

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.

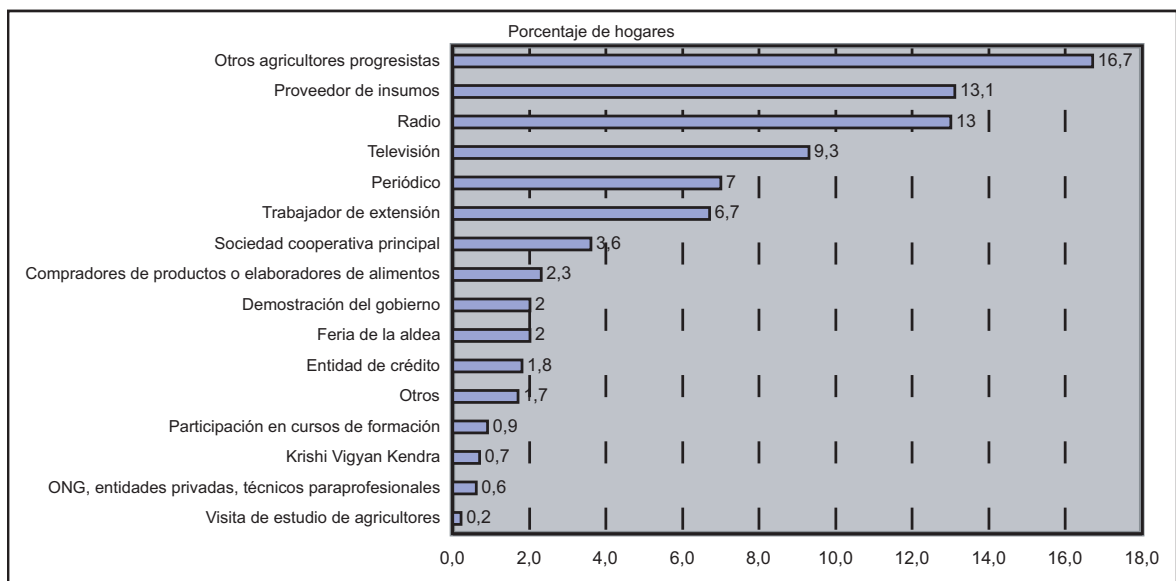
¡El pluralismo existe!

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.



4. Orientación al mercado en base a la demanda

4.1. Visión general

El enfoque principal de la extensión agraria ya no consiste actualmente en aumentar la producción, sino en mejorar los ingresos rurales a través de la orientación al mercado y la satisfacción de la demanda de los agricultores. Quizá la manera más evidente de promover una mayor orientación al mercado en base a la demanda sea por medio de la comercialización de los servicios a fin de asegurar que los productores, en calidad de usuarios, puedan ejercer un mayor control. Los agricultores deciden si quieren competir en los diferentes mercados y de qué manera; ellos son los que mejor pueden valorar qué proveedores de servicios de extensión pueden ayudarles a este respecto. Para ello es necesario que los agricultores y las agricultoras puedan pagar por esos servicios, o se les brinde tal posibilidad, y que exista un verdadero mercado de servicios de extensión, o pueda crearse.

Un resultado positivo del debilitamiento de los organismos públicos de extensión es el reconocimiento de que muchos agricultores comerciales están dispuestos a pagar por lo menos una parte de los costos de los servicios que necesitan. Ello comporta que los servicios con financiación pública (aunque sean prestados con frecuencia por el sector privado) pueden dirigirse más directamente a los bienes públicos y los objetivos de políticas relacionados con la reducción de la pobreza, la ordenación ambiental y la seguridad alimentaria de los hogares. Los recursos financieros se pueden proporcionar a través de cupones, nuevos sistemas de pago por teléfonos móviles, diversos fondos y otros mecanismos afines para que las poblaciones pobres puedan posteriormente contratar los servicios públicos o privados que mejor satisfagan sus necesidades.

La experiencia ha demostrado que impulsar la demanda respecto de los servicios de extensión comporta la adopción de otras medidas además de la comercialización. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de agricultores para formular y articular las demandas y solicitar servicios puede redundar en una mayor rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios de extensión. La demanda efectiva está relacionada con la capacidad financiera para pagar por las prestaciones. Los agricultores deben estar representados en las estructuras de toma de decisiones de las organizaciones de extensión e investigación aplicada, así como en las diferentes plataformas locales para planificar y establecer las prioridades respecto a las inversiones. Las organizaciones de agricultores también pueden fortalecer la capacidad para atender directamente las necesidades de los productores gestionando y prestando servicios de extensión. Esto no sólo es importante a nivel local y nacional. De hecho, las organizaciones regionales de agricultores vienen expresando asimismo las demandas de los productores en el plano transnacional cuando las estructuras normativas como el CAADP definen cada vez más los marcos para respaldar el desarrollo rural en gran escala.

La orientación al mercado guarda relación con el desarrollo de las cadenas de valor en su conjunto. Los mercados demandan nuevas formas de elaboración, variedades y razas, por lo que las tecnologías tan sólo representan un aspecto del proceso. El desarrollo de las cadenas de valor puede requerir una comunicación efectiva, así como la facilitación de vínculos, la capacitación a través del

aprendizaje interactivo y la colaboración entre una amplia gama de actores en la cadena de valor. La función de la extensión al respaldar la orientación al mercado en esas plataformas puede, por tanto, suscitar un diálogo con la participación de los interesados a fin de negociar y gestar capital social. Esto comporta normalmente formación en técnicas de negociación y contratación. El capital social con frecuencia es el factor más importante en el desarrollo de los mercados. Al aumentar la transparencia y el intercambio, la extensión puede hacer una contribución significativa en cuanto a la generación de confianza, sobre todo en lo que respecta a la inclusión de los agricultores pobres en condiciones de mayor igualdad en el desarrollo de los mercados.

De la cooperación para el desarrollo a la comercialización sostenible¹³

El Programa de Kerala de promoción de la horticultura (KHDP, por su sigla en inglés) se estableció en 1992 como una organización autónoma en el estado de Kerala (la India). El objetivo del programa consistía en aumentar y estabilizar los ingresos de los pequeños productores de hortalizas y frutas mediante la creación de una nueva organización con expertos en agricultura, administración de empresas y servicios sociales. Reconociendo la necesidad de encontrar soluciones tecnológicas para los agricultores, inicialmente el programa financió actividades de investigación. En sus primeros años observó que era necesario agrupar a los agricultores con objeto de promover las nuevas tecnologías y las habilidades de participación, así como ayudarles a acceder al crédito y fortalecer la capacidad de negociación a través de la comercialización colectiva. Al agotarse la financiación externa, el programa KHDP se reestructuró registrándose en 2001 como Consejo para la promoción de hortalizas y frutas de Kerala con objeto de seguir prestando apoyo a los productores. El 50 % de las acciones de la empresa están en manos de grupos de autoayuda de agricultores. El gobierno y los organismos estatales como los bancos y los centros de investigación poseen el 50 % restante de las acciones.

4.2. La extensión orientada al mercado

Los mercados son la fuerza impulsora del desarrollo agrícola. Ello apunta a que los cambios tecnológicos y orgánicos son en muchos casos impulsados por iniciativas encaminadas a fomentar la participación en los mercados. Por esta razón, en los últimos años, la extensión ha superado de forma constante los esquemas de actuación habituales en el pasado respecto de la transferencia de tecnología para ocuparse en mayor medida de la facilitación, la capacitación y la intermediación en las cadenas de los mercados.

Las demandas de los mercados cambian rápidamente y cada vez son más exigentes. Por ello, es esencial incrementar los servicios de extensión orientados al mercado con objeto de que los empresarios rurales y los productores pobres tengan los conocimientos y la información necesarios para hacer frente a esos desafíos. Para prestar servicios adecuados a este respecto es preciso, por consiguiente, ir más allá de las oportunidades que ofrecen actualmente los mercados a fin de centrarse más en preparar a los agricultores para competir en los mercados del futuro. Se necesitan asimismo enfoques iterativos con objeto de que los usuarios se adapten a los distintos factores que influyen en los mercados agrícolas, desde el cambio climático a la dominación creciente de los supermercados y las cadenas de suministro mundiales.

¹³ Sulaiman, R. 2008. Sector paper on knowledge generation and management. FAO, Nueva Delhi.

La orientación al mercado requiere atención en la cadena de valor, lo cual a su vez comporta que la extensión debe satisfacer las necesidades de los diversos actores, no sólo los agricultores. La extensión debe ocuparse del empoderamiento y el desarrollo económico local, y no sólo de la agricultura. En efecto, la extensión orientada al mercado trata de velar por que una serie de agentes sean capaces de colaborar entre sí. Por ejemplo, si los distribuidores o proveedores de insumos quieren invertir en un producto concreto, quizá tengan que asesorar a los agricultores sobre las variedades y técnicas de cultivo. Asimismo, los demás agentes de la cadena de valor que asesoran a los agricultores sobre lo que quieren vender (insumos) o comprar (productos agrícolas) deben conocer, por tanto, las tecnologías para ofrecer este tipo de asesoramiento. Los agentes del mercado necesitan también tener acceso a la extensión. Este enfoque más amplio en relación con el programa de extensión es controvertido. De hecho, suscita preguntas sobre si la extensión consiste únicamente en “ayudar a los agricultores” o en brindar asesoramiento a una variedad de partes interesadas a fin de contribuir al desarrollo de la economía rural (y, de ese modo, a los medios de vida rurales). Un enfoque de la cadena de valor efectivo requiere servicios de facilitación y de intermediación para hacer frente a las limitaciones y los obstáculos respecto al acceso al mercado. Prestar simplemente “ayuda a los agricultores” no es suficiente si el resto de la cadena de comercialización es ineficiente.

La capacitación de los proveedores de insumos con objeto de mejorar los servicios de asesoramiento dirigidos a los agricultores¹⁴

El Instituto Nacional de Gestión de la Extensión Agraria (MANAGE) de la India emprendió en 2003 un nuevo programa de formación dirigido a los proveedores de insumos y ha impartido capacitación a más de 1 500 proveedores. El objetivo es crear asociaciones sólidas entre el sector público y el privado en la India de modo que los proveedores de insumos asesoren a los agricultores sobre cuestiones técnicas de forma precisa y actualizada. Asimismo, ha impartido capacitación a los proveedores sobre las recomendaciones actuales de cosechas específicas cultivadas en sus respectivas demarcaciones, los cuales establecen una relación laboral con investigadores y especialistas en la materia que prestan servicios en sus distritos. En resumen, cuando se les formule a los proveedores una pregunta acerca de un nuevo problema al que se enfrentan los agricultores, éstos sabrán a quién llamar en la esfera de la extensión, a la universidad estatal agrícola o a un centro de investigación cercano. Además de aprender los conocimientos técnicos pertinentes, también adquieren habilidades para una comunicación más eficaz con los agricultores a fin de proporcionar información actualizada a sus usuarios. Por último, adquieren nociones relacionadas con la ética y otros temas de interés necesarios para llevar un negocio de forma eficaz y establecer relaciones beneficiosas a largo plazo con los usuarios agricultores.

Los proveedores de servicios de extensión del sector público no disponen con frecuencia del equipo necesario para hacer frente a los desafíos de la extensión orientada al mercado. Es probable que los elaboradores y proveedores de insumos enseñen a los agentes de extensión y no a la inversa. Los supermercados quizá presionen a los elaboradores y distribuidores a contratar asesores, tanto para

¹⁴ Rajalahti, R. y Swanson, B., 2009. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 44. El Banco Mundial, Washington, D.C.

ellos como para los agricultores que adquieren sus mercancías, con objeto de garantizar que los productos entregados cumplen las normas de calidad e inocuidad.

El predominio de actores privados respecto de la extensión orientada al mercado tal vez es inevitable, pero es importante subrayar que esto no es una solución para todos los productores o zonas. Estos servicios son generalmente irregulares y se limitan a las zonas de alto potencial que disponen de una buena infraestructura. De hecho, el acceso a los mismos acaba normalmente al final de la carretera asfaltada.

Se han emprendido numerosas iniciativas durante el último decenio adoptando generalmente la forma de “proyectos experimentales” con miras a diseñar una orientación al mercado más eficaz en el marco de los servicios de extensión. Muchos de esos proyectos están más “orientados a la comercialización” (que consiste en prestar apoyo directo para colocar los productos en los mercados) en lugar de “al mercado” (esto es, el desarrollo de la capacidad de los agentes de la cadena de valor para acceder a los mercados por sí mismos). Se pueden extraer lecciones muy valiosas de esos proyectos, pero la sostenibilidad por lo general es limitada. Es más, no se ha hecho lo suficiente con objeto de que puedan ampliarse con miras a alentar a los políticos y responsables de la adopción de políticas a invertir los escasos recursos públicos en esas iniciativas. Los asesores necesitan un acceso constante a asistencia para garantizar la calidad de la extensión orientada al mercado. A este respecto, la formación específica, denominada con frecuencia “creación de capacidad”, no es suficiente garantía de que sus habilidades seguirán correspondiéndose con las exigencias de los mercados y las normas. Éstos necesitan saber a qué se refieren cuando se hunden los mercados o los consumidores se inclinan por nuevos productos alimenticios. Lo fundamental es que necesitan conocimientos técnicos sobre cómo desarrollar una capacidad amplia entre los agricultores y empresarios locales para tomar decisiones fundamentadas sobre si participar o no en los mercados.

La necesidad de afianzar los compromisos respecto de la extensión orientada al mercado en niveles superiores es actualmente más importante que nunca debido a la creciente atención que suscita a nivel internacional para aprovechar el potencial de la “ayuda para el comercio” como fuerza motriz del desarrollo. Si se espera que el desarrollo sea impulsado por la expansión del comercio internacional, esto tendrá repercusiones en todos los eslabones de la cadena de comercialización, sobre todo si la ayuda para el comercio consiste en reducir la pobreza. La mayoría de los agricultores pobres, especialmente las mujeres, se enfrentan a obstáculos enormes para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados en gran escala. La extensión no es la solución para superar los obstáculos a los que se enfrentan al participar en mayor medida en el comercio y los mercados en general, pero es una de las pocas herramientas disponibles para reducirlos. La sensibilización de los responsables de la adopción de políticas acerca de las dificultades encontradas en la extensión orientada al mercado, puede contribuir también a la comprensión acerca de si la ayuda para el comercio coadyuva a la reducción de la pobreza rural y, en ese caso, de qué manera.

Mace Foods en Kenya¹⁵

Mace Foods es una sociedad de responsabilidad limitada (una empresa conjunta de socios de Kenya, Italia y Alemania) creada en 2002 con sede en Eldoret (Kenya). Además, Mace Foods Europe Ltd., ubicada en Wuppertal (Alemania), se ocupa de todas las actividades de ventas y comercialización. Habida cuenta del vínculo con la Unión Europea (UE), Mace Foods ha aumentado rápidamente la producción, la elaboración y la exportación de chile en polvo y otros productos hortícolas desecados a Alemania, Italia y otros países de Europa. Con objeto de ampliar sus exportaciones, viene incrementando constantemente la producción. Antes de la ampliación, Mace Foods tenía únicamente dos agentes de extensión que asesoraban a un pequeño grupo de agricultores en virtud de un contrato. Con el fin de ampliar su producción, Mace Foods necesitaba otros 1 000 agricultores que pudieran producir chile de conformidad con las normas de la UE.

En el marco del Programa de Kenya de promoción de la horticultura (KHDP, por su sigla en inglés) financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se proporciona un especialista en extensión a jornada completa y se ha convenido compartir el costo de los honorarios de 20 expertos en agricultura adicionales que desde 2004 vienen recibiendo capacitación sobre las técnicas recomendadas de producción. Dicho especialista ha trabajado en estrecha colaboración con cada experto durante un año y el KHDP ha sufragado el 50 % de los honorarios de cada uno de ellos. Al final de la fase de “formación”, Mace Foods se ha hecho cargo del costo íntegro de los expertos. Durante la fase de un año de puesta en marcha, 1 000 agricultores seleccionados se incorporaron en grupos de productores con objeto de formarles e integrarles en el programa de proveedores de Mace. En 2008, 5 000 agricultores de Kenya producían chile y otros productos hortícolas desecados de exportación para los mercados de la UE. El KHDP también ha trabajado en estrecha colaboración con Kenya Seed Company con objeto de crear una fuente sostenible de semillas híbridas para la variedad de chile requerida por Mace Foods Europe. Kenya Seed Company es ahora el proveedor comercial de esta semilla de Mace Foods.

4.3. La extensión impulsada por la demanda

Se ha producido un cambio en los últimos años en la comprensión de las bases del empoderamiento y el desarrollo impulsados por la demanda y, por consiguiente, los servicios de extensión en función de la misma. En el pasado se ha hecho principalmente hincapié en los métodos participativos. Si bien éstos son aún muy necesarios, actualmente se reconoce de forma generalizada que constituyen meras herramientas que, para ser eficaces, deben formar parte de estructuras institucionales, procedimientos orgánicos y mecanismos financieros más amplios con la participación de los usuarios ante los cuales responden los proveedores de servicios de extensión. La participación y la responsabilidad se lograrán únicamente en la medida en que los usuarios seleccionen a los proveedores y puedan pagar por los servicios. Si la demanda ha de impulsar la extensión, ha de

¹⁵ Rajalahti, R. y Swanson, B., 2009. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 44. El Banco Mundial, Washington, D.C.

ponerse fin al monopolio por parte de los organismos públicos en la prestación de esos servicios ha de acabar.

El capital social es la base del empoderamiento. Las organizaciones de agricultores tienen la posibilidad de articular la demanda en nombre de sus miembros y ejercer presión sobre los organismos de extensión y el sistema político. Las organizaciones de agricultores pueden incluso ofrecer o contratar servicios directamente. Aunque una organización de agricultores reconozca que sus miembros necesitan información y asesoramiento continuo, y que tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a esos servicios, tal vez no disponga de estructuras o canales adecuados para expresar las demandas. La confianza y la comprensión son necesarias para establecer una relación constructiva con la extensión, lo cual requiere inversión en plataformas de organizaciones de agricultores y agentes de extensión con objeto de examinar sus respectivas funciones. Para aumentar la rendición de cuentas en materia de extensión ante los productores y sus organizaciones, es preciso asimismo invertir en la creación de capacidad de las organizaciones de agricultores a fin de que comprendan cómo funciona la extensión y articulen sus demandas. Esto requiere que las funciones de los agentes del sector público y privado en los sistemas de innovación sean claras y transparentes. La transparencia, la sensibilización y el fortalecimiento de la capacidad son componentes esenciales de cualquier iniciativa encaminada a aumentar la facilidad de las organizaciones de agricultores para prestar servicios de extensión apropiados.

Un primer paso para avanzar en la extensión en función de la demanda es asegurar que los agricultores perciban que pueden dar a conocer sus preocupaciones, lo cual requiere a su vez que los proveedores de servicios demuestren su disposición a escuchar y responder a esas demandas. En numerosos países el legado del pasado ha supuesto que los agricultores sean pasivos o indiferentes o estén agradecidos por cualquier prestación pero no estén preparados para expresar sus demandas. Una de las razones por las que los agricultores a veces no pueden formular sus peticiones es que se sienten impotentes ante el aumento de requisitos exigidos por los agentes del mercado. Con objeto de orientar más la extensión a la demanda, los proveedores de servicios deben comprender y respetar el conjunto complejo de presiones que sufren los agricultores. Las actitudes deben cambiar tanto entre los agricultores como los extensionistas.

Como se verá más adelante, los sistemas de financiación de la extensión tal vez sean las formas más eficaces para que los proveedores de servicios respondan ante sus usuarios o demuestren a los agricultores que ellos tienen el control. Unas estructuras adecuadas de financiación (por ejemplo, sistemas de cupones y fondos de asesoramiento administrados por las organizaciones de agricultores) pueden crear un mercado de servicios, el cual constituye el pilar fundamental a fin de que los proveedores respondan ante los usuarios por sus prestaciones.

4.4. Los enfoques y métodos para promover la demanda

Las escuelas de campo para agricultores han ampliado los límites de los métodos participativos basados en la demanda. Estas escuelas han adoptado un enfoque participativo de enseñanza, desarrollo y difusión de tecnologías con arreglo a principios de aprendizaje de adultos. Por lo general, se reúnen semanalmente grupos de 20 a 25 agricultores con un facilitador en un ambiente informal y en su propio entorno. El enfoque de las escuelas consiste en un método interactivo y práctico de formación con miras a preparar a los agricultores a fin de que se conviertan en expertos técnicos en los principales aspectos de los sistemas locales de producción agropecuaria.

Este enfoque parte de la presunción de que los agricultores poseen ya un caudal de conocimientos. En el marco de estas escuelas se presta asistencia a los agricultores para que realicen sus propias investigaciones, diagnósticos y ensayos en relación con los problemas a los que se enfrentan a fin de que encuentren una solución al respecto. La experiencia en África muestra que las escuelas de campo para agricultores son acertadas en concreto para ampliar el capital social de los grupos de agricultoras excluidas en gran medida de la programación periódica en materia de extensión y de las organizaciones de agricultores¹⁶.

Otros ejemplos de métodos que posiblemente incrementen la participación y la demanda de servicios son los círculos de estudio de productores, esto es, grupos más reducidos de miembros de las organizaciones de agricultores, y el ciclo de facilitación aplicado de forma experimental en el servicio de extensión de Zambia. Los círculos de estudio se basan en el autoaprendizaje en grupos de productores a partir de materiales de su elección, los cuales han sido elaborados y proporcionados por miembros de categoría superior de la organización de agricultores a la que pertenecen con el propósito de resolver problemas específicos pertinentes a sus sistemas de producción agropecuaria. El ciclo de facilitación de extensión de Zambia comprende la formulación de peticiones y la planificación de actividades en grupo, que se complementarán con el asesoramiento dirigido a los hogares. Asimismo, se presta ayuda a los agricultores con objeto de que realicen sus propios estudios de mercado, determinen las oportunidades, planifiquen las actividades, evalúen las necesidades, movilicen los recursos, efectúen las evaluaciones y apliquen las medidas pertinentes. Este ciclo se complementa con el enfoque de los hogares que consiste en el seguimiento personalizado y la participación de toda la familia, incluidos las mujeres y los jóvenes. El enfoque de los hogares asegura que la formación en los grupos se ponga realmente en práctica en la explotación agrícola.

Un estudio de género, además, observó resultados extraordinarios a raíz de la metodología en cuanto a la equidad de género en la capacidad de formular demandas y aplicar satisfactoriamente los conocimientos adquiridos, los cuales se atribuyeron a la intensa labor de seguimiento de los hogares común a toda la familia¹⁷.

Estos enfoques y métodos ayudan a recabar una participación más plena de los grupos de agricultores y a fortalecer su capacidad para determinar sus necesidades, establecer prioridades y solicitar los servicios apropiados. Pero la experiencia internacional muestra que sigue habiendo problemas en la ampliación de estas actuaciones y métodos a menudo costosos. Aun cuando el análisis de beneficios en función de los costos muestra una elevada rentabilidad de las inversiones, los ministerios de agricultura y finanzas han manifestado sus reticencias a la hora de cubrir los gastos recurrentes, por lo que ha sido difícil encontrar el personal necesario de extensión (del sector público o privado o de ONG) con conocimientos especializados adecuados en materia de facilitación. Estas innovaciones metodológicas dependen por tanto de un cambio sistémico de largo alcance tanto en los sistemas políticos como de innovación.

¹⁶ Davis K. , Kato, E., Mekonnen, D. A., Miiro, R., Nkonya, E., Nkuba, J., Odendo, M. y Okoth. J. Próxima publicación. Impact of farmer field schools on agricultural productivity, poverty, and farmer empowerment in east Africa. Monografía del IIPA. Washington, DC. IIPA.

¹⁷ Bishop-Sambrook, C. y Wonani, C., 2008. The Household approach as an effective Tool for Gender Empowerment. A review of the Policy, Process and Impact of Gender Mainstreaming in the Agricultural Support programme in Zambia.

Métodos para trabajar con las explotaciones agropecuarias familiares en el África occidental¹⁸

En el África occidental un nuevo método denominado asesoramiento sobre administración de explotaciones agropecuarias familiares (MAFF, por su sigla en inglés) se viene institucionalizando entre ONG (Benin), organizaciones de agricultores (Benin, Burkina Faso y Guinea) y empresas algodoneras (el Camerún y Burkina Faso). El procedimiento de MAFF fortalece la capacidad de los productores respecto a la administración de sus explotaciones. Se basa en métodos participativos de autorreflexión sobre las percepciones de los asesores y los productores acerca de los problemas abordados, así como los instrumentos para tomar decisiones a tenor de registros financieros y técnicos con objeto de mejorar sus conocimientos y gestar procesos de aprendizaje. La administración rural se percibe como un ciclo que consta de distintas fases: análisis, previsiones, medidas, supervisión, ajuste y evaluación. Los agricultores intercambian experiencias mediante el análisis conjunto de los resultados obtenidos y las visitas sobre el terreno. El objetivo consiste en que los productores analicen la situación, fijen metas y mejoren la adopción de decisiones. El procedimiento de MAFF utiliza sobre todo métodos de grupo. Sin embargo, con frecuencia es necesario un asesoramiento complementario más personalizado, en particular sobre temas confidenciales o para resolver cuestiones específicas como la elección de las inversiones o la adopción de decisiones relacionadas con cambios importantes en el sistema de producción agropecuaria.

4.5. La financiación de los servicios de extensión

En el pasado, los servicios de extensión se consideraban bienes públicos prestados por organismos oficiales y financiados con cargo a los recursos estatales. Pero esta situación ha cambiado.

- Actualmente se reconoce que los sistemas de extensión abarcan diversos bienes tanto públicos como privados.
- Los organismos públicos no son más que un canal a través del cual los agricultores y otros actores de la cadena de valor acceden a la información.
- La disposición para financiar la extensión con cargo a los recursos públicos había disminuido hasta una fecha reciente.
- Se ha reconocido que se ha subestimado en el pasado la disposición de los usuarios de los servicios de extensión para pagar por los mismos.

Las declaraciones solemnes son comunes en el acalorado debate sobre la financiación de la extensión, en concreto, sobre si los agricultores son capaces o están dispuestos o no a pagar por esas prestaciones. Es evidente que los agricultores suelen mostrar una mayor predisposición a

¹⁸ Beauval V., Dugué P. y Faure G., 2004. Conseil à l'exploitation familiale, Expériences en Afrique de l'Ouest et du Centre, el Grupo de Investigación e Intercambio Tecnológico (GRET) y el Centro internacional de investigación agrícola para el desarrollo (CIRAD), Francia, 127 páginas.

pagar por servicios tangibles (servicios veterinarios, insumos, etc.) que por la información, la cual se suministraba con frecuencia gratuitamente en el pasado. La capacidad y la disposición para costear las prestaciones varían en función del lugar, el grupo beneficiario, los productos básicos y el marco institucional. Se precisan diferentes mecanismos según el contexto. No obstante, existen algunos principios fundamentales que son universales para la reforma efectiva de la financiación de la extensión.

El primero consiste en que la financiación y la prestación de servicios de extensión deben considerarse como dos aspectos separados. Independientemente de quiénes hagan frente a los gastos derivados de los servicios de extensión, los productores, el gobierno o los agentes comerciales, es indispensable mantener un criterio amplio acerca del proveedor que ha de contratarse a continuación a este respecto. Las actividades de extensión pueden estar sufragadas íntegramente por el gobierno y ser llevadas a cabo por agentes de extensión privados. Se dan también numerosos casos de organismos públicos de extensión que “toman parte” de iniciativas de actores no estatales, por ejemplo, cuando se adjudican contratos a ONG para la prestación de servicios pero que no han podido ampliar para asumir sus responsabilidades.

La tendencia a suponer que la privatización de servicios debe ir acompañada de una reducción de los recursos estatales constituye un obstáculo importante para realizar un análisis objetivo de cómo mejorar la prestación de servicios de extensión. Estas presunciones concitan confusión ya que se mezclan dos cuestiones muy diferentes, a saber: los flujos de capital y las fuentes de financiación. La introducción de reformas respecto de los flujos de capital, que ponen recursos a disposición de los productores, es sobre todo una forma para dotarles de medios. El objetivo primordial no consiste en reducir el gasto público. Una función importante del FMSAR, el AFAAS y la Conferencia mundial sobre investigación agrícola para el desarrollo (GCARD) y otros foros para promover la reforma de los servicios de asesoramiento consiste en arrojar luz respecto de la percepción errónea común mediante la exploración y el ensayo de nuevos mecanismos de financiación pública respecto de la prestación de servicios de extensión por agentes no estatales.

El segundo aspecto central de la reforma de la financiación de la extensión exige concentrarse en cómo puede utilizarse el flujo de recursos para aumentar la autonomía y la responsabilidad. Las formas en que los organismos de extensión perciben pagos por las prestaciones tienen considerables efectos en la rendición de cuentas ante los usuarios y los incentivos respecto a la calidad de los mismos. Si se proporcionan recursos a los agricultores por separado o a sus organizaciones en forma de cupones u otros mecanismos, éstos pueden contratar a los proveedores que deseen, lo cual aumenta sus potestades con respecto al sistema de innovación rural.

La elección del mecanismo de financiación ha de hacerse tanto en función de la demanda como de la cobertura de los costos de los servicios. Sin embargo, en realidad es poco probable que muchos planes de pagos simbólicos por las prestaciones, efectuados por poblaciones pobres, generen flujos de capital importantes procedentes de los propios agricultores. El objetivo, por tanto, consiste más bien en garantizar el control de los servicios mediante la reorientación de la responsabilidad financiera. El agente de extensión tiene que percibir que el usuario es el agricultor y no el donante o el ministerio.

La contratación por parte de los agricultores de proveedores de servicios: el proyecto del Corredor Puno-Cusco en el Perú financiado por el FIDA¹⁹

El objetivo general del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco era aumentar los ingresos rurales en la zona de Puno-Cusco respaldando la creación de microempresas y pequeños comercios, además de promover los mercados de bienes y servicios locales. En el marco de este proyecto se han organizado concursos públicos en que las comunidades y los grupos han presentado sus propuestas para obtener la financiación. La adopción de “reglas del juego” claras y transparentes aseguraba el control social e infundía confianza y motivaba a los grupos vulnerables y excluidos a participar. A través de ese mecanismo, se transfirieron directamente a las partes interesadas locales fondos públicos que podían utilizar para contratar asistencia técnica. Sin embargo, los grupos locales también estaban obligados a invertir una suma de contrapartida de sus propios recursos con objeto de garantizar el control de las actividades y motivarles a optimizar los efectos de la asistencia técnica.

El concurso se ha convertido asimismo en un gran acontecimiento en la vida de las personas, especialmente las mujeres, que tienen que aprender a expresar sus opiniones, ideas y proyectos en público. Además, ha brindado una oportunidad para aprender de los demás acerca de las formas en que exponen sus planes de acción, el tipo de proyectos que presentan y sus planes para el futuro. Los galardonados recibieron dinero para contratar a un asistente técnico, cuya selección se realizó también mediante concurso público. El hecho de que las personas mismas seleccionaran a los expertos fue considerado como una innovación fundamental ya que se invertían las jerarquías sociales y las relaciones de poder tradicionales.

Un tercer principio en relación con la financiación de la extensión es reconocer que la opinión generalizada de que los agricultores (especialmente los pobres) pueden pagar en efectivo para cubrir los costos totales de la extensión es falsa, como se ha demostrado reiteradamente. Los subsidios son necesarios para la prestación de servicios dirigidos a las poblaciones pobres y los bienes públicos, tales como la ordenación del medio ambiente. La inversión pública en extensión en relación con los bienes públicos está plenamente justificada. Asimismo, se ha demostrado que la hipótesis según la cual las poblaciones pobres no pueden hacer ninguna contribución a los costos de los servicios es inverosímil. Todos los agricultores, ricos o pobres, están dispuestos a contribuir a una parte como mínimo del costo de los servicios prestados si realmente son eficaces. De hecho, numerosos productores pobres asumen el costo íntegro de las prestaciones cuando se incluyen en el conjunto de servicios y se contemplan en las disposiciones de la agricultura por contrato. Las alegaciones dogmáticas e imprecisas sobre el desamparo de las poblaciones pobres o la naturaleza “insostenible” de las subvenciones han supuesto un impedimento en la búsqueda de soluciones prácticas respecto de la dotación de medios reconociendo al mismo tiempo que hay límites en la capacidad y la disposición a pagar por los servicios prestados.

Una cuarta conclusión en cuanto a la financiación es que la inclusión de los gastos de la extensión en el marco de relaciones y conjuntos de servicios más amplios es una manera de reducir los costos de transacción y eludir el rechazo común de los agricultores a aceptar el pago por un servicio que tradicionalmente se ha proporcionado de forma gratuita. Con frecuencia se integran diversos

¹⁹ Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco en la República del Perú: Evaluación intermedia.

tipos de información y asesoramiento en las disposiciones de la agricultura por contrato en que los actores en eslabones más altos en la cadena de valor utilizan esa información para gestionar los riesgos de producción que enfrentan tanto ellos como los agricultores que contratan. Aunque en el pasado se desaprobaba esta medida debido a los temores de que los beneficios no llegaran a las poblaciones pobres, se admite que la agricultura por contrato puede constituir una estructura relativamente sostenible en que la extensión pasa a formar parte de marcos más amplios en los cuales los actores de la cadena de valor comparten los costos y los riesgos. Las organizaciones de agricultores y la sociedad civil (a través, por ejemplo, del comercio justo y el apoyo de la certificación de producto orgánico) pueden abordar algunas de las diferencias de poder que tal vez favorezcan a los agentes comerciales en mejor posición. De hecho, las organizaciones de agricultores pueden participar en la contratación y otros acuerdos conexos entre sus miembros y formular arreglos pertinentes a las cadenas de valor orientados a la acción que reflejen los riesgos a los que se enfrentan las poblaciones pobres.

Los servicios de asesoramiento prestados por HJS Condiments en Sri Lanka²⁰

HJS Condimentos Ltd. en Sri Lanka es un ejemplo de cómo las empresas privadas pueden ofrecer servicios de extensión eficaces a los pequeños agricultores. En 1988, el Grupo Hayley comenzó a producir pepinillos y encurtidos semielaborados para los mercados extranjeros. Inicialmente, esa sociedad mercantil intentó producir pepinillos en una explotación comercial en gran escala, pero les resultaba más rentable contratar a pequeños agricultores para obtener esos productos. En 1993, después de aumentar la exportación de pepinillos a varios mercados internacionales, el Grupo Hayley creó una nueva organización (HJS Condiments) para incrementar la elaboración de encurtidos de valor añadido y la diversificación hacia el cultivo de otras frutas y hortalizas. En 2007, HJS Condiments trabajaba con 8 000 pequeños agricultores en el marco de un programa de recompra garantizada y un número equivalente de empleados a jornada completa que obtenían y elaboraban los productos, que representaban el 22 % del total de las exportaciones de frutas y hortalizas de Sri Lanka. Habida cuenta del éxito de este modelo, HJS Condiments tiene previsto seguir aumentando sus exportaciones de cultivos hortícolas, y se ampliará aún más este sistema privado de extensión muy eficaz. HJS Condiments dispone de un agente de extensión agraria sobre el terreno por cada 100 agricultores. Durante el primer año en que los pequeños agricultores comienzan a producir uno de esos cultivos de exportación, éstos reciben como promedio alrededor de dos visitas a las explotaciones agrícolas por semana. Una vez que los agricultores adquieren los conocimientos técnicos necesarios para producir esos cultivos de exportación de alto valor, entonces las visitas continúan supervisando la calidad, pero son menos frecuentes. Estos servicios de asesoramiento se prestan de forma gratuita a los agricultores participantes. Además, HJS Condiments garantiza la compra de todos los productos a un precio determinado y proporciona los insumos a los agricultores mediante créditos. La recuperación de los costos se produce en el momento de la liquidación, cuando los productos se entregan a la planta de elaboración.

²⁰ Rajalahti, R. y Swanson, B., 2009. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 44. El Banco Mundial, Washington, D.C.

Por último, es importante subrayar que las cuestiones relacionadas con la financiación vienen impulsando el cambio a la adopción de enfoques programáticos frente a la opción de los proyectos. Se empieza a reconocer que la preferencia por la prestación de servicios de extensión con cargo a proyectos financiados por donantes o muy subvencionados tiene más efectos negativos que positivos ya que crea expectativas poco realistas en los agricultores, así como el establecimiento de estructuras de extensión que requieren un monto inviable de fondos públicos para cubrir los costos recurrentes. Además de los ejemplos descritos anteriormente, hay un número creciente de formas en que los sistemas de extensión se vienen movilizandando de manera más sostenible mediante la reforma de la financiación. En concreto:

- La financiación de los servicios de extensión en materia de cultivos comerciales por los agricultores a través de impuestos sobre cosechas que posteriormente se destinan a inversiones en investigación y extensión.
- La imposición de tasas a la importación de cultivos alimentarios que se utilizarán para los fondos de extensión administrados por las organizaciones de agricultores.
- Bonos de rendimiento para los extensionistas pagados por pequeños grupos de agricultores por una prestación específica.
- Pequeñas contribuciones en especie para trabajadores paraprofesionales de extensión de las comunidades.
- Aportaciones financieras por parte de las organizaciones de agricultores con objeto de acceder a los servicios de extensión.
- Inclusión de los costos de extensión en planes de seguros indexados que se vienen subvencionando en el marco de las medidas de adaptación al cambio climático; estos planes parten de la premisa de que los agricultores que pueden reducir los riesgos de producción deberían pagar primas de seguros menores.

La financiación pública para un sistema de extensión privado dirigido a los productores en laderas de Honduras²¹

El Fondo para Productores en Laderas (FPPL) es un sistema privado de servicios de extensión financiado por el sector público que trabaja con pequeños productores en laderas. El FPPL es responsabilidad del Ministerio de Agricultura de Honduras y se inició en 1999 como un proyecto experimental. La puesta en marcha del FPPL se externaliza de dos maneras. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con sede en Costa Rica y con una suboficina en Honduras, ha sido contratado para administrar el proyecto. El CATIE subcontrata posteriormente los servicios de extensión a empresas privadas locales, que contratan a sus propios técnicos agrícolas para trabajar directamente con los agricultores. El equipo de profesionales del CATIE promueve el programa; evalúa las propuestas de proyectos diseñados conjuntamente por las empresas privadas y los grupos de la comunidad; vigila y evalúa la ejecución de los proyectos de campo; supervisa los aspectos contractuales; comprueba los resultados. Durante los dos primeros años, el

²¹ Banco Mundial. 2006. Reforma institucional de la investigación y extensión agraria en América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

fondo contrató a 25 empresas privadas para ejecutar 89 proyectos, llegando a unas 15 500 familias. Los proyectos se limitan a ocho aldeas de 20 familias aproximadamente cada una. Hay dos técnicos por proyecto; cada uno trabaja con cuatro aldeas u 80 familias (y realizan visitas a la aldea un día a la semana como mínimo). La empresa privada percibe aproximadamente 27 USD por familia para formular una propuesta y, si es aceptada, 216 USD por familia para llevarla a cabo en un plazo de un año. Los resultados del proyecto experimental del FPPL han sido muy positivos durante los primeros dos años.

Pagos por servicios en China²²

El gobierno de China ha ensayado varios enfoques diferentes para recuperar los costos de los servicios públicos de extensión de los agricultores. En cuanto a los servicios de extensión agraria, en el marco del Proyecto de Servicios de Apoyo a la Agricultura, cada oficina municipal y de condado de extensión ha establecido un centro de servicios en materia de agricultura comercial, que consiste básicamente en una tienda de suministro de insumos, adyacente a la oficina de extensión agrotécnica. En dicho centro, se prestan servicios personalizados de asesoramiento técnico a los agricultores sobre cuestiones tales como las variedades de cultivos más apropiados a las condiciones locales de producción, así como fertilizantes, manejo de plagas y otras recomendaciones de carácter técnico. No es obligatorio que los agricultores compren los insumos en ese centro, pero casi todos lo hacen, ya que la calidad de los mismos está garantizada. En el pasado, muchos pequeños comercios y minoristas vendieron insumos defectuosos o diluidos, lo que alentó a numerosos agricultores a comprarlos en dicho centro. La mayoría de los costos de los servicios de asesoramiento se recuperan mediante la venta de los insumos de producción; además, el número de asesores en materia de cultivos locales ha aumentado realmente en torno a 370 000 en todo el país, después de que se aplicara este nuevo método de financiación durante el decenio de 1990.

En cuanto al sector pecuario, se espera también que los ganaderos de China paguen por servicios específicos (es decir, inseminación artificial y vacunas). Una vez más, el costo de la extensión se recupera en gran medida mediante la venta de estos servicios. Cabe señalar que este acuerdo de extensión entre el sector público y el privado no sería adecuado en la mayoría de los países donde las empresas privadas vienen proporcionando insumos. Sin embargo, este enfoque confirma que el costo de los servicios personalizados de asesoramiento a los agricultores puede recuperarse de forma satisfactoria de la venta de los insumos de producción, como lo demuestran las empresas privadas en el mundo. No obstante, el costo de las actividades de extensión que se ocupan de otros servicios de información y formación (por ejemplo, prácticas sostenibles de ordenación de recursos naturales impartidas por conducto de las escuelas de campo para agricultores o las demostraciones acerca de cómo pueden los diferentes tipos de hogares agrícolas intensificar o diversificar los sistemas de cultivo) son más difíciles de recuperar de los pequeños agricultores de sexo femenino y masculino.

²² Rajalahti, R., y Swanson, B., 2009. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 44. El Banco Mundial, Washington, D.C.



5. La relación entre la seguridad alimentaria, el cambio climático y la extensión

5.1. Visión general

La aportación de la extensión en lo tocante al cambio climático es actualmente limitada, si bien las necesidades y las expectativas para el futuro son enormes. Es preciso aumentar el flujo de información y la comunicación entre los productores y otros interesados en los sistemas agroalimentarios si los agricultores han de adaptarse a los cambios ineludibles de las condiciones climáticas y si han de formar parte de los sistemas de cultivo de baja emisión de carbono necesarios para mitigar los efectos del cambio climático en el futuro. A este respecto, es esencial reforzar la extensión a fin de garantizar que las políticas nacionales, regionales y mundiales sobre la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos se formulen tomando en consideración las condiciones y los intereses de los agricultores, y se difundan adecuadamente. La extensión debe desempeñar una función esencial para lograr establecer sinergias entre la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos ya que puede convertirse en una plataforma con miras a conciliar las políticas mundiales y nacionales en materia de emisiones de carbono y las decisiones de los agricultores que tratan de ganarse la vida y mantener a sus familias. Para ello, la extensión ha de recabar la participación de los distintos actores, promover nuevas formas de desarrollo institucional y proporcionar una serie de prestaciones diferentes respecto al pasado. En muchos casos, aunque no en todos, los proveedores de servicios de extensión de las iniciativas sobre el clima serán diferentes de los que participan en otros aspectos de la extensión agraria.

Un aspecto central de los cambios requeridos para que la extensión adopte una perspectiva sensible al clima es mejorar la comprensión de los riesgos y prestar especial atención a la reducción de los mismos. En cierto modo, la extensión ya se ha traducido en iniciativas encaminadas a abordar los riesgos asociados con el clima y la seguridad alimentaria mediante el suministro de semillas en el marco de programas para la rehabilitación de la agricultura. Un factor clave a este respecto consiste en garantizar que la extensión no sea un mero “asociado de ejecución”. El contacto directo entre los organismos de extensión y los agricultores puede proporcionar un círculo de retroalimentación sobre el rendimiento real de las semillas y otro tipo de programación teniendo en cuenta las condiciones y las necesidades percibidas por los beneficiarios de ese apoyo. El análisis acerca de la acogida de los programas de extensión relacionados con la seguridad alimentaria puede también proporcionar información sobre cómo combinan los agricultores las nuevas tecnologías con los esfuerzos para mantener la agrobiodiversidad en los sistemas de cultivo, puesto que se reconoce de forma generalizada que la biodiversidad es fundamental para la creación de capacidad local de adaptación a la variabilidad del clima.

A través de las actividades de facilitación e intermediación, la extensión puede reunir a los actores locales con miras a negociar y generar confianza en lo que respecta al uso sostenible de los distintos recursos naturales comunes de las explotaciones agrícolas, como el agua, el pasto y los productos forestales no madereros. De este modo, la extensión puede contribuir a la seguridad alimentaria

y reducir los riesgos asociados con el clima. La extensión puede asimismo ayudar a gestionar los conflictos que probablemente se intensifiquen a raíz del cambio mundial demográfico y del medio ambiente. Sin embargo, estos conocimientos técnicos en la actualidad son poco frecuentes en los servicios de asesoramiento. La experiencia de las ONG ha puesto de manifiesto que las nuevas habilidades de comunicación, diálogo y gestión de conflictos se pueden desarrollar en las organizaciones de extensión, pero también que éstas son difíciles de mantener y ampliar habida cuenta de los limitados recursos humanos.

Para prestar esos servicios, la extensión tendrá que establecer una estrecha colaboración con una serie de actores diferentes con respecto al pasado, como los servicios meteorológicos y los organismos de medio ambiente que desempeñan una función esencial en las iniciativas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus efectos. La extensión puede ser un canal para proporcionar información sobre el clima, los nuevos pagos por los servicios ambientales, los proyectos y las subvenciones relacionados con los programas de créditos de carbono, las opciones de producción manteniendo una cuota baja de emisiones de carbono y las variedades resistentes a la sequía o las inundaciones, asegurando al mismo tiempo la existencia de un sistema de información en la comunidad acerca de cómo afecta el cambio climático a los microclimas locales, los diversos sistemas de producción, los mercados y en última instancia los medios de vida. Además, los extensionistas, en calidad de intermediarios de innovación, pueden utilizar la facilitación para la negociación con los nuevos actores a los que se enfrentarán los pequeños propietarios a medida que se emprendan iniciativas de gran alcance sobre la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos (por ejemplo, organismos de control, notificación y verificación de planes de retención de carbono como la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques [REDD] y la mejora de la capacidad de almacenamiento de carbono [REDD+] en los países en desarrollo o servicios meteorológicos, entre otros). Asimismo se requieren la diversificación de los métodos de comunicación, la colaboración con los nuevos medios de comunicación, el uso más generalizado de TIC y asociaciones innovadoras. Incluso es posible que comporte la participación de empresas de seguros y otros proveedores privados de servicios financieros, que requieren una mayor sensibilización acerca del riesgo y las maneras de responder a los fenómenos extremos, como condición previa a la suscripción de pólizas de seguros de cosechas y otros productos de transferencia de riesgos sobre índices meteorológicos.

De las semillas a los mercados y la seguridad alimentaria después del huracán Mitch²³

Después de que el huracán Mitch azotara en 1998 América central, se hicieron declaraciones solemnes acerca de que la recuperación del medio rural no debía limitarse únicamente a la reconstrucción de las estructuras que existían en el pasado, sino que era necesario adoptar “un nuevo enfoque” respecto de la pobreza y la reducción de los riesgos. En Nicaragua la respuesta inmediata consistió en gran medida en la distribución de semillas, entre otros canales, por conducto del servicio público de extensión y las organizaciones de asistencia humanitaria. Ninguna de las medidas adoptadas tuvieron consecuencias que puedan calificarse

²³ Christoplos, Ian, Tomás Rodríguez, E. Lisa Schipper, Eddy Alberto Narvaez, Karla Maria Bayres Mejia, Rolando Buitrago, Ligia Gómez y Francisco J. Pérez, 2010 (próxima publicación). Learning from recovery after Hurricane Mitch, Disasters.

de transformación. Llevó varios años emprender una programación más eficaz. Estas iniciativas han consistido principalmente en respaldar la capacidad de las organizaciones de agricultores, en particular con miras a llegar a los mercados especializados del café y otros productos. Han incluido también métodos para reducir los riesgos de desprendimientos, erosión y contaminación, pero no se han adoptado de manera generalizada. Los programas orientados al mercado no han llegado a numerosos agricultores más pobres que carecen de recursos para entrar en esos mercados, si bien han logrado fortalecer la capacidad de los miembros en mejor situación de las organizaciones de agricultores para mitigar los efectos tanto de la variabilidad del clima como de la volatilidad del mercado. La disposición de los donantes de ayuda para contribuir a esos programas se relacionó con la respuesta al huracán Mitch, pero la idea del contenido se debió más bien a la consiguiente caída de los precios del café.

En los últimos años, se ha registrado un interés renovado en la seguridad alimentaria con la participación de los organismos públicos de extensión en la distribución de insumos y ganado a los productores. Es demasiado temprano para juzgar si las nuevas medidas tendrán consecuencias más significativas respecto a las adoptadas en respuesta inmediata al huracán Mitch. Algunas ONG señalan que los productores más pobres están siendo nuevamente excluidos ya que carecen de los recursos necesarios para el manejo del ganado y probablemente no pueden ejercer influencia política para acceder a esos programas.

5.2. La extensión y los riesgos asociados con el clima

Es probable que la extensión se ocupe en mayor medida de la adaptación al cambio climático que de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Ello se debe sencillamente a que las demandas de los agricultores serán mayores con respecto a la adaptación al cambio climático puesto que afecta a sus medios de vida de forma inmediata, e incluso a su supervivencia. Es probable que las iniciativas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático guarden sobre todo (lamentablemente) relación con la supervisión, notificación y verificación de los pagos por los diferentes servicios ambientales en lugar de responder de forma directa a las necesidades de los agricultores. Por ello, es apremiante hacer hincapié en la función constante que viene desempeñando la extensión para ayudar a los agricultores a adaptarse a los cambios del clima y a las condiciones meteorológicas extremas. Las escuelas de campo para agricultores y los círculos de estudio son enfoques de extensión que han demostrado ser plataformas eficaces al reunir a agricultores y otras partes interesadas del medio rural a fin de “examinar cuestiones relacionadas con el clima” y las consiguientes consecuencias para los medios de vida agrícolas. Es preciso ampliar y fundamentar más acertadamente estas deliberaciones prestando una mayor atención a la incertidumbre y la vulnerabilidad, abordando como un factor normal los regímenes climáticos inusuales y extremos. Estas actividades han de complementarse con formas más eficaces de realizar previsiones climáticas “a escalas más reducidas” a fin de que puedan ser útiles para zonas agrometeorológicas específicas.

Estas medidas tienen notables implicaciones en el modo de proceder de numerosos proveedores de servicios de extensión. En lugar de proporcionar a los agricultores información y protocolos uniformes acerca de la producción basada en condiciones medias, la extensión tiene que ofrecer una serie de opciones en relación con la información acerca de las previsiones meteorológicas

estacionales. Los agentes de extensión han de cambiar sus enfoques fomentando el aprendizaje mutuo en detrimento de la capacitación. En lugar de alentar simplemente a los agricultores a especializarse en métodos de producción para poder entrar en los mercados comerciales, la extensión tiene que brindar asesoramiento sobre los diferentes riesgos asociados con los mercados y el clima que pueden indicar el mantenimiento o la modificación de las estrategias tradicionales de diversificación de la producción que anteriormente se habían desestimado sin fundamento por la “aversión al riesgo”. En el pasado, por ejemplo, los organismos de extensión se han encargado de desalentar la biodiversidad agrícola en favor de una mayor especialización y la adopción de variedades de alto rendimiento. En el marco de los programas de extensión que toman en mayor medida en consideración las cuestiones relacionadas con el clima es probable que se reconozca que la biodiversidad agrícola tal vez sea una estrategia eficaz de adaptación al mismo. Las estrategias para optimizar la producción basadas en el cultivo de una única variedad cuyo rendimiento se espera que sea bueno en condiciones meteorológicas medias pueden llevar a la quiebra a los pequeños productores debido a la creciente variabilidad del clima, lo cual implica que la frecuencia del promedio de años es menor.

Las opciones en relación con las estrategias de producción deben estar fundamentadas y respaldadas a tenor de mejores previsiones climáticas estacionales y asesoramiento sobre cómo combinar las estrategias de adaptación a los regímenes climáticos, las oportunidades del mercado y los riesgos posibles. Se trata de un ámbito nuevo y complejo de trabajo para la extensión que requerirá el establecimiento de vínculos con una amplia gama de actores e instituciones. Existen ejemplos de cómo en el momento presente los agricultores con condiciones relativamente mejores acceden e incorporan este tipo de asesoramiento, pero todavía se tiene una experiencia limitada respecto a la reducción del orden de magnitud de las deliberaciones en el marco de las iniciativas dirigidas a los pequeños productores. En un futuro próximo es probable que se realicen cuantiosas inversiones para mejorar la calidad y la cantidad de la información sobre el clima, pero se ha prestado menos atención a si éstas pueden ayudar a los agricultores en la toma de decisiones y, en caso afirmativo, cómo. La información sobre los regímenes meteorológicos previstos debe combinarse con asesoramiento sobre los cultivos y las variedades apropiados habida cuenta de la incertidumbre de las nuevas condiciones climáticas y un diálogo entre agricultores, proveedores, elaboradores y consumidores acerca de si habrá o no mercados para esos nuevos productos alimenticios. Para que esa información sea útil, los servicios de extensión deberán desempeñar una función destacada de intermediación puesto que los meteorólogos desconocen en general los marcos temporales que necesitan los agricultores y los proveedores de insumos para obtener y cultivar otras variedades (o tal vez tomen la decisión de no cultivarlas en absoluto si se prevén considerables riesgos).

La información sobre el clima: un nuevo reto para la extensión

Hay una serie de iniciativas en curso para ampliar la cantidad y la calidad de la información meteorológica y climática y reducir el orden de magnitud de estos datos con objeto de que sean más relevantes para la toma de decisiones de los agricultores. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) ha hecho un llamamiento a fin de establecer un Marco Mundial para los Servicios Climáticos, que incluirá iniciativas tales como “Información sobre el clima para todos” (<http://www.ghf-geneva.org/OurWork/PracticalAction/WeatherInfoforAll/tabid/359/Default.aspx>) gestionada por el Foro Humanitario Mundial,

bajo la dirección de Kofi Annan, que reúne a científicos, actores del sector privado que se ocupan de cuestiones relacionadas con el clima y las tecnologías de la telefonía móvil y los servicios meteorológicos nacionales con objeto de proporcionar una información más adecuada a los agricultores de África sobre las previsiones climáticas durante los próximos días y temporadas.

Pero, ¿qué se entiende por información “más adecuada” sobre el clima? Hay enormes dificultades para garantizar que la información proporcionada llegue a los productores y a los proveedores de insumos y de servicios de extensión con la suficiente antelación para que los agricultores puedan tomar decisiones más acertadas; apoyar a una amplia gama de actores de la cadena de valor con objeto de interpretar las complejas probabilidades respecto de las previsiones; examinar las posibles respuestas en cuanto a qué variedades cultivar y en qué momento, además de cómo aplicar los fertilizantes, entre otras cuestiones. A este respecto, se dan casos de iniciativas eficaces entre los agricultores opulentos de los Estados Unidos de América, Australia y la Argentina, pero aparte de pequeños proyectos experimentales dirigidos por investigadores se dispone de escasa experiencia probada sobre la prestación de esos servicios de forma sostenible para los pequeños productores. Se han observado casos satisfactorios principalmente en el marco de proyectos más amplios de adaptación al cambio climático en comunidades. Estos ejemplos han puesto de relieve la importancia de la extensión, así como la dificultad de encontrar formas sostenibles para recabar la participación de los proveedores de servicios en esas esferas a largo plazo.²⁴ La función de la extensión y la comunicación, así como la investigación aplicada, respecto de la adaptación al cambio climático y la cuestión de la creación de capacidad de las organizaciones y los extensionistas para llevar a cabo estas nuevas tareas es un territorio en gran parte inexplorado.

5.3. El futuro de la extensión y las alternativas basadas en un bajo nivel de emisiones de carbono

En cierto sentido es demasiado temprano para definir la función de la extensión en lo tocante a la mitigación de los efectos del cambio climático. Hay indicios claros de que los agricultores podrían empezar a percibir cantidades significativas por los servicios ambientales que prestan. De hecho, podrían incluso percibir pagos por el mantenimiento de sistemas de cultivo basados en un bajo nivel de emisiones de carbono al exterior desaconsejados en el pasado. La agricultura basada en un bajo nivel de emisiones de carbono también puede comportar cambios en los sistemas de producción existentes, por ejemplo, por medio de los métodos de labranza mínima y la agricultura orgánica. Actualmente se reconoce que la sociedad tiene una deuda pendiente con los agricultores por estas actividades (y teóricamente tiene que subvencionarlas). Por el momento no se ha alcanzado un consenso acerca de cómo efectuar el pago en cuestión a gran escala o acerca de cómo abordar la seguridad alimentaria nacional y mundial en los casos en que las medidas de mitigación reducen la producción total.

²⁴ Berger, G. y Ensor, J., 2009. Understanding Climate Change Adaptation. Practical Action Publishing. Rugby.

Las cuestiones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero podrían tener efectos negativos directos en el comercio agrícola. Los agricultores de países de ingresos bajos y medianos vienen perdiendo el acceso a los mercados debido a los esfuerzos de mitigación de las repercusiones del cambio climático puesto que se alienta a los consumidores de países más ricos a rechazar los productos que requieren el transporte de larga distancia. La extensión no puede cambiar esas tendencias, pero a través del asesoramiento brindado en relación con las diferentes formas de certificación, los organismos de extensión pueden ayudar a los agricultores a demostrar las cualidades ecológicas de sus productos y de este modo reducir algunos de los efectos negativos de las iniciativas de mitigación.

Otra esfera en que se precisan compromisos firmes en materia de extensión para contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático es proporcionar información a los agricultores acerca de las nuevas estructuras de reglamentación y certificación relacionadas con la producción orgánica, los pagos de la iniciativa REDD+ y otros mecanismos futuros que aún no se han creado. La extensión puede aumentar la concienciación del público acerca de cómo minimizar las repercusiones ambientales, optimizar la retención de carbono y reducir así los costos de los agricultores al aplicar los nuevos marcos normativos. Es preciso poner de relieve, sin embargo, que existe el peligro de asignar responsabilidades inapropiadas a los servicios de extensión para controlar e incluso hacer respetar esos reglamentos, lo cual podría menoscabar notablemente la confianza que debe existir entre los proveedores de servicios y los usuarios.

Por último, existen posibles sinergias entre la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. La extensión agraria puede desempeñar una función en el establecimiento de esas sinergias. Las alternativas basadas en un bajo nivel de emisiones de carbono para la agricultura pueden reducir los riesgos al disminuir la dependencia de aportaciones de capital en forma de agroquímicos, así como la creciente demanda de recursos de agua filtrada. Algunos métodos agrícolas de labranza mínima y medidas para el restablecimiento de las tierras degradadas pueden reducir las emisiones, así como los riesgos de escorrentías, inundaciones, erosión y desprendimientos en caso de lluvias intensas o sequía. Los métodos de cultivo que incrementan el almacenamiento de carbono pueden asimismo mejorar la retención de la humedad. La certificación puede comportar un sobrepeso adicional respecto de los productos con mayor capacidad de adaptación a la variabilidad del clima, pero que de otro modo serían poco atractivos debido a la menor productividad. En todas estas esferas, la extensión es clave al proporcionar información a los agricultores sobre el cambio de los distintos incentivos en cuanto a las posibles opciones de producción agrícola.

5.4. La extensión y la seguridad alimentaria

Las actividades de extensión relacionadas con la seguridad alimentaria básicamente se dividen en dos categorías. La primera consiste en promover el incremento de la producción alimentaria y en reducir las pérdidas de alimentos a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos a precios razonables. La segunda consiste en fomentar la creación de más oportunidades relativas a los medios de vida con objeto de garantizar los derechos y el acceso a los alimentos. La inesperada atención prestada a la seguridad alimentaria y los suministros de alimentos a partir de 2008 se debió principalmente a las preocupaciones acerca de la disponibilidad mundial de alimentos y la estabilización de los precios. Es preciso destacar, sin embargo, que el reto de la producción alimentaria es en numerosos aspectos la punta del iceberg respecto a la contribución de la extensión a la creación de las condiciones propicias para los medios de vida a fin de salvaguardar el derecho a la alimentación de la población rural pobre.

La extensión ha sido el eslabón perdido en numerosas iniciativas en materia de seguridad alimentaria; es un componente esencial en los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria tanto de los hogares como en el plano nacional, pero los planes de actividades de extensión en el marco de los programas de seguridad alimentaria en general no han aplicado adecuadamente las enseñanzas extraídas en relación con los sistemas plurales impulsados por la demanda. En numerosos proyectos de seguridad alimentaria se espera que los organismos de extensión del sector público fomenten nuevas tecnologías para los agricultores en gran escala sin prestar la debida atención a la capacidad de los servicios para llevar a cabo esas tareas o las consecuencias de esos enfoques en las iniciativas encaminadas a que los servicios de extensión respondan en mayor medida ante los agricultores y sean más pertinentes desde la perspectiva de los mercados. Estos programas recurren por lo general a los organismos de extensión para la distribución externa de los insumos seleccionados sin tomar debidamente en consideración la necesidad de comprobar si son apropiados para los diferentes microclimas, sistemas de producción agropecuaria, funciones específicas de cada sexo y mercados. Existe a su vez el peligro de que esos proyectos socaven la necesidad de mantener la agrobiodiversidad que es fundamental para la seguridad alimentaria de los hogares habida cuenta de la variabilidad y la incertidumbre creciente del clima. Todo ello puede tener consecuencias negativas sobre los agricultores y menoscabar la confianza entre los extensionistas y los usuarios.

Esto no significa que la extensión no deba participar en las iniciativas sobre la seguridad alimentaria. Al contrario, la extensión se precisa tanto para ayudar a gestionar estas iniciativas como para proporcionar una comprobación de la verosimilitud de la coherencia de las modalidades de seguridad alimentaria desde la perspectiva de las necesidades percibidas por los agricultores y los efectos sobre la comercialización, los riesgos y los medios de vida de las poblaciones rurales pobres. El apoyo a las nuevas iniciativas sobre la seguridad alimentaria debe prestarse a tenor de la experiencia adquirida en los últimos decenios en relación con la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo rural en general. La función de la extensión en materia de seguridad alimentaria consiste en una serie de aspectos que se enumeran a continuación:

- Abordar la inseguridad crónica a largo plazo mediante la mejora de la productividad.
- Abordar las pérdidas de alimentos debido a la falta de instalaciones y tecnologías adecuadas de almacenamiento.
- Aumentar la capacidad de resistencia a fenómenos meteorológicos extremos y conflictos mediante el apoyo a iniciativas sobre el restablecimiento agrícola y la reducción de los riesgos.
- Incrementar el empleo y los ingresos rurales con objeto de que los alimentos sean más asequibles.
- Responder ante “situaciones críticas” en que los cambios climáticos, demográficos o del mercado hacen que los sistemas de producción agropecuaria del pasado sean insostenibles.

Se ha prestado considerable atención a los cuatro primeros aspectos, pero la cuestión de responder ante “situaciones críticas” todavía no se ha abordado como un tema central. Actualmente se reconoce que muchos alimentos básicos y cultivos comerciales no serán viables en el futuro en las zonas en que se producen debido al cambio climático. Las preferencias de los consumidores,

el proteccionismo y los requisitos rigurosos de calidad e inocuidad de los alimentos impiden drásticamente el acceso a los mercados tradicionales. Muchas zonas habrán de cambiar a sistemas de producción y medios de vida totalmente diferentes. Se trata de una nueva esfera que concita dificultades y requiere la combinación de actividades de investigación y extensión para ser eficaz. Se precisan asimismo cambios sistémicos integrales, lo cual requerirá colaboración en los distintos planos y sectores. La extensión debe formar parte del proceso como un actor con perspectivas y capacidades singulares a fin de hacer frente a esos desafíos acuciantes.

Tal vez la lección más importante es que sin la extensión (y, sobre todo, si no se dispone de políticas y una programación acertadas) las iniciativas de seguridad alimentaria no pueden llegar a las poblaciones más afectadas por la inseguridad alimentaria. Paradójicamente, las poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria crónica quizá no dispongan de recursos de tierras, aguas, mano de obra y capital para beneficiarse del apoyo diseñado con el objetivo principal de impulsar la producción alimentaria nacional para hacer frente a esta situación. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a numerosas iniciativas sobre la seguridad alimentaria que giran en torno a los programas de semillas.

***¿Qué es mejor para las poblaciones afectadas por la inseguridad alimentaria, las iniciativas de seguridad alimentaria o la diversificación?*²⁵**

En la India, antes de la institucionalización del modelo de ATMA a nivel de distrito, el sistema de extensión agraria se centraba principalmente en la transferencia de tecnología para aumentar la productividad y la producción total de los cultivos alimentarios básicos en pro de la seguridad alimentaria nacional. Las cuestiones relativas al aumento de los ingresos agrícolas mediante la obtención y la comercialización de cultivos hortícolas, ganado, pescado y otros productos alimenticios de alto valor no se consideraban parte de las tareas de extensión. Sin embargo, uno de los principales objetivos del proyecto NATP consistía en incrementar los ingresos agrícolas y mejorar los medios de vida rurales, especialmente entre las pequeñas agricultoras.

Por consiguiente, el establecimiento del modelo de ATMA a nivel de distrito, utilizando un proceso de planificación ascendente y la integración de la investigación y los departamentos sectoriales fue diseñado en aras de reorientar las actividades de extensión hacia intereses relacionados con los medios de vida de las pequeñas agricultoras. El paso de una política de seguridad alimentaria a una estrategia que se centra en la diversificación de la agricultura con objeto de incrementar los ingresos agrícolas y el empleo rural conlleva riesgos implícitos para los pequeños hogares agrícolas que se espera que se beneficien de este enfoque. El director del ATMA y otros dirigentes del sector agropecuario en cada distrito necesitan evaluar constantemente su ventaja comparativa y competitiva en la producción de los diferentes cultivos y productos de alto valor. Seguirá habiendo casos de excedentes de los diferentes productos básicos y de descenso de los precios. Estos problemas no pueden evitarse,

²⁵ 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.

pero pueden reducirse manteniendo una cartera diversificada de materias primas, productos y empresas en cada distrito y buscando incesantemente nuevos mercados y oportunidades. El resultado más importante de esta estrategia será que la generación actual de agricultores aprenderá nuevas técnicas, así como conocimientos de gestión y de organización que se transmitirán a la próxima generación en la búsqueda de un empleo distinto de la agricultura de producción.



6. La extensión en la investigación para el desarrollo

6.1. Visión general

El programa de extensión que se presenta en este documento parte de un nuevo vínculo con la investigación. Esta relación tendrá que basarse en un replanteamiento de la función de la extensión (e, implícitamente, la investigación también) en los sistemas de innovación. La reforma de la extensión ha estado durante mucho tiempo repleta de ideas anticuadas acerca de la extensión como mero canal para la transferencia de tecnologías procedentes de centros nacionales e internacionales de investigación agrícola para los agricultores. Cada vez hay una mayor concienciación acerca de que éste no es el modo en que los sistemas de innovación funcionan realmente. El debilitamiento de los vínculos con la investigación ha comportado que, aunque fuera conveniente, la función de transferencia unidireccional de tecnología ya no es viable. Por otra parte, los organismos y los agentes de extensión tienen actualmente acceso a información e intercambian conocimientos procedentes de una multitud de fuentes (que incluyen a los pequeños agricultores). Su labor va más allá de la difusión de tecnología a fin de incluir la adquisición y el procesamiento de conocimientos y habilidades, la ordenación de las explotaciones agrícolas, el acceso a crédito y subsidios, la generación de ingresos, la nutrición, etc., lo cual puede llevarse a cabo mediante la facilitación, el empoderamiento y el fortalecimiento de la capacidad orgánica. La extensión ya no depende de una estructura de transferencia vertical y lineal de tecnología. La innovación rural es el resultado de una nueva combinación de diferentes fuentes de conocimientos, lo que significa que el aprendizaje interactivo local, las cadenas de comercialización y las plataformas nacionales de innovación son cruciales. Los agentes de extensión sobre el terreno y los responsables de la formulación de políticas en materia de extensión a nivel nacional pueden desempeñar una función en la facilitación de esos vínculos y la formación respecto a esos procesos. El aprendizaje interactivo no sólo es necesario entre los agricultores y los proveedores de servicios de conocimientos técnicos, sino también entre los agricultores y los que prestan servicios financieros y de información sobre el clima y los mercados. El aprendizaje interactivo respecto de la innovación requiere combinar los cambios tecnológicos, orgánicos e institucionales, lo cual incluye, aunque no se limita a ello, el vínculo entre la investigación y la extensión.

Se viene estableciendo una nueva relación con la investigación agrícola para el desarrollo aunque los contornos de este nuevo sistema no están todavía claros. En el marco de los nuevos enfoques se presta más atención a los procesos de innovación de los agricultores y la necesidad de comprender y respetar los aspectos de la innovación en cuanto a las formas en que la investigación y la extensión interactúan a través de: a) la determinación conjunta de problemas de múltiples partes interesadas; b) el aprendizaje interactivo; c) los múltiples canales de evaluación; d) los procesos más amplios para aumentar los efectos. Todo ello debe basarse en una evaluación abierta de los diferentes conocimientos y competencias técnicos que se requieren para la investigación y la extensión.

Además, los organismos de extensión y las instituciones de investigación han de establecer canales y asociaciones más eficaces con los pequeños agricultores y sus organizaciones con el fin de que redunde en favor de los medios de vida de las poblaciones pobres. El aumento de las escuelas de campo para agricultores muestra que esto está empezando a suceder. Las instituciones de

investigación vienen utilizando métodos participativos en mayor medida con respecto al pasado, pero la rendición de cuentas sobre la investigación ante los agricultores es todavía muy limitada. Los investigadores se dirigen cada vez más a los pequeños productores, pero existen pocos mecanismos que les exijan atender las peticiones de los agricultores, especialmente de los que practican la agricultura en pequeña escala. Para corregir este balance no basta con establecer un vínculo entre la investigación y la extensión, en concreto se precisa una influencia y representación eficaz de los agricultores en los foros en que se toman las decisiones sobre las prioridades de la investigación.

Una relación activa, cercana y respetuosa entre la investigación y la extensión es necesaria si las dos instituciones han de unirse para lograr la sostenibilidad y efectos a gran escala. Los proyectos experimentales que prevalecían en los vínculos entre la extensión y la investigación en el pasado deben ser sustituidos por una cooperación institucionalizada ligada a las redes descentralizadas de extensión futuras controladas por los agricultores tomando en consideración los riesgos y con una orientación al mercado. Ello comporta aprovechar y, en última instancia, trascender el denominado triángulo de “investigación, extensión, agricultor”. La extensión puede crear oportunidades para reunir a una serie mucho más amplia de actores de innovación agrícola. Asimismo, desempeña funciones de facilitación, coordinación y promoción a fin de garantizar que se tomen en consideración las dificultades de los pequeños agricultores pobres al participar en los nuevos sistemas de innovación. La extensión puede ayudar a la investigación a participar y aprender de los procesos en curso en el desarrollo rural y en las cadenas de valor. Asimismo, puede proporcionar a los investigadores una comprobación de la realidad esencial para comprender cómo buscan y utilizan los agricultores y otros agentes del mercado las nuevas tecnologías en el contexto de la incertidumbre y los riesgos asociados con los mercados y el cambio climático. La extensión, así como la investigación, puede proporcionar información a los responsables de la formulación de políticas sobre cómo repercuten las iniciativas de la seguridad alimentaria en los distintos grupos destinatarios y cómo luchan hombres y mujeres agricultores por la seguridad alimentaria familiar al mismo tiempo que buscan maneras de entrar en los nuevos los mercados.

La reforma institucional de la investigación y extensión agraria en América Latina y el Caribe²⁶

A partir del decenio de 1990, numerosos países de América Latina y el Caribe se comprometieron a reformar sus sistemas nacionales de investigaciones agronómicas (SNIA) con objeto de que fueran menos burocráticos y más sensibles a las necesidades mediante el establecimiento de fondos competitivos, supuestamente en la estructura de los sistemas de innovación. Aunque esas estructuras han ayudado a dar un nuevo impulso a las burocracias científicas en el interior y a poner fin a los monopolios en el sistema de investigación, todavía hay escasos ejemplos de SNIA que responden cada vez más ante los agricultores o demuestran la capacidad de aprender de la extensión y los mercados. Algunos programas están comenzando a crear nuevos métodos de seguimiento y evaluación que incluyen las observaciones de los agricultores, el personal de extensión y los agentes del mercado. Aunque

²⁶ Banco Mundial. 2006. Reforma institucional de la investigación y extensión agraria en América Latina y el Caribe. Banco Mundial.

se han realizado progresos respecto a la representación de los agricultores en consejos de investigación, los representantes provienen casi siempre de los grupos en mejor posición. Si bien es un paso adelante, no constituye la plena rendición de cuentas o la prueba de una verdadera transformación de los enfoques de transferencia lineal de tecnología a una estructura de sistemas de innovación de múltiples interesados.

De la prescripción al asesoramiento: el fortalecimiento de la toma de decisiones de los agricultores en el norte del Camerún²⁷

En la superficie dedicada al cultivo del algodón en el norte del Camerún, la Empresa de fomento del algodón y el Programa nacional para el desarrollo y la investigación agrícolas ha seguido el enfoque lineal tradicional de investigación, extensión y agricultor durante muchos años. A partir de 1999, ambos se comprometieron con la Organización de productores de algodón del Camerún para poner a prueba una nueva estrategia de MAFF que determinaría las innovaciones técnicas y orgánicas que reflejan las necesidades de los diferentes hogares rurales. Esta nueva colaboración entre investigadores, extensionistas y agricultores ha redundado en un proceso de aprendizaje recíproco, de modo que ahora se escuchan, intercambian opiniones y se comprenden mejor los unos a los otros. Los agricultores que participan en las iniciativas recientes de MAFF actualmente han adoptado una actitud diferente respecto de la labor que realizan; han logrado una mayor productividad del trabajo; están preocupados por la inocuidad de los alimentos; se han comprometido todos a participar en nuevas actividades. En el momento presente examinan atentamente el asesoramiento técnico y económico brindado a través de la extensión. La estrategia de MAFF ha demostrado su eficacia, pero la ampliación de este nuevo enfoque no está generalizada debido, en parte, a los altos costos operativos, así como a otras cuestiones relacionadas con la gobernanza. En particular, la aplicación de la estrategia de MAFF requiere el fortalecimiento de los conocimientos conceptuales y teóricos de los investigadores y extensionistas. En concreto, se requiere la transformación de las funciones y las actitudes de los investigadores y extensionistas para trabajar con los agricultores y otros asociados. Estas dificultades ponen de relieve la necesidad de presentar los nuevos marcos conceptuales, como el MAFF, en las escuelas y universidades a los futuros investigadores, extensionistas y agricultores con objeto de orientar su colaboración.

6.2. Los desafíos de la realización del potencial de la extensión en la investigación para el desarrollo

La extensión efectiva es crucial para asegurar la sostenibilidad, el volumen y los efectos de las inversiones en la investigación. Sencillamente, hay muy pocos investigadores e instituciones de investigación como para esperar que se puedan establecer vínculos directos entre los investigadores y un número suficiente de agricultores para mantener un diálogo amplio, o la mera difusión

²⁷ Rajalahti, R. y Swanson, B., 2009. Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 44. El Banco Mundial, Washington, D.C.

rápida y generalizada de las innovaciones tecnológicas y orgánicas. Además, la mayoría de los investigadores carecen de las habilidades y la comprensión del contexto para poder interactuar de forma efectiva con los agricultores. Las competencias básicas requeridas por los investigadores son significativamente diferentes respecto de los agentes de extensión, por tanto, sus funciones y tareas son complementarias, pero no intercambiables. A pesar de estas afirmaciones aparentemente evidentes, los investigadores a menudo prefieren soluciones de derivación en las que emprenden sus propias actividades de extensión en pequeña escala que pueden tener algunos efectos “limitados”, si bien se sabe que son insostenibles e imposibles de ampliar.

Los vínculos entre la investigación y la extensión son actualmente muy débiles y no se dispone de indicios suficientes de que esta situación vaya a cambiar. Las presiones para encontrar soluciones de “efectos rápidos” respecto de los complejos desafíos de la seguridad alimentaria y el clima pueden incluso alentar a cometer los errores del pasado. A pesar del proceso de la GCARD, las presiones del lado de la oferta en gran parte de la programación de la seguridad alimentaria y el cambio climático han conducido a que se ignore un problema difícil, aparentemente insoluble: el establecimiento de vínculos entre la investigación y la extensión, y la colaboración en el marco de los sistemas más amplios de innovación que se requieren. El planteamiento habitual de la programación impulsada por la oferta no ha cambiado. Las peticiones de “más” investigación y extensión que se vienen formulando en las reuniones sobre el clima y en los planes de seguridad alimentaria, a menudo no se basan en un análisis de los ámbitos en que se precisa la colaboración entre estas dos esferas desde una perspectiva que tome en consideración los riesgos asociados con la cadena de valor.

Una tarea importante del FMSAR, el AFAAS y otras plataformas de extensión consiste en concienciar a los investigadores acerca del proceso de aprendizaje y reforma que se viene realizando durante los dos últimos decenios. El recuerdo desagradable de la ineficiencia del sistema de capacitación y visitas debe ser sustituido por una mayor sensibilización acerca de los logros alcanzados respecto a la eficacia de la extensión. Actualmente es más apremiante que nunca llevar a cabo una campaña con miras a sensibilizar a los investigadores acerca de la reforma de la extensión porque los SNIA, que responden normalmente ante los ministerios a nivel central, con frecuencia no tienen conocimientos de lo que está sucediendo en las nuevas formas de relación entre la extensión y los actores locales.

Debido a la descentralización constante de la extensión y la gestión de los sistemas de investigación agrícola en el plano nacional, y cada vez más en el plano internacional, han disminuido las oportunidades de los investigadores para aprender acerca de lo que está pasando en la esfera de la extensión. Si la extensión está siendo impulsada por la demanda de los agricultores y estructurada por asociaciones de la cadena de valor, esta situación cuestiona los supuestos comunes de la comunidad de investigación de que la extensión debe “realizar” esfuerzos de divulgación en su nombre. Actualmente, la extensión está cada vez más vinculada a las estructuras descentralizadas de desarrollo rural que tienen poco contacto y no rinden cuentas a los centros nacionales de investigación agrícola. Este conjunto integrado de relaciones en niveles descentralizados podría proporcionar una nueva base más firme a los científicos para aprender acerca de cómo la investigación puede centrarse en mayor medida en el desarrollo, si bien ha de partir de la aceptación de una relación muy diferente con los organismos de extensión y la disposición de los extensionistas a aprender

(en lugar de enseñar únicamente) a raíz del examen de las funciones que desempeña la extensión en los sistemas de innovación no lineales.

Parte de la función de las nuevas estructuras descentralizadas de extensión consiste en trabajar con los agricultores a fin de ensayar y adaptar las nuevas tecnologías de una serie de instituciones de investigación con objeto de determinar cuáles son más adecuadas respecto de las condiciones y las demandas locales. La investigación se viene realizando por diversas instituciones públicas y privadas, algunas de ellas con grandes intereses particulares en la venta de las nuevas tecnologías que han desarrollado. Un aspecto importante del nuevo vínculo entre la investigación y la extensión es que la extensión ayuda a los agricultores a emitir un juicio independiente con respecto a la tecnología que satisface en mayor medida sus necesidades.

La extensión, por tanto, debe tener el mandato de ayudar a los agricultores, así como a agronegocios, cooperativas y otras sociedades, a acceder a la información y el asesoramiento sobre las innovaciones tecnológicas de diversas fuentes. Los organismos de investigación deben examinar por su parte más exhaustivamente los diversos sistemas de aprobación que se han transferido en gran medida de los servicios públicos a los privados, así como los canales de difusión que quizá deban tomarse en consideración para tener acceso a las conclusiones de las investigaciones. Asimismo, las instituciones de investigación deben disponer de sus propias estrategias para establecer un vínculo con la extensión, no prestando directamente servicios a los agricultores, sino más bien encontrando los modos de llegar a ellos, así como a una serie de partes interesadas en los sistemas de innovación.

La descentralización de la relación entre la investigación y la extensión²⁸

En la India, la institución más importante que presta apoyo técnico al ATMA a nivel de distrito es Krishi Vigyan Kendra (KVK) o los centros pluridisciplinarios de agronomía. Los centros KVK comenzaron a establecerse a mediados del decenio de 1970 y están financiados por el Consejo Indio de Investigación Agronómica (ICAR). La mayoría de los distritos en el país tienen ahora un KVK, aunque muchos disponen de escasos recursos humanos, físicos y financieros. La mayoría de estos centros están asociados a las universidades estatales de agronomía y a los institutos del ICAR o están gestionados por ONG. Cada uno de los centros KVK establecidos dispone de funcionarios con una formación en producción de cultivos extensivos, horticultura, ganadería, mecanización agrícola y ciencia del hogar, además de poseer otros conocimientos técnicos según proceda en un determinado distrito, entre ellos, pesca, agroforestería, pedología o protección fitosanitaria. Esta amplia experiencia permite a los Kendras adoptar un enfoque de sistemas de producción agropecuaria. Además, se prevé que los KVK realicen ensayos prácticos de las tecnologías desarrolladas por las instituciones del ICAR para la formación del personal de extensión y los agricultores al respecto.

²⁸ 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.

Las TIC pueden revitalizar la interacción entre la investigación y la extensión para responder a las demandas de los agricultores²⁹

La Red virtual de comunicación sobre la extensión y la investigación (VERCON) es un proyecto de la FAO que tiene como objetivo fortalecer la comunicación y la obtención, el intercambio, el almacenamiento, la recuperación y la difusión de información entre la investigación y la extensión agrarias, así como otras partes interesadas. El sistema tiene por finalidad aumentar los ingresos agrícolas mediante la mejora de las tecnologías y la productividad agrícolas estableciendo una red virtual de comunicación sobre la extensión y la investigación. El enfoque VERCON comprende dos conceptos totalmente integrados e interdependientes. En concreto:

- El componente humano: una red de responsables de la adopción de políticas, investigadores, extensionistas, académicos, ONG y agricultores comprometidos con la colaboración, la comunicación y el apoyo a los productores agrícolas. La red es flexible y puede ampliarse para incluir a más partes interesadas o centrarse en agentes específicos, así como en sus funciones y requisitos de información o comunicación.*
- El componente tecnológico: VERCON ha creado un portal de Internet para prestar servicios especializados en agricultura tales como el acceso a la información sobre el sector y un servicio interactivo para resolver problemas que afecten a los agricultores. La red incluye noticias sobre la evolución reciente del sector agrícola pertinente a la investigación, la extensión, los mercados y las actividades comerciales, y las cuestiones normativas. Se facilitan enlaces a las actividades en curso para los miembros de las organizaciones participantes, así como un foro que ofrece una serie de grupos de debate y conferencias electrónicas.*

Después de la fase inicial de prueba, el enfoque VERCON se amplió en tres dimensiones: a) permitir el acceso a los servicios de las TIC y a contenidos adecuados en las aldeas rurales; b) introducir el concepto de “facilitadores de aldeas” (de sexo masculino y femenino) que utilizarían métodos participativos de comunicación para determinar las necesidades de información de los agricultores, diseñar cursos de formación de extensión y fomentar la generación y el intercambio de conocimientos locales; c) la inclusión de otras organizaciones que se ocupan del desarrollo rural.

6.3. Aprender de la extensión

La función de la extensión en calidad de facilitador, intermediario, formador e incluso un asociado en plataformas locales de desarrollo rural y cadenas de valor brinda una oportunidad para establecer un nuevo vínculo con la investigación. La extensión puede ofrecer la ocasión para aprender sobre los procesos de innovación y los cambios en las zonas rurales a través del diálogo entre los agentes de extensión, los agricultores y otros actores de las cadenas de valor acerca de la pertinencia de las diferentes innovaciones a sus medios de vida, los riesgos que se plantean en

²⁹ FAO, 2010. Sitio de Internet de la Red virtual de comunicación sobre la extensión y la investigación (VERCON) (<http://km.fao.org/vercon>). Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión (OEK) de la FAO, Roma (Italia).

los distintos sistemas de producción agropecuaria, las preferencias del mercado, las cuestiones de género y las relaciones de poder y los diversos factores que surgen en los procesos de cambio tecnológico, la adaptación a los riesgos asociados con el clima y el desarrollo del mercado.

Los investigadores pueden aprender mucho de la simple observación de lo que está sucediendo en estos sistemas complejos de innovación, o incluso pueden llevar a cabo investigaciones sobre los procesos incipientes a raíz de las iniciativas de extensión. La investigación en la esfera de la extensión es una forma de desvelar las premisas que prevalecen sobre la función de la transferencia de tecnología en los mercados en un contexto de riesgo e incertidumbre. La investigación sobre la extensión puede proporcionar información útil para investigadores y responsables de la adopción de políticas sobre los tipos de normas e instituciones necesarias y viables basadas en la colaboración estrecha y tácita de los agentes de extensión del sector público y el privado y de la sociedad civil en los procesos locales de innovación. Éstos pueden saber mejor qué hacer respecto a los agentes externos en lo tocante a las tecnologías, los mercados, las instituciones y las estructuras de apoyo más eficaces con arreglo a la percepción de los agricultores y, sobre todo, las razones que aducen en cuanto a la pertinencia o no de los mismos.

Entre los ejemplos de los puntos de partida para establecer el vínculo entre la investigación y la extensión cabe citar los siguientes:

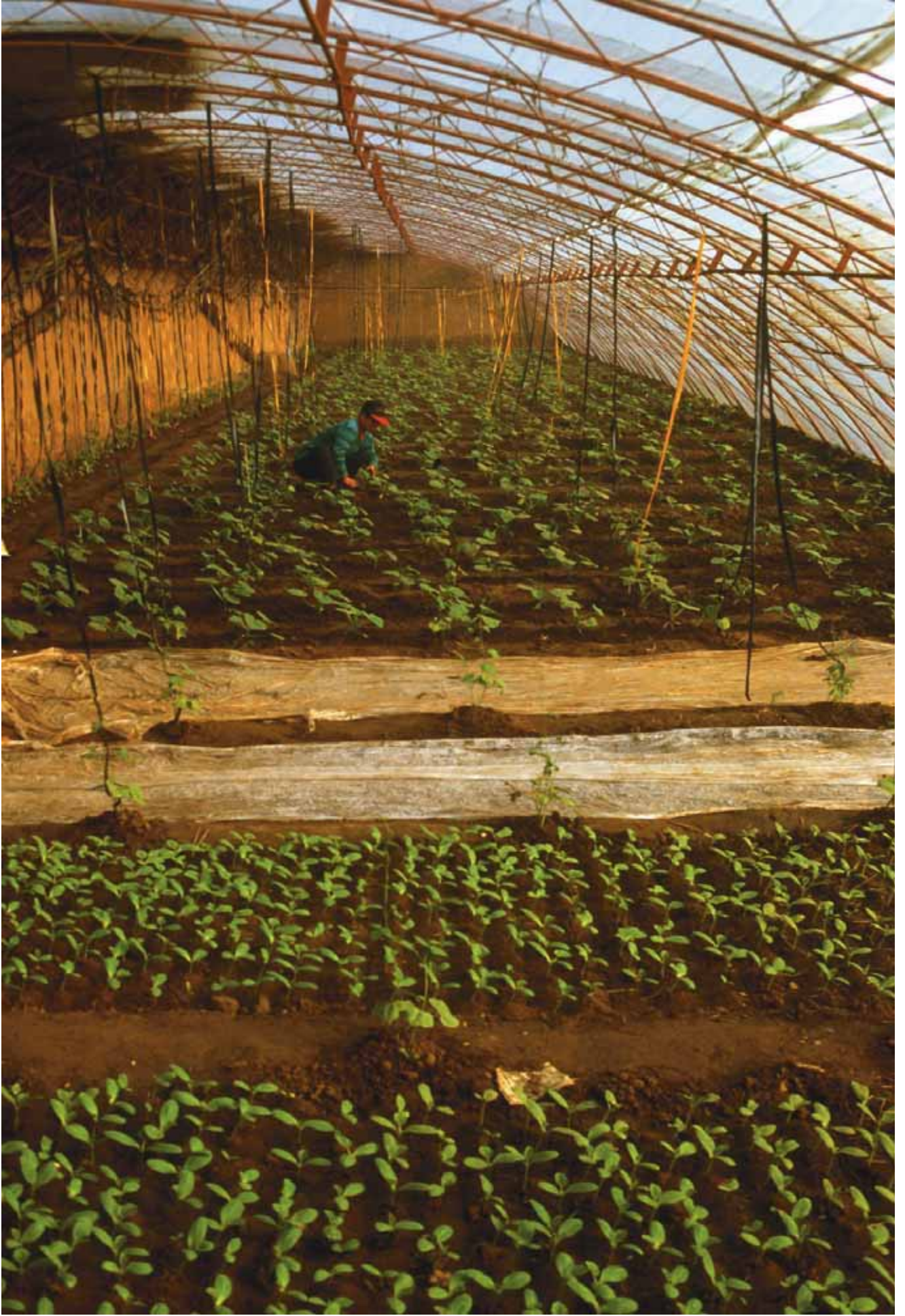
- La determinación de las vías por las que la extensión puede proporcionar una “comprobación de la realidad” del programa de investigación.
- La adquisición de una comprensión más profunda de la naturaleza de los vínculos entre la investigación y la extensión.
- La observación de quién se beneficia en los diferentes procesos de extensión y por qué.
- La evaluación de cómo contribuye el potencial de las TIC a la difusión de la tecnología y la comunicación de los resultados de la investigación a los agricultores.

No se trata sólo de que los investigadores necesitan aprender de la extensión. Los responsables de la adopción de políticas y la toma de decisiones tienen también que aprender acerca de la efectividad de la extensión por dos razones. La primera es que los análisis de cómo funciona la extensión pueden proporcionar una comprensión más profunda acerca de si las estrategias de inversión y las políticas generales de desarrollo rural son percibidas por los grupos beneficiarios finales como relevantes habida cuenta de su situación y necesidades. Si la extensión no es eficaz o es rechazada por agricultores ancianos, jóvenes, hombres o mujeres, o por diferentes grupos étnicos, puede ser un indicador de que la investigación va por el camino equivocado o de que existen lagunas en las estructuras más amplias de prestación de servicios en las que la extensión constituye un elemento más. Aprender de la extensión no debe llevarnos de nuevo a “acabar con el mensajero”, sino que ha de proporcionar una comprobación de la verosimilitud de los esfuerzos de desarrollo rural en general.

En segundo lugar, no se dispone de suficientes conocimientos y pruebas convincentes sobre lo que se entiende por sistemas eficaces de extensión. Se han realizado numerosos estudios y evaluaciones sobre los efectos de enfoques específicos de extensión, pero desde una perspectiva más amplia, los responsables de la adopción de políticas en contadas ocasiones se han mostrado lo suficientemente convencidos sobre el valor de los servicios de extensión. Actualmente se registra un repunte en estas inversiones, si bien para mantenerse se requiere una evaluación más acertada

acerca de los logros alcanzados a raíz de las mismas, lo cual es más difícil de lo que parece. Una asignación clara entre los insumos y los resultados de extensión, así como los efectos en el desarrollo sólo excepcionalmente es posible debido a la amplia gama de factores que inciden a este respecto. Además, la falta de claridad entre los bienes públicos y privados en numerosas tareas de extensión hace que sea difícil determinar explícitamente la función de las finanzas públicas en la extensión y, de hecho, en el desarrollo agrícola en general. Por estas razones, se necesitan más esfuerzos para desarrollar criterios de evaluación que reflejen las distintas estructuras, objetivos y conceptos descritos en el presente informe. Los especialistas en extensión, los evaluadores profesionales, los investigadores y los responsables de la toma de decisiones tienen que reunirse a fin de examinar la forma de aprender lecciones de la extensión.

Una labor importante del FMSAR, el AFAAS y otros foros mundiales y regionales consistirá en ayudar a los investigadores y responsables de la adopción de políticas a aprender de la extensión. El primer paso consiste en acabar con los debates antiguos sobre las deficiencias de las iniciativas pasadas de transferencia de tecnología, capacitación y visitas en el marco de la extensión y la investigación en aras de examinar en qué medida la extensión contribuye actualmente a dotar de medios a la población rural a fin de que participe en los mercados, aproveche los conocimientos de una serie de fuentes y utilice las TIC y otras tecnologías modernas. Esta labor no consistirá únicamente en el acopio de exámenes de las mejores prácticas, sino que se requerirá adoptar una actitud crítica en cuanto a las lagunas de las estructuras actuales en relación con la enseñanza agrícola, los análisis de género limitados y las presiones para alcanzar soluciones rápidas a expensas de la inversión en las instituciones básicas, el capital social y la capacidad humana tanto entre los agricultores como los extensionistas.



7. Conclusión

La extensión debe ampliarse en una serie de direcciones diferentes. Aunque es una esfera indeterminada, la extensión constituye un vínculo de importancia estratégica para garantizar que las iniciativas de desarrollo rural giren en torno a las demandas de los pequeños agricultores. La experiencia ha demostrado que no hay otra alternativa para reforzar ese vínculo con objeto de mejorar la productividad y la seguridad alimentaria de manera sostenible, pero también que las formas en que la extensión puede contribuir a ello son variadas y complejas y requieren una pluralidad de sistemas y métodos. La extensión abarca tanto bienes públicos como privados, por lo que numerosas tareas están incluidas en una zona intermedia. La inversión pública es un requisito incuestionable para satisfacer las necesidades particulares de las poblaciones rurales pobres. Esta cuestión requiere un análisis más profundo acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas con los limitados recursos públicos. Si la extensión ha de movilizarse a fin de establecer una estructura sólida para atender las demandas de las poblaciones rurales pobres, es esencial promover una perspectiva más amplia acerca de las estructuras que integran los sistemas de extensión, ya sean, gubernamentales, privados, de la sociedad civil y de las ONG. En primer lugar, estas cuestiones deben combinarse con el examen de las diversas estrategias, estructuras, organizaciones y métodos necesarios para gestionar las distintas funciones y llegar a los diferentes grupos de interesados. Por otra parte, las organizaciones de agricultores deben recibir apoyo en aras de impulsar este proceso asumiendo una función dinámica esencial en el establecimiento del programa de extensión e investigación, y tal vez hacerse incluso cargo de la gestión de esas mismas tareas.

Este nuevo contexto de extensión consiste en nuevas demandas, oportunidades y desafíos. Los modelos lineales de transferencia de tecnología han de reemplazarse por el reconocimiento de un conjunto más complejo y dinámico de vínculos y sistemas de innovación. Estos retos se caracterizan por la incertidumbre, la imprevisibilidad y la falta de control.

- El desarrollo de las capacidades para hacer frente a la incertidumbre: los organismos de extensión deben ir más allá de su imagen como “expertos” proveedores de conocimientos a raíz de investigaciones. La incertidumbre sobre el cambio tecnológico, climático y de los mercados requiere asumir nuevas funciones relacionadas con el suministro de información, la organización de debates y el asesoramiento respecto de las probabilidades y las tendencias que los agricultores, los investigadores y otros actores de la cadena de valor consideran como el modo más acertado de hacer frente a esta situación.
- La respuesta ante el cambio y la imprevisibilidad: la volatilidad y la rapidez de los cambios han supuesto que la extensión ayude a sus usuarios a vivir con el riesgo y a aprovechar las nuevas oportunidades. La información sobre los marcos reguladores, los mercados y el clima debe estar al día para ser pertinente. Algunos agricultores necesitarán ayuda para abandonar los sistemas de producción agropecuaria en decadencia ya sea adoptando nuevos cultivos o dejando del todo la agricultura en favor de medios de vida más sostenibles. Otros, necesitarán asesoramiento en relación con los nuevos mercados y métodos de producción que aparecen a partir de fuentes inesperadas. Las hipótesis lineales sobre un conjunto fijo de instituciones de investigación vinculadas a un organismo del sector público de extensión son un obstáculo para vivir en un contexto imprevisible.

- La creación de plataformas para la colaboración en lugar de tratar de controlar los sistemas de producción agropecuaria: en el presente informe no se abordan de forma sistemática los múltiples sistemas de extensión. No hay nadie que pueda decir qué hacer (ni debe haberlo) porque los interesados actúan a tenor de sus propios incentivos y motivaciones sociales, políticas y económicas. Algunos están orientados al desarrollo de mercados. Otros, a atender directamente las demandas de los agricultores. Los organismos del sector público tratan de responder (lo mejor que pueden) a las políticas gubernamentales y a los incentivos administrativos. Todos estos actores pueden ejercer influencia, pero no se pueden controlar. Por lo tanto, una perspectiva de los sistemas de innovación puede proporcionar una orientación normativa, pero las estrategias deben estar fundamentadas teniendo una visión más amplia sobre la economía política del desarrollo tecnológico y rural.

Para prestar servicios en un ambiente de incertidumbre, imprevisibilidad y falta de control es necesario mejorar los enlaces entre las reformas en sentido ascendente (investigación y políticas) y el desarrollo de las organizaciones y los recursos humanos en sentido descendente (extensión). Este proceso redundará en una mayor coherencia entre los diversos objetivos respecto de la reducción de la pobreza, la orientación al mercado, la seguridad alimentaria y el cambio climático que se persiguen en el desarrollo rural.

Las tareas que se presentan en este documento para los sistemas futuros de extensión van sin duda en el momento presente mucho más allá de la capacidad del público en general, los proveedores de servicios privados y la sociedad civil. Tanto los agricultores como los agentes de extensión necesitan una formación más adecuada para poder hacer frente a la creciente complejidad e incertidumbre. Si la lógica en sentido ascendente y descendente está mejor alineada, conducirá a una inversión pública más acertada en la capacidad básica de las organizaciones y los recursos humanos. Estas inversiones se utilizarán posteriormente en la habilidad del sector privado para fortalecer las cadenas de valor, la capacidad de los organismos públicos para asesorar a los agricultores acerca de cómo responder al cambio de regímenes climáticos y la concienciación de los investigadores sobre cómo adaptar su labor a los procesos de innovación en curso en los diferentes planos. Para hacer uso del personal con las competencias pertinentes, es necesario crear capacidad en las instituciones que responden realmente ante los agricultores y las poblaciones rurales pobres. Estas organizaciones tendrán que ser especialmente flexibles y sensibles a las señales del mercado, la información sobre el clima y los riesgos incipientes relacionados con la combinación de estos factores, además de comunicarse con una gama más amplia de actores del sistema de innovación.

Por último, si la extensión consiste en proporcionar servicios adecuados, se requerirá inversión pública y privada en las diversas funciones de apoyo al aprendizaje institucional. Esto incluye la supervisión, la evaluación y el análisis de la eficacia de la extensión de las múltiples partes interesadas. Lo cual comporta crear incentivos para que los medios de comunicación proporcionen información relacionada con la agricultura, además de asegurar que se dispone de una infraestructura apropiada de TIC en las zonas rurales. Estas tareas pueden incluir el apoyo a los nuevos grupos de intermediarios que salvan las diferencias en la sociedad actual cada vez más impulsada por la información. La sensibilización de los dirigentes políticos, las organizaciones de agricultores y los investigadores acerca de lo que comportan unos “servicios acertados de extensión” en función de los diferentes objetivos y perspectivas, debe servir de base con respecto a los compromisos duraderos a fin de establecer los sistemas pertinentes de extensión.

