diversificación de actividades (aunque al inicio comiencen organizándose a partir de un solo producto), la formación técnica y la innovación en sus procesos productivos. En estas organizaciones, el interés principal no es tener un número creciente de socios, sino principalmente que éstos se comprometan con la organización y cumplan sus reglas y procesos. Las más avanzadas han logrado establecer sistemas de ahorro y crédito, los cuales ya son la principal fuente de financiamiento para los productores rurales, además, éstos cuentan con ventajas claras, pues “llegan a donde el Estado, con sus programas financieros, no llega; los servicios que ofrecen son más asequibles a los productores; se encuentran más adaptados a sus necesidades y son muchas veces más oportunos” (Robles 2018).

## Acción colectiva y organización comunitaria

El centro de esta propuesta centrada en promover organizaciones comunitarias se vincula con las interacciones entre confianza, reputación y reciprocidad. En ese marco de interacciones y variables estructurales, y con base en extensos trabajos de campo donde se analizan casos de organizaciones fracasadas y exitosas, es posible proponer un conjunto de principios de diseño organizativo:

1. **Fronteras de los participantes en la organización:** existen claras y bien entendidas en el ámbito local entre usuarios legítimos y no usuarios.
2. **Congruencia con las condiciones locales:** las reglas de apropiación y provisión son congruentes con las condiciones locales tanto en lo social como en lo ambiental.
3. **Monitoreo a los participantes:** individuos que rinden cuentas o son los participantes mismos seleccionados para monitorear los niveles de apropiación y provisión de los participantes mismos.
4. **Sanciones graduadas:** las sanciones a violaciones de las reglas comienzan en un nivel relativamente bajo pero se vuelven más fuertes si el participante viola repetidamente esas reglas.

5. **Mecanismos de resolución de conflictos:** existen espacios locales en donde rápidamente y a bajo costo se enfrentan conflictos entre participantes o con agentes externos, con intención de resolverlos.
6. **Reconocimiento básico de derechos:** El derecho de los participantes de hacer sus propias reglas es reconocido por el gobierno.
7. **Empresas anidadas:** cuando los recursos comunitarios están fuertemente conectados con un sistema socioecológico más amplio, las actividades de gobernabilidad están organizadas en múltiples niveles (Ostrom, 2005).

En consecuencia, los dilemas sociales a los que se enfrenta una reconstrucción de los agentes sociales en México –en el contexto de un desarrollo capitalista con distintos ritmos de inserción productiva en los ámbitos locales, nacionales y mundiales, y con enormes grados de desigualdad– pueden resumirse en los siguientes cinco:

1. ¿Cómo lograr dotar de representación real y de voz deliberante –es decir que influya en las decisiones públicas– a los segmentos marginados y excluidos de los pactos de gobernabilidad en el ámbito rural?
2. ¿Cómo fortalecer la capacidad de autogobierno de las comunidades y asociaciones rurales ahí donde el entramado gubernamental de corte fuertemente centralista rechaza las tendencias a favor de una mayor autonomía al considerarlas contrarias a la integración nacional?
3. ¿Cómo lograr estabilidad y certidumbre en las reglas del juego institucionales en un contexto favorable a conductas no institucionales, como el capitalismo “de compadres”?
4. ¿Cómo desarrollar mercados competitivos y modelos tecnológicos sustentables ahí donde existen mercados segmentados, imperfectos e incompletos y actores monopólicos, cultura autoritaria y desigualdad?
5. ¿Cómo articular políticas sociales y políticas productivas dadas la fragmentación y la feudalización de las políticas públicas?

## Extensionismo y asistencia técnica en México

¿Cuál es el estado actual del extensionismo y la asistencia técnica en México? El Primer Foro Nacional de Extensionismo Integral y Gestión Territorial, celebrado en abril de 2016 a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural de la SAGARPA, en conjunto con el INCA Rural a través de la Red GTD e IICA, y con la participación activa de FAO, INIFAP, UACHapingo, GIZ, COLPOS, entre otros actores que abordan el tema de la política pública de extensionismo, da a conocer el nuevo modelo de extensionismo con enfoque territorial. Las conclusiones convergieron hacia una visión en torno a los elementos claves que han de configurar el Nuevo Extensionismo y sintetizan los fundamentos que sirven de base para las estrategias de política pública, destacando el consenso alcanzado por los actores principales. Asimismo, se logró ordenar cuatro dimensiones críticas del extensionismo: la primera, en torno a los objetivos del Nuevo Extensionismo; la segunda, respecto de elementos centrales del diagnóstico base de la realidad que se quiere intervenir; la tercera, sobre el perfil del hábitat del extensionismo, y la cuarta, sobre el perfil del extensionista en el marco de esta nueva estrategia.

Desde los inicios de la implementación de los servicios de extensionismo y hasta la fecha, el país ha sido un laboratorio para la generación de modelos de extensión, orientado hacia los servicios de asistencia técnica, desarrollo de capacidades y gestión de proyectos productivos, con un diseño que consiste principalmente en la prestación de servicios privados financiados por el Estado para la población de pequeños y medianos productores.

Algunas de las principales debilidades del modelo actual y que implican una serie de retos en materia de diseño e implementación del extensionismo son las siguientes:

1. En términos de la implementación, la articulación institucional ha sido débil, en gran parte porque existe confusión de los roles que tienen los actores de gobierno en aspectos de planeación y seguimiento metodológico.

2. Si bien se cuenta con una estructura territorial importante que apoya la acción diferenciada territorial y sectorialmente, no está definida de manera precisa una institución que tenga el papel de articulador y rector de la política de extensión rural, y los esfuerzos se dispersan y derivan en una baja calidad del presupuesto.
3. La falta de articulación ha hecho que los PSPs ejerzan sus funciones más por fuera que dentro de un sistema institucional de innovación y extensión rural nacional, lo cual deriva en una evidente subutilización de las capacidades existentes en el contexto rural.
4. El modelo ha transformado a los PSPs en actores de interfase de proyectos, al apoyar a los pequeños productores para el acceso a los instrumentos de política, minimizando su capacidad de innovación, desarrollo de capacidades y asistencia técnica. Consecuencia de todo esto es la atención individualizada de productores, lo que frena la construcción de relaciones sistémicas que enriquece la red de extensionistas. Además, este esquema está también sustentado en las Reglas de Operación.
5. Existen problemas asociados al “hábitat laboral” de los extensionistas en materia de las contrataciones y las continuidades de los técnicos, quienes no son contratados de manera oportuna; en los hechos trabajan en promedio 8.1 meses del año.
6. Es necesaria la capacitación continua y alineada a las necesidades territoriales para generar capacidades en los propios técnicos para desempeñar sus funciones.
7. El esquema atiende a productores individuales, no tiene un énfasis en la organización y asociatividad productiva en los territorios.
8. Uno de los grandes retos de los modelos de extensión se encuentra en generar capacidades de educación e inclusión financiera y asociatividad para la producción, que permitan a los pequeños productores el acceso a financiamiento y modelos de ahorro.
9. Baja cobertura para lograr incrementos sustantivos en la productividad del conjunto de más de 4 millones 331 mil UER de los estratos E1, E2 y E3.
10. Poca incidencia para implementar innovaciones en los territorios y las cadenas que atienden, dadas las características de los territorios y la falta de plataformas territoriales de innovación.
11. Es necesario impulsar una política pública integral y transversal de innovación, investigación y desarrollo tecnológico aplicados.

De forma adicional, a partir de entrevistas y talleres con académicos, extensionistas, productores y derechohabientes encontramos lo siguiente:

- **Problemas de empatía con los productores y sus organizaciones:** Los productores están organizados en pequeñas unidades de producción, en el contexto de las cuales se conforman asambleas y se definen formas de trabajo. Cuando los asistentes técnicos llegan a un nuevo proyecto en una organización de productores, se les dificulta entablar canales de comunicación empáticos con ellos. Esta dificultad se asienta en la desconfianza de los productores debido a algunas malas prácticas realizadas por técnicos anteriores. La principal dificultad de los técnicos y extensionistas es lograr la confianza con los productores para integrarse a sus proyectos productivos, por lo menos, en las primeras etapas de trabajo. Muchas veces esta problemática persiste y hace desistir a muchos técnicos de continuar trabajando con los productores.
- **Dificultades en los accesos a las comunidades:** La mala condición de los caminos y las vías de acceso a las comunidades es uno de los principales aspectos de dificultad que mencionan los asistentes técnicos durante el desarrollo de sus actividades. El mal estado de las principales vías de acceso a las localidades también dificulta el transporte, el traslado y la comercialización de productos, por lo cual, dentro de la labor de acompañamiento y seguimiento de los procesos productivos que hacen los extensionistas, no se puede medir con certeza los impactos de los procesos de asistencia técnica.
- **Tiempos de implementación de los proyectos y tiempo de los financiamientos:** La experiencia de los técnicos y extensionistas se ve visiblemente marcada por la tensión entre los tiempos que requieren los proyectos de trabajo con los productores y los tiempos que contemplan las instituciones financiadoras. En términos generales, los diagnósticos, la recuperación de los suelos, el fortalecimiento de cultivos y “sacar la producción”, tienen unos tiempos mucho más extensos que

no contemplan las instituciones, cuyos tiempos están restringidos de acuerdo con los apoyos brindados. Estos últimos están sujetos a comprobaciones, llenado de formatos y trámites de entregables que restan tiempo vital al trabajo de los asistentes técnicos en el campo.

- **Desconfianza:** De manera unificada, se reporta que la desconfianza del productor respecto de los técnicos es una problemática común en la asistencia técnica. Se desconfía de las intenciones de los técnicos, de su formación profesional y de su ética laboral. La mayoría de las veces esto se explica por las malas prácticas que tanto despachos privados como dependencias públicas han hecho en cuanto a manejo de recursos, re-direccionamiento de apoyos y corrupción. Esta problemática se resuelve cuando el asistente técnico empieza a hablar en los mismos términos que los productores y muestra genuino interés en los problemas que los apremian respecto de sus cultivos. Sin embargo, este proceso es descrito como un proceso largo con altibajos en la construcción de la confianza.
- **Inestabilidad laboral:** Las condiciones de contratación, que se caracterizan por bajos salarios y retrasos en los pagos y contratos a pocos meses, son una de las principales dificultades que enfrentan los prestadores de servicios técnicos durante sus trabajos. Los entrevistados señalan que el tiempo que contempla la contratación de sus servicios no es suficiente para ejecutar un proyecto con los productores y medir sus impactos. Sumando a lo anterior, los pagos están sujetos al control de las evidencias y datos cuantitativos, que pocas veces reflejan la magnitud de los trabajos realizados en campo. En consecuencia, la tardanza en entregar evidencias se refleja en una tardanza en los pagos, por lo que sus condiciones de vida a veces se ven precarizadas. En ese sentido, algunos definen estas prácticas de precarización salarial como “violencia económica” contra los técnicos y extensionistas y como una falta de reconocimiento de su trabajo por parte de las instituciones de gobierno.
- **Incertidumbre en la continuidad de proyectos:** Los técnicos y extensionistas entrevistados refieren que una de las principales dificultades es la poca seguridad que tienen respecto al futuro de los proyectos que desarrollan junto con los productores. Debido a la constante rotación y reubicación de ellos, se experimenta una sensación de incertidumbre sobre si podrán continuar trabajando en un proyecto al cual han invertido tiempo, recursos y trabajo con campesinos. Una de las consecuencias de ello es la falta de seguimiento a los proyectos productivos y a la implementación tecnológica. De la misma manera, reportan que esta mala práctica genera desconfianza por parte de los productores, quienes se muestran renuentes a aceptar capacitaciones y talleres de asistencia técnica por miedo a que los extensionistas “se vayan” y “abandonen” los trabajos.
- **Escasez de recursos y herramientas para el trabajo:** Los asesores técnicos, extensionistas y facilitadores desempeñan sus actividades sin las herramientas, recursos y útiles que requieren para hacer mejores diagnósticos e incorporar nuevas tecnologías para el desarrollo de los cultivos. En el caso de la agricultura sustentable, los asesores técnicos carecen de recursos para desplazarse a las comunidades, de celulares con buenas aplicaciones para monitorear cultivos, de GPS y otras tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que podrían mejorar su rendimiento en el trabajo y agilizar las implementaciones técnicas. Ello, no obstante que esto implica costos bajos. En varias ocasiones, los asesores tienen que disponer de recursos personales para desempeñar sus actividades, de manera que sus finanzas personales y familiares se ven afectadas por la precariedad de sus condiciones laborales. En relación a los insumos que necesitan para trabajar en los cultivos, refieren que muchas veces ostentan elevados precios que los productores no pueden sufragar, por lo que se retrasan los tiempos de cosecha y los resultados no siempre son los esperados.
- **Desprotección en seguridad social de los técnicos y extensionistas:** La mayoría de los entrevistados coinciden en que las condiciones de desprotección en materia de seguridad social en las que desempeñan su trabajo no les permite hacer un seguimiento óptimo a los procesos con los productores. La modalidad de los contratos no contempla “antigüedad” laboral ni seguridad social. Como consecuencia, los técnicos y prestadores de servicio tienen que participar en “muchos” proyectos para garantizarse una seguridad social que les permita sostener a sus familias. En ese sentido, se señala la desprotección en que vive la mayoría de los técnicos que realizan un trabajo

considerado insustituible e indispensable para la procuración de la producción de alimentos que abastece los mercados nacionales e internacionales.

## Equidad de género en la asistencia técnica y el extensionismo rural

Numerosos estudios concluyen que la menor productividad de las mujeres en el rubro agrícola está relacionada con la falta de equidad existente que este grupo tiene en el acceso a los recursos productivos y los servicios de asesoría rural. Ha sido ampliamente documentado que las mujeres tienen menor acceso a los recursos de un territorio que los hombres, tanto referidos a tierra y propiedades, como a oportunidades económicas, bienes productivos y servicios. Por ejemplo, en el caso de América Latina las mujeres representan un 20% de las personas propietarias de tierras (Costa, 2017; Manfre *et al.*, 2013; Meinzen-Dick *et al.*, 2010; Petrics, Blum, Kaaria, Tamma, & Barale, 2015). Se suma a lo anterior, que en los casos en que éstas son propietarias, sus terrenos tienden a ser más reducidos y de peor calidad productiva que la de los hombres (Manfre *et al.*, 2013; Mbo'o-Tchouawou and Colverson 2014).

El acceso de la mujer a los servicios de asistencia técnica y extensión rural (ATER), así como al monto de recursos asignados, en América Latina y otras regiones es proporcionalmente menor que el de los hombres (Costa, 2017; Meinzen-Dick *et al.*, 2010; Nobre, Hora, Brito, & Parada, 2017; Mbo'o-Tchouawou and Colverson, K. 2014). Además, en muchos casos el conocimiento técnico que la población femenina usuaria recibe de estos servicios no es muy efectivo para incrementar su productividad (Costa, 2017; Ferro, 2014).

Los servicios de asesoría y extensión rural son un medio para propiciar mayores oportunidades a la población de acceder a tecnología e información que mejoren sus posibilidades productivas y calidad de vida. En el caso de las mujeres, se ha visto que el acceso a mejores posibilidades productivas tiene efectos beneficiosos en la seguridad alimentaria de sus familias, y en la reducción de las condiciones de pobreza, especialmente en los contextos de la agricultura familiar, lo cual refuerza sus habilidades y conocimientos, a la vez que su mayor participación favorece la creación de nuevas oportunidades de negocio (Costa, 2017; Global Forum for Rural Advisory Services, 2010; Manfre *et al.*, 2013; Meinzen-Dick *et al.*, 2010; Nobre *et al.*, 2017; Petrics *et al.*, 2015). Adicionalmente, los servicios de ATER deben contribuir a remover creencias y prácticas discriminatorias en contra de las mujeres, a la vez que promover su plena participación y el reconocimiento de su trabajo agrícola.

### ¿Qué se entiende por equidad de género en ATER?

En el contexto de los servicios de asesoría rural, se define la igualdad de género como todos aquellos aspectos políticos, ambientes institucionales, entornos organizacionales y prácticas, que fomentan una mayor capacidad de agencia en la población femenina, mejorando la posición que éstas tienen en sus contextos, y por consiguiente acortando las brechas entre hombres y mujeres en el acceso a los distintos recursos del mundo rural (Global Forum for Rural Advisory Services, 2010). No consiste solamente en aumentar el número de mujeres o añadir un componente para las mujeres en los programas ya existentes, sino debe incorporar “la experiencia, el conocimiento y los intereses y necesidades de las mujeres y los hombres (...) transformando así las estructuras sociales e institucionales desiguales, en estructuras igualitarias y justas para mujeres y hombres” (<http://www.fao.org/in-action/programa-espana-fao/lineas-de-trabajo/genero/es/>).

En la misma línea, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) afirma en su “Estudio comparativo regional de asistencia técnica y extensión rural con perspectiva de género” que incorporar el enfoque de género “no se reduce a ‘agregar’ o visibilizar a las mujeres en las políticas de AT y ER ya previamente definidas y diseñadas de forma androcéntrica” sino que “implica debatirlas y discutir las en sus funcionalidades, en sus construcciones históricas” y preguntarse si “los diseños de políticas públicas de AT y ER refuerzan brechas de desigualdad de todo orden como etnicidad, desigualdades territoriales, desequilibrios en la orientación externa o interna de la producción, escalas productivas, modos agroecológicos o industrializados de producción agraria y alimentaria entre otros ítems” (Ferro, 2014, p. 22).

De lo contrario, afirma la autora, se estaría reproduciendo el carácter subalterno, secundario y descontextualizado con el que generalmente se han tratado los temas de género.

De manera más operativa, la FAO señala que un programa de ATER tiene un enfoque de género si incorpora “el estudio de las diferentes funciones de las mujeres y los hombres con el propósito de entender qué hacen, de qué recursos disponen y cuáles son sus necesidades y prioridades” (<http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/es/>).

Bajo esta definición, el estudio “Mujer productora y asistencia técnica en América Latina” (Saa *et al.*, 2014) construyó una tipología para clasificar los programas de ATER en la región según el nivel de intensidad en la incorporación del enfoque de género, considerando su diagnóstico, lineamientos, cobertura, metodologías, equipos, presupuesto y resultados, entre otros. Esta clasificación consta de cuatro niveles:

1. **Programa sin EG:** no aplica ningún tipo de medidas de género.
2. **Programas con baja intensidad de incorporación del EG:** aquellos que aplican principalmente medidas de visibilización, tales como desglose por género de cifras estadísticas, estudios de visibilización de mujeres, inclusión conceptual del enfoque de género en las políticas y lineamientos de los programas. El abordaje de la variable género directamente con los/as participantes de los programas es incipiente o nulo.
3. **Programas con mediana intensidad de incorporación del EG:** desarrollan mayoritariamente medidas afirmativas que impactan directamente en las participantes, tales como cupos mínimos de participación de mujeres o mayor puntaje a proyectos integrados por ellas, formación de extensionistas en género, conformación de equipos extensionistas mixtos y presupuestos diferenciados por género para la provisión de los servicios, entre otras.
4. **Programas con alta intensidad de incorporación del enfoque de género:** la inclusión del enfoque de género es efectiva a todo nivel, desde el institucional y político hasta el operativo. Desarrollan medidas inclusivas tales como establecimiento de guarderías, consideración de horarios para las actividades del programa, tecnologías adaptadas, diagnósticos participativos, reconocimiento público de actuaciones, articulación con otros programas de fomento y metodologías del tipo “Campesina a Campesina”, entre otros.

Ahora bien, al igual que en otro tipo de programas y políticas públicas, en los servicios Asistencia Técnica y Extensión Rural han prevalecido sesgos de género basados en estereotipos del rol de las mujeres en la agricultura y en las sociedades rurales. Esto ha implicado que las mujeres queden mayoritariamente excluidas de tales servicios o que los enfoques de los servicios dirigidos a ellas estén permeados por una lógica que reproduce su rol en la esfera doméstica e invisibiliza su rol como trabajadora agrícola.

Una primera fuente de exclusión ha estado relacionada con la definición del usuario de los servicios de ATER, y los criterios de elegibilidad. En general, los ATER han tenido como usuario a unidades familiares o a individuos. En el primer caso, focalizar sobre la “Unidad Productiva Familiar” supone un equilibrio familiar en el cual habría una participación equivalente entre hombres y mujeres. Este enfoque ha omitido las desigualdades de género al interior de los hogares, la presencia de relaciones de poder asimétricas, la violencia de género, la desigual distribución del trabajo no remunerado, las limitaciones específicas de las mujeres para participar, así como los roles diferenciados que ocupan hombres y mujeres en la agricultura comercial y familiar (Costa, 2017; Ferro, 2015; Nobre, Hora, Brito, & Parada, 2017; Saa *et al.*, 2014). Por otro lado, cuando se han focalizado en individuos, estos programas han definido que el/la usuario/a es el jefe o jefa de explotación. Los criterios más generalizados para identificar al usuario es que el cliente debe ser el propietario de los predios agrícolas, identificar un único agricultor y productor dentro de las familias y utilizar mecanismos de acercamiento que requieren de niveles de educación que dejan fuera a quienes no han alcanzado el dominio de la lectoescritura (Costa, 2017; Meinzen-Dick *et al.*, 2010; Mbo’o-Tchouawou and Colverson, K. 2014).

Ambos enfoques, pensados como contrapuestos, dejan fuera de estos programas al amplio espectro de las mujeres familiares no remuneradas, quienes duplican el universo de las mujeres jefas de explotaciones (Saa *et al.*, 2014) y que requieren de apoyos específicos dentro de un proyecto familiar. Como señala la autora “es muy común que en torno a un mismo rubro o negocio “familiar”, los distintos miembros se hagan cargo de eslabones o actividades específicos de la cadena, y, desde esta perspectiva, pueden requerir el desarrollo de capacidades particulares” (Saa *et al.*, 2014, p. 28).

Otro mecanismo de exclusión de las mujeres de los servicios de ATER es lo que se ha llamado “lógica dualista”, que consiste en diferenciar los contenidos de las prestaciones según se dirijan a varones y mujeres de acuerdo con rígidos estereotipos de género (Ferro, 2015). Por ejemplo, en las décadas de los 60s y 70s, el extensionismo con foco en las mujeres se configuraba alrededor de los Clubes de Madres, convocándolas en su función social doméstica. Por el contrario, hacia los hombres se dirigían todos aquellos servicios orientados a la productividad agrícola, comercialización, tecnificación y mecanización, entre otras (Ferro, 2014). Posteriormente, en la década de los 90s se desarrolla una serie de programas orientados a la superación de la pobreza rural, los cuales tienen por principales beneficiarias a mujeres, mientras los hombres siguen siendo los principales usuarios de programas de reconversión productiva y mejoras en productividad. Actualmente, se observa por ejemplo una sobre representación de las mujeres en los programas de microcrédito y en sectores económicos de menor productividad, mientras los hombres acceden a montos mayores de financiamiento (Cortínez, 2016; Ferro, 2014; Nobre *et al.*, 2017). Estos estereotipos prevalecen hasta el día de hoy, cuando en programas integrales de ATER, los componentes de salud familiar y manipulación de alimentos están focalizados en mujeres o cuando reciben asistencia agrícola es en áreas de baja productividad.

Saa *et al.* (2014) categoriza las brechas de género en los servicios de ATER en dos grupos:

- a. **Brechas de acceso:** las cuales pueden ser de cobertura (dadas por los criterios de elegibilidad que tienden a favorecer de forma indirecta a los hombres al priorizar al jefe de explotación, al que posee la tierra y/o los activos productivos), de recursos (el monto de recursos focalizado en cada mujer es inferior que en el de los hombres, con menos actividades o actividades menos costosas), o temáticas (actividades de asistencia técnica y extensión rural dirigidas a mujeres se circunscriben al área doméstica y reproductiva, manteniéndola en su rol histórico).
- b. **Brechas de efecto o resultados:** se refieren a situaciones donde, si bien las mujeres acceden a los programas de ATER, no logran aplicar las recomendaciones planteadas, o bien las aplican, pero no obtienen los resultados esperados.

A su vez, las causas que están al origen de estas brechas podrán clasificarse en dos grandes categorías:

- a. **Derivadas de los atributos de las propias beneficiarias:** en esta categoría se distingue a su vez entre las causas socio culturales, donde, desde la opinión de las mujeres participantes, las que prevalecen son el machismo, la timidez y baja autoestima, y la disponibilidad de recursos, donde la escasez de tiempo es la principal y transversal a todos los programas estudiados.
- b. **Derivadas de la oferta de los servicios:** obedecen a aspectos ligados al diseño y método de intervención de los programas (requisitos de ingreso tales como documento de identidad o recursos productivos, idioma en que se imparte la asistencia, lugar donde se imparte la asistencia, analfabetismo y falta de capacitación del equipo extensionista, entre otros). Desde la perspectiva de las usuarias, la principal problemática en esta categoría consiste en la baja capacitación de los profesionales y técnicos que conforman los equipos extensionistas, que ha llevado incluso a situaciones de maltrato y discriminación; la ausencia de asistencia bilingüe, en el caso de pueblos nativos, y los requisitos de ingreso tales como documentos de identidad y o de registro en instituciones públicas que prestan servicios a la población.

## CAPÍTULO III: SISTEMA INTEGRAL DE ORGANIZADORES COMUNITARIOS

La pregunta central que busca responder esta propuesta es la siguiente: ¿se requieren promotores para llevar a cabo un programa gubernamental o se requieren organizadores comunitarios para ampliar las capacidades de las comunidades y las organizaciones rurales para que éstas pueden decidir de manera informada qué programas o intervenciones gubernamentales les convienen? Este documento se orienta inequívocamente por el segundo camino.

Durante los talleres y entrevistas realizados a extensionistas, especialistas rurales y derechohabientes encontramos puntos que apoyan esta postura:

1. **El problema del paternalismo.** La politización de los apoyos que brindan las instituciones del Estado a los productores ha generado un paternalismo que afecta los procesos autogestivos y organizativos entre los pequeños productores. Se asocia al extensionismo y al trabajo que realizan los técnicos como formas locales de canalizar apoyos y recursos. Como consecuencia, muchos productores no ven la utilidad de las capacitaciones técnicas, talleres y sesiones de trabajo si no hay un recurso de por medio. En esa medida, uno de los desafíos que enfrenta el extensionismo es romper con la mentalidad asistencialista de las instituciones estatales que continúan en la lógica de sobre saturación de apoyos al campo no focalizados en proyectos concretos. Los técnicos reportan que a pesar de que se entregan apoyos a los agricultores, éstos no están relacionados con las necesidades reales que se tienen en las parcelas y los cultivos, por lo cual, gran parte de los apoyos son subutilizados o se desperdician.
2. **¿Extensionismo o asistencia técnica?** Las y los entrevistados coinciden en que el concepto de extensionismo debe ser replanteado y revisado. Consideran que remite a prácticas de verticalidad y transferencia de conocimientos a productores que se perciben como “pasivos”. De la misma manera, se concluye que el extensionista es un actor que se enfoca en la parte social, cultural y familiar en donde se desenvuelve el productor. En cambio, el técnico se encarga de brindar asistencia en integración de tecnologías para el cultivo, saneamiento de tierras y eliminación de plagas, entre otros. Por lo tanto, un técnico puede desarrollar labores de extensionismo, pero un extensionista no necesariamente puede desenvolverse como técnico. Por otro lado, consideran que el concepto de extensionismo, en su acepción de transferencia de conocimientos desde las universidades y centros de investigación, no toma en cuenta los saberes ancestrales y los conocimientos tradicionales de los productores, a quienes se les considera como “atrasados”, “renuentes al progreso” y “anti-desarrollistas”. En contraste, se propone el término de facilitador, asesor o colaborador, pues son los productores los que en realidad conocen sus cultivos y el conocimiento debe ser construido de manera colaborativa. Por lo tanto, el papel del extensionista, así como del técnico, es generar reflexiones en los productores para hacer resurgir sus conocimientos autóctonos y facilitar los procesos de aprendizaje en el manejo y uso de nuevas tecnologías microbiológicas que deriven en una transición planificada de la agricultura agroquímica a la agricultura autosostenible y autosustentable. Los resultados que se esperan de esta última son el fortalecimiento de la soberanía y la seguridad alimentaria y la “vuelta” al cuidado de la tierra y el entorno.
3. **Vinculación de otras dependencias de gobierno con SAGARPA.** Se aprecia una desconexión generalizada de las investigaciones científicas con las realidades rurales. Se sugiere que haya una relación más cercana entre dependencias estatales de investigación e instituciones de apoyo a pequeños productores. Gran parte de las investigaciones y de las innovaciones tecnológicas no llegan a los productores. El extensionismo debe garantizar canales adecuados para compartir y difundir las innovaciones tecnológicas, no como una transferencia de conocimientos, sino como un proceso de construcción colectiva de conocimientos aplicados al campo que benefician al productor.
4. **Extensionismo regional-territorial.** Se recomienda que los apoyos y la implementación de las estrategias de extensionismo se hagan desde la perspectiva de la necesidad del productor y no desde los lineamientos generales de una política pública. Para ello se sugiere que los modelos de extensionismo y desarrollo se adecuen a las particularidades regionales y territoriales y desde ahí se soliciten y diseñen proyectos que beneficien al productor. En ese sentido, se tiene que contemplar la

necesidad real del productor en materia de capacitaciones y talleres, en vez de traer un paquete predefinido de actividades y estrategias.

5. **Extensionismo centrado en el productor y no tanto en el producto:** Se sugiere rescatar los conocimientos locales y ancestrales de los productores y a partir de ellos diseñar estrategias de extensionismo en las que se compartan los hallazgos de las innovaciones técnicas con el conocimiento local. En consecuencia, el extensionismo debe recuperar la perspectiva del productor como actor clave para el cambio en el contexto de la agricultura.

Con base en las limitaciones que hemos analizado en el extensionismo tradicional, proponemos un **Sistema Integral de Organizadores Comunitarios (SICOMUN)** que vaya más allá del extensionismo y trascienda sus límites a través de la generación y ampliación de capacidades de las organizaciones rurales.

El SICOMUN es un marco institucional, análogo al Sistema Nacional de Investigadores, en el que deberán estar inscritos todos los organizadores comunitarios rurales que trabajan en los gobiernos. El sistema se integra por un subsistema de formación y evaluación continua asociado a incentivos monetarios; y un modelo de asistencia técnica basado en un directorio de expertos y convenios con universidades y centros de investigación.

El objetivo del SICOMUN es ampliar las capacidades de las comunidades y las organizaciones rurales para que éstas puedan decidir de manera informada y eficiente qué políticas, programas o intervenciones gubernamentales les son útiles para resolver sus problemas colectivos y detonar proyectos de desarrollo.

## Puntos de partida

1. Existen tres escenarios en los que el SICOMUN puede operar:
  - El primer escenario es uno donde los Organizadores Comunitarios (OCs) en el SICOMUN son contratados por los **programas** y su principal trabajo está relacionado con los objetivos del programa en específico.
  - En el segundo escenario los OCs son contratados por **secretaría** y, por tanto, su trabajo responde a los objetivos y metas que la secretaría en cuestión determine.
  - Finalmente, en el tercer escenario los OCs son contratados por un **fondo nacional** operado por la Secretaría de Hacienda.

Esta propuesta se decanta por el fondo nacional pues el primer y segundo escenario tienen tres problemas fundamentales:

- a. En ambos es posible que múltiples OCs trabajen en un mismo territorio, lo cual dificulta la tarea de generar capacidades, duplica funciones y genera costos operativos innecesarios;
  - b. La coordinación interinstitucionales e intersecretarial necesaria para que esto pase es muy alta y costosa.
  - c. Solo el tercer escenario garantiza que los OCs respondan a las comunidades y no a los programas o secretarías. Este punto es fundamental pues el objetivo de los OCs no es llevar programas a las comunidades, sino generar capacidades para que éstas puedan solucionar sus problemas a través de la demanda de programas sociales pero también iniciativas autogestivas o emprendimientos comunitarios.
2. Actualmente, las reglas de operación son sumamente complejas y diversas, lo cual hace que la oferta institucional sea muy inaccesible. Es necesario pasar de un esquema de reglas de operación por programa a reglas de operación modelo que sean más comprensibles para la ciudadanía; que permitan sinergias entre programas sociales (por ejemplo, se debe permitir que una persona reciba varios programas de una misma secretaría sí así lo necesita) y eviten de forma activa la fragmentación de la política social y productiva.

3. Para que el SICOMUN pueda implementarse, es necesario plantear un periodo de transición con las siguientes características.
  - a. En un primer momento se emitirá la convocatoria para formar a la primera generación del SICOMUN. El proceso de selección y formación teórico-práctica durará alrededor de medio año. Pasado este tiempo, los OCs serán asignados a un territorio para comenzar a trabajar.
  - b. Al mismo tiempo, se contratará a personal que reciba una capacitación con énfasis práctico y orientada a trabajar para un programa en específico. Este personal se encargará de la implementación de los programas de gobierno. Una vez acabado su periodo, se capacitarán como OCs y se integrarán al SICOMUN.
  - c. Esto significa que al paso de determinado tiempo, los programas dejarán de contar con promotores y toda la política dependerá del despliegue del SICOMUN a través de una red de OCs.

## Modelo de intervención

La población objetivo del SICOMUN son las comunidades que habitan en las localidades que tienen intervenciones gubernamentales. Una **comunidad** es un grupo de personas que comparten una identidad funcional o productiva y habitan un espacio común. Ejemplos de comunidades son los ejidos, las escuelas, iglesias, la familia extendida, las redes de migrantes, los grupos de defensa de recursos naturales, etcétera. El trabajo de los organizadores del SICOMUN está orientado a las siguientes tareas:

1. Fomentar la creación de capacidades y organización en las comunidades.
2. Facilitar y apoyar la implementación de los proyectos de las comunidades y organizaciones rurales.
3. Conectar la política institucional con los derechohabientes.
- 4.

Para el despliegue territorial se consideran seis niveles territoriales:

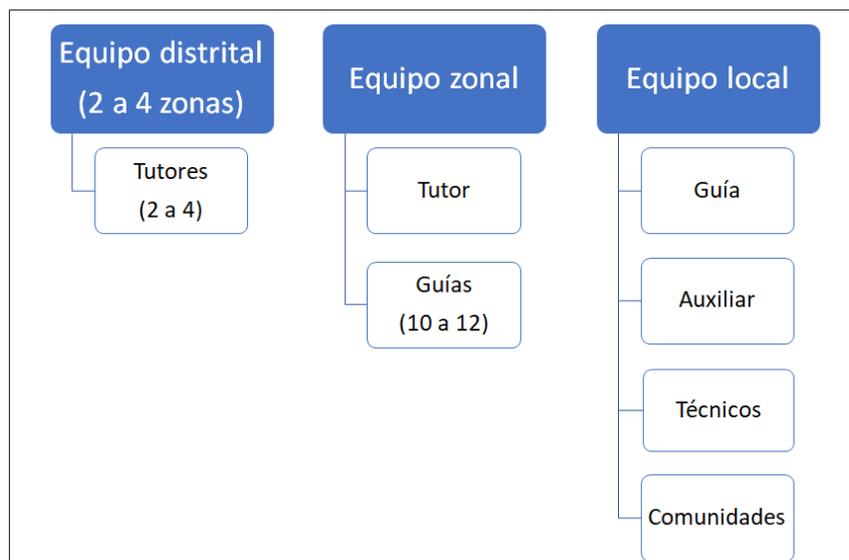
1. **Localidad:** una localidad es un espacio con identidad cultural y administrativa propia. A su vez, una localidad es un conjunto de comunidades.
2. **Zona:** conjunto de localidades que comparten dinámicas económicas, sociales o culturales.
3. **Municipio:** un municipio es la unidad política-administrativa más local de gobierno. Los municipios están compuestos por un conjunto de zonas.
4. **Distrito:** el distrito es un conjunto de municipios que comparten dinámicas territoriales.
5. **Estado:** el estado es el segundo orden de gobierno y se compone por un conjunto de distritos.
6. **Región:** la región es un conjunto de estados que comparten características geográficas, sociodemográficas y culturales.

Para atender los distintos niveles territoriales, se conforman tres niveles de organización en el SICOMUN:

1. **Equipo local:** responsable de la atención directa de una localidad. Está compuesto por un Auxiliar y un Guía, ambos considerados formas de OCs. Cada Guía puede pertenecer hasta a 6 equipos locales, es decir, trabajar en 6 localidades dependiendo de factores como la distancia entre localidades, el número de comunidades atendidas y la complejidad de las mismas.
2. **Equipo zonal:** responsable de la atención directa de una zona y, dependiendo del tamaño de la misma, compuesta por entre 10 y 12 Guías y un Tutor, también categorías de OCs.
3. **Equipo distrital:** responsable de asesorar y apoyar a los equipos zonales que trabajan en un distrito. Está compuesto por entre 2 y 4 Tutores.
4. **Coordinación regional:** responsable de asesorar y apoyar a los equipos distritales que trabajan en una región.

Finalmente, los equipos son integrados por los siguientes tipos de Organizadores:

1. **Guía.** Los Guías son integrantes del equipo local. Trabajan directamente con las comunidades para fomentar la creación de capacidades y organización en las comunidades y conectarlas con la oferta institucional. Conocen y utilizan metodologías participativas para incrementar la productividad de los medios de vida de las comunidades, tomando en cuenta la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.
  - a. Los Guías contarán con el apoyo de **Auxiliares**, personas encargadas de orientar al Guía en la historia y contexto de la localidad. Apoyan y dan seguimiento al trabajo del Auxiliar dentro de la comunidad.
  - b. A su vez, se contará con **Técnicos** especializados en agronomía, contaduría, mercadotecnia o, en general, cualquier conocimiento que sea necesario para la implementación de las Plataformas Territoriales de Innovación.
2. **Tutor.** Los Tutores trabajan en el equipo distrital asesorando y apoyando el trabajo de los Guías de su distrito. Su principal función es facilitar y apoyar la implementación de los proyectos de las comunidades y organizaciones.



El trabajo en el campo girará alrededor de una Plataforma de Innovación Territorial (PIT) que será construida por los Tutores, Guías y las comunidades. Esta plataforma deberá tener un enfoque de género y un enfoque étnico y es concebida como un espacio para el aprendizaje individual y colectivo que no está supeditado a un lugar físico en particular; es decir, se trata de una entidad que traslada a la institución pública, privada o social al territorio a través de su personal, o que traslada a la comunidad al espacio institucional. Está integrada por personas con saberes y habilidades provenientes de las disciplinas que deben aterrizar en determinados territorios para transformar lo negativo en positivo. La PIT resulta de la gestión que dinamiza el Guía con el apoyo del Tutor para hacer concurrir a actores de la academia, de centros de investigación, del mercado, de la proveeduría de insumos y de la misma comunidad rural en el análisis de situaciones de la realidad que representan problemas u oportunidades para el desarrollo. Si un contador y un licenciado son necesarios para solventar un obstáculo en la negociación de una venta, o como asesores para la concreción de un contrato, deben ser parte de la PIT, esto, al tiempo que un especialista en mercadotecnia permanece como parte de la plataforma para dar continuidad a los procesos que mejoren las características del producto para determinados clientes, y probablemente un biólogo mantenga una estrecha relación con el aprovechamiento de determinado recurso para monitorear el impacto y disminuir el riesgo de atentar contra la biodiversidad.

Es importante destacar que en las PIT tienen participación de los agentes técnicos de los programas institucionales que aterrizan en el territorio, de lo contrario el Sistema Integral de Organizadores Comunitarios no atendería su cometido. Se trata de que los técnicos de gobierno colaboren en la solución de las problemáticas específicas que con sus métodos y medios pueden ser superadas.

Los Tutores capacitan a los Guías en la función y el mecanismo para la integración de las plataformas; para ello será necesario el análisis colectivo de los resultados de la planeación territorial participativa, el cual derivará en la identificación de acciones estratégicas que deben emprenderse y que ameritarán la conexión con las instituciones que tengan en su recurso humano los perfiles idóneos a las necesidades locales.

Los Guías deberán suministrar evidencia de su gestión para la construcción de las PIT a través de la concreción de acuerdos y convenios con actores que con o sin el respaldo de su respectiva institución se sumen al proyecto de desarrollo integral comunitario. Los avances en el desarrollo de capacidades de los actores locales comunitarios y las transformaciones técnicas, tecnológicas, sociales, ambientales y económicas por la adopción de innovaciones serán el reflejo de la efectividad de la PIT.

Ahora bien, la oferta del Sistema Integral de Organizadores Comunitarios debe considerar como compromiso el desarrollo de capacidades de los actores comunitarios para la competitividad territorial, de al menos la base de productores de los estratos E1 a E4 de las Unidades Económicas Rurales (UER) en el

sector rural y pesquero, considerando que estas UER tienen participación directa en el usufructo de la base de recursos naturales en sus respectivos territorios.

Estrato	Descripción
E1	Familias de subsistencia sin vinculación al mercado
E2	UER familia de subsistencia con vinculación al mercado
E3	UER en transición
E4	Empresarial con rentabilidad frágil

Fuente: FAO, 2014.

Los estratos E1 y E2 ameritan un ejercicio de planeación participativa comunitaria con el propósito de decantar a la población que efectivamente va a comprometerse con las acciones estratégicas para el desarrollo integral de la comunidad. Los estratos E3 y E4 también requieren de un ejercicio participativo que contribuya a hacer una lectura de cómo impactan sus acciones en la sustentabilidad de sus territorios para luego focalizar en las actividades que efectivamente los colocan en esos estratos para potenciarlas.

Los E1 y E2 pueden ser sujetos de atención de programas específicos como los del PESA, SAGARPA o CONAFOR que tienen instrumentos *ad hoc* para las personas ubicadas en estos estratos. Las mismas instituciones tienen otros programas para los estratos E3 y E4.

## Perfil de organizadores

Es importante notar que los Organizadores no son necesariamente especialistas en agronomía o disciplinas técnicas, sino personas que “*abren puertas y saben qué puertas abrir*” para apoyar y mejorar el trabajo de las comunidades. Dado lo anterior, existen dos clases de Organizadores: los Guías y los Tutores<sup>2</sup>.

### Guías

Su objetivo es desarrollar las capacidades y la organización de las comunidades para que éstas a su vez cuenten con mejores herramientas y habilidades para incrementar la productividad de sus medios de vida y resolver sus problemas colectivos.

El perfil deseado del Guía es el siguiente:

1. Personas de entre 20 y 60 años.
2. Una persona con vocación de servicio, paciencia, perseverancia, tolerancia al fracaso, liderazgo y excelentes habilidades sociales y de mediación.
3. Capacidad y deseo de aprender constantemente y trabajar con base en evaluaciones y resultados.
4. Preferentemente residente del lugar del municipio o con disponibilidad para vivir en el distrito. Debe estar dispuesto a mudarse a otros lugares de la región cada cinco años.
5. Licenciados, técnicos superior universitario o técnicos. En algunos casos se aceptarán personas con solo la preparatoria terminada.

<sup>2</sup> En el Anexo 1 se puede consultar a detalle el perfil, tareas y rol de los guías y tutores.

6. Experiencia de trabajo en el medio rural o disposición para trabajar en ese ámbito. Debe tener interés en desarrollar una carrera trabajando con comunidades.
7. Dispuesto a incrementar sus conocimientos y habilidades para gestionar la productividad comunitaria.
8. Orientado al logro de resultados.
9. Con habilidades de comunicación oral y escrita

### **Tutores**

Su objetivo es facilitar y apoyar el trabajo de los Guías para la implementación de proyectos y desarrollo de capacidades las personas y sus comunidades.

El perfil deseado del Tutor es el siguiente:

1. Mujeres y hombres de entre 35 y 60 años.
2. Licenciados, técnicos superior universitario o técnicos.
3. Con experiencia de trabajo en el medio rural para la formación de jóvenes y adultos derechohabientes o técnicos.
4. Con experiencia en el diseño de planes de formación para jóvenes y adultos.
5. Con experiencia en la selección, aplicación y evaluación de metodología participativa.
6. Con habilidades para sistematizar procesos educativos no formales.
7. Con reconocimiento social por su desempeño profesional apegado a principios y valores éticos.
8. Experiencia de trabajo en equipo.
9. Preferentemente residente en el lugar de trabajo.
10. Dispuesto a incrementar sus conocimientos y habilidades para gestionar el desarrollo de capacidades de los Guías.
11. Orientado al logro de resultados.
12. Con habilidades de comunicación oral y escrita.

### **Valores**

1. **Honestidad.** Privilegia la verdad y el trato justo a todas las personas; respeta su trabajo por lo tanto es honrado, sincero y actúa dignamente.
2. **Responsabilidad.** Desempeña sus deberes laborales con compromiso, en tiempo, fondo y forma.
3. **Solidaridad.** Sumarse a la consecución de objetivos de desarrollo de los derechohabientes, los ayuda y colabora con ellos; hace sinergias proactivas y positivas con otros actores.
4. **Subsidiariedad.** Respeto la capacidad autogestiva de los derechohabientes en lo individual y colectiva, así como su autonomía.

### **Principios**

1. **La sustentabilidad como una práctica incorporada al trabajo.** En el desempeño del trabajo nunca se pierde de vista que la preservación de la naturaleza es una prioridad en la búsqueda de soluciones a las limitantes de la competitividad territorial.
2. **Fomento a la productividad.** El incremento de la producción y el valor agregado con base en la utilización eficiente de todos los recursos disponibles y con enfoque al mercado; se trata de producir más con menos, no de invertir más y ganar menos.
3. **Inclusión, multiculturalidad y equidad de género.** Atención a hombres y mujeres por igual, incluyendo de los segmentos y arreglos poblaciones presentes en el territorio (jóvenes, adultos mayores, indígenas, capacidades diferentes, etc.).
4. **Procesos formativos participativos.** Los derechohabientes son sujetos de la formación, por lo tanto tienen una participación real en la construcción del aprendizaje y gestión del conocimiento individual y colectivo.
5. **La formación continua es irrenunciable.** La proactividad para mantenerse actualizado en el campo del conocimiento que se domina, explorando otros campos que lo complementan para saber más y mejor en pro del desarrollo social, económico y ambiental de los territorios rurales.

6. **Siempre una actitud optimista.** Ante los escenarios adversos construir a partir de lo positivo en el entorno y las personas.

### **Fondo Nacional de Organización Comunitaria Rural**

El Fondo Nacional de Organización Comunitaria Rural (FONOCRU) será un presupuesto ejercido por la Secretaría de Hacienda para el mantenimiento del SICOMUN. De esta forma, los organizadores serán contratados por el FONOCRU, que podrá manejarse a través de un fideicomiso, y asignados a territorios concretos donde tendrían que entablar diálogo con todas las secretarías presentes en sus localidades de trabajo o con las secretarías que sean relevantes para el trabajo de las comunidades. El FONOCRU también deberá contar con recursos para mantener los subsistemas adicionales así como para apoyar la implementación de las PITs.

### **Subsistema de formación continua**

Para garantizar la calidad del desarrollo profesional de los Organizadores, se requiere de una capacitación inicial pero, más aún, de un sistema de formación continua que les dote de herramientas relevantes para hacer su trabajo y les motive a seguir desarrollándose. En este apartado se expondrán las características principales de este subsistema, sus responsables y sus necesidades mínimas.

El diseño de la formación continua de los **Tutores** y **Guías** tomará en cuenta los principios metodológicos de la formación para jóvenes y adultos:

- Toda acción formativa está vinculada a los procesos de vida y trabajo de los sujetos de la formación.
- La formación debe generar productos útiles para los sujetos de la formación: planes, proyectos y cambios tecnológicos pertinentes a los contextos social y ambiental.
- Los aprendizajes a desarrollar serán significativos para los sujetos de la formación, manejando enfoques, perspectivas y conceptos cercanos a la experiencia y los conocimientos previos de los sujetos de la formación.
- La población sujeto de la formación es involucrada en la construcción, discusión, reflexión, realización y construcción de productos.
- La formación debe propiciar un sentido que facilite la construcción de una ciudadanía más protagónica y responsable de su desarrollo.
- La evaluación de la formación tiene un carácter formativo, se basa en criterios de evaluación asociados a los aprendizajes a lograr, y su fuente de evidencia es el desempeño de los sujetos de la formación.

Todos las personas que aspiren a ser Guías y Tutores tendrán que tomar un curso propedéutico de entre 2 y 3 semanas. Estos cursos se realizarán por región y cubrirán los siguientes módulos:

1. Modelo de intervención del SICOMUN
2. Programas y reglas de operación
3. Herramientas digitales
4. Estadística aplicada
5. Redacción y presentación de documentos
6. Módulo especial
  - a. Desarrollo de conocimientos y habilidades de los Guías.
  - b. Desarrollo de conocimientos y habilidades de los Tutores.

Una vez elegidos, los Guías y Tutores continuarán su formación en los 6 módulos a través de un sistema virtual. Adicionalmente, se crearán módulos por región que también serán abordados de forma virtual, sin embargo, habrá sesiones semestrales presenciales.

1. Historia, geografía y ecología regional
2. Estadística regional

### **Subsistema de asistencia técnica**

Dado que el rol de los OCs será *abrir y buscar puertas*, se requiere de una fuerte vinculación con especialistas, centros de investigación y universidades. Para ello, se desarrollará un directorio de Técnicos en distintos ámbitos y regiones que puedan apoyar el trabajo de los Organizadores en las comunidades. A su vez, se buscará conectar las universidades y centros de investigación locales con el trabajo de los Organizadores en la región.

Los Especialistas antes mencionados serán los responsables de la asesoría técnico productiva y, en general, de las tareas técnicas. Estos técnicos trabajarán para las comunidades y serán pagados por el FONOCRU. La selección de Técnicos la harán las comunidades a propuesta del Guía y el Tutor.

El subsistema de asistencia técnica tiene dos herramientas fundamentales:

- La Plataforma de Servicios estará integrada por un directorio de proveedores de servicios técnicos orientados al desarrollo rural. Los Guías y Auxiliares tendrán acceso a este sistema y en él podrán buscar proveedores de servicios así como calificarlos, hacerles preguntas y contactarlos directamente.
- Se realizarán convenios en los distintos niveles territoriales con universidades, empresas privadas e investigadores para apoyar los Planes Territoriales de Innovación, liberar servicio social y contratar cursos específicos para los Auxiliares, Guías o Tutores con recursos del FONOCRU.

## **Subsistema de evaluación y ascenso**

Para que el Sistema realmente impacte positivamente en la política de desarrollo, es necesario que (1) garantice un salario justo, permanente y puntual que proporcione estabilidad a sus integrantes; (2) tenga un sistema de incentivos que motive el desarrollo profesional de los organizadores y la innovación en la implementación, y (3) vaya acompañado de un sistema de evaluación suficientemente sofisticado para captar los avances e identificar áreas de mejora pero, a la vez, lo más sencillo posible para que no distraiga a los Organizadores de su trabajo principal.

El sistema de evaluación deberá basarse en los siguientes puntos:

1. Partir de la experiencia y aprendizajes de otros sistemas ya existentes como el Sistema Nacional de Investigadores, Servicio Profesional Docente y Servicio Profesional de Carrera.
2. Deberá involucrar a la academia, los derechohabientes y los organizadores en la evaluación.
3. Deberá contar con una rotación obligatoria de los Guías para evitar la generación de sistemas corporativistas, sin embargo, deberá ser un sistema de rotación suave que no implique cambios constantes ni drásticos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ardila, J. (2010). Extensión rural para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria: aspectos conceptuales, situación y una visión de futuro (No. IICA C20-31). IICA.

Berdegúe, J. A., y Marchant, C. (2002). Chile's Agricultural Advisory Service for small farmers: 1978–2000. Contracting for Agricultural Extension: International Case Studies and Emerging Practices. CABI Publishing: Wallingford, UK.

CRS. (2016). Agricultural Research: Background and Issues. Congressional Research Service.

De Medeiros, J. P., y Borges, D. F. (2007). Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. Revista de Administração Pública, 41(1), 63-82.

Diesel, V. y Miná Dias, M. (2016) The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system, The Journal of Agricultural Education and Extension, 22:5, 415-433.

Diniz, R.F, Rambo, J.R., Sant'Ana, A.L. y Hespanhol, A. (2015). Políticas públicas de extensão rural no Brasil contemporâneo: avanços e desafios à construção do desenvolvimento rural sustentável nos estados de Minas Gerais e Mato Grosso. Presentado en el 53 Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural.

Echeverri R., Castañón R., Escalante M. y Soleiro J.L., Extensionismo Territorial en un Entorno de Innovación y Buenas Prácticas, CDMX, IICA – RED GTD, 2017.

Echeverri R. y la Red GTD, Lineamientos de la Política de Extensionismo Rural con Enfoque Territorial, CDMX, Julio 2016.

FAO. Boletín de la Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe. Enero-marzo 2014. Santiago de Chile.

Gordillo, G., Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, 1999, La segunda reforma agraria: respuesta de familias y comunidades, Fondo de Cultura Económica.

Gordillo, G. 2008, La reconstrucción de las instituciones rurales, en Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Número monográfico. Crecimiento agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina, núm. 218, 2/2008, Madrid.

Gordillo, G., 2018, Análisis de los escenarios y políticas actuales para el campo mexicano, Fundación Friedrich Ebert-México.

Hu, Ruifa, Huang, Jikun, Chen, Kevin Z. (2012). The public agricultural extension system in China: Development and Reform. Background Paper prepared for the Roundtable Consultation on Agricultural Extension, Beijing, March 15-17.

J.A. Domínguez Vizcarra, El Extensionismo para la Innovación y Competitividad de la Ganadería Mexicana, 2018.

Jin, Y. y Huffman, W. E. (2016). Measuring public agricultural research and extension and estimating their impacts on agricultural productivity: new insights from US evidence. Agricultural economics, 47(1), 15-31.

Kaegi, Stefanie. (2015). The experiences of China's agricultural extension system in reaching a large number of farmers with rural advisory services. Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC Global Programme Food Security.

Kaegi, Stefanie. (2015). The experiences of India's agricultural extension system in reaching a large number of farmers with rural advisory services. Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC Global Programme Food Security.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable – Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. Texto Vigente Últimas Reformas Publicadas DOF 18-6-2010.

Muddassir, Muhammad, Naseer, Junaid (2017). Agricultural Extension System in China. Social Scholars, April 2017.

Martin, M. V. (2001). The land-grant university in the 21st century. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 33(2), 377-380.

McMahon M. A., Valdez A., Cahil C., Jankowska A. y Zuloaga A., Review of Agricultural Extension in Mexico, SAGARPA, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) Universidad Católica de Chile y OCDE, París 2011

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity* (Vol. 241). Princeton: Princeton University Press.

Prokopy, L. S., et al. (2015). Extension's role in disseminating information about climate change to agricultural stakeholders in the United States. *Climatic Change*, 130(2), 261-272.

Rajalahti, R., Janssen W., Pehu, E., *Agricultural Innovation Systems: From Diagnostics toward Operational Practices*. World Bank, Washington DC 2008.

Robles, H, 2018. La organización económica de los pequeños y medianos productores. Presente y futuro del campo mexicano, Documento de trabajo N° 232. Rimisp México.

SAGARPA, Subsecretaría de Desarrollo Rural – Slide Presentation to OECD Mission August 23, México D.F., 2010.

Sette, C.; Ekboir, J. (2013) An overview of rural extension in Brazil: the current situation. ILAC Working Paper 14.

Swanson, B.E. and Rajalahti, R., *Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems* World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper 45, Washington DC 2010.

Zavala Gómez del Campo R., 2009. Análisis general sobre asistencia técnica en el sector rural: Comparativo entre el VIII Censo Agropecuario y Forestal, y resultados de SAGARPA. IICA.

## ANEXO 1: HISTORIA DEL EXTENSIONISMO EN MÉXICO

En la experiencia mexicana de las políticas de desarrollo rural han pasado más de 40 años en materia de políticas, estrategias, modelos y enfoques de extensionismo, que han intentado mejorar la condición de los pequeños productores respecto de las actividades agropecuarias, acuícolas y forestales, algunos de los conceptos que se han observado como parte de los modelos de extensionismo son: la productividad, competitividad, asociatividad, acceso al mercado e ingreso, entre otros.

El término de extensión asociado al desarrollo rural comienza a utilizarse por U.S. Land Grant Colleges para explicar los programas de difusión de conocimientos agropecuarios dirigidos a los agricultores. En la actualidad, se identifican diversas interpretaciones del concepto, como: transferencia de tecnología (nuevas variedades sobre fertilizantes), o asistencia técnica (con enfoque de paquete tecnológico), o como servicios de asesoramiento (con enfoque de administración de la finca o parcela). Sin importar cual fuera la terminología o el enfoque adoptado para la implementación de los servicios de extensionismo, hay una característica general que predomina en el modelo de extensionismo tradicional: el enfoque lineal de finca y el pequeño productor visto como un actor pasivo, este modelo, hasta la década de los 80s, se enfocaba principalmente en la promoción de profesionales con experiencia en el tema de tecnología.

Para explicar el modelo que ha predominado en el extensionismo mexicano, se podrían identificar tres grandes etapas, caracterizadas de la siguiente manera:

A partir de la década de los 60s y hasta el año 2000. Específicamente en el período de mediados de la década de los 60s hasta finales de los años 80s, en México se desarrolló un sistema de transferencia de tecnología agrícola y extensionismo rural basado en un modelo agropecuario institucional predominantemente estatista, que involucraba la participación de un aproximado de 25 mil técnicos rurales, contratados de manera directa por las instituciones gubernamentales. El modelo se enfocó hacia los cultivos básicos anuales en su etapa inicial.

Con base en el estudio llevado a cabo en 2011 a petición de la SAGARPA, con el apoyo técnico del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y del Departamento de Comercio y Agricultura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se destacan algunos aspectos esenciales de este sistema de extensionismo, que consistieron en impulsar e implementar lo siguiente:

- Focalización: extensionistas/técnicos de campo orientados hacia la producción de alimentos de prioridad nacional.
- Vinculación con la investigación: recomendaciones técnicas, producto de los experimentos y la validación en campos experimentales de centros de investigación y generadores de tecnología.
- Articulación con los instrumentos de fomento para el desarrollo: créditos subsidiados para la adquisición de maquinaria, equipos e insumos.
- Seguridad productiva: seguro subsidiado para las actividades agrícolas y pecuarias.
- Seguridad laboral o pago oportuno: salario quincenal, prestaciones, equipos, etc.

Por otro lado, algunas de las lecciones aprendidas en esta etapa y que desfavorecieron la implementación y adopción de innovaciones, así como la competitividad en el campo, fueron las siguientes:

- El modelo consistía principalmente en la entrega de paquetes tecnológicos y técnicos, el papel del extensionista se desarrolló más a nivel operativo y normativo que en un nivel técnico-profesional, sin muchas posibilidades de aportar a nivel de conocimiento ya que estuvo orientado a seguir procedimientos institucionales.
- El desarrollo de capacidades a nivel multidimensional (humanas, organizacionales, productivas, de mercado o empresariales) no representaba el foco principal del modelo, que fue orientado más hacia la asistencia técnica del sistema producto (cultivo o ganado), sin dar oportunidad al productor de participar directamente. (productores concebidos como actores pasivos).

- La falla de la estrategia de los servicios de extensionismo, también consistió en limitar la intervención únicamente a la producción primaria, así como el trabajo individualizado del productor.
- El desempeño de este modelo condujo hacia un sistema de naturaleza asistencialista y del Estado, sin involucrar a los productores y las organizaciones en la toma de decisiones y sin promover esquemas de cooperación y competitividad que pudieran establecer una vinculación con el mercado.

Con el inicio de la economía de libre mercado en 1994 se marca el final de un modelo y una visión, así como de los intentos de reactivar el sistema institucional de extensión.

Una nueva etapa inicia con la creación en 1995 del Sistema Nacional de Extensionismo y Desarrollo Tecnológico (SINDER), conformado por técnicos - extensionistas orientados a la atención de sistemas producto de prioridad nacional, que incluía dos programas: Programa Especial de Capacitación y Extensionismo (PECE) y Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), aplicados hasta el año 2000.

El SINDER consistió en priorizar territorios de interés para la política nacional y la conformación de equipos de seis técnicos extensionistas y un coordinador, quienes atendían cerca de 24 comunidades rurales para desarrollar actividades vinculadas a los sistemas producto. La diferencia con el PECE era que el técnico profesional tenía la libertad de tomar decisiones y aportar acciones complementarias a las atribuciones establecidas, como considerar e incorporar a las mujeres y los jóvenes. En el marco de la operación de estos programas, cabe mencionar que no se creó el mecanismo de ventanilla, sino que mediante una Comisión Estatal de Desarrollo Rural se especificaban los territorios, las regiones y comunidades a ser atendidas.

Esta estrategia, al igual que la primera, se concentró en la producción primaria y en las unidades productivas, aunque con algunas innovaciones:

- Incorpora en su enfoque el desarrollo de capacidades de los pequeños productores, principalmente en el marco del PECE, a través de talleres de capacitación, módulos demostrativos e intercambio de experiencias a nivel tecnológico.
- Visión de profesionalización de los servicios de extensionismo, por lo que dio lugar a un importante avance en el proceso de tomar iniciativas para diversificar la producción e impulsar una variedad de alternativas tecnológicas (riego, agricultura protegida, laderas y traspatio, entre otros).
- Procesos de formación continua para los extensionistas.

Otro momento importante durante ese primer período de un extensionismo rural basado en la prestación de los servicios profesionales independientes fue el subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) en 1998. Al igual que en el SINDER, la estrategia de intervención fue dirigida a la producción primaria y a los procesos de validación y transferencia de tecnología, favoreciendo la cooperación para que se logaran proyectos agropecuarios integrales.

El modelo tuvo una orientación predominante hacia los grandes productores, asumiendo a los pequeños y medianos como actores del campo a quienes “hay que enseñarles”. La estrategia implementada en campo se alejó del modelo exitoso como fue concebido y el resultado fue un estancamiento de la productividad y un sistema agropecuario dependiente de los grandes productores.

### **Modelo de Extensionismo del 2000 a 2012**

El enfoque en esta etapa tuvo un cambio fundamental al pasar de un modelo predominantemente estatista hacia la privatización de los servicios de extensión. En este segundo momento y ante el fracaso del modelo anterior de un extensionismo institucional, surge un nuevo extensionismo enfocado a la ejecución de los servicios a través de técnicos y/o agentes profesionales con el fin de facilitar la asistencia y los servicios de asesoría técnica.

Consecuentemente con los cambios políticos e institucionales, en materia de investigación agrícola mexicana y en el sistema de extensión surgieron cambios e innovaciones que fueron impulsados

principalmente por la necesidad de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, la reducción de la nómina del gobierno federal en el sector y la necesidad de una economía más competitiva. Asimismo, el sistema de extensionismo agrícola y las reformas, se acordaron considerando la realidad de los países vecinos, por lo que se crearon y ajustaron instrumentos para impulsar la organización de un mercado de servicios de extensión privados para los programas de gobierno a nivel local.

En el contexto de cambio del modelo, se establecieron oficinas, despachos o agencias profesionales a nivel nacional, sumando un aproximado de 6,000 profesionales<sup>3</sup>, con el propósito de identificar y elaborar proyectos productivos e implementar procesos de transferencia de tecnología y abastecimiento con insumos.

Un elemento de cambio fundamental en esta etapa es que desde 2001 la operación del modelo de extensionismo se realiza en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que implica la creación y diversificación del empleo, incorpora la participación de la pequeña agricultura en el desarrollo nacional y prioriza a las zonas marginadas y los sectores débiles de la economía rural. La LDRS en el Artículo 22 mandata la integración de varios sistemas, entre los que se encuentran: I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITTDORS) y II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI).

En términos de la LDRS, la investigación y extensión es tarea de la SAGARPA, que cuenta con entidades dirigidas hacia la investigación agrícola, la generación y transferencia de tecnología, la evaluación y la extensión. Los dos programas PECE y PEAT se unificaron en 2001 en el Programa Especial de Servicios Profesionales (PESPRO), orientado al diseño y la gestión de proyectos productivos, que en 2003 se transformó en el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA). El PRODESCA conserva el esquema de servicios individuales dirigidos a promover proyectos, en donde el nombre atribuido al Extensionista era el de Prestador de Servicios Profesionales (PSP), cuyo entorno de actuación es diversificado y se desarrolla bajo las siguientes condiciones:

- Recibe su pago por producto y no por tiempo, con un salario quincenal como en el período anterior.
- Servicios profesionales diferenciados en dos niveles de atención.
- Básico: diseño de proyectos de empresas, puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica, consultoría profesional y capacitación.
- Estratégico: desarrollo empresarial, desarrollo regional, asesoría técnica agrícola y pecuaria, gestión de la innovación, etc.
- Se implementan las Unidades Técnicas Especializadas (UTE's) para diseñar modelos metodológicos y programas de trabajo a desarrollar por los PSP, así como propuestas de capacitación y soporte técnico.
- Surgen los Centros de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS) enfocados, inicialmente, a evaluar el desempeño de los PSP y en los últimos años del programa, también con acciones de capacitación.

En el año 2004, el INCA Rural A. C. fue designado por acuerdo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), como la entidad encargada del SENACATRI, responsable de coordinar la ejecución de las acciones acordadas por el SINACATRI. En sus inicios los servicios específicos de asistencia técnica fueron canalizados a través de modalidades destinadas a atender la demanda de capacitación de los Sistemas Producto previstos en el Artículo 189 de la LDRS, también se destinó para los procesos de instalación, fortalecimiento y consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) desde sus escalas municipal, distrital, y estatal. En 2005, se implementa la nueva estrategia que operaría a nivel municipal, basada en Agencias de Desarrollo Rural (ADR) así como en el Fondo Universitario para el Desarrollo Regional (FUNDAR), que juegan un papel importante en la implementación de los servicios de extensión dirigidos a los pequeños productores a nivel local. Desde 2006, el PRODESCA

---

<sup>3</sup> Subsecretaría de Desarrollo Rural – Slide Presentation to OECD Mission. August 23, 2010, México D.F.

se ajusta en el Programa de Soporte, que comienza a promover la conformación de Agencias y una visión más territorial.

Uno de los principales cambios del modelo de extensionismo a partir del PRODESCA, fue la gestión de modelos metodológicos para la asesoría técnica. Por otra parte, también hay que enfatizar que este modelo aborda una serie de elementos complejos y de carácter territorial, que implican la diferenciación de los servicios por necesidades en función de la población objetivo, como: agricultura comercial (necesidades de tecnología y de información), pequeños y medianos productores (incorporarse a las cadenas productivas) y los agricultores de subsistencia (bienestar del hogar).

Además, fortalece el componente de investigación por medio de contratos multianuales enfocados a resultados, lo que promueve la formulación de programas estratégicos de investigación, de transferencia de tecnología y de capacitación que permite la vinculación a la extensión con los pequeños productores. Sin embargo, la asistencia técnica se realiza oportunamente durante el primer año, con el PSP, quien participa únicamente en la identificación del proyecto, lo que se traduce en falta de continuidad de los proyectos.

A partir del 2008, se abre una nueva etapa para el extensionismo que involucra a otros programas como el PRODESCA, PAPIR, PROFEMOR, con el de Innovación y Transferencia de Tecnología (PITT), con el de Asistencia Técnica (PATMIR), con el mismo SENACATRI, PROMAF, Microcuencas, Sistemas Producto y el FOMAGRO con más de 1,700 millones de pesos. Esto implicó una fragmentación de las ventanillas de atención, aumentó el número de modalidades de apoyo, e hizo complejo el proceso de trámites para el acceso a los servicios de extensionismo.

En el marco del desarrollo e implementación del programa intervinieron factores que condujeron a debilitarlo, algunos de los más destacados fueron:

- Atención a la demanda mediante el mecanismo de ventanilla.
- El esquema UTE-CECS-PSP estancó el proceso de profesionalización del servicio y lo orientó hacia la función más operativa de los PSP, quienes se convirtieron en intermediarios o bajadores de recursos o captadores de demanda, y no en desarrolladores de capacidades.
- Asignación discrecional de servicios.
- Los programas de trabajo no respondían a las necesidades de la población objetivo.
- Desarticulación de las acciones.
- Los PSP tienen conocimientos limitados y requieren una constante capacitación para desarrollarse profesionalmente; el modelo no contempla acciones eficaces y permanentes en la materia.

En términos de cobertura se generó un problema elemental de focalización. De acuerdo con el estudio realizado por Zavala (2009), se observa que el 3% del total de fincas/unidades de producción a nivel nacional tienen acceso a la asistencia técnica; además, existe una tendencia de mayor cobertura de servicios de asistencia técnica en las entidades federativas con un número bajo de unidades y mayor superficie de tierras de riego, mientras en los estados con mayores unidades de producción, la cobertura es limitada.

Un problema elemental en esta etapa del modelo de extensionismo fue la falta de un sistema adecuado de control y evaluación orientado a resultados e impactos. Esta carencia es sistemática, multinivel e institucional desde el diseño hasta la difusión de la tecnología. El proceso de seguimiento y supervisión existente era meramente administrativo, con algunos indicadores de seguimiento enfocados en la gestión: número de proyectos ejecutados, número de visitas, número de eventos, etc.

La tarea de seguimiento y supervisión, desde la generación, implementación y evaluación de resultados de los servicios de extensionismo, se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, a través del SINACATRI e INCA-Rural, que tiene como principales atribuciones: diseñar y coordinar el desarrollo de capacidades, la educación no formal, la evaluación, la acreditación y la certificación de servicios profesionales que apoyen los programas públicos de todos los niveles. Cabe mencionar que no solamente

la SAGARPA gestiona estrategias y modelos de extensionismo; desde esta etapa ya se observan otras instituciones que implementan programas de extensión y capacitación en diferentes niveles, tales como FIRA, Financiera Rural, CONAFOR, CONANP, Secretaría de Desarrollo Social con las Agencias de Desarrollo Local (ADL), entre otros, así como gobiernos estatales y en algunos casos municipales.

A manera de resumen de este segundo período en la implementación de los servicios de extensionismo, aunque las ADRs comenzaron a encargarse de la asistencia técnica, no se logró establecer un verdadero mercado porque los pequeños productores no podían pagar los precios de extensión privada y el gobierno tuvo que subsidiar los servicios técnicos. El modelo fracasó debido a la opacidad de los subsidios, la falta de transparencia y rendición de cuentas y calidad en los resultados. Además, ha prevalecido la percepción generalizada de que el modelo no ha dado los resultados esperados y que hay un vacío en la extensión, lo que ha debilitado la legitimidad del propio modelo.

A partir de 2013 a la fecha, se ha optado por un modelo donde las organizaciones reciben el dinero y se encargan de contratar a sus propios promotores. El modelo ha tenido resultados variables, sin embargo, continúa teniendo retos en términos de la transparencia en el manejo de recursos, la baja profesionalización y la falta de información sobre los promotores y la asistencia.

A partir de 2014 el Programa de Extensionismo desaparece de la estructura programática de SAGARPA, y surge el Componente de Extensionismo e Innovación Productiva (CEIP), como parte del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR). El CEIP desapareció en 2016 y el Componente de Extensionismo pasa a formar parte del Programa de Apoyo a Pequeños Productores (PAPP). Es decir, a partir de 2014 el extensionismo dejó de ser una acción transversal en SAGARPA. El objetivo del Componente Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva (EDCAP) es “Apoyar a pequeños productores(as) con servicios de extensión, innovación y capacitación para incrementar la producción de alimentos y fortalecer el desarrollo comunitario en las zonas rurales”. Este cambio le ha restado presupuesto, visibilidad y capacidad de operación.

En esta etapa se han incluido instancias técnicas de soporte y gestión como los Centros de Extensión e Innovación Rural (CEIR), los Centros Regionales, los Centros Especializados, los Grupos de Extensión e Innovación Territorial (GEIT), la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI), el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI), el Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología (SNITT), la red de Fundaciones Produce a nivel estatal y su Coordinadora COFUPRO, el Servicio Social Gratificado o Extensionistas/ Prestadores de Servicio Social (PSS's) y la base de Prestadores de Servicios Profesionales (PSPs).

Asimismo, incorpora un conjunto de Instituciones Públicas que ejercen la rectoría de la política de extensionismo en la Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, el INCA Rural, el Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (INIFAP), centros universitarios como el Colegio de Posgraduados, la Universidad Autónoma Chapingo y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de la Secretaría de Educación y su red de 294 Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario y Forestal, la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural (RED GTD), y las instancias sectoriales de las entidades federativas y municipales (R. Echeverri, 2016). Esto ha tenido grandes retos en materia de coordinación público-pública y concurrencia institucional.

De manera específica, en el 2015 el soporte técnico y metodológico a extensionistas fue a través de ocho Centros de Extensión e Innovación Rural (CEIR), seis regionales y dos especializados. En 2016 y 2017 dicho soporte se brindó a través de 14 Centros Regionales de Extensionismo. Al cierre de 2017, el Componente contaba con 5,761 extensionistas.

En los años recientes, a nivel de la política pública se ha comenzado a hablar del Nuevo Modelo de Extensionismo Rural con Enfoque Territorial (como parte de las conclusiones del Primer Foro Nacional de

Extensionismo Integral y Gestión Territorial, celebrado en abril de 2016), que implica una transformación profunda desde los aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales. La estrategia de extensionismo ha reorientado la visión hacia varias dimensiones, como: el enfoque territorial, el desarrollo humano, la asociatividad, los procesos de innovación, el enfoque de mercado, el aumento de la productividad y la vinculación del conocimiento científico y desarrollo tecnológico con los saberes locales- tradicionales de las cadenas agroalimentarias. Además, se introduce el concepto de extensionismo en red para la gestión territorial y de innovación, orientada a la mejora competitiva de las cadenas agroalimentarias, con una amplia cobertura de atención. El trabajo de los prestadores de servicios profesionales en red se ha implementado de una forma mucho más visible que las anteriores.

El Primer Foro Nacional de Extensionismo Integral y Gestión Territorial, celebrado en abril de 2016 a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural de la SAGARPA, en conjunto con el INCA Rural a través de la Red GTD e IICA, y con la participación activa de la FAO, INIFAP, UACHapingo, GIZ, COLPOS, entre otros actores que abordan el tema de la política pública de extensionismo, da a conocer el nuevo modelo de extensionismo con enfoque territorial. El debate generado en el evento permitió encontrar los puntos de acuerdo en que se encuentran las diferentes visiones y avances conceptuales, técnicos, metodológicos e instrumentales que se han ido construyendo en este proceso de transformación del extensionismo rural en México.

Las conclusiones convergieron hacia una visión en torno a los elementos claves que han de configurar el Nuevo Extensionismo y sintetizan los fundamentos que sirven de base para las estrategias de política pública, destacando el consenso alcanzado por los actores clave. Asimismo, se logró ordenar cuatro dimensiones críticas del extensionismo: la primera, en torno a los objetivos del Nuevo Extensionismo; la segunda, respecto a elementos centrales del diagnóstico base de la realidad que se quiere intervenir; la tercera, sobre el perfil del hábitat del extensionismo, y, la cuarta, sobre el perfil del extensionista en el marco de esta nueva estrategia.

Desde los inicios de la implementación de los servicios de extensionismo y hasta la fecha, el país ha sido un laboratorio para la generación de modelos de extensión, orientado hacia los servicios de asistencia técnica, desarrollo de capacidades y gestión de proyectos productivos, con un diseño que consiste principalmente en la prestación de servicios privados financiados por el Estado para la población de pequeños y medianos productores.

Algunas de las principales debilidades del modelo actual y que implican una serie de retos en materia de diseño e implementación del extensionismo son las siguientes:

1. En términos de la implementación, la articulación institucional ha sido débil, en gran parte porque existe confusión de los roles que tienen los actores de gobierno en aspectos de planeación y seguimiento metodológico.
2. Si bien se cuenta con una estructura territorial importante que apoya la acción diferenciada territorial y sectorialmente, no está definida de manera precisa una institución que tenga el papel de articulador y rector de la política de extensión rural y los esfuerzos se dispersan y derivan en una baja calidad del presupuesto.
3. La falta de articulación ha hecho que los PSPs ejerzan sus funciones más por fuera que dentro de un sistema institucional de innovación y extensión rural nacional, lo cual deriva en una evidente subutilización de las capacidades existentes en el contexto rural.
4. El modelo ha transformado a los PSPs en actores de interfase de proyectos, al apoyar a los pequeños productores para el acceso a los instrumentos de política, minimizando su capacidad de innovación, desarrollo de capacidades y asistencia técnica. Consecuencia de todo esto es la atención individualizada de productores, lo que frena la construcción de relaciones sistémicas que enriquece la red de extensionistas. Además, este esquema está también sustentado en las Reglas de Operación.
5. Existen problemas asociados al "hábitat laboral" de los extensionistas en materia de las contrataciones y las continuidades de los técnicos quienes no son contratados de manera oportuna; en los hechos trabajan en promedio 8.1 meses del año.

6. Es necesaria la capacitación continua y alineada a las necesidades territoriales para generar capacidades en los propios técnicos para desempeñar sus funciones.
7. El esquema atiende a productores individuales, no tiene un énfasis en la organización y asociatividad productiva en los territorios.
8. Uno de los grandes retos de los modelos de extensión se encuentra en generar capacidades de educación e inclusión financiera y asociatividad para la producción, que permitan a los pequeños productores el acceso a financiamiento y modelos de ahorro.
9. Baja cobertura para lograr incrementos sustantivos en la productividad del conjunto de más de 4 millones 331 mil UER de los estratos E1, E2 y E3.
10. Poca incidencia para implementar innovaciones en los territorios y las cadenas que atienden, dadas las características de los territorios y la falta de plataformas territoriales de innovación.
11. Es necesario impulsar una política pública integral y transversal de innovación, investigación y desarrollo tecnológico aplicados.

## ANEXO 2: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE EXTENSIONISMO, PROMOCIÓN Y ORGANIZACIÓN RURAL

En este capítulo documentamos experiencias internacionales de diversas formas de organización de modelos de extensión y asistencia técnica. Revisamos experiencias de países latinoamericanos con niveles de desarrollo similares al de México donde modelos de extensión con amplia participación estatal en las décadas de los 70s y 80s fueron seguidos de una descentralización de los servicios de extensión y asistencia técnica bajo una lógica de mercado. También analizamos la experiencia del modelo de extensión de los Estados Unidos, con características muy peculiares que mezclan la participación del gobierno federal a través del Ministerio de Agricultura, agentes privados prestadores de servicio, financiamiento directo y competitivo, vinculación universitaria y soluciones específicas para contextos locales. Por otro lado, también se documentan dos experiencias asiáticas, de China e India, con sistemas económicos muy distintos al mexicano, pero con estructuras e instituciones rurales y agrarias parecidas a las que subsisten en algunos lugares de México.

### China

China cuenta con el sistema público de extensionismo agrícola (SPEA) más grande del mundo. Desde 1980, la producción de grano en China se incrementó cuatro veces y ha llegado a alcanzar 500 millones toneladas anuales (Kaegi, 2015). Desde mediados de los 80s, el SPEA logró establecer oficinas en casi todos los condados y pueblos del territorio chino, incluso en las áreas más remotas, logrando llevar asistencia técnica y asesoría de alta calidad (Hu *et al.*, 2012). A finales de los años 80s, este sistema empleaba a más de un millón de extensionistas (Hu, *et al.*, 2012) y más del 70% de ellos habían egresado de escuelas técnicas o universidades. Hacia finales del año 2000, 58.1% de los extensionistas estaban adscritos al nivel municipal de gobierno y 34.8% al nivel condado, garantizando accesibilidad a sus servicios.

Si bien, el sistema público de extensionismo sigue siendo el eje principal del extensionismo en China, durante los últimos años ha existido un creciente involucramiento por parte de empresas privadas, organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil, cooperativas de campesinos y el desarrollo de asociaciones público-privadas. Actualmente, el sistema de extensionismo en China está ubicado dentro del Ministerio de Agricultura y opera a nivel nacional (National Agricultural Technology Extension Service Center, NATESC), así como en cada provincia, condado y municipio del país a través de oficinas (ATESCs) (Kaegi, 2015). Las ATESCs tienen como principal función proveer de servicios de extensionismo a los campesinos, sin embargo, debido a las reformas comercial y de descentralización, esto ha cambiado y se han ido convirtiendo en agentes de ventas para compañías proveedoras de insumos para la agricultura, principalmente fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas. El rápido crecimiento de las oficinas de extensionismo en China entre 1980 y 1990 se tradujo en una sobrecarga financiera para los gobiernos locales; esto condujo a una serie de reformas encaminadas a la descentralización y a la economía de mercado. A través de estas reformas, el gobierno chino busca incentivar que las ATESCs avancen hacia el autofinanciamiento. Lo anterior se acompañó con la reclasificación de las ATESCs en tres tipos distintos: aquellas financiadas completamente por fondos públicos, aquellas con financiamiento mixto público-privado y aquellas autofinanciadas completamente. De tal forma que para poder financiar las ATESCs el gobierno chino ha implementado las siguientes estrategias: (i) permitiéndoles establecer contratos con empresas proveedoras de insumos y establecer acuerdos de repartición de utilidades entre extensionistas, compañías y campesinos, y (ii) promoviendo la cooperación entre empresas proveedoras de insumos y las ATESCs, permitiéndole a las primeras vender sus productos al interior de las oficinas públicas de extensionismo. Lo anterior ha promovido que los extensionistas dediquen cada vez más tiempo a actividades comerciales para vender productos de empresas que a dar servicios de asesoría a campesinos (Hu, *et al.*, 2012). A su vez ha habido un aumento creciente de la producción a costa de un uso exagerado de fertilizantes. China es uno de los países con mayor uso de fertilizantes químicos por hectárea (Kaegi, 2015), aunque se ha encontrado

que con la correcta guía y capacitación se puede reducir el uso de los mismos hasta en un 20% (Jia, *et al.*, 2014).

Otros esquemas de participación del sector privado en el sistema de extensionismo son: (i) el programa “Dragon Head Companies”, que apoya directamente a compañías registradas en dicho programa y que se dedican a dar asesoría técnica, proveer insumos a cooperativas campesinas y ayudar en la venta de su producción, lo que, junto con un nuevo marco legal para las cooperativas, ha generado la multiplicación de cooperativas en los últimos años. (ii) Empresas privadas que proveen servicios o insumos como el grupo Dai Bei Nong que cuenta con 9,600 extensionistas privados. O grandes transnacionales que invierten en investigación y extensionismo como Nestlé que capacitó a más de 17 mil productores de leche y construyó, junto con la provincia de Shuancheng, el centro de investigación de productos lácteos más grande de China. Hizo algo similar con la producción del café en la provincia de Yunnan, donde capacitan de forma gratuita a productores. Este tipo de inversiones han sido criticadas por contribuir a la creación de oligopolios a favor de Nestlé. (iii) Asociaciones público-privadas como Syngenta/Crop Life, que tienen como objetivo asesorar al NATEC y las ATEC sobre el uso correcto de pesticidas, fertilizantes y distintos agroquímicos, y (iv) si bien en China no hay OSC's dedicadas propiamente al extensionismo, y en general la existencia de las mismas es muy limitada, hay algunas que de forma tangencial ayudan a comunidades rurales con capacitación.

Como se mencionó anteriormente, uno de los efectos de las reformas de descentralización y apertura comercial del sistema de extensionismo en China tiene que ver con el cambio de los incentivos para los extensionistas. Actualmente el incentivo principal para los trabajadores del sistema público son los ingresos extra que reciben por vender insumos producidos por empresas privadas, lo cual ha sido señalado como posible conflicto de intereses y ha contribuido al uso desmedido de fertilizantes químicos. Sin embargo, existen en China otras experiencias con incentivos menos perversos que contribuyen a la mejor aplicación del extensionismo. Un caso particular de esto es la Fuerza Especial de Extensionismo Agrícola de China (FEEAC), un programa de extensionismo desarrollado entre el Ministerio de Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que introdujo esquemas de ganancias compartidas entre empresas, extensionistas y campesinos, además de promover la entrada a mercados más amplios. Desde su creación, este programa se ha ido ampliando y actualmente beneficia al 60% de la población rural; es ampliamente reconocido por su éxito. Los extensionistas que forman parte de la FEEAC normalmente provienen del sistema público de extensionismo.

La investigación y la innovación agrícolas provienen, por lo general, de vínculos entre universidades, centros de investigación privados (por ejemplo, Nestlé) y el sistema público de extensionismo. La realidad es que la calidad de los servicios de asesoría varía entre regiones, dependiendo de las capacidades institucionales del extensionismo en cada una de ellas. Los incentivos económicos por sí solos no tienen éxito en aquellas regiones donde los extensionistas invierten mucho tiempo en tareas administrativas o sufren de sobrecarga de trabajo por tener que atender otros programas.

Si bien las Dragon Head Companies han ido en crecimiento y tenido éxito en proveer de insumos y tecnología al campo, este modelo ha sido criticado por las condiciones en que se dan los contratos entre las empresas Dragon Head y los campesinos, quienes suelen quedar en desventaja. Debido a su mayor dependencia del capital suministrado por la empresa, los insumos y el acceso al mercado, los agricultores más pobres son vulnerables al control y explotación (Zhang, 2012). Así, el modelo Dragon Head no promueve la organización y empoderamiento de los campesinos, sino su dependencia a estas empresas, las cuales se ven altamente beneficiadas pues no solo adquieren el acceso a la tierra a través de los contratos con los campesinos, sino que también terminan controlando toda la cadena de producción.

## India

India es un país con 119 millones de campesinos y solamente 40% afirma haber recibido alguna vez algún tipo de información sobre agricultura. El sistema público de extensionismo en India solo cubre a 6% de los campesinos, por lo que ha sido necesario crear un sistema de extensionismo plural, que contempla una amplia participación de empresas privadas proveedoras de insumos para la agricultura, campesinos con experiencia que ofrecen servicios de extensión, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil. De éstos, las empresas privadas y los campesinos con experiencia son los que atienden a la mayor cantidad de campesinos que reciben extensión (Kaegi, 2015). El sistema público de extensionismo está bajo la administración del Departamento de Agricultura y está presente a niveles nacional, estatal, distrital y de “bloque” (los bloques son subdivisiones de distritos, que consisten en conglomerados de comunidades). Tanto la administración como el financiamiento de las oficinas estatales del Departamento de Agricultura son facultades de los estados, por lo que existe una amplia variación en el número de extensionistas públicos per cápita entre los estados indios (1:300 in Kerala, 1:2,000 in Rajasthan), así como en su formación (solo uno de cada cinco se han graduado de la universidad) (Sulaiman y Holt, 2002). Debido a esto, se han llevado a cabo esfuerzos para disminuir estas diferencias, entre ellas la creación de la ATMA, una agencia de coordinación de oficinas distritales del sistema de extensionismo público que tiene como objetivo coordinar a distintos actores: trabajadores de las oficinas distritales, extensionistas, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil para determinar cuáles son las prioridades de investigación y extensión en distintas regiones y elabora con ellos planes de acción. Actualmente es financiada 90% por gobierno nacional y 10% con dinero de los estados.

La investigación en India se lleva a cabo principalmente a través del Indian Council for Agricultural Research (ICAR), que es administrado por el Departamento de Agricultura y tiene el objetivo de promover la investigación, así como las relaciones entre investigación y extensionismo. Tiene dos iniciativas principales; por un lado las Krishi Vigyan Kendras (KVK), que funcionan como enlaces entre la investigación y la extensión, y son financiadas por universidades, el ICAR, OSCs y la oficina estatal del Departamento de Agricultura. Sus resultados varían de región a región. Por otra parte, están los centros agrícolas de tecnología e información, fundados por el ICAR que tienen el objetivo de enlazar la investigación con el extensionismo. Normalmente cumplen la función de permitir que la investigación y tecnología de las universidades agrícolas estatales sean probadas en campo y conocidas por los extensionistas. La generación de capacidades para los extensionistas se da a niveles nacional, regional y estatal. A nivel nacional, el Instituto Nacional para la Gestión del Extensionismo Agrícola (INAGEA); a nivel regional existen cuatro institutos de educación extensionista, y a nivel estatal, los Institutos Estatales para la Gestión y Capacitación del Extensionismo Agrícola. Los primeros dos están dirigidos a profesionales del extensionismo y los estatales se enfocan a extensionistas de nivel medio o bajo.

Como se mencionó anteriormente, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil forman parte fundamental del sistema de extensionismo en la India. Debido al limitado alcance del sistema público, se ha promovido la participación de empresas proveedoras de insumos, las cuales ofrecen servicios de distintos tipos a los campesinos, desde asesoría, provisión de fertilizantes y semillas (cuyo uso ha elevado la producción) y apoyo para comercialización de sus productos. En India los campesinos están dispuestos a pagar por este tipo de servicios. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil cumplen una labor importante, debido a que la principal forma de adquirir capacitación es a través de otros campesinos más avanzados; las organizaciones formadas por campesinos y los grupos de autoayuda, han sido muy útiles para garantizar acceso a este tipo de información, aparte de que ayudan a crear economías de escala entre campesinos y a reducir las cadenas de valor (Glendenning *et al.*, 2010).

Un desarrollo interesante que se ha dado a través de las organizaciones de la sociedad civil para suplir la falta de acceso a información y asistencia técnica en el campo es el desarrollo de aplicaciones digitales para celulares y computadoras. Si bien todavía es limitado, el acceso a celulares por parte de las poblaciones más pobres o remotas ha ido en crecimiento, de tal forma que varias organizaciones con y sin fines de lucro han optado por invertir en el desarrollo de este tipo de aplicaciones con el afán de brindar información relevante a los campesinos. El rango de utilización de estas aplicaciones va desde el envío de información sobre el tiempo y los precios de los mercados de productos agrícolas a través de mensajería SMS, hasta

videos digitales sobre técnicas para la agricultura, asistencia técnica vía mensajes de voz o vía llamada telefónica. Organizaciones como Digital Green (de Bill y Miranda Gates) han extendido una plataforma digital sin ánimo de lucro que pone a disposición de los campesinos más de 1,200 videos- Hasta el año 2015 esta plataforma contaba con 42 mil usuarios. Por otra parte, IFFCO Kisan Sanchar Limited, una compañía comercial, ha logrado llevar un sistema integral de asesoría técnica vía telefónica (las 24 horas), aplicación móvil y mensajes de voz a más de 4 millones de usuarios (con altos índices de aprobación entre ellos). Pone a su disposición información relevante día a día. Finalmente, existe también un servicio público de banco de llamadas (Kisan Call Centres) que brinda información a productores en más de 20 lenguas distintas.

## Estados Unidos

En la actualidad, la investigación agrícola pública a nivel federal está a cargo del Departamento de Agricultura (USDA) y del Sistema de Estaciones Experimentales Agrícolas Estatales (SAES). La extensión es conducida también por empresas privadas y programas públicos de extensionismo. A nivel federal la investigación del USDA se organiza en tres grandes áreas. La investigación intramuros está a cargo del Servicio de Investigación Agrícola (RAS), del Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas y del Servicio de Investigación Económica (ERS). La investigación y extensión extramuros están a cargo del Instituto Nacional para la Alimentación y la Agricultura (NIFA), que es el vínculo con el sistema de universidades con dotación de tierra; el Sistema Estatal de Estaciones Experimentales (SAES); el Sistema de Extensión Cooperativa (CES), y las escuelas de forestería y veterinaria. La política y estrategia se coordina en la Subsecretaría para la Investigación, Educación y Economía, que es encabezada por el Científico en Jefe del USDA. El sistema de universidades con dotación de tierras no es realmente un sistema en estricto sentido pues cada institución opera de manera independiente, no comparten programas de investigación (salvo por colaboraciones en proyectos e iniciativas bien definidos) y compiten de hecho entre sí (Martin, 2001).

El NIFA distribuye los fondos federales de investigación y extensión de dos formas distintas. Una es mediante una fórmula conocida por las instituciones que tienen derecho a fondos y que considera, entre otras cosas, la proporción de población rural de cada estado. Los fondos de fórmula requieren de un empate de fondos por parte de los estados. La otra forma de provisión de fondos, instituida en 1977, es a través de asignaciones competitivas o *grants* que pasan a través de una revisión de pares para seleccionar a los proyectos de mayor calidad.

Los fondos competitivos fomentan el desarrollo de proyectos de investigación de ciencia básica y alcanzan instituciones que quedan excluidas por las fórmulas para asignar fondos a universidades con dotación de tierra. Las instituciones con los mejores programas en biología y ciencias agrícolas son relativamente más exitosas en acceder a estos fondos. Por otro lado, los fondos de fórmula permiten un flujo de ingresos sostenido y con certidumbre por lo que permiten fondear proyectos más riesgosos o de más larga maduración. Aproximadamente el 68% de los recursos para investigación y desarrollo provienen de fondos privados, el 21% de fondos federales y el resto de recursos estatales (CRS, 2016).

La extensión se concibe como educación y capacitación para adultos sobre los procesos de decisión en la agricultura, la administración de la unidad de producción familiar, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo económico comunitario. La extensión incluye también actividades dirigidas a niños y adolescentes. Dependiendo del estado, por lo general el extensionista tiene un título de nivel licenciatura o maestría y ocasionalmente tiene doctorado. Su tarea no es generar investigación original sino interpretar información científica, regulatoria, de política y de indicadores de mercado para hacerla accesible a los agricultores. Por otro lado, los científicos agrícolas tienen generalmente grados de doctor (Jin y Huffman, 2016). En el sistema de extensión hay dos tipos de profesionales principales: educadores localizados en las comunidades, y que formalmente son personal de las universidades, y especialistas de extensión, que despachan en las universidades y que generan la ciencia aplicada que es diseminada por los educadores (Prokopy *et al.*, 2015).

Del modelo de investigación y extensión estadounidense vale la pena rescatar la vinculación de las universidades estatales a niveles local y regional. Los programas de extensión se adaptan a las condiciones agroecológicas y las necesidades socioeconómicas de los clientes. Es de desatacar que incluso en Estados Unidos los altos retornos son un indicativo de una inversión subóptima, pero los productores sí internalizan, al menos parcialmente, los beneficios y están dispuestos a pagar por los servicios de extensión. En países en desarrollo, los productores muchas veces no han constatado los beneficios de las tecnologías difundidas y los sistemas de extensionismo dependen en buena medida del subsidio estatal. A diferencia de Estados Unidos, en los países en desarrollo las tecnologías e información se generan en institutos centralizados o empresas privadas, en donde los incentivos para los investigadores no están alineados con los de los productores con quienes deberían de estar en contacto.

## Brasil

En Brasil, los servicios de asistencia técnica fueron institucionalizados inicialmente como una mezcla de servicios privados y paraestatales en la década de 1940. Después de una etapa de intensa participación estatal durante los 70s y 80s, en los 90s se redujo de forma considerable el financiamiento público para asistencia técnica y extensionismo. (De Medeiros y Freire, 2007). Esto dejó fragmentados los servicios de extensionismo a nivel estatal.

La participación del sector público en el sistema de extensión se revitalizó a partir del 2004. Hoy en día, el sistema articula los niveles federal, estatal y municipal. A nivel federal, la política de extensionismo se rige por la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER), a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario, que ha promovido una orientación agroecológica (Disesel y Miná Dias, 2016). Cada uno de los 27 estados tiene una agencia con capacidad para establecer su propia política de desarrollo rural, con una mezcla de recursos federales, estatales y municipales. Cada estado tiene también su propia agencia de extensión.

La PNATER se planeó para ser multicéntrica y articular sus principios como resultado de un proceso democrático y participativo a través de consultas entre los gobiernos, organizaciones sociales y proveedores de servicios técnicos y de extensión, buscando la sustentabilidad ambiental y la inclusión de actores que fueron excluidos en los modelos de desarrollo agrícola previos (Diniz *et al.*, 2015). Un elemento clave en el diseño de la política es que desde el gobierno federal participaron los ministerios de Agricultura y de Desarrollo Agrario, y representantes de los productores de todos tamaños. En la práctica, los objetivos de los grupos de interés se vieron encontrados, resultando en una debilidad institucional relativa del Ministerio de Desarrollo Agrario (que atiende a los productores de menor escala), que restringió la articulación de agendas sociales y ambientales para una transición agroecológica.

Bajo la PNATER se creó Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), con el objetivo de comunicar conocimiento y facilitar la introducción de nuevas tecnologías para la producción agrícola y mejorar el ingreso de las familias rurales. La extensión de ATER también buscó facilitar el desarrollo rural sustentable a través de acciones colectivas e inclusión social. Los servicios de asistencia técnica atienden a los pequeños productores de escala familiar pero también a los productores medianos y grandes y a los productores urbanos. La asistencia técnica provee no solo la transmisión de tecnologías, sino también la asesoría en materia de análisis de precios y administración de la empresa, técnicas de producción sustentables y uso sustentable de recursos naturales. La implementación del ATER recayó sobre todo en organizaciones del sector social y privado, que se involucraron en tareas de asistencia técnica y recibieron fondos federales para proveer asistencia técnica a productores pequeños y medianos. La implementación no pudo aprovechar a las organizaciones de extensión de los gobiernos estatales, pues éstas estaban demasiado fragmentadas, aunque hubiera permitido una mayor cobertura geográfica. Los grandes productores (más de 500 hectáreas) son atendidos principalmente por empresas privadas (Sette y Ekboir, 2013). De acuerdo con estos mismos autores, las universidades desempeñan un papel menor en la extensión agrícola del país.

Dos lecciones principales derivamos de la planeación de la PNATER y la implementación del ATER. La primera, respecto de la orientación de una política participativa que tome en cuenta el ambiente y las necesidades locales, la negociación con los grandes capitalistas agrícolas será necesariamente asimétrica. Segundo, ante la fragmentación de las organizaciones de extensión de los estados, las organizaciones de la sociedad civil y privadas pueden proveer un canal para la prestación de servicios de extensión.

## Chile

El modelo de extensión de Chile fue uno de los que más temprano abrieron las puertas a la participación del sector privado en Latinoamérica. En 1978 los servicios de extensión fueron privatizados y el Estado participó de manera mínima, en ocasiones proveyendo subsidios para la contratación de servicios de extensión a empresas privadas. Este sistema fracasó en parte porque la liberalización no incrementó la oferta de extensión (Berdegué y Marchant, 2002). A esta época de plena liberalización siguió una con mayor participación del Estado en términos de diseño de política pero operada principalmente por empresas privadas.

Actualmente, la extensión para la agricultura familiar en Chile es conducida por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura. El INDAP atiende a productores de todos tamaños a través de un conjunto de programas que incluyen asistencia técnica, inclusión para grupos vulnerables como mujeres e indígenas y asesoría para la comercialización, entre otros. Bajo el esquema actual, el objetivo de la extensión no es solo incrementar la eficiencia en la producción y mejorar los ingresos de los productores, sino también contribuir a la construcción de capital social para hacer sostenibles las acciones de desarrollo. Se contempla que los extensionistas sean capaces de “exponer temas de su especialidad y de trabajar en actividades de educación y capacitación, pasando por integrar equipos interdisciplinarios; articularse con organismos, instituciones y empresas del sector público y privado; asesorar a productores; formar y coordinar grupos para resolver problemas técnicos y/o comunitarios o elaborar proyectos de desarrollo rural, entre otras (INDAP, 2018)”.

El INDAP provee asistencia a través de 21 programas agregados en tres categorías: desarrollo de recursos productivos, desarrollo de capital humano y facilitación de acceso a mercados. El INDAP cuenta con un directorio de extensionistas y consultores para que los usuarios finales tengan acceso a sus antecedentes. Este instituto también sistematiza información de investigación, manuales, vídeos y materiales educativos que pone gratuitamente a disposición de los extensionistas y público en general. Los beneficiarios seleccionan de entre los promotores registrados ante el INDAP y reciben los fondos para pagar por los servicios prestados. El INDAP capacita directamente a los promotores seleccionados bajo el programa de Servicio de Asesoría Técnica y el Programa de Desarrollo Local. Existen cientos de empresas y consultores privados que proveen los servicios de extensión y asesoría, la mayoría operando bajo contratos con el INDAP. Empresas privadas de semillas, maquinaria y otros insumos ofrecen también servicios de extensión y asesoría como parte de sus estrategias para la adopción de sus productos.

La investigación agrícola la realiza primordialmente el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), jurídicamente una corporación de derecho privado, financiado con fondos del Ministerio de Agricultura, a través proyectos concursables de investigación, transferencia tecnológica y extensión, así como de convenios y venta de productos tecnológicos. El INIA provee además servicios de extensión para productos particulares. Las universidades también participan en el mercado de extensión y compiten por contratos de servicios, a la vez que ofrecen programas especializados en ciencias agropecuarias.

Una lección importante es que el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica para la pequeña agricultura no siempre se acompaña de la disposición de cofinanciamiento por parte de los productores, lo que acaba limitando su adopción. La experiencia de liberalización también muestra que los extensionistas entrenados bajo el modelo privado no necesariamente responden de manera más eficiente a las necesidades de los productores locales (Ardila, 2010).

## Colombia

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), fundado en 1962, integró hasta los años 80s los servicios de investigación, transferencia de tecnología y extensión y sanidad agropecuaria. En 1987, comenzó un proceso de descentralización durante el cual el ICA fue sometido a una reestructuración para delegar las atribuciones de extensión a los municipios. Se crearon entonces las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (UMATA), encargadas de la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños y medianos productores (Ardila, 2010). En 1993 se crearon los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR) con el objetivo de planificar las actividades rurales del municipio.

Actualmente, la política de asistencia técnica se diseña a nivel federal en el Ministerio de Agricultura, pero son los departamentos en coordinación con los municipios quienes están encargados de la prestación de los servicios. Los municipios son los últimos responsables de contratar los servicios de extensión, ya sea a través de los UMATA o a través de empresas privadas. En la práctica, las empresas productoras de insumos y los gremios de productores realizan una importante labor de extensión y capacitación.

La investigación la realiza primordialmente la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), que tiene como objetivo generar conocimiento científico y tecnologías a partir de actividades. El CORPOICA administra las Escuelas de formación de investigadores y capacitación en agricultura tropical (EFICAT), que ofrecen programas de licenciatura y posgrado en áreas científicas y tecnológicas relacionadas con la agroclimatología tropical.

## Lecciones para México

México comparte con casi todos los países de América Latina trayectorias similares en la instalación y posterior desmantelamiento de sus sistemas de extensión. Los gobiernos de México y de otras naciones de Latinoamérica acompañaron la época conocida como la Revolución Verde con la creación y fortalecimiento de sus sistemas de extensión con gran participación estatal y con políticas centralizadas basadas en el incremento de la productividad. Durante la década de 1980, la región se caracterizó por una alta inestabilidad macroeconómica que derivó en una serie de reformas económicas que incluyeron el desmantelamiento de muchas de las actividades productivas y de fomento del Estado, incluyendo las actividades de extensión y asistencia técnica.

Las experiencias de repliegue del Estado en la extensión agrícola son diversas. El resultado es una organización de los sistemas actuales muy heterogénea en la región, donde algunos gobiernos han intentado retomar presencia en estas actividades, bajo marcos institucionales muy diversos. En la actualidad, la estructura del mercado y el marco institucional hacen que el modelo de extensión de México sea más cercano al de Chile que al de Brasil. Los modelos de México y Chile dependen fundamentalmente de los servicios prestados por profesionales y empresas privadas y el Estado compensa a los productores para el pago de estos servicios.

El modelo actual de extensión en México sufre tres problemas principales: (1) la falta de coordinación intersectorial e interinstitucional, que provoca la dispersión de esfuerzos y duplicidad de funciones; (2) la asistencia individual a cada productor que ignora y se contrapone con las formas de organización formal e informal de las localidades, y (3) la carencia de innovaciones tecnológicas y de conocimiento apropiado para las particularidades locales. A continuación, organizamos las conclusiones desprendidas de las experiencias internacionales que permiten identificar algunos aspectos de las formas de organización de sistemas de extensión que pueden ser adaptados en el caso de México para revertir dichas dificultades.

La experiencia mexicana confirma que una iniciativa está condenada al fracaso cuando depende de una coordinación intersecretarial en la cual los incentivos para las entidades gubernamentales no están alineados. Las experiencias de Brasil e India, en las que varios ministerios tienen injerencia sobre un mismo

territorio o varios órdenes de gobierno ejercen autoridad sobre la política de asistencia técnica a nivel local, nos permiten inferir que una propuesta de un nuevo modelo en México debe librar este obstáculo. Una forma es crear incentivos de coordinación interinstitucional, lo cual genera un arreglo frágil y no totalmente libre de discrecionalidad por parte de los actores involucrados. Otra opción es la instalación de un sistema cuya estructura financiera sea propia y cuya operación sea coordinada por un organismo con la facultad de fijar la política de extensión intersecretarial.

Los incentivos generados por la política productiva en general y, en particular, por la forma de operación de los servicios de extensión y asistencia técnica se basan en la demanda y en la entrega a través de la “ventanilla”. Ello genera que los recursos se concentren sobre todo en aquellos productores con mayor extensión de tierra. Esto supone que solo cierto tipo de productores internalizan, al menos parcialmente, los beneficios de la asistencia técnica y están dispuestos a pagar los costos asociados.

Los modelos de Estados Unidos y de Chile son ejemplos de sistemas de extensión que dependen en su mayoría prestadores de servicios privados. El caso chileno muestra que no siempre el mercado logra proveer los servicios de asistencia en cantidades suficientes y de calidad adecuada. En Estados Unidos, en cambio, la adopción individual responde tanto a la internalización de beneficios privados como a la intervención estatal. Además, la industria provee también servicios de asistencia que acompañan la compra de insumos y tecnologías.

Los modelos de China e India, con sistemas de extensionismo público más robustos y esquemas diversos para la participación de empresas privadas, nos pueden dejar algunas lecciones valiosas. Por ejemplo, en lo que se refiere a los incentivos económicos para campesinos y extensionistas, el sistema de la Fuerza Especial de Extensionismo Agrícola de China (PNUD y Ministerio de Agricultura) ha sido exitoso en crear un esquema de utilidades compartidas entre las agencias de extensionismo, los extensionistas y los campesinos, de tal forma que la productividad se incrementó, así como los beneficios para las distintas partes, por ello este ha sido uno de los programas más reconocidos en China y ha experimentado distintas fases de crecimiento desde que se originó. Para el caso mexicano también puede resultar particularmente interesante la experiencia de la India con el desarrollo de bancos de llamadas y aplicaciones móviles para dotar de mayor alcance al sistema de extensionismo. De acuerdo con INEGI, actualmente la penetración de teléfonos inteligentes es superior al 80% de la población, por lo que valdría la pena explorar la posibilidad de brindar información relevante y asistencia técnica a través de esta tecnología, ya sea mediante el sistema público o incentivar Organizaciones de la Sociedad Civil con este enfoque.

Es necesario que una propuesta de sistema de extensión no solo promueva que individuos se beneficien de los servicios de asistencia que se proveen, sino también que las capacidades y la instituciones formales e informales de las comunidades fortalezcan el potencial de los proyectos emprendidos, la transmisión de conocimiento y el acercamiento de todos los miembros de la comunidad a las diversas instancias de gobierno para acceder a programas de desarrollo productivo y/o social. Al mismo tiempo, es importante evitar los efectos negativos de la incorporación de empresas privadas en el extensionismo que han tenido como objetivo principal, y casi único, el aumento acelerado de la producción haciendo uso desmedido de agroquímicos, y que establecen contratos precarios que, en lugar de empoderar a campesinos y comunidades, acaban generando una relación de dependencia de los servicios provistos por las empresas.

Por último, la carencia de soluciones adecuadas que respondan a los contextos locales impone un reto para la organización de un sistema de extensión en el que coexista la flexibilidad de adaptación de estrategias para comunidades en particular y la coordinación y monitoreo necesarios para implementar y dar seguimiento a intervenciones a escala nacional. Se requiere también la vinculación de los centros de generación de tecnologías y conocimiento con las realidades locales no solo a través de contratos de prestación de servicios. El caso de Estados Unidos con el sistema de universidades con dotación de tierra, es ejemplar. Las universidades reciben fondos públicos etiquetados para la investigación y el desarrollo de tecnología que benefician a los productores de las regiones y promuevan el desarrollo rural, a la vez que mecanismos de competencia por fondos permiten el desarrollo de ciencia dura con impactos nacionales e internacionales.

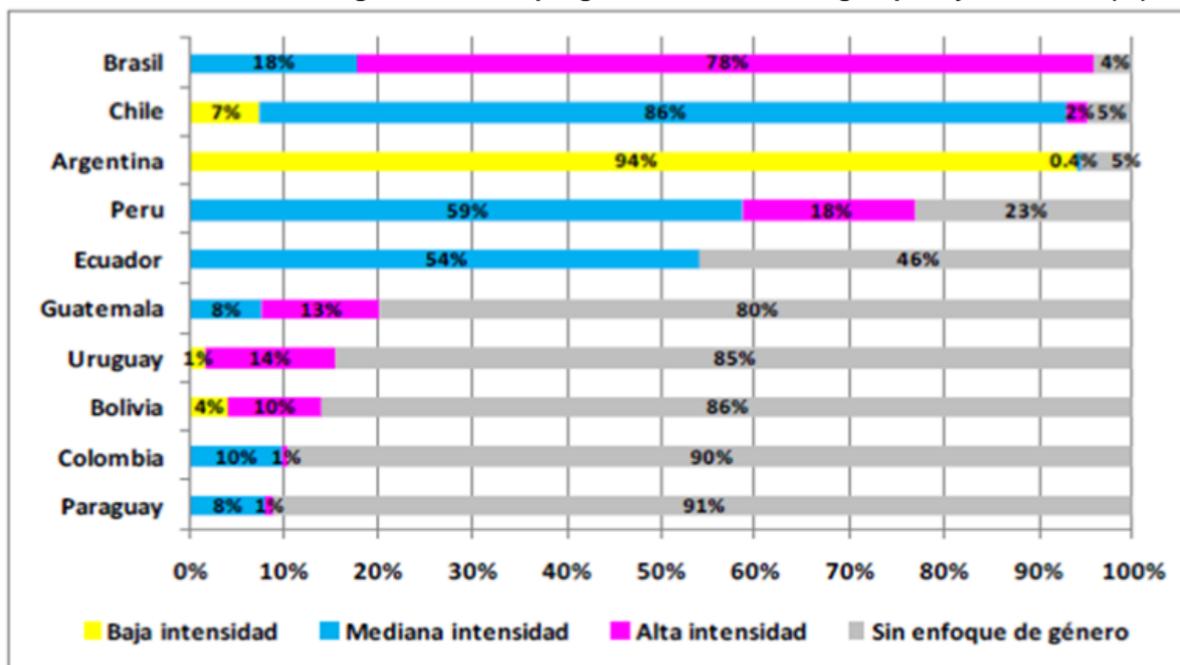
El resto de modelos latinoamericanos tiene como debilidad, parecida a la de México, la escasa alineación de los incentivos para la generación de conocimiento, la capacitación de los prestadores de servicios de asistencia técnica y el desarrollo de soluciones para problemas locales. Algo similar sucede en India, donde no existen mecanismos institucionales que garanticen retroalimentación entre los centros de investigación, universidades, campesinos y extensionistas, de tal forma que muchas veces la formación recibida por los extensionistas no es sensible a las necesidades locales. Además, la educación para extensionistas, al ser competencia de cada estado, genera diferencias importantes en la calidad de la capacitación provista entre estados.

China ha sido particularmente exitosa en garantizar que la mayoría de los extensionistas cuenten con estudios universitarios en temas agrícolas. El caso de la Universidad Agrícola de Beijing es particularmente interesante, pues se crearon departamentos especializados en la innovación tecnológica, el extensionismo y la educación continua, con énfasis en la práctica, de tal forma que ha tenido aplicación real en el ámbito rural. Por otra parte, las asociaciones público-privadas, tales como la desarrollada con Nestlé, también han servido para dar educación universitaria y continua a extensionistas. Una propuesta de un nuevo modelo de extensión para México debe inducir a los profesionales al mejoramiento constante de sus capacidades a través de un sistema de incentivos monetarios y no monetarios para la capacitación, el establecimiento de una estructura de promociones que recompense el esfuerzo y un sistema de evaluación que contemple la alineación de las soluciones ofrecidas con las necesidades locales.

## **Breve panorámica de los programas de ATER y su incorporación del enfoque de género en América Latina y el Caribe**

Del análisis de 91 programas en 12 países de América Latina y el Caribe realizado por Saa *et al.* (2014), el 56% (51 programas) incorpora en algún grado la variable de género, mientras que en el 44% restante (40 programas) no existen las evidencias que permitan sostener esta condición. Se observa además que el 15% de estos programas califican como de baja intensidad en la incorporación del enfoque de género, un 23% de mediana intensidad y un 18% son programas con una alta intensidad de enfoque de género. El gráfico a continuación describe el grado de inclusión del enfoque de género según país estudiado y según el porcentaje de cobertura que tienen los programas según intensidad de la variable. Sin duda, Brasil va a la vanguardia dentro de los países de la región, con un 78% de cobertura de programas con alta intensidad.

### Inclusión de la variable género en los programas de ATER, según país y cobertura (%)



Fuente: Saa, C., Namdar-Irani, M., & Jara, V. (2014). Mujer Productora y aAsistencia Técnica en América Latina y el Caribe. Qualitas Agroconsultores.

Cuando se analizan los programas según el tipo de organización que los impulsa, el análisis muestra que es la cooperación internacional la que impulsa con mayor fuerza la inclusión del enfoque de género, donde el 70% de los programas estudiados incluyen la variable género. Luego le sigue el sector público, donde el 55% del total de programas financiados la incluye, y finalmente, solo el 25% de los programas impulsados por la sociedad civil incluyen el enfoque de género. Sin embargo, al analizar la intensidad en la incorporación del enfoque de género, se observa que si bien la sociedad civil impulsa una menor proporción de programas con enfoque de género en relación con los otros dos sectores analizados, cuando empuja programas de este tipo, lo hace directamente con iniciativas con alta intensidad de inclusión de la variable y con coberturas no despreciables en relación con su población objetivo. La totalidad de las iniciativas impulsadas por la sociedad civil son altas en intensidad.

### Análisis de Buenas prácticas en los programas de ATER exitosos en la incorporación del enfoque de género (EG)

A continuación, se enlista una serie de buenas prácticas encontradas del análisis de Costa (2017, p. 23):

- Priorización de la asistencia técnica en actividades productivas y otras iniciativas pertinentes identificadas y/o ya utilizadas por mujeres, y que a su vez incorporan elementos de la cultura local.
- Promoción de los derechos civiles de las mujeres, con la ayuda para obtener documentos de identidad como una de sus manifestaciones.
- Facilitación de la reducción de la carga de trabajo de las mujeres rurales.
- Incremento y desarrollo de las capacidades y liderazgo de las mujeres.
- Fomento e incentivo a la organización social de las mujeres a través de la formación de asociaciones.
- Elaboración de un documento orientador para la incorporación de la temática de género en el programa.
- Formación de una red de intercambio de saberes y experiencias entre mujeres rurales.
- Aplicación de metodologías horizontales de ATER, tales como “aprender haciendo” y “campesino a campesino”.

- Uso de la tecnología para la difusión de prácticas (como YouTube), junto con elevación del conocimiento y acceso tecnológico para la población campesina.
- Contratación de una persona responsable de hacer transversal el enfoque de género en las acciones emprendidas por el proyecto.
- Reuniones en horarios y locales adecuados para las mujeres.
- Aplicación de herramientas como Diagnóstico Rápido Participativo y planificación a partir de una perspectiva participativa y de género.
- Capacitación en género de las familias y organizaciones beneficiarias.
- Implementación de tecnologías ahorrativas de tiempo en el ámbito reproductivo y productivo/comercial/organizativo, que liberen mano de obra femenina.
- Monitoreo de los objetivos y metas, con datos desglosados por sexo.
- Realización de asistencia técnica grupal e individual.
- Formación de oferta técnica local en la estrategia de género.
- Equipos de trabajo formados mayoritariamente por mujeres o, por lo menos, mixtos.
- No segregación de los equipos en temas técnicos y reproductivos; desarrollo de una ATER integral, con participación de todo el equipo.
- Inclusión de promotores indígenas o campesinos, hombres y mujeres, como integrantes del equipo técnico.
- Capacitación de los equipos técnicos y de coordinación del programa en el abordaje diferenciado a pueblos indígenas, incluyendo en el debate el enfoque de género y cómo éste debe ser tratado en las comunidades indígenas.
- Formación de alianzas estratégicas locales con diferentes instancias del territorio.
- Presencia de personal técnico bilingüe, con dominio de la lengua local.
- Implementación de acciones que se relacionan con el acceso a la tierra y a tecnologías para el uso de agua de lluvia, a fin de garantizar la producción de alimentos para las familias de una forma sostenible.
- Desarrollo de un sistema de contabilidad, de ahorro/crédito realizado a través de libros y de memorización de información clave, sistema creado para asociaciones cuyas integrantes eran analfabetas.
- Realización de visitas a experiencias comunitarias exitosas semejantes en otros países.
- Uso del “boca a boca” para difundir el programa y sus beneficios, una práctica exitosa para el programa.

El estudio en profundidad de aquellos programas que lograron resultados exitosos en la inclusión de las mujeres como productoras arroja los siguientes elementos comunes (Saa *et al.*, 2014):

1. Incorporación de medidas inclusivas y estrategias diferenciadas: estos programas generaron acciones adicionales entendiendo la existencia de múltiples y superpuestas brechas de género en distintas dimensiones del desarrollo agrícola. Por ejemplo, consideraron una fuerte capacitación en temas de género, paridad en el equipo extensionista, adecuación de tecnologías productivas a las mujeres, reconocimientos públicos de los logros femeninos, consideración horaria y conciliación del trabajo reproductivo con el productivo, metodologías diferenciadas para hombres y mujeres, asistencia técnica en la propia unidad de producción rural de las mujeres o en locales próximos a sus residencias, la identificación e invitación a mujeres líderes que pueden motivar a otras mujeres.
2. Asistencia técnica integral: además de los aspectos productivos, es parte central de la asistencia técnica el trabajo personal, sobre autoestima y empoderamiento social, como capacitaciones en derechos y participación pública, y organizacional, fortaleciendo y promoviendo la asociatividad entre mujeres.
3. Metodología horizontal: participación de promotores y promotoras locales, y aplicando el concepto de “aprender haciendo”; las actividades son realizadas principalmente en la explotación y previa consulta a las productoras. Valorizan los saberes de las participantes.
4. Capacitación a los equipos y paridad en su composición; destaca que los equipos profesionales de los programas altamente exitosos recibían capacitación permanente en los temas de género, profundizando y actualizando sus conocimientos en función de sus experiencias en campo. Además, la presencia de mujeres extensionistas en los equipos de intervención es identificada como otra característica propia de los proyectos con mejores resultados.

5. Formación de promotores locales; aquellos proyectos que han formado a promotoras locales para apoyar directamente a la población femenina han tenido buenos resultados en la convocatoria de mujeres y su real inclusión en los programas.

### ANEXO 3: PERFILES DE GUÍAS Y TUTORES

A continuación se profundiza sobre el perfil, actividades y habilidades que requieren los guías y tutores para poder ejercer su trabajo. Se espera que este documento sea base tanto para la selección de los organizadores como para su correcta capacitación.

GUÍAS	
¿Qué hace?	¿Cómo lo hace?
Facilita la construcción de un plan de gestión de la productividad comunitaria.	<p>Diseñando acciones de planeación participativa.</p> <p>Ejecutando acciones planificadas para la construcción participativa del plan.</p> <p>Redactando el plan de gestión de la productividad comunitaria.</p> <p>Validando el plan de gestión de la productividad comunitaria.</p>
Gestiona la construcción de la plataforma de territorial de innovación.	<p>Analizando con sus compañeros de trabajo los resultados de la planeación comunitaria.</p> <p>Identificando colectivamente los elementos comunes y transversales en los planes de gestión de la productividad comunitaria.</p> <p>Identificando actores científicos de institutos de investigación, universidades, CBTA o equivalentes que tienen las competencias para atender las situaciones que describen los planes de gestión de la productividad comunitaria.</p> <p>Identificando agentes productivos asociados a las cadenas productivas prioritarias para la gestión de la productividad comunitaria.</p> <p>Contactando a los actores científicos y agentes productivos.</p> <p>Comunicando a los actores comunitarios los datos de identificación de los actores científicos y agentes productivos con quienes deben interactuar.</p> <p>Interactuando con los actores científicos y agentes productivos.</p> <p>Promoviendo la interacción de actores científicos y agentes productivos con actores comunitarios y</p>

	<p>de éstos con aquéllos.</p> <p>Estableciendo acuerdos con todos para poner en marcha soluciones técnicas, tecnológicas, financieras, organizativas y otras con alto impacto para superar los problemas y aprovechar las oportunidades.</p> <p>Monitoreando el desarrollo de los acuerdos</p> <p>Evaluando con enfoque participativo los resultados de la gestión de la plataforma.</p>
Elabora planes de formación.	<p>Diseñando los resultados de aprendizaje que deben lograr los derechohabientes para superar obstáculos que limitan sus capacidades productivas.</p> <p>Diseñando criterios de evaluación del desarrollo de aprendizajes.</p>
Facilita procesos de desarrollo de capacidades.	<p>Ejecutando planes de formación.</p> <p>Evaluando planes de formación.</p>
<b>MEDIOS UTILIZADOS</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Equipos para los trabajos de gestión de la productividad comunitaria</b> Computadora de escritorio, laptop, servicio de internet, cañón, pantalla, extensiones eléctricas.</p> <p style="text-align: center;"><b>Material de consumo</b> Papel bond tamaño carta, pliegos de papel bond, plumones.</p> <p style="text-align: center;"><b>Medios de transporte</b> Vehículo para traslado a comunidades y gasolina.</p>	
<b>PERFIL DEL GESTOR DE LA PRODUCTIVIDAD</b>	
<b>Conocimientos, habilidades y actitudes que permiten el desarrollo satisfactorio de la actividad</b>	

<p align="center"><b>Competencias genéricas (Habilidades blandas)</b></p>	<p align="center"><b>Competencias específicas (Habilidades duras)</b></p>
<p align="center"><b>v Creatividad</b></p> <p>Aborda con enfoque innovador la solución de problemas.</p> <p align="center"><b>v Trabajo en equipo y cooperación</b></p> <p>El Gestor de la productividad debe colaborar con actores comunitarios y dinamizar la operación de plataformas territoriales de innovación con la colaboración de sus pares, por lo tanto, tiene disposición a la colaboración, a cooperar y a trabaja con otros.</p> <p align="center"><b>v Preocupación por el orden y la calidad</b></p> <p>Optimiza los recursos disponibles para el desempeño de sus tareas, controla y hace seguimiento a su trabajo. Programa sus tareas y verifica la calidad en el cumplimiento de las mismas y la calidad de los procesos y productos.</p> <p align="center"><b>v Flexibilidad</b></p> <p>Se adapta y trabaja asertivamente en situaciones y con personas o grupos diversos. Se involucra con diferentes perfiles de actores en lo individual y en lo colectivo, por ello la flexibilidad es necesaria.</p> <p align="center"><b>v Orientación a resultados</b></p> <p>Se enfoca en el logro de sus tareas de manera satisfactoria, siempre busca el logro de resultados tangibles derivados de su trabajo.</p> <p align="center"><b>v Orientación al cliente</b></p> <p>Tiene disposición para ayudar a satisfacer las necesidades de los clientes. Trata directamente con los derechohabientes de los servicios de extensión y asistencia técnica, con agentes productivos y actores científicos, por ello la actitud proactiva y disposición a ser atento es indispensable para establecer lazos de confianza.</p>	<p align="center"><b>v Gestionar el conocimiento.</b></p> <p>Saber planificar acciones formativas que contribuyan a hacer explícito el conocimiento tácito y transitarlo hacia el saber explícito haciendo del conocimiento una ventaja competitiva porque mejora el desempeño individual y colectivo. El gestor de la productividad se enfoca en el desarrollo de capacidades de los derechohabientes, por lo tanto debe saber gestionar el conocimiento.</p> <p align="center"><b>v Seleccionar y aplicar metodología participativa.</b></p> <p>Facilita la gestión del conocimiento con herramientas que propician la reflexión-acción.</p> <p align="center"><b>v Diseñar, conducir y evaluar ejercicios de planificación participativa.</b></p> <p>Facilita la identificación de objetivos comunes para el desarrollo y la identificación de rutas de trabajo y actividades para conseguirlos.</p> <p align="center"><b>v Mapear y analizar cadenas productivas</b></p> <p>Apoya el análisis de los medios de vida de forma gráfica representando la interacción de actores, sus funciones, sus actividades y necesidades.</p> <p align="center"><b>v Utilizar Google maps u otro SIG</b></p> <p>Utiliza herramientas que ayudan a generar una visión amplia del territorio que dé sustento a la toma de decisiones con base en la identificación de condiciones físicas y ambientales del territorio.</p> <p align="center"><b>v Gestionar el trabajo en red.</b></p> <p>Promueve la interacción entre actores comunitarios, agentes productivos y científicos que son actores heterogéneos con vínculos a organizaciones o instituciones del mismo carácter; por lo tanto, el gestor de la productividad debe saber gestionar el trabajo</p>

	<p>en red y saber hacer uso del capital relacional que posee cada actor en lo individual o institucional.</p> <p style="text-align: center;"><b>v Utilizar TICs</b></p> <p>Domina el uso de las redes sociales de mayor uso y cobertura territorial, plataformas interactivas para la gestión del conocimiento y otras necesarias para el desempeño de sus tareas.</p> <p style="text-align: center;"><b>v Redactar documentos técnicos.</b></p> <p>Genera documentos de planeación, reportes e informes que comunican los resultados de su trabajo, por lo tanto es necesario que tenga habilidades para la expresión escrita.</p> <p style="text-align: center;"><b>v Gestionar procesos de organización social</b></p> <p>Posee bases de conocimiento teórico y metodológico apropiado para realizar tareas dirigidas a concretar la asociatividad de los derechohabientes necesaria para el logro de su competitividad.</p>
--	---

**OBJETIVO:**

Gestionar el desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades del Guía como actor clave para el incremento de la productividad del campo mexicano con los valores, principios y capacidades metodológicas que requiere para desempeñar sus funciones, y mediante el diseño, la facilitación y evaluación de acciones educativas no formales,

<b>FUNCIONES PROPIAS DEL PUESTO</b>	
<b>¿Qué hace?</b>	<b>¿Cómo lo hace?</b>
Diagnóstica saberes, habilidades y actitudes del Guía.	Diseñando instrumentos de diagnóstico. Aplicando instrumentos de diagnóstico. Sistematizando resultados de las evaluaciones diagnósticas.
Elabora planes de tutoría individual.	Retroalimentando resultados de evaluación diagnóstica. Identificando con enfoque participativo las brechas de aprendizaje. Estableciendo acuerdos de trabajo para superar las brechas de aprendizaje. Elaborando plan de tutoría personalizado.
Elabora plan de tutoría colectivo.	Utilizando resultados de la sistematización de evaluaciones diagnósticas. Diseñando acciones educativas no formales con base en metodología participativa. Diseñando estrategia de facilitación de las acciones educativas no formales.
Facilita el proceso de tutoría para el desarrollo de capacidades (saber, saber hacer y saber ser) individuales y colectivas.	Aplicando plan de tutoría personalizado y colectivo y en territorio de influencia de los organizadores. Evaluando con enfoque participativo los avances en la contracción de las brechas de aprendizaje Sistematizando los resultados de las acciones educativas no formales.
Desarrolla habilidades para la selección y aplicación de metodología para la construcción participativa de planes de gestión de la productividad comunitaria.	Diseñando planes de formación específicos acordes a las características de los organizadores y al contexto social, económico y ambiental del ámbito laboral de los organizadores. Facilitando las acciones de formación específicas Evaluando las acciones de formación específicas
Capacita en la gestión de plataformas territoriales de innovación.	Diseñando planes de formación específicos acordes a las características de los organizadores y al contexto social, económico y ambiental del ámbito laboral de los organizadores. Facilitando acciones de formación específicas. Evaluando acciones de formación específicas.

Desarrolla valores y actitudes.	Diseñando planes de formación específicos acordes a las características de los organizadores y al contexto social, económico y ambiental del ámbito laboral de los organizadores. Facilitando acciones de formación específicas Evaluando acciones de formación específicas
Promueve actividades para integración y convivencia de los organizadores en una comunidad de aprendizaje.	Incorporando en los planes de tutoría y de formación el diseño de actividades de aprendizaje específicas.
Mejora el rendimiento de los organizadores.	Diseñando planes de formación específicos. Facilitando acciones de formación específicas. Evaluando acciones de formación específicas.
Retroalimenta su experiencia con otros Tutores.	Estableciendo una estrategia de comunicación permanente. Compartiendo sus dudas, aciertos y temores. Solicitando orientación cuando la necesite.
<b>MEDIOS UTILIZADOS</b>	
<p>✓ <b>Equipos para los trabajos de gestión de las capacidades de los Guías</b> Computadora de escritorio, laptop, servicio de internet, cañón, pantalla, extensiones eléctricas, impresora y equipo de sonido.</p> <p>✓ <b>Material de consumo:</b> Papel bond tamaño carta, pliegos de papel bond, plumones, tinta para impresora.</p> <p>✓ <b>Medios de transporte:</b> Vehículo para traslado a comunidades y gasolina.</p>	
<b>PERFIL DEL GUÍA</b>	
<b>Conocimientos, habilidades y actitudes que permiten el desarrollo satisfactorio de la actividad.</b>	
<b>Competencias genéricas (Habilidades blandas)</b>	<b>Competencias específicas (Habilidades duras)</b>

#### v **Liderazgo**

Su desempeño es ejemplo positivo para los organizadores y tiene un impacto favorable en su ánimo y por lo tanto asumen con agrado y compromiso el cumplimiento de sus responsabilidades.

#### v **Asertividad**

Claridad y honestidad en la retroalimentación del aprendizaje que influya positivamente en la autoestima del promotor.

#### v **Empatía**

Comprender el contexto de vida y trabajo del promotor como acción clave para la negociación de ideas y la concreción de acuerdos para el aprendizaje.

#### v **Creatividad**

Aborda con enfoque innovador la solución de problemas.

#### v **Capacidad de escucha**

El Tutor es el acompañante permanente del promotor, por lo tanto requiere saber escuchar para ser asertivo.

#### v **Proactividad**

Tienen iniciativa para llevar a cabo ajustes o complementos a las orientaciones metodológicas que recibe para hacer su trabajo con el propósito de influir positivamente en el logro de los resultados que tiene encomendados.

#### v **Trabajo en equipo y cooperación**

Acompaña y colabora con los Organizadores para que éstos potencialicen sus capacidades y sean capaces de llevar a cabo sus funciones con enfoque participativo; por lo tanto, el tutor da ejemplo de cómo trabajar en equipo y cómo dinamizar la operación de plataformas territoriales de innovación con la colaboración de sus pares, por lo tanto, tiene disposición a la colaboración, a la cooperación y al trabajo con otros.

#### v **Preocupación por el orden y la calidad**

Optimiza los recursos disponibles para el desempeño de sus tareas, controla y hace seguimiento a su trabajo. Programa sus tareas y verifica la calidad en el

#### v **Gestionar el conocimiento.**

Saber planificar acciones formativas que contribuyan a hacer explícito el conocimiento tácito y transitarlo hacia el saber explícito haciendo del conocimiento una ventaja competitiva porque mejora el desempeño individual y colectivo. Se enfoca en el desarrollo de capacidades de los organizadores; por lo tanto, debe saber gestionar el conocimiento.

#### v **Aplicar técnicas de escucha y entrevista**

El Tutor hace evaluaciones diagnósticas para establecer las brechas de aprendizaje, para ello necesita saberes y habilidades para la escucha y el diálogo.

#### v **Seleccionar y aplicar metodología participativa.**

Facilita la gestión del conocimiento con herramientas que propician la reflexión-acción.

#### v **Diseñar, conducir y evaluar ejercicios de planificación participativa.**

Facilita la identificación de objetivos comunes para el desarrollo y la identificación de rutas de trabajo y actividades para conseguirlos.

#### v **Mapear y analizar cadenas productivas**

Apoya el análisis de los medios de vida de forma gráfica representando la interacción de actores, sus funciones, sus actividades y necesidades.

#### v **Utilizar Google Maps u otro SIG**

Utiliza herramientas que ayudan a generar una visión amplia del territorio que dé sustento a la toma de decisiones con base en la identificación de condiciones físicas y ambientales del territorio.

#### v **Gestionar el trabajo en red.**

Conduce la capacitación para el trabajo en red al tiempo que acompaña la interacción entre organizadores, actores comunitarios, agentes productivos y científicos que son actores heterogéneos con vínculos a organizaciones o instituciones del mismo carácter: por lo tanto, el tutor debe saber gestionar el trabajo en red y saber hacer uso del capital relacional que posee cada actor en lo individual o institucional.

#### v **Utilizar TICs**

Domina el uso de las redes sociales de mayor impacto social, plataformas interactivas para la gestión del conocimiento y otras necesarias para el desempeño de sus tareas.

#### v **Redactar documentos técnicos.**

cumplimiento de las mismas y la calidad de los procesos y productos.

v **Flexibilidad**

Se adapta y trabaja asertivamente en situaciones y con personas o grupos diversos. Se involucra con diferentes perfiles de actores en lo individual y en lo colectivo, por ello la flexibilidad es necesaria.

v **Orientación a resultados**

Se enfoca en el logro de sus tareas de manera satisfactoria, siempre busca el logro de resultados tangibles derivados de su trabajo.

v **Orientación al cliente**

Tiene disposición para ayudar a satisfacer las necesidades de los clientes. Trata directamente con los derechohabientes de los servicios de extensión y asistencia técnica, con agentes productivos y actores científicos, por ello la actitud proactiva y disposición a ser atento es indispensable para establecer lazos de confianza.

Genera documentos de planeación, reportes e informes que comunican los resultados de su trabajo, por lo tanto es necesario que tenga habilidades para la expresión escrita.

v **Gestionar procesos de organización social**

Posee bases de conocimiento teórico y metodológico y preferiblemente experiencia para realizar tareas dirigidas a concretar la asociatividad de los derechohabientes necesaria para el logro de su competitividad.

## **ANEXO 4: ORGANIZACIÓN EN LA COMUNIDAD**

A continuación se presenta una guía organizativa base que los Guías y Tutores pueden utilizar para el trabajo de campo. Esta guía se desarrolló con base en entrevistas y talleres con extensionistas, técnicos y académicos especializados en el ámbito rural.

### **Participación social y organización**

Los programas tradicionales fomentan que las actividades de los pequeños productores sean fragmentadas, limitando de esta forma las capacidades productivas de las familias y sus comunidades. La acción colectiva de las familias y la organización económica local y/o territorial permiten articular iniciativas, reducen costos de transacción, aumentan la capacidad de negociación de los pequeños productores y sientan las bases para una acción cooperativa a escala territorial.

El verdadero dilema se centra entre organizaciones al servicio de programas gubernamentales o programas gubernamentales al servicio de organizaciones comunitarias. Anteriormente se construía la organización comunitaria con el único propósito de facilitar la operación de determinado programa gubernamental. Esta visión limitaba o distorsionaba el capital social de sus miembros e impedía mayor desarrollo en la vida de sus integrantes. Por el contrario, en la propuesta SICOMUN la organización es un objetivo en sí mismo; es decir, la propuesta SICOMUN es un medio que genera incentivos y ofrece una oportunidad para dar inicio o impulsar un proceso organizacional. Esta acción colectiva debe perdurar y trascender la propuesta SICOMUN y utilizarse en otros aspectos de la vida de sus integrantes y la comunidad.

Es necesario reconocer que el número de integrantes dentro de la organización comunitaria puede ser un elemento importante para facilitar la consumación de los objetivos de la propuesta SICOMUN. Por lo tanto, un mayor número de personas dentro de ciertos límites que son específicos en el contexto en que se forman, podría ampliar las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de los derechohabientes. La consolidación de organizaciones de base requiere de continuidad y persistencia en el esfuerzo de la acción colectiva.

La organización comunitaria debe construirse bajo cinco criterios: 1 membresía bien definida (padrón de participantes), 2 elección formal de los representantes, 3 definición de responsabilidades y derechos de cada miembro, 4 un sistema de sanciones escalonadas y 5) mecanismos de monitoreo y seguimiento. Estos elementos permitirán fomentar los principios de reciprocidad, transparencia, eficiencia y confianza entre los miembros de la organización económica local y/o territorial.

Es necesario entender que la organización comunitaria tiene como propósito fundamental incrementar el ingreso de los participantes mediante la realización de proyectos económico-productivos, sean agrícolas, ganaderos, forestales, pesqueros, artesanales, comerciales, turísticos o de cualquier otra actividad generadora de ingresos. Otra finalidad de la organización comunitaria es estimular y apuntalar la vocación productiva de los miembros. La organización comunitaria también busca cohesionar a sus integrantes y aspira a que en el mediano plazo éstos puedan trabajar de manera independiente y constante. Es indispensable buscar la autonomía de la organización comunitaria, ya que de esa forma las decisiones las toman sus integrantes y no son impuestas por entidades externas.

### **Diagnóstico organizativo de las comunidades sobre el terreno**

La observación crítica y sistemática de la realidad de las comunidades es fundamental para establecer un panorama general de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el plano organizativo que se presentan. Sus espacios de encuentro, las organizaciones formales e informales que intervienen en sus procesos, su forma de tomar decisiones, su confianza recíproca, el nivel de disposición a colaborar, etc. Todos ellos constituyen datos invaluable para proponer las mejores soluciones a cada una de las necesidades.

## Actividades principales de los Guías

Para establecer las actividades de los Guías, tanto en la elaboración de los PIT como en la formación de la organización comunitaria y en su acompañamiento, tomamos como referencia los aspectos siguientes:

### La elaboración y seguimiento del plan comunitario

- a) Los estados, municipios y localidades que participan en la propuesta SICOMUN guardan una enorme diversidad entre sí. Por ello, es necesario adaptar el esquema general de organización a las particularidades de cada una de las comunidades. Aquí se establece una hoja de ruta que puede acompañar el proceso de elaboración del PIT que podría ajustarse a las características de los territorios a partir del diagnóstico inicial. Se recomienda el uso de bitácoras o diarios de campo para sistematizar la información relevante. Algunas preguntas a las que habría que buscar respuesta son:

PREGUNTA	QUÉ DEBE RESPONDER
¿Cuáles son las principales problemáticas de la comunidad?	Reconocer los problemas más importantes de la comunidad. Por ejemplo, inseguridad, pobreza, falta de recursos económicos, tierras agotadas y contaminación, entre otros.
¿Existe algún conflicto importante entre quienes viven en la comunidad?	Analizar si hay conflictos entre miembros de la comunidad, ya sea de tipo religioso, político, familiar, étnico, etcétera.
¿Existen instancias confiables para dirimir los conflictos cuando éstos se presentan?	Identificar las organizaciones, grupos o líderes (gubernamentales o no gubernamentales) que se encargan de resolver conflictos o discrepancias en la comunidad.
¿Cuáles son las principales organizaciones formales e informales que ubicamos en el lugar?	Registrar las organizaciones, agrupaciones, colectivos, etc., que tengan un peso político, económico o social dentro de la comunidad.
¿Existen liderazgos, entendidos éstos como personas que crean confianza, que tienen prestigio en la comunidad y que participan en la resolución de los problemas?	Observar dentro de la comunidad si existen personas dentro o fuera del gobierno que tengan poder de convocatoria o acción entre los habitantes de la localidad.
¿Cuáles son los principales puntos de contacto (comercial, cultural, administrativo) con comunidades vecinas?	Identificar los principales centros de comercialización. Específicamente aquellos que puedan beneficiar los proyectos dentro de la propuesta SICOMUN.

- b) Uno de los principales ejes de acción del SICOMUN es “desarrollar las capacidades colectivas con el fin de fortalecer los ejes productivos y terminar con la serie de micro-proyectos aislados y dispersos”. La premisa de trabajo consiste en crear proyectos con alcance territorial que permitan que mayor número de personas se beneficien, acompañando la conformación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias para la consecución de los objetivos del programa. Sobre este tema, véase a la Guía de Campo sobre Proyectos Territoriales.

## Principios organizativos

La base organizativa idónea para conformar y consolidar la organización comunitaria requiere, entre otras, las siguientes características:

1. **Acuerdo mutuo.** Los miembros de la organización comunitaria deben estar de acuerdo en las metas del Proyecto económico-productivo, así como en los principales resultados por esperar y en las formas en que se va a trabajar. Las personas tienen que estar satisfechas con el grupo del que forman parte, con sus labores dentro de la organización y con los objetivos por alcanzar.
2. **Autonomía.** Las decisiones que se tomen dentro de la organización comunitaria deben ser exclusivamente de sus miembros y no ser inducidas por personas, organizaciones o instituciones gubernamentales; deben ser resultado de la deliberación de los miembros de la organización.
3. **Democracia interna** y mecanismos de control de los socios sobre los dirigentes, de los dirigentes sobre los socios y de los socios entre sí.
4. **Liderazgos capacitados.** El desarrollo de la organización comunitaria depende en gran medida de la calidad de sus líderes y lideresas. Aunque a veces hay personas con capacidades innatas de liderazgo, aun en esos casos es indispensable invertir en la formación y fortalecimiento de los líderes. Además, es un principio de una sana organización que existan varias personas con capacidad de contribuir a dirigir. Finalmente, los socios de la misma deben ser capacitados en las funciones, deberes y derechos de sus líderes, para que sepan lo que es viable esperar de ellos y puedan supervisar y controlar democráticamente su gestión.
5. **Herramientas de gestión:** Una organización comunitaria requiere ser administrada y gestionada con eficiencia y transparencia, desde los procesos básicos de registro de acuerdos hasta los más complejos temas contables, de rendición de cuentas o de asuntos legales. El SICOMUN debe preocuparse por que los miembros de la organización comunitaria cuenten con estas herramientas y con socios capacitados para manejarlas.
6. **Red de apoyo.** Personas o grupo de personas que no necesariamente forman parte de la organización comunitaria, pero que pueden ayudar en la consumación de objetivos. Si la organización se consolida y perdura más allá del SICOMUN, esta red de apoyo será un bien agregado en beneficio de las comunidades, además de que servirá de plataforma para conformar futuros proyectos.
7. Visión a futuro sobre el proyecto y los demás miembros del grupo. Los miembros de la organización comunitaria deben asegurarse de que los beneficios a largo plazo que se obtengan sean mayores a los que puedan obtener las comunidades no organizadas u organizadas de otra manera.
8. Reciprocidad. Las personas dentro de la organización comunitaria deben estar seguras de que obtendrán apoyos similares a los que se les ofrecen como miembros de la organización y que cada uno cumplirá con las reglas establecidas y no hará trampa.
9. Confianza. Lograr que las participantes adquieran seguridad en que serán respetadas por todos los integrantes del grupo, es un proceso que toma tiempo. La formación de una organización comunitaria no es por tanto un acto administrativo, sino un proceso social al cual se le debe dar tiempo suficiente para su consolidación.

## Formación de la organización comunitaria

Para conformar la organización comunitaria los Guías deberán realizar las siguientes actividades:

1. Contar con un padrón claro de los derechohabientes del SICOMUN.
2. Organizar el padrón por tipo de proyecto y comunidad. Esto permitirá a los Guías facilitar y fomentar el desarrollo de la organización comunitaria además de alianzas entre éstos con proyectos del mismo giro o actividad.
3. Convocar a una primera reunión informativa en la que participen todos los potenciales derechohabientes del SICOMUN.

4. Plantear en la reunión a los derechohabientes los beneficios de conformar la organización comunitaria para el desarrollo de sus proyectos económico-productivos. Se recomienda dar ejemplos de grupos organizados que han tenido éxito en sus proyectos.
5. Se otorgará un tiempo razonable para que los derechohabientes discutan entre sí la idea de la conformación de la organización comunitaria. En cualquier caso, la decisión de formar una organización es de los derechohabientes y no de los Guías.
6. Los grupos que decidan conformar la organización comunitaria deberán registrar el nombre y actividad del proyecto, nombre de los miembros participantes y datos generales conforme al padrón respectivo de registro. Los derechohabientes son los responsables de mantener actualizado el padrón de la organización comunitaria. El promotor de cada comunidad deberá verificar que se realice la actualización.
7. Estos pasos son reiterativos tanto para comunidades que se están incorporando al SICOMUN como en comunidades donde ya se encuentra alguna organización comunitaria, así como para el conjunto de comunidades que estén vinculadas con el desarrollo de un proyecto territorial.

## Estructura interna de la organización comunitaria

Una vez conformada la organización comunitaria, es necesario establecer ciertos elementos que sirvan a los Organizadores Comunitarios como indicadores para medir el éxito o fracaso del componente de participación y organización del SICOMUN. Basándonos en los 5 puntos respecto a la organización comunitaria, los principios que debe seguir el proceso de participación y organización son:

1. **Participación efectiva.** La organización comunitaria debe contar con un padrón claro de participantes. Al mismo tiempo, deberá constar un registro de las reuniones así como de la asistencia y participación de los miembros. Debe llevarse un registro de las actividades de la organización económica local y/o territorial y de las actividades que realizaron cada uno de sus integrantes.
2. **¿Quiénes pueden formar parte de la organización económica local y/o territorial?** Las personas que integrarán la organización económica local y/o territorial incluye a los derechohabientes de SICOMUN así como a los miembros de su familia. La encargada de establecer los límites de participación será la misma organización económica local y/o territorial mediante un acuerdo explícito.
3. **Reglas claras.** Los miembros de la organización comunitaria deben definir sus propias reglas con el objeto de que todos y todas sepan cómo se tomarán las decisiones, quiénes convocaran a las reuniones, quiénes definen los temas por tratar en cada reunión, cuáles son las sanciones por no asistir o no cumplir con sus obligaciones y cuáles son los incentivos a los que se harán acreedores aquellos que cumplan como miembros de la organización económica local y/o territorial.
4. **Representación de la organización comunitaria.** La organización comunitaria estará representada por la mesa directiva con un mínimo de 3 y un máximo de 5 personas, dependiendo del tamaño del grupo. Estos representantes serán elegidos entre el conjunto de integrantes por medio de una votación. La representación durará un mínimo de 1 año y tendrá derecho a una reelección. Todo miembro de la organización comunitaria deberá ser representante al menos una vez. En el caso de que un representante no esté desempeñando bien su trabajo, podrá ser removido de su puesto con votación secreta, mayoritaria y calificada de 2/3 de los miembros. El proceso de remoción se inicia con una solicitud de al menos 25% de los integrantes de la organización comunitaria. Una vez removido de su cargo, en caso de que proceda, se realizará inmediatamente la votación para seleccionar al remplazo. Al mismo tiempo, debe existir un comité de vigilancia integrado por un mínimo de 1 y máximo de tres personas, encargada de monitorear las actividades de la mesa directiva para asegurarse de que las acciones de la mesa sean aquellas que haya acordado la organización económica local y/o territorial. Los miembros del comité de vigilancia serán elegidos posteriormente a la elección de la mesa directiva y deberán ser rotados cada seis meses. La principal tarea del comité de vigilancia es informar a los demás integrantes de la organización comunitaria si la mesa directiva está haciendo bien su trabajo.
5. **Toma de decisiones.** Tiene que existir una elección clara de los integrantes de la mesa directiva. Al mismo tiempo, la organización comunitaria deberá definir cuando las decisiones se sometan mediante elección a mano alzada o en secreto usando urnas. Las decisiones que se tomen deben obligar a presentes y ausentes siempre y cuando haya mayoría de asistentes sobre la base del padrón de la

organización económica local y/o territorial. Los acuerdos deben ser dados a conocer ampliamente poniendo las actas en un lugar visible a la que puedan acceder todos sus miembros.

6. **Transparencia.** Los acuerdos y labores de la organización comunitaria deberán quedar plasmados en actas disponibles para ser consultadas por todos los miembros. Esto tiene como finalidad el principio de comunicación de calidad para que todos los miembros se sientan enterados.
7. **Rendición de cuentas.** Además de monitorear las actividades de la mesa directiva, el comité de vigilancia debe controlar en especial el uso de recursos materiales y económicos del grupo. Ninguna persona puede ser miembro del comité de vigilancia y de la mesa directiva. Cada miembro deberá participar al menos una vez en el comité de vigilancia. Los métodos de control serán establecidos por parte de los miembros de la organización económica local y/o territorial.
8. **Mecanismos de control.** Dentro de la organización comunitaria deben existir mecanismos de control que cuenten con sanciones monetarias o no monetarias (por ejemplo, la llamada de atención, que es una forma de sanción moral) para aquellas personas que no cumplan con las responsabilidades asignadas por la organización económica local y/o territorial. Al mismo tiempo, tiene que haber mecanismos de control que eviten el mal uso de los recursos económicos o materiales del SICOMUN por parte de miembros de la organización comunitaria. Cualquier sanción aplicada deberá provenir de la decisión mayoritaria de los miembros de la organización comunitaria.<sup>4</sup>

MECANISMOS DE CONTROL	PERIODICIDAD	RESPONSABLES
Informe mensual de ingresos	Mensual	Mesa directiva
Informe mensual de gastos (corte de caja)	Mensual	Tesorero
Informe mensual de actividades realizadas y por realizar por la organización económica local y/o territorial	Mensual	Asamblea
Inventario de materiales	Mensual	Mesa directiva
Auditorías	Anual	Asamblea

9. **Alianzas con otras organizaciones comunitarias.** Son indispensable las alianzas entre distintas organizaciones comunitarias para ampliar la escala de los proyectos económico productivos, para fortalecerán la seguridad de sus miembros, para así beneficiarse del intercambio de información, entre otros aspectos. De esta forma el programa irá avanzando de lo local a lo territorial. Estas alianzas deben materializarse en reuniones bimestrales entre los representantes de cada organización comunitaria, de las mismas y/o diferentes comunidades, mientras que las reuniones podrán realizarse con una periodicidad más corta si así lo deciden los representantes. Será indispensable que haya un acta de los acuerdos establecidos entre distintas organizaciones comunitarias y que sean de acceso público para los integrantes de los mismos. Los representantes tienen la obligación de informar a los miembros de su respectiva organización sobre los temas y acuerdos a los que se llegaron con otras organizaciones económicas local y/o territorial. Las alianzas deberán contar con el voto mayoritario de los miembros de cada organización. Los representantes no podrán hacer alianzas por cuenta propia.
10. Frecuencia de las reuniones y características. Las reuniones se darán una vez por semana y deben ser breves, buscando que en general no rebasen los 60 minutos de trabajo efectivo. Se debe buscar la mayor puntualidad, pues esto estimula una mayor participación y seriedad. Los miembros de la comunidad deben señalar un día en específico para llevar a cabo las reuniones. En estas se tratarán temas únicamente relacionados con los asuntos de los proyectos económico productivos y alianzas con

<sup>4</sup> Todos los informes elaborados como mecanismos de control deben mostrarse en cartulina o rotafolio y deben colocarse en los lugares donde se reúne la organización económica local y/o territorial.

otras organizaciones comunitarias. Existirán dos tipos de reuniones: las ordinarias, que se llevarán a cabo una vez por semana, y las extraordinarias, que se realizarán cuando se presente un tema urgente que haya que tratar. Esta reunión extraordinaria podrá ser convocada por la mesa directiva o por al menos 2/3 partes del total de los miembros de la organización comunitaria. Algunas reuniones extraordinarias pueden ser la anual de balance y administración, la de selección de la mesa directiva o para definir el plan de trabajo y podrán ser, por sus características, de mayor duración.

11. Derechos y responsabilidades. Los derechohabientes deben tener claros sus derechos y responsabilidades dentro de la organización comunitaria. Debe existir una rotación continua en cuanto a las responsabilidades administrativas o de carácter productivo de la organización comunitaria. Cada integrante de la organización deberá ostentar algún cargo o responsabilidad al menos una vez cada seis meses.

## Espacios, mecanismos y toma de decisiones

Un aspecto primordial en el desarrollo y sostenibilidad de organizaciones comunitarias es que todos/as sus integrantes puedan participar en la toma de decisiones, teniendo voz y voto efectivos. Ellos deben ejercer el derecho de manifestar sus intereses, propuestas, puntos de vista, inquietudes, entre otras. Los Tutores y Guías tienen la tarea de coadyuvar a esa participación de las personas involucradas en los proyectos.

El fomento a la participación en la organización comunitaria y en la toma de decisiones es una labor concreta. La forma más habitual de participación ciudadana que existe en las comunidades en las que se desempeñará el SICOMUN son los grupos de mujeres del programa PROSPERA, de padres de familia, los comités del agua, las mayordomías y diversas formas asociativas. Además de estas estructuras organizativas, es natural que ante eventualidades de la vida cotidiana se conformen círculos de personas interesadas en torno a un asunto o problema, mismas que funcionan como asambleas.

Para que la asamblea se desempeñe como un espacio de deliberación para todos sus miembros se requiere “organizar la asamblea” a partir de temas o tareas específicas, en las cuales participen efectivamente todos/as los miembros y personas de la organización económica local y/o territorial. Se recomienda:

- Crear condiciones de respeto para otorgar la palabra y escuchar a quienes conforman la asamblea.
- Incentivar que todos/as puedan expresar su opinión.
- Solo en caso de ser necesario, regular el tiempo de las participaciones.
- Delegar responsabilidades.
- Hacer una relatoría de los puntos de acuerdo.
- Es importante que el trabajo de los Guías se centre principalmente en facilitar los procesos sin un papel protagónico a fin de que las discusiones y conclusiones claramente se vean tomadas por los miembros. Para ello se requiere un proceso continuo de capacitación de los integrantes de la organización comunitaria.

## Seguimiento de la evolución organizativa

Para que el nivel organizativo de la comunidad prospere es necesario que exista constante seguimiento. Para ello es indispensable:

1. Los grupos se reúnan por lo menos una vez a la semana. Los Tutores y Guías deben incentivar estos encuentros para que se mantenga el tejido organizativo en torno a los proyectos comunes.
2. Los grupos realicen evaluaciones continuas (es conveniente que por lo menos sean trimestrales) de sus avances y retos en el aspecto organizativo. ¿Qué necesitan para trabajar mejor? ¿Qué forma de colaborar les parece más efectiva? ¿Cómo se autoevalúa cada integrante en su participación y compromiso para con la organización?

3. Se promuevan acciones en pro de la unidad de la organización. En caso de que alguna persona deje de participar, los Tutores y Guías tienen la labor de buscar una entrevista para conocer las razones que llevaron a esta persona a abandonar el proyecto, lo que se ha de registrar y documentar.

### Vinculación con autoridades y actores clave del proceso organizativo

Es necesaria la vinculación de los Guías comunitarios y funcionales y de las coordinaciones estatales del SICOMUN con las diversas autoridades y actores que pueden incidir en el proceso a nivel organizativo. Para ello se recomienda que los Guías mencionados y comunitarios desde el lugar en que actúan:

1. Realizar en consulta con los integrantes de la organización comunitaria un mapeo de las autoridades y actores claves en el ámbito de las comunidades y territorios.
2. Presentar el programa y el plan de trabajo formalmente a delegados municipales, comisariados ejidales (si es el caso), regidores, ante el ayuntamiento y las autoridades municipales.
3. Dar a conocer el programa y el plan de trabajo a los actores claves de las comunidades. Por ejemplo: presidentes de las organizaciones económicas local y/o territorial, representantes de grupos de padres de familia, los mayordomos, consejeros de vigilancia o de bienes comunales, organizaciones vinculadas, etcétera.
4. Crear una agenda de contactos que pueda apoyar en la resolución de problemas cotidianos en la localidad específica.
5. En la bitácora de campo documentar las oportunidades y obstáculos que se advierten en acuerdo a la ronda de presentaciones.
6. Dar seguimiento a la relación con los actores clave y las autoridades correspondientes. Se informará en cada caso sobre los avances y retrocesos en la materia.
7. Pueden promover reuniones informativas anuales en las que se invite a las personas que intervienen y a autoridades a asistir para ponerles al tanto de los avances, retos y perspectiva de los proyectos en las localidades y territorios.

#### Actividades, frecuencia y responsables

ACTIVIDADES	FRECUENCIA	RESPONSABLES
Conformación de la organización comunitaria	Cuando los miembros de la organización comunitaria lo requieran.	Tutores y comunitarios.
Reuniones ordinarias de la organización comunitaria	Una vez a la semana.	Mesa directiva.
Reuniones extraordinarias	Cuando sea necesario.	Mesa directiva o presencia de 2/3 de los miembros de la organización.
Sanciones	Cada vez que una regla o acuerdo no sea respetado.	Quedarán implementadas por la mesa directiva a partir de un acuerdo mayoritario de la asamblea.
Alianzas	Cada vez que la organización económica local y/o territorial lo requiera.	Mesa directiva con la aprobación mayoritaria de la asamblea.
Toma de decisiones	Cada vez que la asamblea o la mesa directiva lo disponga.	Mesa directiva o 2/3 de la asamblea.
Mediación de conflictos	Cada vez que exista un conflicto difícil de resolver entre los miembros de la	Los Tutores y comunitarios.

	organización económica local y/o territorial.	
Alianzas con autoridades y actores claves	Cada seis meses.	Mesa directiva con ayuda de Tutores y comunitarios.
Seguimiento de la evolución de la organización económica local y/o territorial.	Trimestral	Mesa directiva.

## Transferencia de recursos públicos a la organización económica local y/o territorial

Objetivos de los convenios de concertación. Uno de los principales objetivos del SICOMUN es el fortalecimiento del capital organizacional en las comunidades en las que opera. Para llevar a cabo este fortalecimiento se destinarían recursos económicos a los grupos participantes con el propósito central de facilitar y consolidar la organización comunitaria. Para transferir los recursos se realizarán convenios de concertación en los que están involucrados tanto las autoridades correspondientes como los derechohabientes. En este sentido, se establece una relación de reciprocidad productiva entre el Estado y los participantes de SICOMUN. Las metas que se busca alcanzar por medio de los recursos destinados a la organización son:

- **Fortalecimiento de la organización social.** En esta área los recursos monetarios serán utilizados por los grupos de trabajo para impartir talleres y cursos de capacitación, a socios y directivos, contabilidad, auditoría externa, renta de sede, gastos de oficina, mantenimiento de espacios de reunión, equipamiento de sede, gastos de transporte o cualquier otra actividad que facilite las reuniones de los miembros de las organizaciones comunitarias.
- **Formalización de la Organización Social.** Con los contratos de concertación se busca que la organización comunitaria cuente con recursos para la estructuración de sus propios grupos de trabajo. Se buscará cubrir los costos de actividades como elaboración de estatutos, asesoría legal, apertura de una cuenta bancaria, pago de derechos, registro fiscal, entre otras, por medio de los recursos distribuidos mediante los contratos de concertación. La idea es que se pueda trabajar bajo las mejores condiciones de certeza jurídica y que se creen las condiciones adecuadas para participar en otros proyectos con una organización de largo aliento.
- **Elaboración de Estrategias Integrales Organizativas y sus componentes.** Los recursos económicos otorgados buscan contribuir a que la organización comunitaria cuenten con los elementos necesarios para adquirir la capacitación requerida en la elaboración y desarrollo de sus proyectos. En este rubro debe haber un seguimiento y control, en especial por parte de los Tutores, ya que existen casos en donde las personas contratadas timan a los derechohabientes. Cabe subrayar que los recursos pactados mediante convenios de concertación serán destinados para fortalecer la organización comunitaria y para cubrir los gastos en trámites que la organización requiera en la implementación del proyecto.
- **Postulación a programas económico-productivos.** Varios beneficiarios han quedado fuera de programas de otras dependencias gubernamentales por los requisitos y exigencias de los programas. Al mismo tiempo, muchos derechohabientes no cuentan con la documentación necesaria como credencial de elector o acta de nacimiento. Es por eso que los recursos otorgados mediante los convenios de concertación buscan facilitar la formulación de una solicitud, la integración de expediente técnico y los documentos de soporte, así como gestiones de la organización comunitaria. La regularización de esa documentación también puede servir para garantizar que los derechohabientes tengan acceso a recursos de otros programas gubernamentales. Es necesario mencionar que el dinero destinado mediante los convenios de concertación no busca ni debe reemplazar los recursos gubernamentales designados a impulsar programas productivos. Los recursos que se asignan a los proyectos económico-productivos deben provenir del presupuesto normal de los programas desarrollados por las

dependencias públicas participantes. Si no se realiza esta distinción entre los recursos designados a la promoción y consolidación de la organización comunitaria y los recursos destinados a los proyectos económico productivos, el fortalecimiento del capital social de la organización comunitaria puede verse afectado.

- **Honorarios y servicios profesionales.** Con los recursos se busca que las organizaciones puedan solventar los gastos de acompañamiento técnico para el diseño, gestión y puesta en marcha de propuestas ante los distintos programas gubernamentales. Esta autonomía puede erradicar prácticas viciadas y corruptas.

## Elementos importantes para la transferencia de recursos a la organización comunitaria

Para facilitar e ilustrar la manera en que se llevarían a cabo los convenios de concertación se presenta la siguiente metodología para la transferencia de recursos a las organizaciones comunitarias. Esta propuesta consiste en realizar transferencias por medio de contratos de derecho público firmados entre instituciones públicas y organizaciones interesadas (con sustento jurídico en el artículo 26° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 32, 37, 38 y 39 de la Ley de Planeación), con el objeto de desarrollar sus proyectos económico productivos bajo el supuesto de impulsar beneficios comunes. Estos contratos de derecho público se denominan convenios de concertación.

Una de las principales propuestas para llevar a cabo los convenios de concertación es que éstos se realicen tanto en el ámbito local como territorial. Sobre el primero es necesario otorgar recursos a la organización comunitaria para fortalecer su capital social, el cual influye de manera directa en el éxito de los proyectos económico productivos. En el ámbito territorial es necesario vincular organizaciones comunitarias de distintas localidades para incrementar las redes de cooperación entre los grupos, lo que permitiría un alcance productivo, comercial y organizativo más extenso.

Un punto importante al momento de transferir los recursos es fundamental la aplicación de cuatro reglas:

- 1) Membresía acotada (padrón de participantes).
- 2) Elección formal del representante de la organización.
- 3) Definición de responsabilidades de cada miembro.
- 4) Sistema de sanciones escalonadas.

Es claro que se pueden integrar otras reglas en el proceso tratando de adaptar a cada contexto el modelo básico de control. La presencia de población indígena en los estados puede ser un criterio para establecer modelos híbridos que conjuguen usos y costumbres con el modelo asambleario.

Para facilitar la transferencia de recursos a la organización comunitaria y para fortalecer la confianza de los derechohabientes, es necesario flexibilizar y en general desvincular –al menos parcial y temporalmente–<sup>5</sup> el registro de las organizaciones independientemente de su personalidad jurídica. El estricto manejo en este rubro limitaría las capacidades organizativas de los grupos, si tomamos en cuenta su arraigada tradición de organización informal. La estructuración rígida de la organización económica local y/o territorial podría desincentivar a los miembros a participar debido a nuevas formas de organización exógenas y, además, impuestas.

Por último, es necesario contar con un sistema de control de los grupos productivos por parte del SICOMUN para garantizar la ejecución eficiente y transparente de los recursos utilizados por la organización

---

<sup>5</sup> Es concebible imaginar un proceso organizativo que empiece con grupos informales y que, paulatinamente, como consecuencia de su propia experiencia, terminan por encontrar una figura jurídica que expresa su forma de organización. Lo que aquí se refuta es la idea, para decirlo de manera coloquial, de ponerle el nombre a la niña antes de que haya nacido.

económica local y/o territorial. Para esto se requiere que las transferencias sean condicionadas al cumplimiento de objetivos claros, medibles y temporales.

## Procedimiento para la elaboración de convenios de concertación

1. Elaboración del PIT. En esta etapa los Tutores y Guías deben elaborar el documento en donde se establece la razón de ser y los propósitos de la organización comunitaria.
2. Conformación de la organización comunitaria. En esta etapa deben establecerse el padrón de miembros de la organización y la elaboración del reglamento interno de la organización, el cual puede llevar más de una sesión de trabajo y debe ser aprobado por todos los miembros de la misma.
3. Solicitud de Convenio de Concertación. Una vez conformada la organización económica local y/o territorial, ésta debe solicitar al SICOMUN ser reconocida formalmente y suscribir un Convenio de Concertación, el que contiene como anexo técnico el PCD. Debido a la falta de documentación, problema que es recurrente en las comunidades rurales, las convocatorias deberían publicarse al menos dos meses antes de la fecha límite de entrega de documentación.
4. Las organizaciones realizan sus propuestas por escrito y anexan la siguiente documentación:
  - a. Solicitud escrita con justificación de la propuesta organizacional, firmada por el o los representantes del grupo promotor.
  - b. Acta de asamblea donde se demuestre que la mayoría de los integrantes de la organización aprueban la propuesta organizacional para desarrollar un proyecto.
  - c. Constancia de documentos que avalen la regla de funcionamiento de la organización económica local y/o territorial que pretende firmar un convenio de concertación. Puede incluir la constancia de personalidad jurídica si cuentan con ella. No es indispensable para la entrega de recursos.
  - d. Estrategia organizacional. La organización comunitaria debe contar con un padrón claro de quiénes y cuántos son sus integrantes. Los mecanismos de participación y toma de decisiones (explicados en el apartado 3.4 y 3.5) deben haber sido aprobados por la mayoría de los miembros del comité. Tienen que quedar bien claros los mecanismos de control y las sanciones entre los integrantes de la organización así como de las responsabilidades de cada miembro.
5. Los convenios se evaluarán considerando su viabilidad técnica, organizacional, productiva y comercial. Se buscará involucrar a las instituciones que podrían estar vinculadas a las propuestas aprobadas en un primer filtro, para que se determine junto con dichas instituciones, que darán su opinión sobre aspectos técnicos y financieros sobre los proyectos que pasarán a la siguiente fase de selección.
6. Los convenios de concertación que se aprueben serán canalizados a la sección jurídica de la institución gubernamental responsable del programa, para que se revisen legalmente y sean ratificados, a la vez que se integran expedientes técnicos de los convenios y de las propuestas por concertar.
7. Se instalarán comisiones de seguimiento (podrían ser los propios comités de vigilancia de la organización) con el objetivo de evaluar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los derechohabientes, a fin de que alcancen las metas de los programas. Estas comisiones controlarán, coordinarán, darán seguimiento y evaluarán los proyectos concertados.

## Preguntas frecuentes

### ¿Quiénes pueden ser miembros de la organización comunitaria?

Cualquier individuo mayor de edad, hombre o mujer, de los comités comunitarios que han aceptado participar en el SICOMUN.

### ¿Cuántas organizaciones comunitarias puede tener cada localidad?

No hay límite alguno. Puede tener una o varias de acuerdo con el interés de conformar una organización comunitaria.

### **¿Quién o quiénes deben aplicar las multas o sanciones de la organización económica local y/o territorial?**

El comité de vigilancia con base en las decisiones tomadas por los integrantes en la asamblea de la organización comunitaria.

### **¿Qué hacer en caso de que alguien no quiera acceder a un puesto o a participar?**

Los Tutores y Guías no pueden obligar ni amenazar a las personas que no acepten asumir puestos y participar en la organización económica local y/o territorial. La tarea principal de convencer a otros miembros de la localidad para participar o de aceptar puestos de responsabilidad corresponde a los miembros de la organización comunitaria ya constituida.

### **¿Cómo resolver discrepancias fuertes entre miembros de la organización comunitaria?**

Los Tutores y Guías deben desempeñar el papel de mediadores en todo conflicto. No les corresponde dar opiniones a favor o en contra. Al mismo tiempo tiene que impulsarse un ambiente de tolerancia y respeto. En caso de que exista un conflicto mayor se podría recurrir a otras instancias del SICOMUN.

### **¿Los Guías comunitarios o funcionales deben asistir a todas las juntas de la organización comunitaria?**

Sí. Es una de sus tareas principales. Los Guías deben fomentar esa asistencia; sin embargo, no pueden asumir el papel de protagonistas de las reuniones.

### **¿Cómo se establecen la representación de la organización comunitaria y sus alianzas con otros de la misma o de distintas localidades?**

La representación la tiene la mesa directiva de cada organización comunitaria, pero no es una representación absoluta; está condicionada por las decisiones de los integrantes de la organización comunitaria. Asimismo, las alianzas se conforman por las decisiones mayoritarias que asuman los socios.

### **¿Cómo se llega a los acuerdos en la organización comunitaria?**

En asambleas ordinarias o extraordinarias, según sea el tema por tratar. Las asambleas ordinarias deben realizarse al menos semanalmente, con fecha definida. Las asambleas extraordinarias pueden ser convocadas por la mesa directiva o por la mitad de los miembros del comité para tratar asuntos de urgencia.

### **¿Para qué sirven las mesas directivas?**

Las mesas directivas ofrecen la posibilidad de llevar a la práctica todos los acuerdos tomados por los miembros de la organización comunitaria y para representar a este ante instancias externas. No obstante, la autoridad máxima de cada organización comunitaria es la asamblea de sus integrantes.

### **¿Para qué sirve la organización comunitaria?**

La organización comunitaria es un mecanismo facilitador para impulsar proyectos económico-productivos, fortalecer la solidaridad entre sus miembros, para acceder a recursos públicos, de asociaciones civiles o privados y para fortalecer el tejido social de la comunidad.

### **¿Cuál es el propósito de un convenio de concertación?**

Fortalecer el capital social de las organizaciones. Debe quedar claro que los convenios de concertación tienen como propósito fortalecer las organizaciones comunitarias, de la localidad e incluso de los distintos municipios.

## **Glosario**

**Organización comunitaria:** Grupo de personas que trabaja de manera conjunta en una localidad y que están sujetos a reglas y normas.

**Acuerdo mutuo:** Arreglo entre dos o más personas sobre una línea de acción.

**Asamblea mayoritaria:** Decisión tomada por mayoría simple. No requiere un número determinado de personas, solo 50%+1.

**Asamblea 2/3:** Decisiones que en una asamblea no son tomadas por mayoría simple, sino calificada. Esto significa que para tomar una decisión se requiere que 2/3 de la asamblea esté de acuerdo en el punto a tratar.

**Autonomía:** Capacidad y suficiente poder de negociación para establecer relaciones con grupos, el gobierno, programas, etcétera, que resulten en beneficios para la organización y sus integrantes, sin comprometer o limitar su capacidad de establecer a futuro relaciones o acuerdos con otros.

**Reciprocidad:** Acción de intercambiar cosas, tareas, responsabilidades o privilegios entre dos o más personas para un beneficio mutuo.

**Participación efectiva:** Identificación y registro de las personas que integran la organización económica local y/o territorial para evitar la intromisión de agentes externos.

**Transparencia:** Libre flujo de información respecto a las finanzas, procesos, alianzas, tomas de decisión y labores del grupo de trabajo.

**Rendición de cuentas:** Responsabilidad de una persona por explicar sus acciones.

**Sanción:** Castigo por desobedecer ley, acuerdo o norma.

**Representación:** Actuar en nombre de una persona o grupo bajo condiciones definidas previamente.

**Hoja de ruta:** Plan que establece a grandes rasgos la secuencia de pasos por seguir para alcanzar un objetivo. Se especifican los tiempos y los recursos necesarios.

**Democracia interna:** Participación de cada uno de los miembros de un grupo en la toma de decisiones.

**Mecanismos de control:** Reglas que establecen las sanciones que se implementarán en caso de incumplimiento de alguna norma y herramientas para el seguimiento del avance de los proyectos.

**Líder:** Persona que tiene el apoyo y la autoridad moral concedida por un grupo de personas o integrantes de una organización económica local y/o territorial o una localidad.

**Liderazgos capacitados:** Líderes equipados con las herramientas de gestión necesarias para coordinar la organización económica local y/o territorial.

**Herramientas de gestión:** Recursos materiales, económicos y logísticos para el mantenimiento de la organización económica local y/o territorial.

**Localidades/comunidades:** Aquellos pueblos o rancherías que conforman el universo a atender de distintos programas gubernamentales.

**Delegar:** Otorgar una persona a otra la facultad o poder para que la represente y ejerza en su nombre. Evitar que un solo individuo acapare todas las actividades, derechos u obligaciones.

**Concertar:** Acordar, pactar, decidir conjuntamente.

**Sanciones escalonadas:** Penas que van aumentando conforme el tamaño y continuidad de las violaciones a las reglas de funcionamiento de la organización económica local y/o territorial y sus acuerdos. El objetivo de las sanciones no es castigar sino corregir actuaciones que afecten a la organización.

**Capital social:** Conocimiento, entendimiento de normas, reglas y expectativas compartidas en interacciones recurrentes que un determinado grupo de personas aplican en una actividad continua.

