

Cómo movilizar el potencial de la extensión agraria y rural



Cómo movilizar el potencial de la extensión agraria y rural

Ian Christoplos
Instituto Danés de Estudios Internacionales

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN

Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión

FORO MUNDIAL SOBRE SERVICIOS DE ASESORAMIENTO RURAL

Roma, 2010

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo pertenecen a su autor o autores y no reflejan necesariamente el parecer de la FAO.

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de derechos o tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2010

Fotografía de la portada: Magdalena Blum.

Índice

Lista de acrónimos	iv
Agradecimientos	v
1. Introducción	1
1.1. Visión general	1
1.2. ¿Qué se entiende por extensión?	2
1.3. El desafío	6
2. Las nuevas instituciones y enfoques mundiales, nacionales y locales	15
2.1. Visión general	15
2.2. Hacia el pluralismo a través de la reforma de las políticas	18
2.3. De la privatización a la comercialización selectiva y la rendición de cuentas	19
2.4. Las perspectivas con respecto a las plataformas regionales y mundiales	21
3. La reducción de la pobreza, la mejora de la seguridad alimentaria y la disminución de los riesgos	25
3.1. Visión general	25
3.2. ¿La extensión en favor de los pobres puede garantizar la viabilidad de la agricultura en pequeña escala?	26
3.3. La disparidad entre los sexos en la extensión: más allá de “acabar con el mensajero”	28
3.4. El replanteamiento de las prioridades de la extensión en favor de los pobres	30
4. Orientación al mercado en base a la demanda	33
4.1. Visión general	33
4.2. La extensión orientada al mercado	34
4.3. La extensión impulsada por la demanda	37
4.4. Los enfoques y métodos para promover la demanda	38
4.5. La financiación de los servicios de extensión	40
5. La relación entre la seguridad alimentaria, el cambio climático y la extensión	47
5.1. Visión general	47
5.2. La extensión y los riesgos asociados con el clima	49
5.3. El futuro de la extensión y las alternativas basadas en un bajo nivel de emisiones de carbono	51
5.4. La extensión y la seguridad alimentaria	52
6. La extensión en la investigación para el desarrollo	57
6.1. Visión general	57
6.2. Los desafíos de la realización del potencial de la extensión en la investigación para el desarrollo	59
6.3. Aprender de la extensión	62
7. Conclusión	67

Lista de acrónimos

AFAAS	Foro africano de servicios de asesoramiento agrícola
ATMA	Organismo de gestión de la tecnología agropecuaria
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CIRAD	Centro internacional de investigación agrícola para el desarrollo
CRISP	Centro de Investigación sobre Innovación y Políticas Científicas
DAAS	Servicio Danés de Asesoramiento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMSAR	Foro Mundial sobre Servicios de Asesoramiento Rural
GCARD	Conferencia mundial sobre investigación agrícola para el desarrollo
ICAR	Consejo Indio de Investigación Agronómica
IRN	Instituto de Recursos Naturales
KHDP	Programa de Kenya de promoción de la horticultura
KHDP	Programa de Kerala de promoción de la horticultura
MAFF	Asesoramiento sobre administración de explotaciones agropecuarias familiares
MANAGE	Instituto Nacional de Gestión de la Extensión Agraria de la India
NATP	Proyecto nacional de tecnología agrícola
NUCAFE	Asociación Ugandesa de Café
ONG	Organización no gubernamental
REDD+	Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y mejora de la capacidad de almacenamiento de carbono
RKN	Red de conocimientos rurales para África oriental
SNIA	Sistemas nacionales de investigaciones agronómicas
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VERCON	Red virtual de comunicación sobre la extensión y la investigación
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana que causa el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

Agradecimientos

Se agradece de forma especial a las personas que figuran a continuación la aportación de contribuciones y la revisión del documento: Gary Alex (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]), Tom Anyonge (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]), Magdalena Blum (FAO), Sanne Chipeta (Servicio Danés de Asesoramiento Agrícola [DAAS]), Kristin Davis (Foro Mundial sobre Servicios de Asesoramiento Rural [FMSAR]), David Nielson (Banco Mundial), Guy Faure (Centro internacional de investigación agrícola para el desarrollo [CIRAD]), May Hani (FAO), Willem Heemskerk (Royal Tropical Institute, [KIT]), Ajit Maru (Foro Global de Investigación Agropecuaria [FGIA]), Karin Nichterlein (FAO), Barry Pound (Instituto de Recursos Naturales [IRN]), John Preissing (FAO), Riikka Rajalahti (Banco Mundial), Rasheed Sulaiman (Centro de Investigación sobre Innovación y Políticas Científicas [CRISP]), Fabio Maria Santucci (Universidad de Perugia) y Paul Van Mele (Centro Africano del Arroz).

Magdalena Blum (FAO) ha llevado a cabo la coordinación general y Kristin Davis (FMSAR) ha organizado la reunión de revisión.



1. Introducción

1.1. Visión general

En esta publicación se presenta una visión general de las oportunidades y las dificultades actuales de las iniciativas encaminadas a aumentar los efectos de la extensión agraria y rural. El punto de partida para este análisis reside en el reconocimiento de que se ha superado la visión de la extensión agraria como sinónimo de la labor de los organismos del sector público. Entre los “servicios de extensión” que se describen en la presente publicación cabe citar el asesoramiento a los agricultores por parte de los proveedores de insumos sobre las semillas que han de sembrar; la emisión desde una estación de televisión del pronóstico del tiempo; el asesoramiento de los supermercados a los distribuidores sobre las normas exigidas con respecto a las hortalizas que compran; la labor de grupos de presión integrados por agricultores en aras de promover investigaciones que tomen en consideración las demandas de sus miembros con respecto a las nuevas tecnologías. La movilización del potencial de la extensión consiste en la mejora del amplio y complejo flujo de información y el asesoramiento en la industria agroalimentaria. Las ideas que se presentan a continuación describen cómo pueden contribuir los sistemas de extensión a incrementar la rentabilidad, la sostenibilidad y los beneficios de la agricultura en pequeña escala dentro de un marco más amplio de sistemas de innovación. Se reseña asimismo la posible función de la extensión en la consecución de los objetivos de la Iniciativa de L’Aquila sobre la Seguridad Alimentaria que ha logrado un amplio compromiso internacional en pro de la seguridad alimentaria. Los sistemas eficaces de extensión son una condición previa respecto de estos objetivos pero no garantizan su consecución. La extensión sólo será eficaz si existen otros servicios, si la investigación se centra en los problemas a los que se enfrentan los agricultores, si es posible tener acceso a los mercados y a las tierras y si se dispone de suficiente seguridad social, política y económica con miras a crear unas condiciones propicias para el desarrollo rural. La extensión forma parte de los sistemas de información y conocimientos agrícolas, los cuales componen a su vez los sistemas de innovación en la esfera del desarrollo rural y de la industria agroalimentaria que constituyen el marco para conseguir la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en las zonas rurales. La extensión debe contribuir a ampliar estos sistemas.

Aun en el supuesto de que se reúnan esas condiciones, ninguna de las ideas presentadas en este documento garantiza a la mayoría de los pequeños agricultores la continuación de la actividad agrícola. Incluso si hubiera una inversión notable en extensión en los próximos años, existen múltiples razones por las que centenares de millones de pequeños agricultores pueden tender a abandonar el sector agrícola totalmente o a cambiar a medios de vida más diversificados, convirtiéndose la agricultura en una ocupación a tiempo parcial o en una actividad secundaria para garantizar la seguridad alimentaria. No obstante, seguirá habiendo una gran necesidad de servicios de extensión con el objetivo de respaldar las iniciativas de los pequeños agricultores que queden y mejorar la seguridad alimentaria de los hogares, así como a nivel nacional y mundial. La extensión puede y debe movilizarse a fin de incrementar la producción de alimentos y reducir la pobreza en las zonas rurales. Se prevé que la demanda de alimentos se duplique para el año 2050, y únicamente podrá satisfacerse si los pequeños agricultores incrementan la producción. Hay más de 600 millones de pequeños agricultores sólo en la India, la mayoría de los cuales es probable

que mantengan sus actividades en un futuro previsible. Además de la necesidad de contribuir a la seguridad alimentaria y a los medios de vida de los pequeños agricultores, invertir en la capacidad de producción generalmente es la forma más eficaz de mejorar la seguridad alimentaria mundial y el desarrollo económico nacional. A pesar de los bajos rendimientos por hectárea, los pequeños agricultores de África tienen en general menores costos de producción en las explotaciones agrícolas que muchos competidores internacionales, por lo que la hipótesis según la cual las economías de escala los expulsarán de los mercados ha sido rechazada reiteradamente¹.

Los mercados no apartan a los pequeños agricultores de sus actividades, sino más bien una serie de factores que les impiden por completo tener acceso a ellos. La extensión es una parte esencial de la respuesta a la realización del potencial de la agricultura en pequeña escala y, en general, el desarrollo rural.

En este trabajo se presenta la posición de la FAO y el Foro Mundial sobre Servicios de Asesoramiento Rural (FMSAR) sobre la función que desempeñan actualmente los servicios de extensión agraria, así como el camino futuro a seguir. Las conclusiones que se presentan a continuación tienen por objeto mejorar la posición que ocupa la extensión teniendo en cuenta el futuro de la investigación agrícola en pro del desarrollo. Asimismo, se incluye información procedente de una serie de partes interesadas de la Iniciativa de Neuchâtel (www.neuchatelinitiative.net) y otros actores. Este documento comprende una serie de estudios de casos breves que se presentan a título ilustrativo de las diversas experiencias y enfoques que caracterizan los distintos sistemas actuales de extensión. Se presentan asimismo para dar a conocer la variedad de formas en que la extensión contribuye al desarrollo rural sostenible y a la reducción de la pobreza.

1.2. ¿Qué se entiende por extensión?

La extensión ya no se circunscribe a la labor del personal al servicio de organismos agrícolas del sector público montando en motocicletas para dialogar con los agricultores, si bien este estereotipo describe todavía en gran parte a los agentes de extensión. El término “extensión” evoca imágenes del pasado y conduce a hipótesis inexactas sobre lo que comporta la reforma de estos servicios. En este documento se utiliza “extensión” como un término genérico a fin de incluir las diferentes actividades de suministro de información y de asesoramiento pertinentes que solicitan los agricultores y otros actores en los sistemas agroalimentarios y el desarrollo rural. El término extensión se emplea, a efectos del presente documento, como sinónimo de servicios de asesoramiento rural. Algunos consideran que es un vocablo antiguo relacionado con la transferencia unidireccional de tecnología. A pesar de estas connotaciones, se utiliza en este documento con el propósito de hacer hincapié en la necesidad de acabar con estas presunciones y dar un nuevo significado al concepto mismo.

La extensión comprende conocimientos técnicos y comporta la facilitación, la intermediación y la capacitación de los diferentes actores para mejorar el acceso al mercado, abordando la evolución de las modalidades de riesgos y la protección del medio ambiente. Esta labor se lleva a cabo en el marco de sistemas complejos con la participación de proveedores de servicios tradicionales y nuevos, que incluyen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tales como teléfonos fijos y móviles, Internet, radio y televisión. En este documento no se describen de forma muy sistemática los “sistemas de extensión”, ya que reflejan la diversidad de prioridades y

¹ El Banco Mundial y la FAO, 2009. *Awakening Africa's Sleeping Giant: Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*.

responsabilidades de una amplia gama de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que ofrecen asesoramiento e información. De hecho, algunos de estos proveedores ni siquiera se consideran de “extensión” sino, más bien, promotores de comunidades, agentes de innovación, responsables de la planificación de los recursos naturales, etc. Sin embargo, la prestación de servicios de asesoramiento y de información es el punto de conexión entre todos ellos.

Asimismo, ha de reconocerse en primer lugar que nadie controla estos sistemas de extensión no sometidos a normas. Las estructuras reglamentarias y normativas influyen en los diversos actores de extensión de diferentes maneras y en distintos grados. En este documento se brinda orientación a fin de examinar cómo los actores públicos y de la sociedad civil en el plano internacional, nacional y local deben proceder con objeto de aumentar los beneficios de la extensión en favor de la población rural pobre. Con ello no se pretende que el lector domine estos sistemas, sino más bien sentar las bases para realizar inversiones más realistas y eficaces y emprender iniciativas de reforma al ofrecer una orientación normativa más clara al examinar los elementos constitutivos de la extensión en el momento presente.

Por extensión se entienden, a efectos del presente documento, los sistemas que han de facilitar el acceso de los agricultores, sus organizaciones y otros agentes del mercado a conocimientos, tecnologías e información; fomentar su interacción con asociados en la investigación, la enseñanza, la agroindustria y otras instituciones pertinentes; coadyuvar en el diseño de prácticas y habilidades técnicas, de gestión y de organización.

La función de la extensión, por consiguiente, se ha ampliado para incluir cuestiones de las zonas rurales que van más allá de la agricultura y pueden abarcar servicios tales como los que se enumeran a continuación:

- La difusión de información sobre nuevas tecnologías, investigaciones, mercados, insumos y servicios financieros, así como el clima y el tiempo.
- La capacitación y el asesoramiento a los distintos agricultores, grupos y organizaciones de agricultores, cooperativas y otras agroindustrias de la cadena de comercialización.
- La realización de ensayos sobre la adaptación viable de nuevas tecnologías y prácticas en las explotaciones agrícolas.
- El desarrollo de habilidades de gestión de actividades entre los pequeños agricultores y otros empresarios locales.
- La facilitación de vínculos entre los actores del mercado (que comprenden las aportaciones financieras y de otra índole, el procesamiento, la comercialización, etc.), inclusive la intermediación, la colaboración y el fomento del aprendizaje social recíproco.
- El establecimiento de vínculos entre los pequeños agricultores, los empresarios rurales y otros miembros de la comunidad agrícola, por un lado, y las instituciones que ofrecen formación o capacitación en esferas pertinentes al sector agropecuario, por otro.
- La facilitación de vínculos entre los agricultores, sus organizaciones y el sector público.
- El apoyo a los procesos de desarrollo institucional y las innovaciones sociales, institucionales y orgánicas.
- La creación de organizaciones de agricultores oficiales y extraoficiales, así como organizaciones de jóvenes rurales, además de ayudarles a expresar sus peticiones.
- El apoyo en la aplicación de políticas y programas gubernamentales a través de actividades de información, sensibilización y asesoramiento sobre las opciones tecnológicas, que incluyen la ordenación de las tierras, la inocuidad de los alimentos y el bienestar de los animales.

- La contribución a la formulación de políticas y programas más acertados facilitando el intercambio de información entre los agricultores y los empresarios locales.
- La sensibilización acerca de las nuevas oportunidades respecto de la certificación de “producto ecológico”, el comercio justo y otros métodos de producción.
- La facilitación del acceso al apoyo gubernamental distinto de los servicios de extensión (como seguros relacionados con el clima, servicios fitosanitarios y de certificación) y los programas de subvenciones, incluyendo el pago por servicios ambientales y otros planes relacionados con créditos de carbono.
- La facilitación del acceso a crédito de instituciones financieras rurales a agricultores y empresarios locales.
- La educación en nutrición y economía doméstica.
- La mediación en conflictos sobre recursos naturales.
- El asesoramiento jurídico y fiscal.

Es probable que algunas de estas tareas no puedan ser llevadas a cabo por los tipos de organizaciones que normalmente se asocian con la extensión. Un proveedor de servicios de telefonía móvil transnacional puede ofrecer acceso a la información sobre el clima, mientras que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los servicios jurídicos rurales pueden brindar a los agricultores asesoramiento esencial sobre cuestiones reglamentarias en relación con la tenencia de la tierra. Algunas tareas, como la economía doméstica y la gestión de los recursos naturales, se suelen realizar a través de asociaciones entre organismos gubernamentales de extensión agraria y otros agentes tales como los ministerios de sanidad o medio ambiente, u ONG con un mandato que comprenda cuestiones relacionadas con la nutrición o la protección del medio ambiente.

Los servicios de extensión incluyen tanto bienes públicos como privados. Los bienes privados comprenden asesoramiento personalizado a agricultores comerciales. Los bienes públicos abarcan numerosas tareas relacionadas con la gestión de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria. No obstante, en los países en que el desarrollo del sector agropecuario es crucial para la economía nacional y la producción de alimentos depende de un número elevado de pequeños agricultores, el sector público muestra un gran interés en el fortalecimiento de la extensión. Por tanto, los servicios de extensión requieren y merecen inversión pública junto con inversión privada. Un aspecto complicado de la extensión es que numerosas tareas se encuentran en una zona indeterminada entre bienes públicos y privados. Por ejemplo, muchas de las iniciativas de extensión relacionadas con la promoción de la seguridad alimentaria se pueden percibir bien como actividades con miras a aumentar la rentabilidad o bien como la realización del derecho a la alimentación, dependiendo de los valores del observador, la elección del grupo beneficiario y los resultados previstos en función de la inversión del sector público. La extensión vinculada con la producción alimentaria es un bien público; no obstante, la experiencia ha demostrado que cuando se considera como un acto meramente privado, puede conducir a la exclusión de los pequeños agricultores, lo cual puede provocar a su vez una hambruna generalizada, inestabilidad política o la destrucción del medio ambiente.

Para bien o para mal, los extensionistas no realizan únicamente este tipo de prestaciones. Los proveedores de servicios de extensión, y en particular los organismos del sector público, a menudo son considerados como instituciones de desarrollo rural con múltiples funciones al ocuparse de la aplicación de todo tipo de programas desde la multiplicación de semillas a la distribución de ayuda en casos de catástrofe. Estas tareas quizá no guarden una relación directa con el asesoramiento y

la información y pueden llevar a apartarse notablemente de las cuestiones básicas, pero son una realidad y con frecuencia es importante que los organismos de extensión presten estos servicios de una manera eficaz para mantener la confianza de los usuarios y los proveedores de fondos. No obstante, concita notables problemas el hecho de que los organismos de extensión sean considerados principalmente por los agricultores como canales de acceso a insumos gratuitos o muy subvencionados, en particular si éstos se distribuyen como parte de campañas políticas (como ocurre con demasiada frecuencia). Esta cuestión suscita aún más dificultades cuando los organismos de extensión asumen en ocasiones responsabilidades de recaudación de impuestos o préstamos, o cuando se prevé que han de hacer cumplir reglamentos. Con el fin de realizar las tareas esenciales, los organismos de extensión deben mantener la confianza de los usuarios. Sin embargo, no han de mezclarse el orden público, la política y el asesoramiento.

Por consiguiente, los organismos de extensión pueden llevar a cabo tareas distintas a esos servicios; las organizaciones que normalmente no se clasifican como “organismos de extensión” prestan en estos momentos algunos de los servicios de extensión más innovadores e importantes. Para comprender la extensión es preciso ir más allá de las organizaciones que se consideran habitualmente como “organismos de extensión” a fin de centrarse en las necesidades y las peticiones de los agricultores y empresarios en materia de información y asesoramiento, en lugar de en ideas fijas sobre procesos uniformes de divulgación vertical. Para movilizar el potencial de la extensión agraria se precisa un criterio amplio acerca de lo que hay que hacer y quién puede hacerlo. Esta labor debería tomar en consideración la experiencia de las diferentes funciones desempeñadas por los actores públicos, privados y de la sociedad civil a este respecto; además, cabe poner de relieve las inversiones en actividades de creación de capacidad entre los proveedores de servicios. El viejo debate sobre qué hacer con el organismo tradicional oficial de extensión parte de premisas erróneas.

La reforma de la extensión, por tanto, debe contemplar una amplia gama de interesados. Al principio muchos de ellos no reconocerán que forman parte de un sistema de innovación (y mucho menos de un sistema de extensión). Los que reconocen que constituyen estos sistemas, pueden tener creencias muy arraigadas acerca de la transferencia lineal de tecnología o las funciones de la administración pública, lo cual supone un obstáculo para la reflexión abierta sobre lo que la experiencia local o mundial muestra acerca de los elementos constitutivos de un sistema sostenible y adecuado o sobre el modo de aprovechar mejor los limitados recursos públicos. La reforma de la extensión consistirá a menudo en dirigir las inversiones públicas hacia el fortalecimiento de la capacidad de los actores privados, pero esto sucederá únicamente si el sector público controla esos cambios.

La preparación de un nuevo comienzo para la extensión en el Níger²

Con el convencimiento de que el sistema futuro de asesoramiento puede ser sostenible únicamente si las múltiples partes interesadas asumen el control del mismo en el plano nacional, la FAO ha puesto en marcha en el Níger un proceso con objeto de evaluar los sistemas existentes y establecer de forma conjunta el sistema futuro. Se ha hecho hincapié en el examen de las características

² Blum, M.L. y Mbaye, A. 2009. A Participatory Process Approach for Developing a Pluralistic, Demand-led and Market-oriented Advisory System – Case Study of Niger. En Paffarini, C. y Santucci, F.M. (editores). Theory and practice of advisory work in a time of turbulences. Actas del Seminario europeo sobre enseñanza de extensión. Asís, del 15 al 19 de septiembre de 2009.

del pluralismo, la demanda y la orientación al mercado. Esto ha dado margen para establecer un sistema específico del país teniendo en consideración la capacidad institucional y orgánica existente que podía dirigirse a los productores pobres y vulnerables. Uno de los objetivos principales de la iniciativa consistía en promover la participación de los agricultores en el proceso de diseño y ofrecerles la posibilidad de asumir una función de liderazgo en el sistema futuro de asesoramiento.

Una conclusión a raíz de este proceso fue que la evaluación y el diseño del nuevo sistema de extensión deben realizarse en un marco más amplio de instituciones y servicios relacionados con los conocimientos agrícolas (investigación, formación y capacitación y extensión). Asimismo, se requiere un proceso en el que las distintas partes interesadas participen desde el principio con el fin de expresar sus opiniones y reorientar el sistema de asesoramiento a tenor de la capacidad existente en el país y la experiencia adquirida en el pasado. A este respecto, la participación de las organizaciones de agricultores y el apoyo a las mismas en el proceso ha sido esencial para traducir la idea de un sistema impulsado por la demanda en mecanismos concretos. La participación de la federación regional de agricultores ha compartido las experiencias de otros países, un aspecto que podría reforzarse aún más en el proceso en relación con el sistema de innovación.

1.3. El desafío

La extensión es una inversión muy necesaria para potenciar el capital humano y social de la población rural. Actualmente es imprescindible movilizar los servicios de extensión agraria en pro de la seguridad alimentaria y la consecución de una serie de objetivos de desarrollo rural. Es apremiante emprender iniciativas en las siguientes esferas:

- mejorar el acceso y los conocimientos de las mujeres y los hombres respecto a las nuevas tecnologías;
- asegurarse de que los agricultores y otros agentes de las cadenas de valor pueden responder a la evolución de los mercados;
- facilitar a los agricultores la comprensión de los nuevos retos que plantea el cambio climático, así como la mitigación de sus efectos y la adaptación al mismo;
- apoyar a las comunidades rurales con objeto de que gestionen los recursos naturales de manera más eficaz;
- ayudar a los agricultores a hacer un uso óptimo de los recursos disponibles para garantizar el acceso a alimentos e ingresos para sus familias.

Los servicios de extensión rural también deben atender las necesidades pertinentes a los medios de vida de los campesinos que guardan relación con una mejor nutrición, además de abordar las repercusiones del VIH/SIDA en el trabajo a fin de fomentar la creación de instituciones agrícolas locales (por ejemplo, cooperativas o asociaciones de mujeres) y promover la creación de empleo. Cada vez hay una mayor concienciación acerca de que muchas de las reformas apremiantes para

abordar la seguridad alimentaria, la creación de mercados y el cambio climático sólo serán efectivas si se dispone de instituciones sólidas de asesoramiento para sentar las bases del apoyo y capacitar a las poblaciones rurales con objeto de que tengan acceso a los mercados y a las tecnologías, además de influir en las políticas que afectan a sus vidas.

Actualmente, son pocos los proveedores de servicios de extensión agraria que pueden hacer frente a este reto. La capacidad existente es limitada en cuanto a recursos humanos, eficacia de las organizaciones, financiación y, sobre todo, liderazgo y dotes directivas. En las deliberaciones mantenidas, desde la seguridad alimentaria hasta el cambio climático, aumentan las peticiones de “más extensión”, si bien no han conducido todavía a un consenso sobre las esferas a las que deberían ampliarse esos servicios. Para no repetir los errores del pasado, es preciso sensibilizar a la opinión pública acerca de lo que ha funcionado y lo que no, lo que ha demostrado ser duradero y lo que no, y quién ha tenido acceso y se ha beneficiado de la prestación de los diferentes servicios de extensión. En este sentido, es preciso abordar 10 asuntos globales para hacer realidad las posibilidades que brinda la extensión agraria. En concreto:

1. *Proseguir con la reforma normativa sin depender de un único modelo general:* se han extraído numerosas lecciones acerca de los actores que pueden ofrecer los diferentes servicios. Una conclusión clara es que no hay una respuesta sencilla a las preguntas sobre quién debe prestar servicios de extensión y cómo. La inversión pública en esta esfera está aumentando en determinados países, pero esto ha tenido lugar únicamente después de un largo período de constante disminución. Este nuevo compromiso con la extensión es alentador y muy esperado, pero debe fundamentarse a tenor de la experiencia adquirida en el pasado sobre las deficiencias inherentes a la elección de entre los escasos métodos y formas de organización posibles para canalizar nuevos recursos. No hay un único enfoque que pueda incrementar la orientación al mercado y la seguridad alimentaria y mitigar al mismo tiempo los efectos del cambio climático, pero la premura por hacer frente a estas “crisis” a veces ha acabado con la esperanza poco realista de un remedio general; se requieren de hecho soluciones específicas del país e incluso el lugar.
2. *Hacia el pluralismo, manteniendo la coordinación y los compromisos públicos de financiación:* hace un decenio, se habían albergado numerosas esperanzas de que los diversos proveedores privados de servicios de asesoramiento podían llenar el vacío creado por el debilitamiento de los organismos públicos, es decir, que la laguna en la prestación de servicios desarrollaría un mercado que los proveedores privados examinarían con la consiguiente ampliación de las empresas para obtener beneficios de los nuevos usuarios. En efecto, los agentes privados de asesoramiento prestan servicios a una clientela limitada, relacionada sobre todo con productos de alto valor y agricultores con condiciones relativamente mejores. Los proveedores de insumos proporcionan cada vez más información sobre las nuevas variedades y métodos de cultivo, pero éstos por lo general no llegan a reflejar la necesidad de un asesoramiento imparcial sobre cuestiones relacionadas con la gestión sostenible de los recursos naturales. Los agentes privados de asesoramiento son esenciales y prestan servicios sostenibles a sus usuarios; no obstante, actualmente se reconoce de forma generalizada que hay centenares de millones de campesinos pobres, en especial mujeres, que probablemente no tengan acceso a los mismos. Es más, si estos agentes no disponen de suficientes fondos públicos, sólo prestarán servicios a los agricultores con mejores condiciones. El pluralismo institucional que se manifiesta en los diferentes proveedores de servicios debe ir acompañado de diversos flujos de financiación a fin de hacer más accesible la extensión. La inversión privada no atenderá las necesidades

de todos los agricultores. Por tanto, la inversión pública específica en extensión seguirá siendo crucial, aun cuando los servicios sean prestados por agentes no estatales.

3. *El aumento de la rendición de cuentas:* en numerosos países las organizaciones de agricultores reconocen que existen graves lagunas en el acceso a un asesoramiento adecuado e imparcial, por lo que han comenzado a buscar modos de determinar, seleccionar y prestar servicios a sus miembros. Estas iniciativas representan una forma potencialmente importante de extensión impulsada por los agricultores, pero hasta ahora esos servicios son en general de alcance limitado y la mayoría de las organizaciones de agricultores tratan a menudo de equilibrar una serie de demandas de extensión con otras tareas más apremiantes. Además, las organizaciones de agricultores y las federaciones a más alto nivel adolecen con frecuencia de deficiencias, especialmente en lo tocante a la representación de sus miembros y a la inclusión de los pequeños agricultores de ambos sexos. Estas instituciones necesitan asesoramiento con objeto de desarrollar la capacidad de la organización para dotar de medios a sus miembros actuales (y potenciales) en la comercialización de productos, la formulación de políticas y el establecimiento de prioridades respecto a sus servicios inclusivos. Las organizaciones de agricultores no son la única forma de mejorar la responsabilidad respecto de la extensión. La descentralización, si se planifica adecuadamente, puede aumentar la rendición de cuentas a través de la subsidiariedad. Los modos de financiación de la extensión pueden contribuir a que los proveedores de servicios respondan respecto de la cantidad y la calidad de los mismos. Cuando se paga por un servicio (tal vez con la ayuda financiera pública) los proveedores se ven obligados a adoptar una mayor orientación al usuario a fin de asegurar la viabilidad económica.
4. *La creación de mercados de servicios:* cuando los organismos del sector público comenzaron a reducirse se albergó la esperanza de que las ONG locales e internacionales contribuyeran a llenar ese vacío. A este respecto, se han contratado externamente esas organizaciones de forma notable para llevar a cabo distintas actividades. Si bien éstas han demostrado en numerosos casos una aptitud de innovación y una mayor flexibilidad para responder a las peticiones de los agricultores pobres, su capacidad para ampliar estas iniciativas es limitada y los costos de los servicios a menudo son superiores respecto a aquéllos de los organismos públicos a los cuales se esperaba que sustituyeran. Lo mismo ha ocurrido con frecuencia en cuanto a la contratación externa de empresas privadas de asesoramiento. El aumento de los costos que comporta esta medida se justifica sólo si los efectos de esos servicios son también considerablemente mayores. Es necesario recurrir a la experiencia inicial adquirida a este respecto para encontrar nuevas formas de crear mercados competitivos en relación con los servicios de extensión y de combinar la contratación externa, por un lado, y los diferentes tipos de contratos financiados con cargo a los fondos públicos a tenor de criterios de ejecución, por otro. También hay posibilidades para aprender cómo los minoristas, los elaboradores y los comerciantes del sector privado han contratado servicios de extensión con objeto de garantizar un suministro fiable y oportuno de productos agrícolas de calidad.
5. *Cómo abordar y hacer frente a las limitaciones de recursos humanos:* los recursos humanos son un obstáculo fundamental para la reforma de la extensión. La extensión ya no consiste simplemente en proporcionar información sobre un conjunto de tecnologías a los agricultores. Actualmente se reconoce que los asesores deben poseer conocimientos técnicos sobre cómo facilitar el debate y brindar asesoramiento a las distintas partes interesadas en la gestión de los recursos naturales y las cadenas de producción de los mercados. De hecho, tienen que pasar de dar conferencias a habilitar a los agricultores con objeto de

que aprendan prácticas de cultivo y de ordenación de las explotaciones. La incertidumbre y la variabilidad inherentes al cambio climático y las tendencias del mercado implican que para ayudar a los agricultores los asesores han de examinar una serie de opciones y reflexionar sobre los riesgos probables en lugar de ofrecer el asesoramiento estándar. Esta labor requiere habilidades de pensamiento crítico y solución de problemas, que se desaconsejaban en las burocracias de extensión del pasado. Estas habilidades van más allá de las aptitudes de la mayoría del personal del sector público de extensión. Es más, el nivel de formación medio de los asesores está disminuyendo en numerosos países debido a las deficiencias de las instituciones de capacitación en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural, la competencia por personal cualificado de mercados de trabajos mejor remunerados y la pérdida de personal con experiencia a causa del VIH/SIDA. La formación de los productores en la esfera de la agricultura (como la que se imparte en enseñanza secundaria a este respecto) es un componente esencial en el marco de las iniciativas encaminadas a mejorar su capacidad para solicitar y utilizar los servicios de extensión. Sin embargo, estas instituciones también están disminuyendo notablemente en la mayoría de los países. Los planes de extensión deben reflejar esta crisis de recursos humanos y contemplar estrategias concertadas y sostenibles de inversión para hacer frente a esta situación.

6. *Más allá de los proyectos:* los servicios de extensión sostenibles requieren compromisos de los gobiernos así como formas duraderas y eficaces de financiación. Los proyectos de extensión agraria han demostrado que la inyección de recursos puede movilizar el potencial de la extensión por un breve período de tiempo, si bien la sostenibilidad de los mismos ha sido en general limitada. Probablemente se necesiten recursos adicionales temporales para realizar determinadas campañas o hacer frente a problemas transitorios (tales como la respuesta ante una sequía o la sensibilización del público acerca de un nuevo conjunto de normas en materia de inocuidad de los alimentos). No obstante, con demasiada frecuencia estas inversiones de “efectos rápidos” de alto nivel han desviado la atención de la necesidad de fortalecer las instituciones que llevarán a cabo los programas futuros. Las presiones para hacer frente a la crisis de la seguridad alimentaria, responder al cambio climático y respaldar la consecución de otros objetivos de desarrollo rural han hecho que la extensión a menudo sea todavía un componente temporal de proyectos más amplios sobre diversos temas, sólo para ser luego objeto de crítica por no seguir prestando los servicios cuando se transfiere posteriormente la responsabilidad de estos programas. Para evitar estas manifestaciones, el apoyo a los proyectos debe equilibrarse con enfoques institucionales sistemáticos dirigidos a la reforma y el fortalecimiento de sistemas plurales de extensión.
7. *El equilibrio de las inversiones en la oferta y la demanda de servicios de extensión:* cada vez es mayor el acervo de conocimientos acerca de cómo aumentar la demanda y mejorar la calidad de los servicios, pero estos dos aspectos de la reforma de la extensión no se persiguen siempre de forma coherente y coordinada. Si se da más peso a la opinión de los agricultores pero la capacidad de extensión para responder a estas peticiones sigue una tendencia descendente, el resultado inevitable será la desilusión y la desconfianza. Es importante recabar la participación de una amplia gama de proveedores de servicios, así como organizaciones de agricultores en los procesos con múltiples partes interesadas para crear un entorno institucional en el que la oferta y la demanda de servicios de extensión sean compatibles. Sin embargo, persisten los problemas al aplicar estos enfoques de manera sistemática y sostenible. A este respecto, se mantiene la esperanza en que el apoyo, ya

sea para aumentar la capacidad de los asesores o dar resonancia a las organizaciones de agricultores redunde en una colaboración más eficaz. Por todo ello, es preciso invertir en la oferta y la demanda de servicios de extensión para lograr un equilibrio.

8. *Centrarse en las instituciones en lugar de buscar soluciones generales metodológicas o tecnológicas:* se empieza a reconocer que no hay un “método fijo” para la extensión. La colaboración antedicha entre los servicios de extensión y los proyectos también ha llevado consigo la presunción de que con el método o la inversión tecnológica “adecuados” los organismos de extensión podían alcanzar nuevos objetivos y ser más sostenibles. Ello ha conducido al desarrollo de una serie de métodos innovadores y eficaces que han demostrado que la extensión puede realmente hacer una contribución significativa al desarrollo rural, sostenible desde el punto de vista ecológico, y orientada al mercado. La evolución del panorama tecnológico, incluida la difusión de Internet y los teléfonos móviles, ha mostrado el potencial respecto de la mejora del acceso a la información sobre los mercados, el clima y las opciones tecnológicas, así como la comunicación y los vínculos entre los interesados. No obstante, persisten retos en cuanto al afianzamiento de estos cambios metodológicos en las organizaciones y estructuras institucionales vigentes, así como respecto del reconocimiento y el examen de las limitaciones de recursos financieros y humanos para ampliar su uso. Han de adecuarse, por consiguiente, los métodos a la capacidad existente y al contexto en que serán utilizados. Asimismo, comporta la necesidad de adaptar los enfoques de extensión y las inversiones en tecnología a los distintos países, productos y usuarios, así como a los diferentes tipos de vínculos existentes entre los sectores público y privado en un determinado país.
9. *Pasar de un asesoramiento estándar a uno a medida:* otro gran desafío consiste en ser capaces de brindar asesoramiento en función de las necesidades de agricultores concretos en circunstancias específicas. Los cambios repentinos e impredecibles en los mercados y en los climas locales exigen un nuevo paradigma que rechace un asesoramiento general. Esta cuestión tendrá consecuencias diferentes para los sistemas de extensión que ofrecen a los agricultores un asesoramiento detallado y personalizado y aquéllos en que esos planteamientos son inviables debido a la relación entre el personal de extensión y los agricultores. No obstante, en ambos supuestos se requieren enfoques que reconozcan que los agricultores necesitan inevitablemente soluciones a medida. La dificultad reside en parte en combinar los materiales, el crédito, la capacitación y la información necesarios y poner estos elementos a disposición del público, en el momento, el formato y el lugar oportunos, con objeto de velar por que las innovaciones sean accesibles y se reduzcan al mínimo los costos de transacción. Otro aspecto a considerar es la necesidad anteriormente mencionada de una aptitud crítica con miras a solucionar problemas, lo cual es una condición previa para que los extensionistas puedan comprender una determinada situación.
10. *Abordar el género, la edad y las diferencias étnicas, así como las necesidades específicas de los grupos de agricultores y empresarios:* con respecto al desarrollo rural equitativo e inclusivo, la extensión ha sido considerada a menudo como un problema en lugar de una contribución a la solución. Al abordar los desafíos antedichos, se pueden sentar las bases para una extensión más eficiente respecto de los que tienen un alto potencial de crecimiento o para que la reforma de estos servicios sea una manera de crear unas condiciones más equitativas en lo tocante al desarrollo rural en general. Las mujeres desempeñan una función destacada en los sistemas agroalimentarios; los diferentes grupos étnicos tienen vínculos

y encuentran obstáculos diferentes para llegar a los diversos mercados; los jóvenes suelen tener un acceso muy limitado a la información y la iniciativa relacionada con el desarrollo agrícola y rural, lo cual ha contribuido a su vez a la enajenación, a la rápida urbanización y, en algunos países, a un envejecimiento muy problemático de la mano de obra agrícola. La extensión no es una panacea para hacer frente a cualquiera de estas tendencias. Estos servicios por sí solos no pueden hacer que la investigación dirigida a los agricultores con mejores condiciones sea accesible a sus vecinos más pobres. Pero la extensión debe ser parte de una solución más general a los problemas de equidad recabando una mayor participación de los interesados en los sistemas de innovación, así como entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Existe una gran probabilidad de que el pluralismo prevalezca, e incluso aumente en lo que respecta a las formas de organización, los métodos y las estructuras institucionales. En este sentido, es posible aumentar la eficacia de la extensión en dos esferas. En primer lugar, poniendo más adecuadamente en práctica la experiencia adquirida en los últimos años al introducir las reformas estructurales pendientes desde hace tiempo en relación con los sistemas plurales de extensión motivados por la demanda y orientados al mercado. En segundo lugar, algunas de las principales peticiones de “más extensión” provienen de esferas no previstas: la ampliación del suministro de información sobre el clima, el aumento de la programación en materia de seguridad alimentaria, el cambio en el programa de ayuda para el comercio y la reforma integral en la investigación agrícola mundial en pro del desarrollo. Para ello es preciso aplicar los conocimientos existentes, pero también explorar la necesidad y la pertinencia de cambiar las formas de extensión en los nuevos programas de desarrollo, así como la estructura institucional y de la ayuda.

Las enseñanzas sobre lo que no debe hacerse: el auge y la caída de la capacitación y las visitas en la India³

El sistema de extensión de capacitación y visitas fue eficaz en la difusión de la tecnología de la revolución verde en la India, especialmente en las zonas de regadío de alto potencial, pero tuvo escasas repercusiones en la productividad y los ingresos entre los agricultores de las zonas de secano. Además, en el decenio de 1990, se hicieron patentes muchos otros problemas sistémicos. En concreto:

- *La introducción del enfoque de capacitación y visitas a este respecto amplió considerablemente el número de trabajadores de extensión de aldeas en el Departamento de Agricultura más allá de la capacidad de los gobiernos estatales para financiar los costos recurrentes.*
- *La constante atención prestada por el gobierno al aumento de la producción de alimentos redundó en la extensión impulsada por la oferta de productos básicos (es decir, más orientada al mercado), en detrimento de la diversificación y los ingresos de las explotaciones agropecuarias.*
- *La difusión de la tecnología de la revolución verde aumentó notablemente la producción de alimentos básicos, por lo que cayeron los precios de los mismos durante los decenios de 1980 y 1990 dando lugar a una disminución de los ingresos de las explotaciones agrícolas.*

³ Singh, J.P., Singh, K.M. y Swanson, B.E., 2006. Developing a decentralized, market-driven extension system in India: The ATMA model. Good Practice Paper. Washington, DC. El Banco Mundial.

- *Al hacer hincapié en la seguridad alimentaria durante el período comprendido entre los decenios de 1960 y 1980 surgió un sistema de extensión que se limitaba a los cultivos de alimentos básicos y estaba controlado por el Departamento de Agricultura. Los servicios de los otros departamentos sectoriales, que incluyen los de ganadería, horticultura, pesca y sericultura, entre otros, disponían de escaso personal de extensión; además, casi no existían programas de extensión y funcionaban de forma independiente. En consecuencia, no había integración entre los departamentos (es decir, no se disponía de un enfoque para los “sistemas de producción agropecuaria”).*

En el decenio de 1990, los departamentos sectoriales se concentraron fundamentalmente en la distribución de insumos y subsidios financiados de forma centralizada. Esta situación tuvo las siguientes consecuencias:

- *El personal de los distintos departamentos debía rendir cada vez más cuentas ante el gobierno en lugar de ante los agricultores.*
- *Habida cuenta de que el gobierno participaba en parte en el suministro de insumos, los funcionarios públicos sobre el terreno veían a los distribuidores privados más como competidores que como asociados.*
- *Al incluir este enfoque en los planes gubernamentales centrales, había menos necesidad de que el personal de extensión colaborara estrechamente con los investigadores, lo que redundó en el debilitamiento de los vínculos entre la extensión y la investigación.*
- *Por último, con la excepción de los planes patrocinados por los donantes, en las actividades de extensión no se prestaba la debida atención a la creación de grupos de agricultores y, en consecuencia, al empoderando de los mismos.*

Las nuevas formas de establecimiento de redes son parte integrante del programa reformado de extensión⁴

El proyecto experimental de la Red de conocimientos rurales para África oriental (RKR) respalda los incipientes servicios de acceso al mercado viables desde el punto de vista comercial para crear cadenas de mercadeo rurales eficientes y eficaces en beneficio de los distintos actores. En el marco de este proyecto se viene desarrollando un proceso de gestión de conocimientos centrado en las personas que se basa en una comprensión de las necesidades de los agricultores, da forma a la información técnica disponible para atender sus peticiones y suministra datos de manera que puedan comprenderlos. Este mecanismo abarca otras redes de acceso al mercado en Kenya, Tanzania y Uganda, integradas por agentes a nivel nacional, regional y local que mantienen un vínculo de comunicación constante y efectiva (correo electrónico, teléfono, servicios de mensajes cortos o SMS, reuniones presenciales, Internet, etc.) para el intercambio directo de información y habilidades empresariales. Las lecciones aprendidas en todos los planos se recopilan, documentan y comparten ampliamente por medio de una plataforma de Internet.

⁴ La FAO y la Red de conocimientos rurales para África oriental (RKN), 2009. The Rural Knowledge Network: Facilitating smallholders' access to markets in East Africa. Sharing Knowledge with rural people. División de Investigación y Extensión, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma (Italia).

En el marco de una iniciativa asociada, la Primera milla, se realizan ensayos de alquiler para comprobar la accesibilidad, utilidad y pertinencia en las zonas rurales de ordenadores en línea que utilizan un módem de tarjeta de número de acceso único o SIM, habilitada para conectarse a Internet. Determinados directivos de sistemas de información y empresas de acceso al mercado han sometido a prueba estos ordenadores.



2. Las nuevas instituciones y enfoques mundiales, nacionales y locales

2.1. Visión general

Se reconoce que la extensión es un componente estratégico de los nuevos marcos institucionales a nivel internacional, como la Alianza mundial por la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición y las nuevas estructuras que puedan crearse para abordar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Existen procesos paralelos en curso a nivel regional, por ejemplo, a través del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) y otras iniciativas regionales, así como en el marco de actividades nacionales dirigidas a fortalecer la seguridad alimentaria y el comercio. Asimismo, se vienen introduciendo reformas orgánicas con miras a garantizar que la extensión sea parte integrante de las nuevas instituciones con el mandato de hacer frente a los cambios agrícolas, rurales y ambientales, y a que los sistemas de extensión estén más en consonancia con las prioridades nacionales y las necesidades de los pequeños productores.

A fin de que las opiniones y la experiencia de la comunidad de extensión sean tomadas en consideración, se precisan plataformas en los planos mundial, nacional y local que incluyan a los agentes clave de extensión, o incluso sean dirigidas por ellos. Los diálogos de políticas sobre el desarrollo agrícola, la seguridad alimentaria y el cambio climático que se vienen manteniendo en esos tres planos revestirán cada vez una mayor importancia a tenor de pruebas científicas si participan especialistas en extensión. La comunidad de extensión tiene una valiosa experiencia en la aplicación de políticas en las zonas rurales.

Con el fin de movilizar ese compromiso, las partes interesadas en la extensión también necesitan sus propios foros para reflexionar sobre sus experiencias y hacer aportaciones útiles y decisivas a los debates internacionales. El FMSAR establecido recientemente dará resonancia a la comunidad internacional de servicios de asesoramiento en el alineamiento de las políticas de extensión con marcos más amplios de desarrollo rural. El Foro africano de servicios de asesoramiento agrícola (AFAAS, por su sigla en inglés) viene asumiendo una responsabilidad similar en África, y es probable que se establezcan más redes en otras regiones.

Para redefinir la función de la extensión de las nuevas estructuras institucionales es preciso reconocer que estos servicios en sí no ofrecen una solución. La compleja naturaleza de los sistemas, las tareas y las funciones de extensión en el marco de los métodos de gestión de los recursos naturales y la industria agroalimentaria ha requerido una perspectiva más integrada sobre la prestación de estos servicios para lograr sinergias con las inversiones recientes en investigación, así como otros servicios rurales y los nuevos tipos de programación participativa. A este respecto es preciso comprender mejor las formas en que la extensión puede y debe redundar en pro del desarrollo rural. La investigación puede dirigirse al mejoramiento de una determinada variedad de semillas, pero es imposible atribuir la adopción de esa variedad a la extensión o a la investigación únicamente (a pesar de que la extensión es a menudo objeto de crítica si no se adopta). La inversión en la extensión se ha justificado por las reivindicaciones de resultados importantes, aunque difusos y difíciles de medir de manera fiable. Por ello, se precisan ensayos y métodos más adecuados, para

reunir pruebas y más promotores para convencer a los principales responsables de la adopción de políticas en los sectores público y privado de que la extensión es un estímulo rentable para el crecimiento económico, una condición indispensable para reducir la pobreza rural y una herramienta básica para hacer frente a los desafíos del cambio climático en el mundo. Todo ello debe complementarse con el reconocimiento de que esos resultados sólo serán visibles en el marco de enfoques integrados de desarrollo rural, basados en plataformas de aprendizaje, intercambio de información y coordinación.

A este respecto, la necesidad de una perspectiva integrada es particularmente importante a nivel local. Con la descentralización y un régimen más plural, se viene avanzando en la promoción de la subsidiariedad en materia de servicios de extensión y en la rendición de cuentas ante los agricultores. Sin embargo, sigue siendo necesario un mayor intercambio para el aprendizaje y la coordinación entre los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil. La transferencia de competencias a nivel local por lo general no ha ido acompañada del traspaso de recursos o la disposición a sufragar los costos recurrentes relativamente altos de esos servicios. Asimismo, la transferencia de capacidad en materia de recursos humanos de la administración ministerial a los gobiernos locales concita dificultades. La descentralización debe ser más clara respecto de las necesidades y los objetivos, además de ejercer un liderazgo firme a fin de velar por que la eficacia y la sostenibilidad de la extensión también se reconozcan como una responsabilidad local, aunque a menudo con apoyo financiero del gobierno central. La descentralización de la extensión no debe convertirse en responsabilidad de todos y de nadie al mismo tiempo, sino que ha de ser gestionada por proveedores de servicios profesionales especializados en el desarrollo agrícola y rural. Las nuevas formas rentables de colaboración, coordinación, comunicación y acceso a las innovaciones recientes (por ejemplo, mediante el uso de las TIC modernas) son fundamentales para los proveedores de servicios descentralizados de extensión a fin de abordar esas cuestiones incipientes y mantener al día sus conocimientos y habilidades.

Muchos de los desafíos institucionales recientes para mejorar la eficacia de la extensión requerirán una nueva mirada a una institución antigua y con frecuencia olvidada: la enseñanza agrícola. Las escuelas secundarias y universidades de agronomía son un canal esencial de inversión en la capacidad tanto de los agricultores como del personal de extensión para adaptarse a las nuevas tareas y replantear sus funciones. Las notables peticiones y esperanzas respecto a cómo los agricultores, y sus asesores, deberán asumir las diversas responsabilidades que se describen en este informe han de corresponderse con la inversión en las habilidades pertinentes. Pero esta cuestión ha sido a menudo el eslabón perdido. La búsqueda de soluciones rápidas a problemas apremiantes ha desviado la atención de las instituciones necesarias como base para el desarrollo de las habilidades y los conocimientos pertinentes.

Los problemas en materia de descentralización motivada por los proyectos en la India⁵

El Proyecto nacional de tecnología agrícola (NATP, por su sigla en inglés) respaldado por el Banco Mundial fue un verdadero laboratorio de enfoques innovadores para la descentralización de los servicios de extensión de la India. Antes de ese Proyecto, casi todos

⁵ Singh, J.P., Singh, K.M. y Swanson, B.E., 2006. Developing a decentralized, market-driven extension system in India: The ATMA model. Good Practice Paper. Washington, DC. El Banco Mundial.

los fondos operacionales de los programas de extensión de la India provenían del gobierno central y estaban destinados a actividades específicas de extensión tales como un conjunto de demostraciones sobre fertilizantes o tecnologías modernas de riego (generalmente en forma de insumos subvencionados). Debido a que estos fondos del gobierno central asignados previamente a actividades específicas de los programas de extensión se canalizaban a través de los distintos departamentos sectoriales, el personal de extensión de distrito y de unidades básicas no disponía de financiación adicional para atender las necesidades locales de los diferentes grupos de agricultores a este respecto. Por tanto, una característica esencial del Proyecto era emprender una iniciativa experimental sobre un modelo descentralizado de extensión en que los fondos nacionales se transfirieran directamente a organismos de gestión de la tecnología agropecuaria (ATMA, por su sigla en inglés) semiautónomos y registrados. Los distintos equipos de tecnología de base elaboraban sus respectivos planes anuales de trabajo, en estrecha consulta y con la aprobación del Comité local de asesoramiento para agricultores; el plan de trabajo propuesto se enviaba directamente al Comité administrativo del ATMA a fin de que realizara un examen técnico y luego a la Junta ejecutiva de dicho organismo para su aprobación definitiva y posterior financiación. Una vez aprobados los distintos planes de trabajo por el ATMA, los fondos de los programas se transferían a los equipos antedichos a fin de que el personal de extensión sobre el terreno en primera línea ejecutara los programas de extensión en lugares específicos.

Debido a que los ATMA se crearon y registraron como organizaciones no gubernamentales (ONG) semiautónomas, podían obtener financiación tanto del sector público como del privado, incluidos algunos fondos de recuperación de los costos por los servicios de los agricultores participantes. Cabe señalar que cuando se puso en marcha el modelo de ATMA de forma experimental, la mayor parte de los fondos operacionales y de programas utilizados en los distritos y subdistritos provenían realmente de los proyectos. Por tanto, la disponibilidad inmediata de fondos de los distintos organismos de gestión, tuvo notables consecuencias positivas en las actividades. Lamentablemente, la disponibilidad sin restricciones de esos recursos financieros con cargo a los programas finalizaba en gran medida al concluirse el proyecto. El problema no era la falta de financiación en sí, sino que casi todos los recursos nacionales aún estaban “destinados” a actividades de extensión específicas.

En concreto, el Ministerio de Agricultura no siguió adelante con el proceso de reforma iniciado en el NATP, esto es, la transferencia de los fondos asignados con antelación a los programas a los ATMA con objeto de que los administraran de forma directa en los distintos distritos como una fuente constante y sin restricciones de financiación. Por el contrario, los distintos departamentos sectoriales del Ministerio de Agricultura manifestaron su oposición a ese nuevo acuerdo normativo, por lo que se siguió transfiriendo directamente a cada departamento fondos asignados a un fin. La reanudación de este mecanismo de financiación en orden descendente limita notablemente la capacidad tanto de los ATMA como del personal de extensión de los subdistritos para atender las necesidades locales de los diferentes grupos de agricultores en sus demarcaciones.

2.2. Hacia el pluralismo a través de la reforma de las políticas

La reforma de la extensión agraria es un ejemplo de cómo proceder para promover la armonización y la alineación de la ayuda con las estructuras y prioridades nacionales. Asimismo, es un claro indicador de si la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (adoptada en 2005) se viene aplicando a los servicios que se prestan realmente a las poblaciones rurales pobres. Una mejor armonización y alineación requerirá cambios en las formas en que se han respaldado los sistemas de extensión en el pasado. Las iniciativas de extensión adolecen de falta de armonización, por lo que los distintos donantes, ONG e instituciones de investigación han promovido diferentes “modelos”, incluso en los mismos países. Esto no ha conducido al pluralismo, sino a la fragmentación debido a que los distintos organismos de ayuda han promovido un modelo diferente de servicios en cada provincia, distrito e incluso aldea proporcionando pocas opciones a los usuarios finales a este respecto.

La alineación también ha sido limitada, ya que estas iniciativas se han llevado a cabo sin respaldar debidamente las reformas de las políticas y la mejora de la comprensión de los principios para la prestación de servicios más eficaces a nivel nacional. Los donantes, las ONG y los investigadores a menudo se han concentrado en la creación de estructuras para ejecutar sus proyectos a expensas de encontrar maneras de prestar de forma sostenible servicios a los agricultores. En lugar de crear capacidad en la esfera de la extensión con frecuencia se ha tomado prestada o se ha cedido para la ejecución de proyectos. Las inversiones en capacitación en la esfera de la extensión se han reducido, y los organismos externos han “sustraído” al personal restante con notables aptitudes para sus proyectos.

Para invertir estas tendencias, deben reforzarse las iniciativas de desarrollo institucional por medio de la creación de ventajas comparativas de los distintos actores en las diferentes localidades. Se puede aprender muchas enseñanzas de los proyectos de extensión, pero sólo si se presta desde el principio atención a la realidad del desarrollo institucional. Por consiguiente, no se trata únicamente de la introducción de nuevos modelos y métodos. La extensión plural se basa en un cambio de las reglas del juego y el fortalecimiento de la capacidad de los agentes para comprender y aprovechar esas nuevas reglas mediante una mejor coordinación y contextualización.

Los objetivos deben girar en torno a los nuevos mercados de servicios y la confianza y las sinergias entre una gama de proveedores de servicios y usuarios. Para ello será necesario también examinar el apoyo sistémico y estructural a fin de incrementar la calidad y la cantidad de los servicios ofertados tanto en el sector público como en el privado, junto con inversiones en la capacidad de los agricultores para solicitarlos, principalmente a través de las organizaciones de agricultores.

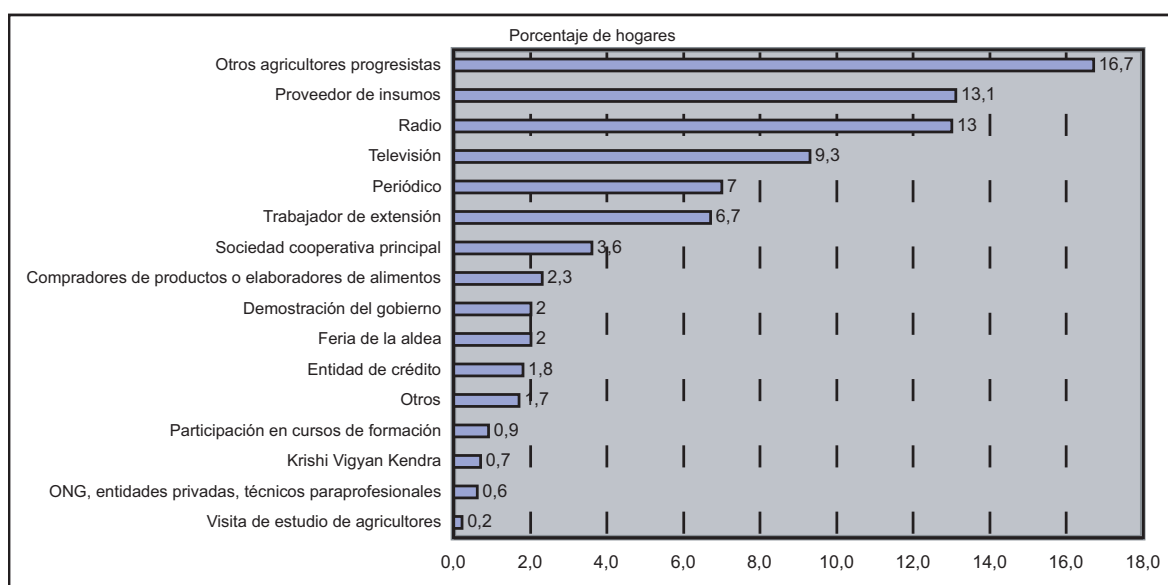
¡El pluralismo existe!

Los agricultores buscan y reciben continuamente información de muchas fuentes diferentes. La siguiente figura refleja la existencia del pluralismo con arreglo al porcentaje de hogares agrícolas que acceden en la India a información sobre tecnología agropecuaria moderna por medio de diversas fuentes:⁶

⁶ Anderson, J.R. y Birner, R. 2007. How to make agricultural extension demand-driven? The case of India's agricultural extension policy. Documento de debate n.º 00729 del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). Noviembre de 2007. La nota de Krishi Vigyan Kendra se refiere a los centros de información y asesoramiento a agricultores.

2.3. De la privatización a la comercialización selectiva y la rendición de cuentas

Durante el decenio de 1990, la pérdida de confianza en la eficacia de los organismos del sector público de extensión dio lugar a la aparición de un paradigma alternativo según el cual las soluciones orientadas al mercado y la privatización de los servicios de extensión podían convertirse en una base eficaz y sostenible para el pluralismo. Numerosos gobiernos y organismos de ayuda emprendieron proyectos experimentales. Al mismo tiempo, la disminución de los organismos públicos de extensión redundó en un aumento en las inversiones del sector privado en extensión. Actualmente, los servicios de asesoramiento para agricultores comerciales con condiciones relativamente mejores están cada vez más dominados por el sector privado, pero estas inversiones en contadas ocasiones se dirigen a la población rural pobre. En numerosos países, la privatización (a menudo llevada a cabo por la mera retirada de la financiación de los organismos del sector público) ha conducido a que la mayoría de los agricultores pierdan por completo el acceso a



asesoramiento imparcial e independiente. Esta experiencia ha mostrado que la creación de unas condiciones equitativas para los proveedores privados de extensión es muy importante, si bien deben formar parte de un proceso más amplio de reforma que promueva el pluralismo, admitiendo al mismo tiempo la necesidad de apoyo financiero del sector público.

Para que las poblaciones pobres puedan lograr y mantener el acceso a la extensión se ha reconocido actualmente que la financiación pública es esencial. Sin embargo, esto no comporta una vuelta a los planteamientos de servicios públicos gratuitos del pasado. Los servicios de extensión con financiación pública prestados por el sector privado pueden combinarse con medidas para poner recursos a disposición de los agricultores y sus organizaciones. Más importante aún, las formas de contratar servicios pueden mejorar notablemente la rendición de cuentas en lo tocante a la extensión ante los agricultores. Al mismo tiempo, los mercados de servicios de extensión pueden funcionar habida cuenta de los incentivos adecuados y la reforma estructural. Los organismos del sector público aún pueden desempeñar las funciones de suministrar información

por conducto de los medios de comunicación; proporcionar determinados bienes públicos (por ejemplo, protegiendo el medio ambiente y garantizando la inclusión de los grupos postergados de agricultores con recursos limitados); controlar la calidad de los servicios privados. O bien, el sector público puede prestar servicios pero más cerca de los agricultores a través del gobierno local. Asimismo, estos organismos pueden ofrecer oportunidades a los agricultores para conocer a los diversos proveedores de servicios privados (de extensión y otro tipo de servicios agrícolas) con objeto de que éstos puedan tomar decisiones fundamentadas acerca de aquéllos que mejor satisfagan sus necesidades. La experiencia mundial ha demostrado que las funciones apropiadas respecto de los organismos públicos difieren en función del lugar. Por consiguiente, el debate sobre la prestación de servicios bien por el sector público o el privado, se matiza cada vez más. Esto ha conducido a un cambio de enfoque en las afirmaciones generales sobre quién debe prestar los servicios de extensión para centrarse en la búsqueda de formas más acertadas de garantizar que los proveedores respondan realmente ante sus usuarios (ya sean hombres o mujeres, pobres o ricos).

El comercio justo y la privatización: unas asociaciones más equitativas⁷

En Malawi, se dan varios casos de nuevos tipos de asociaciones establecidas a raíz de las oportunidades que brinda el comercio justo a los pequeños agricultores. El cultivo de té en pequeña escala viene creciendo rápidamente. Las plantaciones de té prestan servicios de extensión en el sector; éstas compran té verde porque tienen un interés personal en la calidad y la continuidad del suministro. Además del asesoramiento, las haciendas proporcionan fertilizantes a crédito. Recientemente algunas de las asociaciones de pequeños agricultores han pasado a la certificación de comercio justo. El sobreprecio aplicable a la venta con Comercio justo permite a los pequeños agricultores invertir en la mejora de sus plantaciones de té, así como en los servicios de desarrollo social. La Unión de Mzuzu de caficultores es otro ejemplo de agrupación de pequeños productores de café que presta servicios de extensión, además de elaborar y comercializar el café. De ese modo, la extensión se financia tanto a través del comercio justo del café.

Otra lección de estas iniciativas de reforma es que los costos de transacción de las relaciones contractuales en materia de comercio suelen ser demasiado elevados para los agricultores pobres y los organismos de extensión que trabajan con los hogares agrícolas por separado. Los enfoques colectivos son esenciales en numerosos contextos para aumentar el alcance y los efectos previstos. En algunos lugares, el personal paraprofesional que percibe pequeños pagos por sus servicios ha logrado crear vínculos con los pobres. La formación de los agricultores puede también ser clave ya que les permite establecer vínculos con los proveedores de servicios de extensión de modo que tanto ellos como sus vecinos tienen acceso al asesoramiento.

⁷ Chipeta, S., 2008. Consulta del Foro de investigación agrícola en África (FARA, por su sigla en inglés), el AFAAS, las organizaciones regionales de agricultores y la Iniciativa de Neuchâtel, Malawi. Phiri, A. y Pound, B., 2009. Longitudinal impact assessment of Fairtrade certified tea producers and workers in Malawi. Londres, Fairtrade Foundation.

La rendición de cuentas ante las organizaciones de agricultores suele ser una medida más realista y acertada políticamente respecto al traspaso de competencias a los agricultores frente a la posibilidad de que los hogares pobres contraten por separado los servicios que necesitan. Las cooperativas que se ocupan de determinados productos básicos han demostrado su eficacia al conseguir colocar cultivos en los mercados y reinvertir parte de los beneficios prestando servicios de extensión. Sin embargo, esto no es una panacea. Los hogares agrícolas pobres consideran con frecuencia que los costos de transacción derivados de la pertenencia en calidad de miembros a las organizaciones de agricultores son demasiado elevados. Se precisan iniciativas concretas para apoyar a las organizaciones de agricultores más inclusivas y garantizar que los hogares que optan por no formar parte de las mismas no queden postergados. El apoyo al desarrollo de servicios comerciales de acceso a los mercados en favor de los pobres podría facilitar también el camino a esos hogares.

Asociaciones entre el sector público y el privado en Uganda⁸

Se empieza a reconocer que las asociaciones entre el sector público y el privado constituyen una forma de mejorar la extensión agraria, junto con otros servicios rurales. Estas asociaciones incrementan la eficacia en cuanto a la prestación de servicios públicos asumiendo el gobierno una función de facilitador. En el marco del componente de palma de aceite del Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales en Uganda, el Gobierno ha establecido una única asociación entre el sector público y el privado mediante la promoción de la inversión directa para introducir el cultivo de palma de aceite a gran escala por un operador del sector privado (Oil Palm of Uganda Limited [OPUL]), mientras que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ha proporcionado financiación al Gobierno con miras a establecer el Consorcio de cultivadores de palma de aceite de Kalangala que suministra fondos a los pequeños productores a fin de que creen sus plantaciones de palma de aceite. La sociedad mercantil OPUL proporciona los conocimientos técnicos y los insumos con objeto de que los pequeños agricultores usen la misma tecnología tanto en sus parcelas como en la plantación núcleo, mientras que el Consorcio es el “intermediario” de los agricultores. Si bien el FIDA sufraga los costos de la puesta en marcha y la extensión durante un período inicial, se ha previsto que el Consorcio sea una organización autosostenible, financiada por el margen de ganancias de las cosechas.

2.4. Las perspectivas con respecto a las plataformas regionales y mundiales

Para prestar unos servicios mejores a sus circunscripciones, incluidos los pobres y las mujeres, la extensión requiere la asunción de una función más destacada; análisis exhaustivos y orientación en materia de políticas, principios, enfoques e inversiones; una mayor interacción y diálogo entre los

⁸ Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales: Evaluación provisional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), diciembre de 2009.

interesados; la síntesis de las innovaciones. Existe una gran oportunidad para fortalecer y apoyar la extensión debido a una confluencia de factores (entre ellos, el aumento de los precios de los alimentos; el Comunicado Conjunto de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en el que se hizo hincapié en la importancia de los servicios de extensión agraria; un renovado interés de los donantes en los servicios de asesoramiento en materia de agricultura; un compromiso amplio de reestructuración de las instituciones mundiales de desarrollo agrícola). Es apremiante asimismo que la comunidad de extensión brinde orientación respecto a esas nuevas iniciativas. A la luz de estos acontecimientos, se ha establecido recientemente el FMSAR. La misión de este foro es marcar las pautas y promocionar servicios plurales de asesoramiento rural impulsados por la demanda que promuevan el crecimiento rural y ayuden a los pobres en el marco de la agenda global de desarrollo.

El foro tiene los siguientes objetivos:

1. Apoyar la síntesis y el desarrollo de ideas para mejorar la eficacia de los servicios de asesoramiento y replantear la extensión.
2. Mejorar la interacción, el establecimiento de redes, el intercambio de experiencias entre expertos y el fortalecimiento institucional en relación con los servicios de asesoramiento rural.
3. Dar resonancia a la extensión a nivel mundial a fin de que desempeñe funciones de convocatoria, movilización, promoción y armonización de servicios de asesoramiento rural.
4. Fomentar la creación de un entorno propicio para la inversión en servicios de asesoramiento.

El Foro FMSAR tiene una función mundial esencial que desempeñar, pero habrá de trabajar en estrecha colaboración con una serie de asociados con objeto de que redunde en la prestación de servicios de extensión. Las redes regionales de profesionales de extensión en la actualidad son escasas y poco intensas (en comparación con las redes regionales de organizaciones de agricultores e investigación). El Foro AFAAS se ha establecido recientemente para atender las necesidades de la comunidad africana en materia de extensión. La función del AFAAS consiste en mejorar el acceso de los agricultores al mercado, la creación de capacidad, la documentación y el intercambio de las mejores prácticas y la puesta en marcha de un sistema de gestión conocimientos de extensión en África. Una de las tareas principales del FMSAR será diseñar una estrategia para alentar y respaldar el establecimiento de redes regionales como el AFAAS.



3. La reducción de la pobreza, la mejora de la seguridad alimentaria y la disminución de los riesgos

3.1. Visión general

La extensión ha sido criticada con razón por su inclinación hacia los agricultores en mejor posición de género masculino con un buen acceso al mercado y condiciones ambientales controladas. Sin embargo, no siempre ha de culpabilizarse a la extensión por ello ya que únicamente pueden solicitar y aprovechar el asesoramiento los que tienen acceso a los mercados, capital para los insumos o mano de obra. Debido a ello, una carretera o un programa de créditos puede ser en realidad la inversión más efectiva a la hora de prestar servicios en favor de los pobres. El pluralismo, la subsidiariedad y la alineación con las prioridades nacionales ponen en una nueva perspectiva el reto de llegar a los usuarios pobres. La reforma no consiste únicamente en proporcionar nuevas directrices a los organismos gubernamentales de extensión para trabajar con una determinada población beneficiaria. Las poblaciones rurales pobres tienen una amplia gama de estrategias en materia de agricultura y medios de vida. La reforma plural en favor de los pobres consiste, por tanto, en encontrar la manera de movilizar y coordinar a los proveedores de servicios que puedan satisfacer en mayor medida las necesidades y demandas de los diferentes grupos. La extensión es, en muchos aspectos, la institución que “hace o deshace” los intentos de lograr la coherencia entre las iniciativas encaminadas a aumentar la productividad y aquéllas dirigidas a los hogares beneficiarios afectados por la inseguridad alimentaria, además de abordar los distintos riesgos a los que se enfrentan los agricultores y las agricultoras que disponen de pocos recursos.

A este respecto es preciso movilizar la extensión con miras a prestar un apoyo más flexible a los medios de vida por conducto de iniciativas que alienten la diversificación de estrategias que permitan a los pobres gestionar por sí mismos los riesgos a los que se enfrentan. Las personas pobres y vulnerables a la incertidumbre del mercado y la variabilidad del clima necesitan nuevas formas de extensión para ayudarles a comprender esos riesgos y gestionarlos. Los servicios deben ser lo suficientemente flexibles como para responder a los cambios de las diversas demandas de los pobres que se esfuerzan para hacer frente a enormes interrogantes respecto del futuro de los sistemas de cultivo. En este sentido, los servicios de extensión deben proporcionar o establecer el vínculo a la información y los conocimientos sobre el tiempo y el cambio climático, los precios de los mercados, las estructuras reglamentarias, las normas de calidad y las exigencias de los consumidores y el acceso a los servicios financieros para que puedan ayudar a las poblaciones pobres a hacer frente a los cambios en un contexto de riesgos.

3.2. ¿La extensión en favor de los pobres puede garantizar la viabilidad de la agricultura en pequeña escala?

A pesar de que se reconoce desde hace tiempo que la extensión en general no llega a las poblaciones pobres, no se han hecho progresos suficientes en cuanto a la superación de la elite tradicional y las disparidades entre los sexos. En las declaraciones recientes en materia de políticas, como el Comunicado Conjunto de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, se vienen haciendo llamamientos a fin de que se emprendan nuevas iniciativas para superar estos prejuicios respecto del desarrollo rural.

Sin embargo, existen opiniones divergentes que cuestionan la importancia de apoyar a los agricultores postergados. Hay quienes aducen que el desarrollo rural en favor de los pobres crea una “visión romántica” exagerada de la agricultura en pequeña escala.⁹ Esta visión se basa en la hipótesis de que la población rural pobre, y de hecho muchos agricultores con condiciones relativamente mejores, deben abandonar la agricultura para “dedicarse a otras actividades” ya que en cualquier caso fracasarían en el nuevo sistema agroalimentario global al no poder contribuir lo suficiente a la seguridad alimentaria mundial.

Estas afirmaciones están siendo utilizadas por algunos para justificar la retirada de los servicios de extensión financiados con fondos públicos dirigidos a las poblaciones pobres. La crítica “romántica” sugiere además que las personas mejor dotadas pueden pagar por sus propios servicios (incluida la extensión) y que la prestación de servicios subvencionados para los pobres sólo servirá para demorar la transformación necesaria. A pesar de las numerosas pruebas de que la agricultura en pequeña escala puede ser eficaz en cuanto a la producción y la reducción de la pobreza, tales argumentos están adquiriendo fuerza en muchos gobiernos y ministerios de agricultura. Las afirmaciones cuestionables acerca de una aparente mayor eficacia de la agricultura en gran escala se utilizan incluso para justificar la transferencia de propiedad de las grandes extensiones de tierra a inversores comerciales para la agricultura de plantación.

Los que se oponen a la financiación pública continua de los servicios de extensión para los pobres han de basarse en un análisis claro de las opciones respecto de la seguridad alimentaria de los hogares rurales y los derechos de la población rural pobre, si bien sus medios de vida parecen acercarse al punto de inflexión. La extensión puede coadyuvar a los pequeños agricultores en condiciones desfavorables a mejorar los sistemas de producción existentes y, por tanto, a mantenerlos, cuando las explotaciones agrícolas sin cosechas redunden en un sufrimiento humano agudo o en actividades que socaven otros objetivos y compromisos nacionales, es decir, donde la falta de medios de vida, la pérdida o la enajenación de tierras conduzcan a inestabilidad política.

La extensión puede tener, en muchos casos, efectos limitados en la producción entre los agricultores más pobres, pero esto implica que es necesario pasar a prestar atención al desarrollo económico rural local en lugar de afirmar simplemente que las zonas rurales del interior son “inviabiles”. Cuando las poblaciones pobres abandonan sus explotaciones agrícolas, la extensión puede ayudar a los antiguos campesinos a “tomar medidas”. De hecho, la globalización aumenta

⁹ Collier, P. 2009. Africa's organic Peasantry: Beyond romanticism. Agriculture. Volumen 3(2). Publicación del verano de 2009.

drásticamente los umbrales en cuanto a las exigencias de calidad, puntualidad, volumen, inocuidad de los alimentos y certificación para los pequeños agricultores comerciales. La extensión no es un remedio que pueda ayudar a todos los agricultores a participar en los mercados. De hecho, algunos no lo conseguirán, por lo que los mercados de determinados productos están dominados por los grandes agricultores. Algunos de los cultivos de estas explotaciones agrícolas generan un nivel de empleo significativo para la población rural (p. ej., la horticultura), mientras que otros no (p. ej., la palma de aceite). Al mismo tiempo, se dan numerosos casos de pequeños productores que participan de forma eficaz en los mercados con una inversión pública en servicios de extensión relativamente modesta, o sin ella, que incluye la comercialización de comercio justo, la agricultura orgánica y la producción para los mercados locales. La extensión puede reducir algunos de los aspectos negativos de las transformaciones que se vienen produciendo en los sistemas agroalimentarios que excluyen a los agricultores pobres. Es importante encontrar esas ocasiones y destinar inversiones en extensión a esas esferas.

Además, los análisis de economía política sobre el acceso a los servicios de extensión ilustran algunas de las inexactitudes de la crítica “romántica”. Los grandes agricultores suelen tener un acceso privilegiado a insumos, servicios y mercados debido a la posición que ocupan en la sociedad, mientras que las poblaciones pobres pueden producir en realidad con una mayor eficiencia económica. La crítica “romántica” se basa en la hipótesis de que los servicios rurales en favor de los pobres distorsionan los mercados y los hacen menos eficientes, pero es probable que favorezcan ya a otros sectores. Existen motivos para cuestionar la hipótesis de que el mercado mejorará automáticamente la “eficiencia” por conducir a los agricultores pobres a la quiebra y que esto se traducirá al final en un mayor bienestar.

Entre los nuevos factores que podrían disminuir la inclinación hacia la élite cabe citar la concienciación acerca de que en numerosos países los pobres no han abandonado sus explotaciones agrícolas como los economistas pronosticaron (es decir, en zonas de Europa oriental donde las tendencias hacia la fragmentación de la tierra han resistido a las “fuerzas del mercado”) o en que los campesinos pobres no han adoptado medios de vida no deseables basados en actividades ilícitas (en numerosos países en situaciones postconflicto). La nueva atención prestada al modo de abordar los problemas de los Estados frágiles ha conducido a la comprensión de que los servicios de apoyo a los medios de vida de gran parte de las poblaciones pobres que todavía se dedican a la agricultura en pequeña escala constituyen un componente esencial de cualquier estrategia de consolidación de la paz. La extensión es un instrumento mediante el cual la población en condiciones desfavorables puede percibir que su gobierno se preocupa por sus modos de vida. He aquí la piedra angular del contrato social entre los Estados y los ciudadanos en cualquier sociedad postconflicto.

Asimismo, la ausencia de financiación pública a este respecto no comporta la inexistencia de extensión, sino únicamente que estos servicios no pueden contribuir a la consecución de los objetivos gubernamentales. Una de las “realizaciones más satisfactorias” de la extensión en relación con la agricultura en pequeña escala orientada al mercado ha sido la extraordinaria difusión de la producción de adormidera en el Afganistán, en particular en zonas donde no había en el pasado ninguna tradición a este respecto. Donde hay un mercado suficientemente rentable, habrá demanda de extensión y oferta de servicios.

3.3. La disparidad entre los sexos en la extensión: más allá de “acabar con el mensajero”

En los últimos dos decenios se ha prestado especial atención a la necesidad de superar el sesgo de género en la extensión, pero las quejas manifestadas a este respecto tal vez sean simplemente el equivalente a “acabar con el mensajero” cuando estos prejuicios se deben a un entorno más amplio de políticas y normas de desarrollo rural. La superación del sesgo de género exige centrar la atención en los obstáculos a la prestación de servicios de forma equitativa en lugar de denunciar únicamente que el personal de extensión no se dirige a las mujeres.

Las disparidades entre los sexos persisten en el sector agrícola puesto que están profundamente arraigadas en las relaciones entre los hombres y las mujeres en diversas esferas esenciales para la agricultura: las relaciones de género en los hogares, los derechos de tenencia de tierras, el acceso a los insumos agrícolas, los servicios de extensión, los servicios financieros y de crédito, los servicios de creación de negocios o la elaboración de productos, por nombrar sólo algunos de los ámbitos más significativos. La extensión en numerosos países consiste en promover cultivos comerciales, ya sea para la exportación o para alcanzar la autosuficiencia nacional respecto de la producción de cereales. Estas metas pueden entrar en conflicto con los objetivos de llegar a las campesinas ya que pueden tener pocos incentivos, o ninguno, para adoptar o producir cultivos comerciales porque no controlan los ingresos que generan. A menudo prefieren concentrarse en los cultivos de subsistencia o en el pequeño comercio o realizar trabajos eventuales ya que son fuentes de ingresos que pueden controlar más fácilmente. La extensión, por tanto, no puede lograr la igualdad de género porque el entorno de políticas más amplio, incluidas las prioridades de investigación y las finanzas, entre otras cuestiones, no aplican criterios equitativos. La paridad hombre-mujer en el acceso a los servicios de extensión requiere atención en la función específica de cada sexo en los hogares, la sociedad, la agricultura y el desarrollo rural en general.

Los factores que empobrecen a las mujeres limitan el acceso a la extensión

En un estudio realizado en Uganda sobre el fortalecimiento de los vínculos entre la pobreza y los análisis de género¹⁰ se observó que las siguientes cuestiones impedían a los servicios de extensión llegar a las mujeres:

- *Las mujeres tienen escasas oportunidades de acceder a los servicios de extensión en situaciones en que la cultura impone restricciones a los movimientos fuera del ámbito doméstico.*
- *Debido a la falta de acceso y control de la tierra, las mujeres muestran mucho menos interés que los hombres en invertir en la producción agrícola extensiva o intensiva y, por consiguiente, en los mensajes de extensión conexos.*
- *La carga cotidiana de trabajo de la mujer no deja tiempo para buscar servicios que sólo están disponibles en la esfera pública.*
- *Los mensajes de extensión no son sensibles a las responsabilidades, los intereses y las actividades agrícolas estratégicas de las pequeñas productoras.*

¹⁰ Kabuchu H., Mukasa, S., Tanzam, N., y Vusia Kayonga, S., 2004. Uganda –Poverty and Gender Assessment–strengthening Linkages between Poverty and Gender Analysis in Uganda. Embajada Real de Dinamarca en Kampala.

La extensión es un terreno en el que las dificultades de las principales metas del desarrollo rural, el crecimiento económico, la seguridad alimentaria nacional y de los hogares y la reducción de la pobreza afloran en la toma de decisiones concretas sobre los objetivos de la misma. Cuando la extensión no logra respaldar la paridad hombre-mujer, en lugar de “acabar con el mensajero” debería considerarse este hecho como un indicador de la importancia de analizar más detenidamente por qué los enfoques de los sistemas de información y conocimientos agrícolas y las políticas en general no consiguen abordar de manera equitativa las cuestiones de género.

El contexto es clave, pero esto no significa que la extensión no pueda superar los prejuicios existentes. Los agentes de extensión pueden optar por orientar sus servicios a la acción y hacer frente a los principales obstáculos respecto de la equidad de género, por ejemplo, incluyendo asesoramiento jurídico en sus servicios o abordando directamente las relaciones de género en los hogares al facilitar los debates en las cooperativas u organizaciones de agricultores.

La extensión para las mujeres: abordar la habilitación más que la producción¹¹

La Federación Internacional de Abogadas de Uganda (FIDA-Uganda), ha obtenido buenos resultados en la prestación de servicios de asistencia jurídica a mujeres a través de centros específicos en respuesta a las cuestiones de género de los derechos de propiedad. Sus integrantes ofrecen asesoramiento sobre la legalización de las operaciones comerciales y otros asuntos relacionados con el derecho mercantil. Esto aumenta los incentivos de las mujeres para crear empresas y actividades agrícolas mejorando al mismo tiempo su acceso a servicios financieros. La Asociación Ugandesa de Café (NUCAFE) ha demostrado que, facilitando las negociaciones en los hogares de relaciones de género más equitativas entre sus miembros es posible aumentar los ingresos familiares y el bienestar, así como la productividad y la calidad generales del suministro de café para la asociación. Además, se han realizado notables progresos en innovaciones metodológicas que han demostrado su eficacia al fomentar un carácter más inclusivo. Las cuestiones de género se pueden abordar a través de innovaciones para mujeres y hombres como usuarios diferentes, lo cual comporta a su vez la adopción de métodos de extensión en relación con las redes sociales, las limitaciones de movilidad y los sistemas de producción agropecuaria. Se han elaborado otros enfoques a través de la reflexión crítica sobre la acogida de los distintos métodos de extensión en las diferentes culturas.

Los métodos y los enfoques pueden cambiar la situación¹²

La elección de los métodos y los enfoques de asesoramiento en cuanto a quiénes pueden tener acceso a los servicios de extensión pueden cambiar completamente la situación. En Benin, el Centro Africano del Arroz (AfricaRice) observó que la proyección de vídeos entre agricultores era accesible a las mujeres independientemente de su condición socioeconómica y, por tanto, constituía una forma de evitar las discriminaciones a este respecto, que era inevitable cuando se utilizaban los métodos tradicionales de extensión con los jefes de la

¹¹ Danida, 2008. Preparatory study of U-growth component Gender Equality for Rural Economic Growth and Poverty reduction.

¹² Van Mele, P., Vodouhe, Simplicie D., Wanvoeke, J. y Zossou, E., 2009. ‘Comparing Farmer-to-Farmer Video with Workshops to Train Rural Women in Improved Rice. Parboiling in Central Benin’, The Journal of Agricultural Education and Extension, 15: 4, págs. 329 a 339.

aldea como intermediarios. Todo el mundo puede hacer observaciones sobre un vídeo, lo que significa que los canales de comunicación tradicionales ya no eran necesarios para llegar a los agricultores. Las nociones preexistentes sobre la exigencia de pasar por “agricultores progresistas” o “jefes de aldea” pueden llevar a los responsables de la planificación de la extensión a ignorar que esas categorías son construcciones socioculturales que deben comprenderse, pero no necesariamente respetarse.

3.4. El replanteamiento de las prioridades de la extensión en favor de los pobres

Con el fin de repercutir en los medios de vida de las poblaciones pobres, los responsables de la adopción de políticas deben reconocer que éstos precisan una serie de servicios. Por ejemplo, cabe poner de relieve la agricultura de semisubsistencia como una forma de mitigar los efectos de la incertidumbre del mercado y del clima. Las poblaciones pobres quizá necesiten mantener unas reservas de subsistencia para la seguridad alimentaria de los hogares con el fin de asumir el riesgo de participar en los mercados. La función antedicha específica de cada sexo se refiere a las responsabilidades que asumen habitualmente las mujeres respecto de la seguridad alimentaria de los hogares concentrándose, por consiguiente, en los cultivos de subsistencia. Aunque la agricultura orientada al mercado es una forma cada vez más importante de escapar de la pobreza, es preciso hacer hincapié en que las poblaciones pobres dependen de una serie de estrategias para gestionar los riesgos a los que se enfrentan, por lo que requieren una combinación de medidas de apoyo en la esfera de la extensión.

Otro ejemplo en que la extensión puede repercutir en la seguridad alimentaria de los hogares más vulnerables es brindar asesoramiento en relación con la “economía doméstica”. Esta cuestión solía revestir importancia respecto de la extensión en el pasado; actualmente se viene retomando en las iniciativas de extensión debido al reconocimiento de que la seguridad alimentaria está asociada con el consumo y la utilización de alimentos de forma saludable y no sólo con la producción. La optimización de los efectos de los alimentos disponibles sobre el estado nutricional mejorando las prácticas de conservación, almacenamiento, elaboración o preparación puede tener mayores repercusiones en el bienestar de las poblaciones pobres que tratar de incrementar los rendimientos de parcelas muy reducidas.

En particular, en zonas aisladas y distantes de los principales mercados, el acceso a los alimentos puede ser limitado, lo cual hace pensar que la extensión debería dar prioridad a los cultivos destinados a los mercados locales o de subsistencia. Puede aumentarse la capacidad de recolección de determinados productos básicos comerciales con miras a su colocación a granel en mercados más distantes, además de promover productos de bajo volumen y elevado valor, pero la escasa sostenibilidad y difusión de muchas de esas iniciativas indica que es necesario evaluar la competitividad potencial de esos productos de forma realista. Pocas veces se da una “situación idónea” para vincular productores aislados con los mercados sin inversiones importantes por parte del gobierno (por lo general en infraestructuras). En zonas de mayor potencial, con buen acceso al mercado, es más probable que la extensión pueda combinar los objetivos de la reducción de la pobreza y la comercialización.

Como se ha señalado anteriormente, las poblaciones pobres están siendo excluidas de los mercados debido a la falta de capacidad para alcanzar elevados estándares de calidad, uniformidad, volumen, puntualidad e inocuidad de los alimentos. La extensión no puede resolver estas cuestiones por sí sola, pero tal vez pueda ayudar a los agricultores, tanto ricos como pobres, a comprender los obstáculos a la entrada de productos en los diferentes mercados locales, nacionales e internacionales y, por tanto, tomar decisiones fundamentadas sobre la comercialización, la producción y las estrategias en materia de medios de vida. Es la extensión (generalmente privada, pero a veces pública) la que debe proporcionar a los grandes y pequeños agricultores la información y los conocimientos necesarios para alcanzar los estándares exigidos por el mercado.

La extensión en favor de los pobres también exige examinar las consecuencias indirectas del mercado laboral en la pobreza. Como se ha señalado anteriormente, es inevitable que muchas de las poblaciones rurales pobres abandonen la agricultura en pequeña escala. La extensión respecto de otras formas de empresas agrícolas y de procesamiento puede contribuir en cierta medida a la reducción de la pobreza apoyando la economía rural en general. La extensión en favor de los pobres consiste, por tanto, no sólo en brindar asesoramiento relacionado con la agricultura en pequeña escala, sino también sobre cómo beneficiarse de la economía rural mediante la diversificación de los medios de vida. La oferta de empleo en servicios de elaboración, agroturismo y acceso a los mercados, así como servicios de TIC y otras esferas pueden requerir diferentes habilidades y conocimientos. Los servicios de creación de empresas o la formación profesional tal vez sean la forma más adecuada de extensión para las poblaciones rurales pobres que están diversificando sus medios de vida o abandonando la agricultura por completo.

Asimismo, la extensión es fundamental al ayudar a la población rural pobre a gestionar los riesgos relacionados con los fenómenos extremos. Éstos pueden incluir tanto riesgos naturales como conflictos. La reducción de la pobreza difícilmente puede lograrse a través de proyectos de efectos rápidos que se inician después de las catástrofes y los conflictos, pero la extensión forma parte normalmente de esas iniciativas, por lo que puede hacer una contribución positiva a este respecto. El suministro de semillas e insumos son a menudo parte de las respuestas humanitarias en situaciones posteriores a catástrofes o conflictos. El suministro de insumos no es “extensión” en cuanto tal; no obstante, se lleva a cabo generalmente por los agentes de extensión. Éstos pueden desempeñar además una función esencial al proporcionar a los responsables de prestar esa asistencia información sobre las medidas adecuadas respecto de las zonas afectadas en que los insumos podrían suministrarse de fuentes locales. Asimismo, los trabajadores de extensión contribuyen a que los agricultores aprendan a utilizar las nuevas variedades. La extensión, en su calidad de institución de intermediación, con conocimientos acerca de los mercados y los regímenes de gestión de los recursos naturales, puede contribuir asimismo a asegurar que los programas de restablecimiento agrícola sean pertinentes y sostenibles. Por último, la extensión es a menudo la única institución existente en las zonas rurales para ayudar después de una catástrofe. La falta de una respuesta en momentos de crisis puede mermar la confianza que debe existir entre los extensionistas y los usuarios.

Aunque se preste una notable atención a esas tareas, la función principal de la extensión en cuanto a los riesgos de fenómenos extremos debería desempeñarse antes de la catástrofe. La extensión en materia de cuencas hidrográficas y gestión sostenible de los recursos naturales puede reducir los riesgos de inundación y sequía. La extensión que facilita plataformas para que los diferentes interesados se reúnan y debatan sobre el mercado, el aprovechamiento de la tierra y otros temas polémicos pueden coadyuvar a mitigar los efectos de los conflictos locales.

