



**LA EXTENSIÓN Y LOS SERVICIOS DE
APOYO: HACIA UNA AGRICULTURA
SOSTENIBLE. EXPERIENCIAS
SELECCIONADAS Y VISIÓN DEL CONO SUR**

Germán Escobar

RIMISP

Huelén 10 Piso 6 • Providencia • CP 6640338
Casilla 228 • Correo 22 • Santiago • Chile
Teléfono (56-2) 236 45 57
Fax (56-2) 236 45 58
E-mail: rimisp@rimisp.cl
Internet: www.rimisp.cl

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	PRINCIPALES TENDENCIAS DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL	5
2.1	Crisis económica y ajuste	8
2.2	Las consecuencias de los cambios en la agricultura	11
2.3	La pobreza rural	12
3.	LAS DEMANDAS POR LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN	14
4.	LOS PRINCIPALES MODELOS DE EXTENSIÓN EN LA SUBREGIÓN	17
4.1	Modelos que reconocen la heterogeneidad rural	18
4.2	Los modelos descentralizados	21
4.3	Los centros de gestión empresarial	22
4.4	Los modelos planificados desde la demanda	24
4.5	Modelos para la agricultura empresarial	25
4.6	Algunos modelos no tradicionales en pequeña escala	26
4.7	La preponderancia de la asistencia grupal y de las organizaciones económicas campesinas	27
5.	LA 'TERCERIZACIÓN' COMO OPCIÓN OPERATIVA	27
6.	LIMITACIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA	32
6.1	Caben modificaciones en los esquemas de asistencia técnica subsidiada?	35
6.2	Se puede lograr un enfoque participativo con dirección definida?	38
6.3	Qué es necesario para lograr la modernización del enfoque y contenido del servicio?	40
6.4	Cómo alcanzar la modernización institucional?	43
6.5	Qué perfil debe tener el extensionista?	44
ANEXO 1	El modelo de Extensión en construcción de EMATER-Paraná	46
ANEXO 2	El enfoque de Extensión de EMATER-Rio Grande do Sul	52

1. INTRODUCCIÓN¹

Con el presente análisis de los servicios de extensión, se pretende llegar a propuestas de política que contribuyan a fortalecer los procesos de innovación tecnológica y de modernización social de la agricultura y el medio rural. Para ello, se revisan las principales tendencias del desarrollo agrícola y rural, se discuten los principales elementos que caracterizan la demanda de servicios de asistencia en la producción agropecuaria de hoy, las principales modalidades vigentes en la prestación de los servicios y los estilos de financiamiento de la asistencia. En este análisis se incluye la revisión de los servicios de asistencia mayormente reconocidos en Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia, si bien se hacen referencias a otras modalidades en diferentes países que sirven para ilustrar algunos puntos.

Entre las implicaciones de política que se analizan en este documento a manera de recomendaciones, se plantean modificaciones a los sistemas de tercerización de la asistencia técnica que se han establecido en la mayoría de los países incluidos en este análisis, buscando crear incentivos de los actores principales –productores, asistentes técnicos y el Estado- a través de la recompensa al desempeño y los resultados, en lugar de concentrarse sólo en el cumplimiento de planes operativos de trabajo.

La estructuración de la asistencia técnica por proyecto, en lugar de los programas que existen hoy día, ofrece la posibilidad de dar respuesta integral a las demandas y necesidades de la población objetivo localizada en un territorio. Este enfoque permite reconocer y tener en cuenta la heterogeneidad que caracteriza el sector rural, responder a problemas específicos de la competitividad y entregar un producto diseñado con la participación y según las especificaciones de los usuarios directos. Adicionalmente, estrategias de desarrollo territoriales permitirían coordinar las acciones de otros servicios y esfuerzos colectivos para combatir la pobreza y capturar excedentes del crecimiento territorial.

La actualización del contenido de los temas y la aplicación de la asistencia técnica es una tarea crítica e impostergable. La capacidad de responder a las necesidades de la competitividad de hoy en día, supera ampliamente los contenidos y la asistencia tradicionales de los servicios de extensión agrícola. Como una manera de combinar la complejidad de la asistencia técnica requerida, se propone establecer los centros de información para la competitividad, en los que el usuario pueda obtener y aprender a utilizar una gran cantidad de información para tomar decisiones de producción y participación en los mercados.

Finalmente, se analizan algunos lineamientos para superar el rezago institucional de los servicios de extensión y los mecanismos de asistencia técnica, asumiendo esta tarea como una reconstrucción de las instituciones especializadas, resultante de

¹ El autor agradece el trabajo de edición de Gladys Stella González, el cual permitió hacer legible este documento

modificaciones y aplicación de políticas que incorporen al productor, sus necesidades y demandas, en un enfoque de proyecto dentro de un territorio particular. Del mismo modo, se analiza el perfil que debe tener el asistente técnico y la necesidad de conformar equipos multidisciplinarios con capacidad de responder a las necesidades del productor competitivo.

Para realizar este trabajo se partió de información recolectada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, a través de un formulario que fue diligenciado por las instituciones nacionales responsables del servicio que voluntariamente suministraron la información. Adicionalmente, se recurrió a algunas fuentes electrónicas para allegar información sobre proyectos y organizaciones que cumplen estas labores en los países seleccionados y, posteriormente, se realizó una visita a algunos organismos nacionales, seleccionados por el potencial de sus programas y lo promisorio que pudieran ser sus enfoques: INDAP y la Fundación Chile, en Chile; los servicios de Extensión de los Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul y Paraná, en Brasil; el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, INIA, la Junta Nacional de la Granja, JUNAGRA y el Programa de Servicios Agropecuarios en el Uruguay; el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, SIBTA en Bolivia, el Consorcio Regional de Experimentación Agrícola, CREA, en Argentina y algunos proyectos que brindan servicios de asistencia técnica a pequeños productores en Brasil (Fabrica do Agricultor y PROCAT), Uruguay (PREDEG, Uruguay Rural) y Bolivia (UNEPCA)²

Tanto en la revisión de literatura como en las entrevistas con actores directos, fue difícil hacer una clara distinción entre el significado de extensión y asistencia técnica. Por esa razón, en este análisis se adopta el mismo criterio del proyecto del que hace parte³ y estas denominaciones se tratan como conceptos intercambiables que implican la asistencia a productores –individual y/o grupal- de técnicos y personal capacitado para atender los procesos de producción agropecuaria, incluyendo los aspectos técnicos y los demás pasos y componentes que intervienen en la función de producción y generación de ingreso a partir de dicha función de producción.

Si bien este trabajo no distingue entre los grupos de focalización de los servicios, es importante señalar que la mayoría de los servicios revisados en los países seleccionados corresponden a programas estatales que están pronunciadamente focalizados hacia los segmentos rurales de medianos y pequeños productores. Esto no significa que no se hagan referencias ni se comparen algunos servicios dirigidos a productores de tipo empresarial. Lo que realmente implica es que el análisis recaiga

² Adicionalmente, en Argentina se reportan varios programas del INTA y un proyecto del FIDA. Estos casos se excluyen de este análisis por la parcial paralización que han tenido por la crisis de la Argentina en 2002. Pueden encontrarse resúmenes en extensionag.org.co/programas/argentina/argentina6.htm.

³ Proyecto ESAS/LAC. 2001. **Censo de programas de extensión**. Documento de trabajo. San José, Costa Rica

principalmente en los esquemas de servicio para agricultores de recursos más limitados y segmentos campesinos.

2. PRINCIPALES TENDENCIAS DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

Desde principios de los años 50, la agricultura dominaba la economía de la región⁴: representaba aproximadamente una quinta parte del PIB total y daba empleo a casi la mitad de la mano de obra, alentada por el rápido crecimiento de los ingresos reales que crearon una fuerte demanda de alimentos, sobre todo en las ciudades. A pesar del sesgo de las políticas en contra de la agricultura, el sector consiguió notables resultados, manteniendo la producción alimentaria en concordancia a la expansión de la demanda. De hecho, la región fue exportadora neta de alimentos y productos agrícolas, aunque varios países mostraron una creciente dependencia de la importación de alimentos.

En 1950, la agricultura empleaba a 700 millones de personas en todo el mundo y utilizaba menos de 7 millones de tractores (4 millones en los Estados Unidos, 180 000 en Alemania occidental y 150 000 en Francia) y menos de 1,5 millones de cosechadoras. Actualmente, los 1 300 millones de personas que se dedican a la agricultura disponen de 28 millones de tractores y 4,5 millones de cosechadoras, principalmente en los países desarrollados. En 1950 sólo se aplicaron 17 millones de toneladas de fertilizante mineral, cuatro veces más que en 1900 pero ocho veces menos que en la actualidad. Ese mismo año, se destinaron 30 millones de toneladas de tortas de aceite a la alimentación animal, seis veces menos que en la actualidad. Aunque la selección metódica de variedades vegetales y especies de animales domésticas de alto rendimiento se había iniciado varios decenios antes, no se había conseguido grandes progresos, y únicamente en un número limitado de especies. La mayor parte de los agricultores del mundo seguían utilizando variedades y razas locales.

En esa fecha, los rendimientos de los cultivos eran de 1000 kg/ha para el trigo, 1500 kg/ha para el maíz, 1600 kg/ha para el arroz y 1100 kg/ha para la cebada. Desde entonces, los rendimientos se han duplicado o triplicado. Asimismo, el rendimiento medio de una vaca lechera pasó de 2000 litros por año en Francia a 5600 litros en la actualidad.

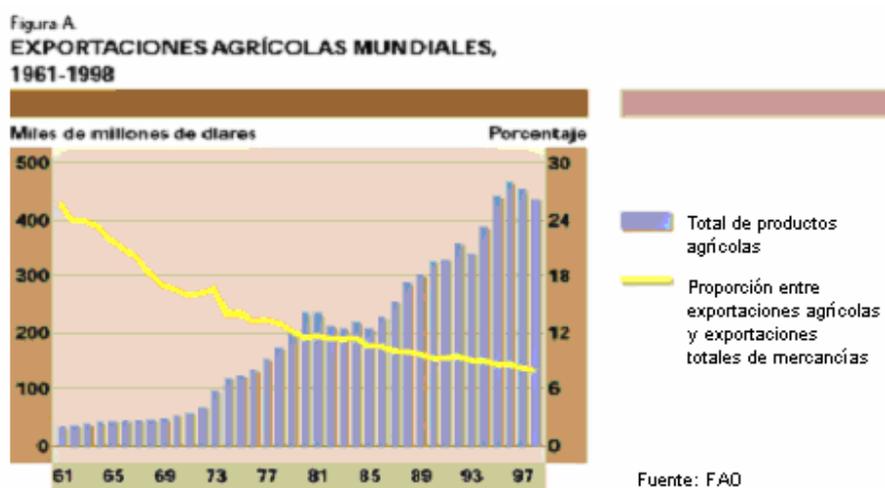
La década de los 60 es, quizá, el período de más rápido avance de la tecnología agrícola, impulsado, entre otras cosas, por la aparición de los primeros centros internacionales de investigación agrícola. Se forjaron esperanzas de que el rápido aumento de la productividad agrícola redujera la pobreza rural y sostuviera el desarrollo económico y social. Cobraron importancia los aspectos interrelacionados con la

⁴ El contenido de esta sección se ha tomado del documento: **El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000**. FAO. Roma.

ciencia, la tecnología, la educación y la extensión. La tarea crucial era adaptar los conocimientos a los climas áridos o tropicales de la mayor parte de los países en desarrollo y convencer a los agricultores que debían aceptar y aplicar estos conocimientos.

El ritmo de adopción de las nuevas variedades de cereales había sido mucho más rápido en los países asiáticos, donde los rendimientos de los cultivos de cereales habían registrado una mejora considerable. Los progresos habían sido también espectaculares -la tasa de crecimiento de la producción de 1968 se había duplicado en esos países en relación con las tendencias pasadas- a pesar de las desfavorables condiciones atmosféricas registradas en muchos casos.

El crecimiento del comercio agrícola ha sido significativamente más rápido que el de la producción agrícola en los pasados decenios. No obstante, el comercio de productos agrícolas se ha retrasado, en general, en comparación al de sectores como el manufacturero. Un factor importante ha sido la caída de los precios. A escala mundial, las exportaciones agrícolas representan ahora menos del 10 por ciento de las exportaciones de mercancías, frente a aproximadamente un 25 por ciento en los primeros años sesenta (Figura A). La tendencia del comercio agrícola a perder importancia en el comercio exterior ha sido común a todas las regiones, pero en las regiones con países en desarrollo, el proceso fue especialmente pronunciado durante los años sesenta y primeros setenta.



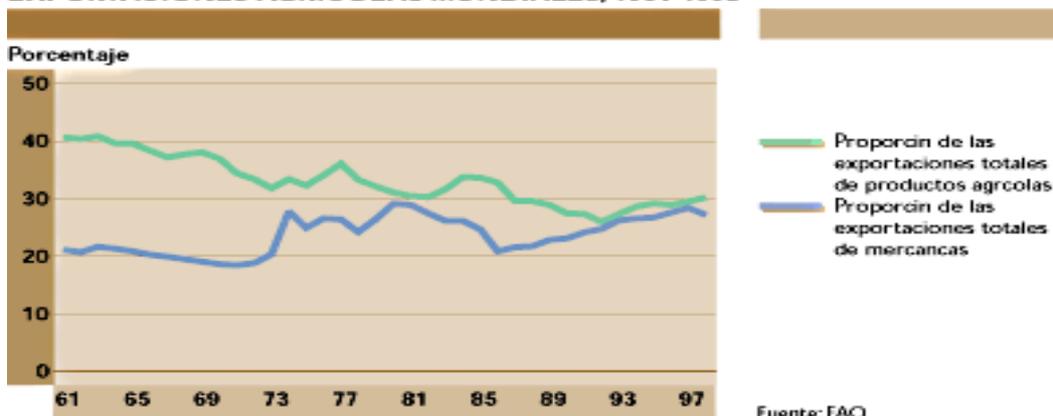
En América Latina y el Caribe las exportaciones agrícolas financian todavía aproximadamente un quinto del total de los gastos de importación. La dependencia económica de las exportaciones agrícolas ha continuado siendo muy elevada en muchos países. En 1998, en América Latina y el Caribe, 10 de los 37 países recibían de la agricultura al menos la mitad del total de sus ingresos de exportación. Casos

extremos, países donde el 70 por ciento o más de los ingresos de exportación procedían de la agricultura, son Belice y Paraguay.

La distribución regional del comercio de productos agropecuarios ha sufrido grandes cambios. Si bien los países en desarrollo aumentaron su cuota del mercado en lo que respecta al total de las exportaciones (habiendo pasado de aproximadamente el 20 por ciento a más del 25 por ciento del total mundial), su parte del total de las exportaciones agrícolas ha bajado (de aproximadamente el 40% al 27%. Figura B).

Figura B

**PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES Y LAS
EXPORTACIONES AGRÍCOLAS MUNDIALES, 1961-1998**



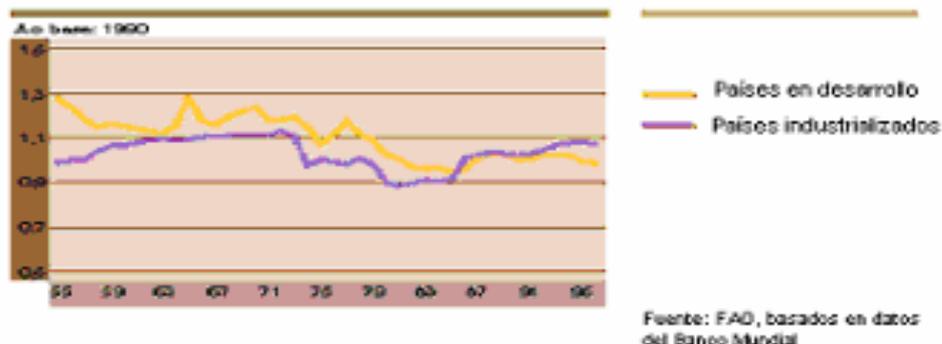
ALC registró grandes pérdidas de su cuota de mercado después de la segunda mitad de los años ochenta, período de lento crecimiento del volumen de las exportaciones agrícolas y de fuerte descenso de los precios de las exportaciones

La década de los 70 fue un período de inestabilidad y divergencia en los precios de los productos agrícolas y manufacturados, ya que estos últimos tendieron a subir significativamente más rápido que los primeros. En consecuencia, las relaciones netas de trueque (precios reales) de las exportaciones de productos agropecuarios se deterioraron notablemente (Figura C). El descenso de los precios reales de los productos agropecuarios fue más pronunciado en el caso de los países en desarrollo que en el de los desarrollados, debido a los productos que integraban sus exportaciones. Los volúmenes de las exportaciones, por el contrario, mostraron una tendencia ascendente durante gran parte del período.

En ALC la parte de los productos elaborados en el total de las exportaciones agrícolas, subió de aproximadamente el 10% en los primeros años 70 a una tercera parte del total en los años más recientes. Este crecimiento ha sido mayor en los países más industrializados como Argentina y el Brasil donde la cifra es cercana al 50%.

Figura C

PRECIOS REALES DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS
DE PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO,
1955-1996



2.1 Crisis económica y ajuste

En el decenio de 1980 se presentó una prolongada recesión económica que sufrieron países desarrollados y en desarrollo, con efectos negativos en su desarrollo agrícola. La crisis comenzó en los primeros años de la década con un cambio repentino de la coyuntura económica internacional, caracterizada anteriormente por la abundante liquidez de los mercados financieros y unas políticas monetarias y fiscales expansionistas en muchos países en desarrollo. La segunda crisis del petróleo de 1979 impulsó a muchos países desarrollados a endurecer sus políticas monetarias y fiscales, lo que provocó una grave desaceleración de su actividad económica. Esto generó una reducción de su demanda de importaciones que coincidió con una fuerte caída de los precios internacionales de los productos básicos. El crédito internacional se congeló y la llegada de capital a los países en desarrollo prácticamente desapareció. Los países de América Latina más dependientes del comercio exterior y más endeudados, fueron los más castigados.

Las políticas adoptadas en respuesta a la crisis en los países en desarrollo tenían elementos recesivos. Los países tenían que estabilizar sus economías en el menor tiempo posible y ello sólo podía conseguirse con recortes en los gastos presupuestarios y en las importaciones. Los programas de ajuste estructural, impuestos a muchos países por las instituciones internacionales de financiamiento, se convirtieron en un medio para obligar a los gobiernos a restablecer la solidez de sus economías. Los programas de ajuste estructural, con inclusión del acceso a sus líneas de crédito, implicaban: reducción del gasto estatal, devaluación de la moneda, liberalización del mercado y privatización de las empresas públicas. Los salarios reales descendieron, junto con la prestación de servicios sociales públicos y el desempleo aumentó. La

intervención estatal, incluidos los programas sociales, cedió paso a la liberalización de los mercados.

Estas medidas tuvieron repercusión en la agricultura. Muchos agricultores, en países donde este sector estaba más expuesto a las fuerzas del mercado, sufrieron una conversión de los precios, lo que produjo una caída de los precios de los productos básicos. Los planes públicos que favorecían el sector agrícola se redujeron o se abandonaron. Las prioridades económicas postergaron la mejora de los sistemas de producción, comercialización y suministro de insumos. Las pérdidas de ingreso y las restricciones del crédito forzaron la reducción del empleo así como la disminución del uso de fertilizantes y otros insumos. En ALC, el crecimiento de la producción agrícola bajó de un promedio anual del 3,5% durante los años setenta, a un 2,2% en los ochenta.

El comercio de productos agropecuarios disminuyó en los países en desarrollo del 15% anual durante los 70, a menos del 3% durante los 80. Esto coincidió con la caída del precio de los productos básicos. En términos reales, el nivel general de los precios de las exportaciones agrícolas en los países en desarrollo fue un tercio más bajo en 1989 que en 1980, a pesar de un breve auge de los precios en 1987/88. El hundimiento de los precios de los productos básicos fue resultado de varias causas: endeudamiento masivo que obligó a ampliar la producción destinada a la exportación al mismo tiempo que reducían las importaciones, junto con una falta de acceso a los mercados de los países desarrollados. Al mismo tiempo, la capacidad de los países en desarrollo de competir por los mercados de varios productos básicos se vio mermada por las políticas proteccionistas agrícolas de los países industrializados, incluida una fuerte subvención de las exportaciones.

Los años de transición entre los 80 y los 90 se vivieron una secuencia extraordinaria de acontecimientos encabezados por la caída del socialismo en la Unión Soviética y en Europa oriental y una nueva era de mayor colaboración internacional que cambió el período de confrontación política e ideológica.

Este período registró fuertes diferencias en la actividad económica de los países industrializados. La integración de la Unión Europea (UE), la recesión profunda del Japón, el crecimiento sin precedentes de los Estados Unidos, seguido de bajas tasas de desempleo e inflación y de un comercio dinámico.

Para muchos países en desarrollo éste fue un período de recuperación tras los acontecimientos de los años ochenta. En términos generales, el crecimiento medio del PIB fue de más del 5 por ciento entre 1991 y 1999 y superó el 6 por ciento durante cinco años consecutivos (1992-96) a pesar de la recesión mundial a principios de la década. Esta recesión fue consecuencia de conflictos, de catástrofes climáticas de gravedad excepcional (incluido un fenómeno El Niño especialmente destructivo) y una serie de crisis financieras. El entorno general del crecimiento y la seguridad alimentaria

mejoró con la consolidación de las reformas económicas que comenzaron a dar resultados. Muchos países en desarrollo, incluidos algunos de los mayores y más poblados, se beneficiaron de este proceso y avanzaron en la solución de los problemas del hambre y mal nutrición.

Los países de ALC, castigados por una crisis financiera (la crisis mexicana) en 1994, de la que se habían recuperado en forma inesperada, enfrentaron nuevamente problemas financieros a fines de la década. Aunque hubo indicios que indicaron que la mayor parte de la región absorbía la nueva crisis relativamente bien, los descalabros recientes de Argentina, Venezuela, Uruguay y, parcialmente, Brasil, Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador, han frenado el impulso de la reforma y de la integración regional.

En 1998, la producción agropecuaria de ALC experimentó una reducción del crecimiento que la situó aproximadamente en 1,9%. Esta desaceleración coincide con una expansión inferior a la media en el Brasil, debido a los efectos de la sequía en algunas regiones y las lluvias en otras. La región andina también sufrió varios períodos de sequía y los huracanes George y Mitch provocaron inmensas pérdidas humanas y materiales en varios países de América Central y el Caribe. Por el contrario, se registró un fuerte crecimiento de producción en la Argentina.

Al finalizar el siglo XX, la productividad de la agricultura manual que es aún el sistema menos eficiente pero más extendido en el mundo, sigue siendo del equivalente de unos 1000 Kg. de cereales por trabajador, mientras que la productividad neta de la agricultura mecanizada y con una mayor utilización de insumos excede de 500 000 Kg. La relación entre estos dos tipos de agricultura es, por lo tanto, de uno a quinientos. En los últimos 50 años, la brecha entre los sistemas agrícolas más productivos y los de menor productividad se ha hecho 20 veces más marcada.

Por otra parte, unas condiciones atmosféricas excepcionalmente graves en AL han provocado daños en toda la región durante los últimos años. La prolongada sequía de 1994 causó graves daños en las importantes cosechas de frijoles y de cereales de la primera campaña en los países de América Central. Las pérdidas fueron del orden del 25 al 30 por ciento de la producción prevista. Los huracanes Lily (1996) y George (1998) en el Caribe, fueron seguidos del huracán Mitch, una de las catástrofes naturales más destructivas de este siglo que causó fuertes daños en América Central a finales de 1998, destruyó a su paso todas las cosechas y dejó un gran número de víctimas e inmensos daños en las viviendas y la infraestructura. Hasta la fecha, los países están todavía en proceso de reconstrucción. Prácticamente toda la región quedó gravemente afectada por el fenómeno El Niño durante un largo período que abarcó desde comienzos de abril de 1997 hasta finales de septiembre de 1998 y tuvo como resultado diversos efectos negativos, tales como lluvias torrenciales, inundaciones, fuertes sequías y amplios incendios forestales en algunos lugares. Finalmente, en diciembre de 1999, las incesantes lluvias torrenciales caídas en Venezuela provocaron deslizamientos de tierras y aludes de lodo muy destructivos, agravados por grandes

inundaciones. Hubo más de 30 000 víctimas y las viviendas y la infraestructura sufrieron amplios daños.

En los últimos años, la variabilidad de los precios de algunos productos se ha mostrado más severa, con directas consecuencias en cambios en las áreas de producción. Por ejemplo, los precios internacionales del arroz siguieron una tendencia descendente durante la mayor parte de 1999. Los precios del cacao en grano descendieron en 1999 a los niveles más bajos de los cinco últimos años debido a la abundancia de los suministros mundiales y a una reducción de la demanda. El precio medio mensual de la Organización Internacional del Cacao (ICCO) disminuyó un 37 por ciento a lo largo del año. Los precios mundiales del café bajaron durante la mayor parte del año de 1999 y el precio compuesto del Convenio Internacional del Café bajó de 98 centavos de dólar por libra en enero, a 72 centavos por libra en septiembre. El precio compuesto por libra durante 1999, representó un 22% menos que el año anterior y el nivel más bajo desde 1993. Esta caída se debió sobre todo a la devaluación del real brasileño que alentó las exportaciones de ese país, principal productor mundial de café, con el consiguiente descenso de los precios mundiales. Situaciones similares se pueden encontrar en el algodón, el azúcar, el té negro o el banano, para nombrar sólo algunos de los productos relevantes para ALC.

2.2 Las consecuencias de los cambios en la agricultura

Más allá de sus aspectos técnicos y económicos, la revolución agrícola ha generado una serie de cambios ecológicos, demográficos, económicos y culturales en gran escala.

La especialización ha originado una reubicación geográfica masiva y un reagrupamiento regional, con cultivos extensivos en algunos sitios, ganadería en otros, viñedos, desarrollo de la horticultura comercial, flores y otros productos en algunos lugares. La fauna y flora silvestres se han empobrecido gravemente (abundan más los cardos, coles y amapolas y hay menos insectos, aves y roedores). La utilización de grandes cantidades de fertilizantes, productos químicos y la aplicación masiva de los excrementos de animales que viven bajo el mismo techo puede ocasionar una contaminación mineral y orgánica, particularmente de las aguas superficiales y subterráneas y, en ocasiones, la adulteración de los alimentos (por un exceso de nitratos en las hortalizas, de plaguicidas en las frutas y de hormonas y antibióticos en la carne).

La sustitución de una buena parte de la fuerza de trabajo agrícola por maquinaria, el aumento de la superficie por trabajador y la consiguiente reducción del número de explotaciones han desencadenado una intensa emigración rural, alimentada también por la reducción de las actividades conexas (el comercio de productos primarios y elaborados y la artesanía, así como los servicios públicos). Con una extensión de 100 a 200 hectáreas de cultivos extensivos por trabajador y de 200 a 1 000 hectáreas en el

caso de la ganadería extensiva, sin contabilizar aquellas regiones en las que se ha interrumpido por completo la actividad agrícola, la densidad de población ha disminuido a menos de cinco habitantes por km² y en ocasiones es de sólo un habitante por km². Esto hace extremadamente difícil mantener los servicios públicos y la vida social. En contraste, en algunas regiones, la especialización ha determinado una densidad de población agrícola y rural superior a la que existía anteriormente. Con menos de 5 hectáreas por trabajador en la vitivinicultura y menos de 1 hectárea en el cultivo en invernaderos o en la floricultura, pueden darse unas densidades de población de decenas o centenares de habitantes por km².

El incremento de productividad ha permitido que la mayor parte de la fuerza de trabajo que antes estaba empleada en la agricultura pueda dedicarse a otras actividades, al punto que hoy día en AL, cerca del 45% del ingreso rural es producido en ocupaciones rurales no agrícolas.

Por otra parte, dado que los nuevos medios de producción se diseñan y se obtienen fuera de las explotaciones agrícolas y de su proximidad inmediata, en centros de investigación y desarrollo y en empresas industriales y de servicios relativamente concentradas, la capacitación de los agricultores y de los trabajadores agrícolas no se efectúa ya mediante el aprendizaje en las explotaciones, sino cada vez más en instituciones públicas y privadas y a través de servicios de información técnica y económica. En una perspectiva más amplia, el patrimonio cultural rural del pasado, elaborado y manejado localmente, ha dejado paso a una cultura relativamente uniforme difundida por la educación y por los medios de comunicación.

2.3 La pobreza rural

Es bien conocida la situación de pobreza que agobia a los países de ALC y que de alguna manera está ligada -aunque se trate de un fenómeno multicausal- con la inequidad de acceso a los activos públicos y privados y a los enormes sesgos del desarrollo agrícola en todos los países. Según el BID⁵, la pobreza, medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a US\$2 por día en igualdad de poder de compra, afecta en el siglo XXI a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes. En promedio, el ingreso de estas personas es 45% inferior a la línea de la pobreza. Aunque las incidencias más altas de la pobreza afectan a los países de bajos ingresos, el mayor número de pobres se concentra en países más grandes y de ingresos medianos. Así, los cinco países más poblados de ALC concentran alrededor del 70% del número total de pobres en la región.

La pobreza es más severa en las zonas rurales. La incidencia de la pobreza rural en la región (59.1%) es más del doble de la pobreza urbana (26.1%). A pesar de ello, por el

⁵ El contenido de esta sección se basa en información obtenida en el siguiente documento: BID. 2002. **Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social**. Borrador de Estrategia para Consulta. Washington, D. C.

acelerado proceso de urbanización de las últimas décadas en todo el continente, el número de pobres es similar en zonas rurales y urbanas (49.6% y 50.4% de la población pobre total, respectivamente). La pobreza se concentra en hogares con jefes empleados en la agricultura y los sectores urbanos de servicios no financieros (35.5% y 29.1%, respectivamente).

La pobreza en la región está fuertemente asociada a bajos niveles de educación. En hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41.3%), la pobreza es más de ocho veces mayor que en hogares con jefes con educación superior (5.1%). La pobreza es mayor entre los grupos indígenas y de descendencia africana. La incidencia de la misma para estos grupos es el doble que la del resto de la población en Brasil, por ejemplo. Asimismo, la pobreza es mayor entre mujeres jefas de hogares urbanos (30.4%) que entre hombres jefes de hogares urbanos (25.0%).

El ingreso rural está íntimamente ligado a los niveles de pobreza y, como se ha mencionado, a los rendimientos económicos de las explotaciones agrícolas, relacionadas, a su vez, con los niveles de tecnología utilizados, el acceso a activos públicos y, en general, a la brecha entre agricultores empresariales y los pequeños productores y campesinos. La FAO⁶ señala que si un productor tradicional de cereales percibiera lo mismo que los cultivadores de cereales bien equipados de los países desarrollados (esto es, menos de 15 euros por 100 kg), un productor tradicional que produjera diez quintales netos ganaría menos de 150 euros/año. Sin embargo, debe reservar al menos 700 kg para alimentar a la familia, de forma que los ingresos en efectivo no superarían los 50 euros anuales, siempre que no tuviera que pagar renta por la tierra, intereses sobre los préstamos o impuestos. Con esos niveles de ingresos, tardaría toda la vida en poder comprarse un par de bueyes y un equipo básico de tracción animal, suponiendo que pudiera invertir en esa compra todos sus ingresos en efectivo; tendrían que transcurrir tres siglos para que pudiera comprar un pequeño tractor. En estas condiciones, resulta claro que ciertas prácticas agrícolas, ciertos usos del suelo y la producción agropecuaria como actividad única resultan poco atractivas y muy ineficientes para combatir la pobreza de muchas zonas de ALC.

Este proceso de empobrecimiento y exclusión no afecta todavía a todo el campesinado. Aqueja a los más desfavorecidos de las regiones de pocos recursos o donde las circunstancias agravan su condición: fenómenos naturales (precipitaciones insuficientes o excesivas, altura, frío, etc.), limitaciones de la infraestructura física (falta de riego, ausencia de caminos, etc.), obstáculos estructurales (minifundio, inseguridad en la tenencia de la tierra) y políticas desfavorables (sobrevaloración de la moneda, subvención a las importaciones de alimentos, imposición de las exportaciones agrícolas, fluctuación de los precios e inversiones públicas limitadas, etc.).

⁶ FAO. 2000. Op. Cit.

En palabras de E. Trigo, “En resumen, América Latina enfrenta un círculo vicioso auto-perpetuante de crecimiento agrícola fallido que alimenta el incremento de la pobreza, lo que a su vez conduce a la sobreexplotación y la degradación de los recursos, lo que a su vez disminuye la productividad agrícola y retroalimenta niveles más altos de pobreza”.⁷

En términos generales, la agricultura es un sector dinámico que está experimentando en todo el mundo un proceso de cambio que no tiene su origen en la revolución agrícola pero que contribuye en una forma y un grado determinados al proceso de modernización.

3. LAS DEMANDAS POR LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN

Las demandas por los servicios de asistencia técnica han sufrido profundas modificaciones en la última década y media en los países de ALC. Los cambios del ajuste estructural que se iniciaron a mediados de los 80, la contracción del tamaño del Estado, la creciente participación del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil, el surgimiento de una nueva institucionalidad basada en la participación de los actores del desarrollo, entre otros factores, han marcado fuertemente la manera de producir y de hacer negocios en el sector rural de los países latinoamericanos. La preocupación principal de los productores y de la institucionalidad que se estableció desde los años 60 y se focalizó en la productividad y el retorno a los factores de producción, se ha visto alterada desde el momento en que se inicia el doble proceso de reducción de la intervención del Estado, de las asignaciones presupuestales y de apertura de las economías, motivada por el proceso de globalización, los bloques de integración regional y por las negociaciones de un mercado mundial más abierto.

A la preocupación por incrementar la productividad de los factores, se agregan, en un período muy corto, un cúmulo de temores para el productor, que se desprenden del hecho que una serie de medidas de políticas y de programas que sostenían varios componentes que afectan directamente la función de producción y comercio fueron repentinamente suspendidas, al reducirse la acción del Estado. Es así como afloran problemas que eran secundarios y que estaban relativamente cubiertos por regulaciones del Estado, pero que ahora tienen que enfrentar el productor e incorporar como variables de decisión. Tal es el caso de la variabilidad de precios de insumos y productos, la suspensión de mecanismos de comercialización para productos básicos, la casi desaparición de disponibilidad de créditos amparados por instituciones del

⁷ Eduardo Trigo. 1995. **Agricultura, cambio tecnológico y medio ambiente en América Latina: Una perspectiva para el año 2020**. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias. Alimentación, Agricultura y Medio Ambiente - Documento de Discusión 9. Washington, D. C. p. 6

Estado a tasas de interés subsidiadas, la suspensión de la protección arancelaria y para-arancelaria a muchos productos agropecuarios, la terminación de los incentivos y subsidios directos para facilitar la exportación de algunos productos transables y el acceso subsidiado a ciertos servicios agrícolas no financieros, entregados por el Estado en un esquema muy tradicional y paternalista.

La apertura de la economía de países de ALC, aunque gradual, ha traído cambios adicionales. El concepto de competitividad que se maneja hoy en el sector agropecuario implica la armonización de las economías de los países, con lo cual se hace necesario alcanzar grados de calidad, formas de presentación, procesos de transformación y volúmenes de producción que tengan la capacidad de competir en precios con productos similares de otras partes del mundo, y las ventajas se limiten a las diferencias a la eficiencia de los canales de comercialización y la minimización de los costos de transporte.

Adicionalmente, entran en juego una serie de preocupaciones de nivel global que poco a poco se convierten en parte de la legislación de los países más competitivos. Se trata de la sostenibilidad de las actividades productivas que implica la racionalidad en el uso de los factores de producción tanto de origen natural como humano. Estos requerimientos se traspasan rápidamente a las normas y estándares del comercio internacional y se integran a los factores de competitividad que deben enfrentar las economías latinoamericanas en los mercados externos. Es así como las normas y estándares establecidos en el ISO 9.000 y el ISO 14.000 fijan plazos para entrar a ser parte de las reglas de comercio internacional y la agricultura limpia se mimetiza poco a poco con las buenas prácticas agrícolas que los mercados internacionales comienzan a exigir. Del mismo modo, los fenómenos de globalización han alentado la fusión de grandes compañías, entre ellas las de supermercados, con la tendencia a conformar pocas grandes compañías multinacionales que por su capacidad de intervención en el mercado, también fijan sus propias normas y estándares de calidad que se suman a los estándares establecidos y que se expresan, muy frecuentemente, en un incremento de los costos en razón de la clasificación, empaque, preservación, presentación y distribución de los recursos o productos primarios.

Este panorama ha sido enfrentado de distintas maneras por los productores, desde la individualidad de cada uno hasta la organización de gremios, asociaciones y organizaciones productivas de grandes, pequeños y medianos productores que buscan posicionarse en mercados amplios como el de *commodities* o aprovechar las condiciones de armonización para buscar mercados de nicho que les permita alcanzar mejores precios, al diferenciar su producción o tomar ventajas de las condiciones que requieren ciertos productos exóticos en mercados de alto consumo, para colocar sostenidamente su producción. Esta respuesta se ha visto complementada con frecuencia, con el enfoque de cadena productiva con que varios estados han decidido enfrentar el desarrollo agropecuario. De esta forma facilitan la integración de los eslabones de la cadena, introducen una mayor eficiencia en la transformación y

distribución hacia el consumidor intermedio y final y establecen las bases para alcanzar con mayor facilidad niveles de competitividad para la cadena completa.

Para los servicios de extensión agropecuaria, el salto inmediato es la demanda por asistencia de manejo de agronegocios y pequeñas y medianas empresas agropecuarias. Estos cambios traen profundas modificaciones, tanto en el enfoque operativo de trabajo como en el contenido de la asistencia, porque la incorporación de tantos nuevos temas y el acceso a la información globalizada entran a ser parte vital de los esquemas que requiere la producción agropecuaria para competir en las condiciones actuales. Se hace entonces necesario pasar de los conceptos tradicionales de focalización productivista y el manejo de fincas sobre la selección de actividades, la maximización de los factores de producción, la minimización de riesgo y la optimización de los recursos disponibles, a brindar asistencia en materias tales como la comercialización, la inserción en los mercados, el manejo de información sobre precios, transformación, manipulación de alimentos o estándares de calidad, procesos de colocación y posicionamiento en mercados externos, alternativas de provisión y selección de insumos que no contravengan la norma internacional de uso de productos tóxicos, etc. que constituye una gran ampliación de las decisiones que tienen que enfrentar los productores agropecuarios, incluyendo aquellos que buscan solamente mantenerse en el nivel de los mercados locales. Adicionalmente, los conceptos básicos de cuidado o recuperación del medio ambiente han venido ganando terreno, al punto que es difícil encontrar programas de asistencia al sector rural que no hayan incorporado variables de este tipo, con lo cual se hace aún más compleja la decisión y necesidad de conocimiento e información de los productos agropecuarios.

Evidentemente, la alta heterogeneidad del sector rural de los países del Cono Sur señala necesidades y demandas marcadamente distintas. Aún trabajando con diferenciaciones gruesas y tradicionales, se pueden identificar fácilmente estratos de productores –aún conociendo el tejido de matices que existe en el medio rural- que por sus funciones objetivo, capacidad de enfrentar los negocios y posicionamiento en los mercados tienen diferentes requerimientos en materia de asistencia técnica y de asistencia para el manejo y gerenciamiento de sus negocios. Mientras en el caso de la agricultura comercial (independientemente del tamaño del productor o de las organizaciones que la practiquen) se requiere competir en rubros a nivel nacional e internacional, en el caso de quienes desarrollan estrategias de vida (incluyendo la agricultura como una fuente de ingresos) la competitividad es aún válida pero sería necesario mirarla desde el punto de vista de la asignación de recursos financieros y humanos para competir como un componente de la estrategia de vida, en lugar de mirar ese pequeño productor como un competidor en rubros específicos, lo cual requiere otro tipo de decisiones y otro tipo de manejo de su actividad. Es en esta diferenciación donde se aplican distintas políticas por parte de la asistencia que se brinda desde el sector público. En materia de asistencia al productor que requiere una competitividad en su estrategia y no en rubros individuales, un componente muy importante es la generación de ingresos y, en la AL de hoy, esto pasa por la generación de empleo rural

no agrícola que requiere concertación y diseño específico de proyectos en los que pueda engranar habitantes rurales que complementan sus ingresos con la venta de su mano de obra⁸

En general, mientras los productores de mayor capacidad económica -que frecuentemente corresponden a los de mayor tamaño- necesitan una asistencia especializada y bastante puntual, los medianos y pequeños a menudo requieren una asistencia más amplia. En muchos casos, los de mayor capacidad reciben menor atención pública debido a la posibilidad que tienen de asimilar en sus costos de producción la asistencia técnica, en tanto que los de menor capacidad son sujetos de asistencia con otras modalidades que, a menudo, incluyen un subsidio parcial o total.

Es, entonces evidente que un servicio de extensión que pueda responder a las necesidades que enfrentan los distintos tipos de productores rurales hoy día, es diferente y mucho más complejo que el esquema tradicional.

Por otra parte, es necesario repensar y reconstruir el tejido social de las comunidades rurales. Las organizaciones tradicionales y de tipo reivindicativo resultan hoy poco eficientes para hacer frente a la complejidad de la competitividad. En su lugar, se plantean como alternativa las organizaciones económicas y las empresas asociativas campesinas⁹. Las acciones en este sentido requieren un enfoque participativo y de mucha consulta con los diferentes actores tanto como el concurso de acceso a ciertos activos públicos y privados, como otros servicios que potencien las nuevas organizaciones.

Como corolario, se puede decir que las demandas de asistencia que enfrentan hoy los servicios de extensión tanto en materia de producción y productividad como de manejo y gestión, son diferentes y muchos mayores que las que existían hace 10 o 15 años. Esto significa no solamente que es necesario repensar el perfil de los asistentes técnicos, si no que se requiere rediseñar las instituciones formales que prestan el servicio y las condiciones bajo las cuales ese servicio pueda hacerse llegar a quienes lo requieren.

4. LOS PRINCIPALES MODELOS DE EXTENSIÓN EN LA SUBREGIÓN

Es claro que no hay una sola manera de realizar las labores de extensión: existen diferentes modelos directamente manejados por el Estado, para lo cual se han creado distintas instituciones que se involucran en diferentes grados, tanto como modelos de manejo mixto entre instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad

⁸ Para una discusión del tema ver Reardon, T., J. Berdegúe and G. Escobar (Eds). 2001. **Rural Non Farm Employment and Income in Latin America**. World Development. Vol.29, N° 3.

⁹ Julio A. Berdegúe. 2002. **Las reformas a los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80**. RIMISP. Santiago, Chile (Mimeo)

civil, especialmente ONG's, que intervienen en este sector con financiamiento directo, la mayoría de las veces de fuentes externas.

Es posible detectar, sin embargo, algunas características comunes a los diferentes modelos y organizaciones de los servicios de extensión. Pareciera, por ejemplo, que hay claridad sobre el hecho que los problemas de productividad no son ni los únicos ni quizás los más importantes de la agricultura de hoy. Las formas en que se han organizado los servicios de extensión indicarían que buscan enfrentar la necesidad de llegar a una adecuada relación entre competitividad de los sistemas de producción, rentabilidad, sostenibilidad y agricultura limpia.

Por otra parte, se sostiene que el concepto de asistencia técnica integral (asistencia a las diferentes actividades de la unidad productiva, a los procesos administrativos, de comercialización y de tramitación para el acceso a otros programas y beneficios) es una idea poco conocida entre la mayor parte de los productores y aún entre una proporción grande de los extensionistas. Para la mayoría de los productores, la asistencia técnica consiste en una ayuda para tramitar apoyos de dependencias gubernamentales y recibir recomendaciones para la aplicación de 'paquetes tecnológicos', lo cual sigue reflejando los antiguos enfoques de predominio productivista surgidos del impacto de la revolución verde, en la década de los 70.

La mayoría de los países de ALC tuvieron un esquema único centralizado y diseñado de arriba hacia abajo, enfocado desde de la oferta. Este tipo de modelos se aplicó no solamente al servicio de extensión sino, en general, a los servicios no financieros que se ofrecían a los usuarios del sector rural. La evolución de estos esquemas no ha sido ni única ni homogénea, aún considerando los pocos países que se han seleccionado para este análisis. Sin procurar ser exhaustivos, en los siguientes apartes de esta sección se presenta una clasificación de los modelos según su principal característica

4.1 Modelos que reconocen la heterogeneidad rural

Por supuesto, hay varios modelos que tienen presente la heterogeneidad de los grupos humanos y los ambientes en que ocurre la producción. El servicio de asistencia técnica del INDAP en Chile, cuya población objetivo es definida en la ley de creación de la institución, sigue un esquema tercerizado que ha reconocido diferencia entre productores desde principios de la década de los 90, si bien ha sufrido varias modificaciones en ese sentido. Se inició con planes de asistencia técnica diferenciada según programas regionales de mediano plazo a nivel de zonas geográficas de trabajo y atención por etapas de duración diferenciada (en un esfuerzo por flexibilizar el sistema), entre los cuales se destaca un modelo cofinanciado por parte de las municipalidades rurales. Una evaluación en 1998 señala aumentos en la productividad

y en los ingresos, así como una calificación positiva por parte de los usuarios de estos servicios¹⁰.

En 1997, se introducen cambios institucionales en el INDAP y se privilegia un enfoque de trabajo con negocios asociativos de pequeños productores, orientado a varios segmentos de la tipología de productores¹¹. El primer segmento incluyó productores del tipo III y IV (pequeños productor integral y pequeño productor con potencial agropecuario) y el segundo segmento para productores de tipo V (pequeños productor sin potencial agropecuario). Para el primer segmento se establecen las siguientes modalidades: Servicios de Asesoría Local (SAL), que se orientó a estructurar la demanda y a crear las condiciones objetivas de organización, gestión y producción para los productores en forma asociativa; el Servicio de Asesoría a Proyectos (SAP), que se orientó a facilitar una amplia gama de tecnologías duras y blandas, definidas en función de los requerimientos de los productores para el desarrollo de su negocio asociativo, apoyando la gestión asociativa de los proyectos; el Servicio de Asesoría Especializada (SAE), que se orientó a facilitar, dentro de una amplia gama de tecnologías, asesorías específicas para abordar ámbitos estratégicos que aseguren la consolidación empresarial de la organización para la operación de sus negocios agrícolas¹².

Para el segundo segmento se creó el Servicio de Desarrollo Local de las Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL), que preferentemente se operacionaliza en la alianza con los Municipios y busca expandir las capacidades de producción silvoagropecuaria, mejorando la situación del medio ambiente degradado, incrementando las capacidades de gestión local y la asociatividad entre los usuarios. Esta metodología de trabajo significó que los servicios de asesoría se concentrarán fundamentalmente en proyectos asociativos, cuya atención radicó en atender a productores que se encontraban organizados con fines económicos.

A partir del 2001, las modalidades para el primer segmento se modifican a Servicio de Asesoría Técnica Predial (SAP), Servicio de Asesoría a la Formación de Empresas Asociativas y Servicio de Asesoría a Empresas Asociativas. Para el segundo segmento se mantiene el PRODESAL. Una particularidad de estos cambios es que el SAP se dirige a asesorar técnicamente a los productores en el manejo técnico-económico de los ejes productivos y en la gestión económica y financiera básica de los predios, como

¹⁰ Ministerio de Economía de Chile. 1998. **Evaluación de instrumentos de fomento productivo. Programa de Transferencia de Tecnología del Instituto de Desarrollo Agropecuario.** Comité Interministerial de Desarrollo Productivo. Santiago, Chile

¹¹ En Chile el INDAP utiliza una tipología que clasifica a los productores agropecuarios en 5 estratos: I), empresario moderno (10.000 predios que representan el 3,7%); II), empresario tradicional (el 7,4% de los predios); III), pequeño productor integral (14,8% de los predios); IV), pequeños productor con potencial agropecuario (22,2% de los predios) y V), pequeños productor sin potencial agropecuario (51,8% del total de los predios). Dentro de esta tipificación, el sector de la economía campesina esta formado principalmente por los tipos IV y V.

¹² J. C. Caro e I. Visser. 2002. **Análisis de servicios de asistencia técnica y capacitación sobre el manejo de fincas. Caso Chile.** Informe de consultoría a RIMISP.

contribución al mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas y de los ingresos que de ellas se derivan.

Por otra parte, el SIBTA de Bolivia es un modelo que reconoce la heterogeneidad del sector pobre rural, sigue un esquema funcional público-privado, algunas definiciones se benefician con la participación de algunos círculos vinculados al sector, tiene un esquema de ejecución tercerizado, pero es centralmente concebido y diseñado. Este programa nació en el año, después del proceso de liquidación del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuario (IBTA), y aún no es totalmente operativo. Este es un sistema financiado con un crédito del BID y la participación de donantes bilaterales que canalizan fondos a través del SIBTA¹³.

La visión del SIBTA es contar con un sector agropecuario donde la innovación tecnológica en las cadenas agroproductivas eleve los niveles de competitividad, para ampliar y consolidar la presencia del sector en los mercados internacionales. Busca reducir la pobreza rural, lograr más equidad social, asegurar la sostenibilidad ambiental y contribuir a la seguridad alimentaria de la población del país. Mantiene un comité consultivo a nivel de las definiciones de política de innovación tecnológica, plan estratégico y líneas temáticas de demanda tecnológica para cada macroregión, a cada una de las cuales corresponde una de las fundaciones existentes (altiplano, valles, trópico húmedo y chaco). El SIBTA tiene una Unidad de Coordinación del programa, que hace enlace en los aspectos administrativos financieros y técnicos con el BID y otras fuentes financieras. La Unidad de Políticas de Desarrollo Tecnológico ejerce la función de secretaria permanente del comité consultivo del SIBTA en representación del Ministerio de Agricultura.

A nivel operativo, existen las Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario, que son las que reciben las demandas y establecen las alternativas de oferta que, una vez decididas, son contratadas a través de concursos para su ejecución con el sector privado. El concepto de mercado de servicios de innovación tecnológica hace referencia justamente a la participación del sector privado para la ejecución de los proyectos de innovación tecnológica aplicada. La acción contratada al sector privado se hace a nivel del Fondo Competitivo de Innovación, el cual financia los proyectos destinados a desarrollar actividades de generación, transferencia y adopción de tecnología. El monto financiado por esos proyectos no puede ser menor de US\$ 20000 pero tampoco mayor de US\$ 100000, con una duración máxima de tres años. Estos proyectos deberían incluir una o más de las siguientes actividades: investigación, validación, capacitación y difusión y transferencia de tecnología.

La modalidad de trabajar operativamente a través de fundaciones mixtas, genera una nueva posibilidad de concertación entre los sectores públicos y privados que incluye la descentralización que se opera a los niveles locales, dando posibilidad a que la

¹³ C. Ranaboldo. 2002. **Análisis de Servicios de Asistencia Técnica y Capacitación Sobre Manejo de Fincas. Caso Bolivia.** Informe de consultoría para RIMISP. La Paz.

determinación de las demandas de los usuarios sea conjuntamente negociada por las fuerzas de las municipalidades que, de una u otra manera, tiene que negociar también los planes operativos anuales y los planes de desarrollo municipal de mediano plazo.

A pesar del avance de la descentralización, Bolivia ha realizado diálogos nacionales con el fin de definir líneas de trabajo para muchos sectores de la economía, entre ellos el sector agropecuario. Fue así como se llegó a la definición de un enfoque de cadenas de producción-consumo y dentro de ellas, cadenas prioritarias que deben ser atendidas por los mecanismos públicos y privados. Esta condición de descentralización, por una parte, y definición desde el centro de las cadenas prioritarias, constituye una situación ambigua en la definición de tareas del SIBTA, la cual parece concentrarse en los primeros eslabones de las cadenas, dado que los proyectos se concentran en actividades de investigación, validación y difusión de tecnología, dejando eslabones más sofisticados de la cadena y que más encaran la productividad, como segunda prioridad.

4.2 Los modelos descentralizados

Dado los avances de la mayoría de países de AL en las reformas hacia la descentralización política administrativa, es común encontrar rasgos y características que reflejan esos avances hacia la descentralización. Una particularidad discriminante, sin embargo, tiene que ver con los servicios que son centralmente definidos y aquellos que se definen más en la periferia, lo que se ha utilizado para denominar esos últimos modelos descentralizados.

El mejor ejemplo en la región de estudio es, sin duda, lo que acontece con los Servicios de Extensión del Brasil¹⁴. No sólo se trata de una federación de estados autónomos sino que en algunos casos, los niveles de descentralización superan el nivel del Estado para llegar hasta las propias zonas rurales, donde se determina la demanda específica por los servicios de asesoría a la producción y los agronegocios. Tanto en los Servicios de Extensión de los Estados de Rio Grande do Sul como de Paraná o los proyectos tipo PROCAT se estructuran en función de la demanda de los grupos de productores y las organizaciones rurales, los cuales son consultados sistemáticamente para, conjuntamente, formular planes de acción de los Servicios de Extensión. A pesar de ser servicios ampliamente descentralizados, las particularidades de estos servicios se describirán al referirse a los modelos planificados desde la demanda.

Quizás dentro de estos modelos descentralizados es donde mejor pueda mencionarse lo que eventualmente podrían ser los modelos participativos, que si bien no se detectan con tanta claridad en los países seleccionados para este análisis, sí presentan características y se pueden analizar conjuntamente con otros modelos que cumplen las funciones de descentralización y participación. Existen tibios indicadores de que el

¹⁴ Contacto personal con técnicos de los Servicios de Extensión, 2002.

enfoque participativo está presente en los servicios de extensión analizados en este trabajo, lo cual podría corroborarse con ejemplos específicos como la evaluación de las empresas de asistencia técnica en Chile, que está influida por el concepto de los usuarios, entre otros criterios de evaluación.

Se detectan en la región otros modelos que caben en esta categoría, aunque son bastante menos intensivos que los casos mencionados del Brasil. Así, por ejemplo, en Bolivia se realizaron jornadas para asegurar la participación de diferentes organizaciones y estratos nacionales para llegar a la determinación de planes generales de desarrollo a través del llamado Diálogo Nacional.

Por su parte, en un esquema de decisión aún más centralizado como el de Chile, se han dado las Mesas de Negociación del Sector Agropecuario, con una participación representativa porque cuenta con delegados de grupos y gremios importantes del sector, pero a su vez más selectiva por no contar con la participación directa de la mayoría de los usuarios.

4.3 Los centros de gestión empresarial

Un modelo bastante difundido hoy corresponde a la idea de Centros de Gestión Empresarial (CG) que se han instaurado principalmente a partir de centros de prestación de servicios desarrollados en algunos países europeos. En Chile, a partir de 1995 el Ministerio de Agricultura a través del INDAP y de la FIA (Fundación para la Innovación Agraria) se han puesto en marcha varios CG, que trabajan con pequeños y medianos productores en diversas regiones del país. También la CORFO (Corporación de Fomento) por medio de sus agentes operadores ha puesto en práctica algunos CG, utilizando el instrumento PROFO. (Programa de Fomento Productivo).

Los CG chilenos reflejan la demanda por servicios como planificación, control de gestión empresarial, información de mercado y asesoría comercial, contabilidad, auditoría tributaria, capacitación y asesoría organizacional. Actualmente existen 24 CG que pueden clasificarse en dos grandes categorías, dependiendo del grupo de agricultores al que se encuentran orientados: a) CG formados por pequeños productores con financiamiento del INDAP y de la FIA que buscan apoyar a los productores en la toma de decisiones empresariales de las unidades económicas asociativas de la agricultura campesina, basándose principalmente en el análisis económico, financiero y técnico de las alternativas de producción y comercialización que enfrentan; b) Los CG formados por medianos productores que están principalmente financiados por la CORFO. El 90% de estos son administrados por un organismo privado o agente intermediario. A diferencia de los anteriores, estos centros son conformados por agricultores en forma individual y no se exige asociatividad en su actividad formal para recibir los servicios. En ambos casos los aportes de las instituciones disminuyen gradualmente en el tiempo, lo que implica que el aporte del

grupo de organizaciones o los individuos que lo utilizan debe ser creciente en ese mismo período.

Los CG poseen una estructura organizativa de al menos tres profesionales con perfiles diferentes, que generalmente son del área comercial, técnico productivo y de sistemas de control de gestión de los agronegocios. Operativamente, los técnicos de los CG realizan visitas a las organizaciones de productores con frecuencia quincenal o mensual con fines de recolectar información que permita el control de la gestión, capacitar al agricultor en dicho control y capacitar los gestores de las organizaciones para mantener la generación de información como un flujo permanente. Es importante mencionar que estos CG se han mantenido separados de los mecanismos de transferencia de tecnología que el INDAP provee a través del servicio tercerizado, a través de entidades privadas, ONG's y otros prestadores de estos servicios.

La Fundación Chile opera el Programa de Apoyo a la Gestión Agropecuaria Empresarial desde 1988, con la idea de contribuir al mejoramiento de la gestión de los agronegocios, desarrollando y transfiriendo metodologías aplicadas de amplio uso para grupos asociativos de productores. Con estos instrumentos apoyan los CG, los GTT y el Programa de Desarrollo de Productores, en un esquema de prestación de servicios pagado por los programas o los usuarios individuales.

La Visión del Programa de Gestión Agropecuaria de la Fundación tiene cuatro grandes metas¹⁵: a) Aumentar la cobertura del Programa en términos de incrementar las actividades con los grupos actuales y extender las actividades a nuevos grupos específicos; b) Constituir una base común de conocimientos y habilidades de profesionales de los grupos asociativos; c) Desarrollar y apoyar una red "informal" y autónoma de transferencia de metodologías en control de gestión aplicada al agro y d) Desarrollar y adaptar continuamente metodologías en gestión de recursos humanos, comercialización, tecnología, producción, etc. En términos generales, el Programa de Gestión Agropecuaria de la Fundación Chile ha definido las siguientes líneas de acción: (i) Capacitación y apoyo para profesionales y agricultores dirigidos a transferir correcta y eficientemente los conocimientos más modernos en administración. Para ello se desarrollan cursos en diferentes regiones del país relacionados con algún sector productivo (leche, carne, papas, hortalizas procesadas, cítricos, cereales, etc.). En estos se analizan aspectos de gestión agropecuaria tales como administración de recursos humanos, contabilidad de gestión, gestión comercial, gestión de operaciones, etc. Además junto con lo anterior, se han realizado capacitaciones orientadas al fomento y mejora en la capacidad emprendedora de los agricultores a través de la estructuración del Programa Agroemprendedores. Este Programa, busca potenciar en los productores y profesionales del agro, características como liderazgo y capacidad emprendedora, las que pueden ser reforzadas a través de capacitaciones y seguimiento. (ii) Productos y servicios entre los que se cuenta el Software Agrogestión,

¹⁵ www.fundacionchile.cl

a través del cual (en conjunto con los usuarios) se están desarrollando metodologías que entreguen soluciones en contabilidad de gestión, contabilidad financiera y tributaria aplicadas a la realidad silvoagropecuaria.

4.4 Los modelos planificados desde la demanda

Existen servicios de extensión que responden a la demanda a través de proyectos de desarrollo y de combate a la pobreza rural en muchos países del continente. En el área geográfica a la que se refiere este análisis pueden mencionarse, entre otros, el proyecto UNEPCA en Bolivia, el Programa de Servicios Agropecuarios y Uruguay Rural del Uruguay, el PROCAT en el Brasil y, cuando entre en pleno funcionamiento, el sistema SIBTA que tendrá un corte de respuesta a la demanda a través de concursos por fondos de financiamiento. Desde este punto de vista, se puede afirmar, en general, que se trata de modelos ya experimentados a nivel de proyectos específicos que generan respuestas de corte territorial y regional y que involucran una buena cantidad de instituciones intermediarias que como las ONG, las empresas de asistencia técnica, algunas universidades, algunas municipalidades y organizaciones de productores, son actores muy importantes en la expresión de la demanda por Servicios de Extensión.

No pocas evaluaciones de este tipo de proyectos han encontrado indicios de una gran respuesta puntual a pedidos para solucionar problemas de corto plazo, pero frecuentemente poco coordinados y sin dirección única hacia la satisfacción de problemas de mayor envergadura como la pobreza, el desarrollo de cadenas agroproductivas o el desarrollo territorial que requieren una estrategia capaz de enlazar las soluciones puntuales en un plan conductor de relevancia mayor.

Un paso diferente y de muchas más perspectivas que soluciona los problemas mencionados y logra manejar el enfoque a una escala mucho mayor se está construyendo en los Estados de Paraná y Rio Grande do Sul, en Brasil (ver anexos 1 y 2). Provieniendo desde dos situaciones políticas diferentes, las empresas de extensión rural de estos dos estados han replanteado sus servicios para pasar de un esquema definido desde el gobierno del estado a un servicio totalmente descentralizado, definido por los propios usuarios mediante mecanismos a niveles de los municipios que permiten crear áreas de trabajo suficientemente homogéneas para diseñar proyectos de extensión que satisfagan las necesidades de los usuarios directos.

Como se describe en los anexos 1 y 2, en ambos casos el diseño participativo se basa en tres pilares operativos: a) la creación de consejos municipales, donde se discuten problemas y alternativas de solución a ese nivel, a partir de los planes de desarrollo municipal; b) la regionalización de los estados en sectores relativamente homogéneos que integra varios municipios (Áreas de Promoción Integrada, API, en el caso de Paraná y enfoque de 'presupuesto participativo' en Rio Grande do Sul), que genera planes de desarrollo regionales y c) la flexibilidad institucional de las empresas de

extensión para modificar su estructura en respuesta a las necesidades territoriales y de los usuarios, lo que ha llevado a planificar los servicios a partir de proyectos y no de programas.

Una consecuencia directa de este enfoque participativo es la demostración empírica de que el perfil tradicional del extensionista requiere una urgente adecuación a las necesidades de la agricultura actual. Así, por ejemplo, EMATER-RS ha mantenido un agresivo plan de capacitación de su personal técnico para poder ofrecer respuestas adecuadas a las demandas y necesidades reales de los productores rurales. Esta situación corrobora los planteamientos elaborados en la segunda sección de este documento.

Del mismo modo, debe señalarse el proceso invertido de reestructuración institucional. En lugar de reformular la institución para poner en práctica nuevos enfoques y métodos de trabajo, se ha optado por determinar la demanda, realizar alianzas institucionales, establecer la contribución presupuestal de las partes y actores, ordenar los temas y discutirlos con el sector privado para, entonces, diseñar instituciones que respondan a esas realidades, buscando tener organizaciones institucionales funcionales a los programas que prestan, en un esquema de revisión periódica que permita realizar los ajustes según la dinámica de las demandas.

4.5 Modelos para la agricultura empresarial

Aunque los servicios de extensión públicos se focalizan generalmente en los estratos de pequeños y medianos productores, es también cierto que los servicios de extensión fueron dirigidos a la agricultura mayor y comercial y que hoy existe prestación de servicios que, de una u otra manera, siguen un modelo que no puede pasarse por alto, especialmente en los países del Sur.

Además del mencionado modelo CREA que funciona principalmente en Argentina y Uruguay, se mencionó anteriormente que bajo el auspicio del INIA en Chile, se promueven los grupos de transferencia de tecnología GTT que constituyen un esfuerzo privado que forman grupos de productores para contratar asistencia técnica. Estos grupos se inspiran en organizaciones similares (CREA) y juntan entre 15 y 18 personas para recibir la asistencia técnica profesional. Se han introducidos cambios en la focalización de los instrumentos a partir de 1990 y estos grupos actualmente reúnen a 1.200 productores organizados en 87 GTT. Las acciones que desarrollan no son idénticas en cada grupo, pero incluye temas como los siguientes: capacitación en dinámica social, acciones comunitarias, capacitación en maquinaria agrícola, gestión de empresas, ensayos de investigación demostrativos, capacitación en dirección de personal, visitas a centros de investigación, días de campo, viajes y giras, visitas a predios y seminarios especializados.

Desde 1995, La Corporación de Fomento de Chile, CORFO, ha operado los Programas de Fomento Productivo, 'PROFO', a los que pueden optar grupos de no menos de cinco empresas rurales productoras de bienes y servicios que solucionan problemas de escala que no podrían ser resueltos o enfrentados individualmente. La idea es incorporar técnicas modernas de gestión o nuevas tecnologías de proceso y de comercialización. Pueden acceder empresarios con ventas entre y 1.200 y 100.000 UF al año (28.000 a 2.5 millones de dólares aproximadamente) y exportaciones inferiores a los 2.5 millones de dólares al año.

También la CORFO opera los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) destinados a integrar técnicas modernas de gestión empresarial, nuevas tecnologías y estrategias de comercialización. Con este subsidio se pueden financiar planificaciones estratégicas, reestructuración organizacional, estrategias de comercialización, calidad de productos, gestión empresarial propiamente tal, gestión ambiental y nuevas tecnologías.

También bajo el auspicio de CORFO en Chile, existe el Programa de Desarrollo de Proveedores, que es un plan de fortalecimiento de los proveedores de una empresa demandante. Este programa intenta aumentar la competitividad de las cadenas productivas chilenas, a través de la creación y consolidación de relaciones de subcontratación estables entre grandes y pequeñas empresas para posibilitar la especialización y complementación productiva entre proveedores y demandantes. El mecanismo de operación requiere que los usuarios se comprometan a pagar una proporción de hasta un 30% del costo anual. Este programa está diseñado para la mediana agricultura.

En la mayoría de los casos, el acceso a estos programas es a través de concursos o por medio de operadores financieros que hacen las veces de intermediarios con la responsabilidad de seleccionar asistentes técnicos privados y manejar dineros destinados a varios de esos programas de fomento.

4.6 Algunos modelos no tradicionales en pequeña escala

Además de las modalidades en la prestación de servicios que se ha presentado en esta sección, existen otros programas específicos de tamaño reducido pero que contienen procesos y enfoques que pudieran ser reproducidos a mayores escalas. Un ejemplo es la fundación ANDES en Chile que desarrolla el Programa de Fomento Productivo Rural, orientado a fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la organización de pequeños agricultores, pescadores y acuicultores; estimular el diseño y ejecución de proyectos innovadores que incrementen los ingresos y aprovechar las oportunidades de mercado. Este programa se basa en pequeñas donaciones que son entregadas por la Fundación por concurso.

En Bolivia el CIOEC impulsa tres programas dirigidos a las Organizaciones Económicas Campesinas: a) desarrollo organizacional, b) desarrollo comercial y c) apoyo jurídico y

tributario. La asistencia técnica y la capacitación se entregan en términos de la gestión de las empresas. La tecnología está ligada a aspectos como la planificación estratégica, la planificación operativa, el manejo de presupuesto, la estructura y manuales de funciones, el control de gestión, el sistema de información financiera-contable, las metodologías de auditoría operativa, la administración de créditos y fondos rotatorios¹⁶.

Estos ejemplos de modelos no tradicionales a pequeña escala, tienden a especializarse en servicios de gestión y en aspectos que afectan hoy la competitividad de las empresas agropecuarias, con cierta mezcla de recuperación de costos que pueden obtener de los demandantes de sus servicios. Llama la atención que muchas de ellas dedican sus esfuerzos a grupos objetivos de ingresos medios, lo que corrobora la necesidad que enfrentan muchos servicios públicos de extensión, de subsidiar el servicio para los agricultores de menores ingresos.

4.7 La preponderancia de la asistencia grupal y de las organizaciones económicas campesinas

En los varios ejemplos que se han citado en esta sección, una alta proporción está dirigida hacia grupos y organizaciones económicas de pequeños y medianos productores. Se dan casos como el del INDAP en Chile, en los cuales los programas de asistencia a los productores exigen la organización de los mismos como requisito práctico para prestar los servicios y convertirse en usuarios de los programas. Solamente bajo la opción acción directa del INDAP existen 420 empresas asociativas que agrupan alrededor de 31.000 hogares campesinos.

Esos ejemplos son claros en mostrar no sólo el tamaño de las organizaciones promovidas, como requisito para alcanzar el programa de asistencia para la producción y desarrollo rural, sino que dejan entrever un detrimento de la atención individual de los productores agropecuarios, en razón de la efectividad de costos y de la cobertura que requieren la dispersión de productores en las zonas rurales. En algunos lugares se puede observar que la solvencia administrativa y organizacional de las empresas se pierde, porque la capacidad individual de los miembros de esas empresas no es similar a la de su empresa comunitaria y aspectos de manejo, productividad, oferta y calidad de los productos perjudican a la empresa y termina afectando la competitividad de la misma. Un punto de equilibrio que permita el desarrollo de las organizaciones empresariales y el surgimiento y fortalecimiento de la empresa individual es necesario como enfoque del diseño de este tipo de servicios.

5. LA 'TERCERIZACIÓN' COMO OPCIÓN OPERATIVA

¹⁶ Ranaboldo, Claudia. Op. Citada

Desde mediados de la década de los 80, las fuentes financieras internacionales han impulsado la 'privatización' de los servicios de extensión. Esto es fácilmente perceptible en los préstamos de desarrollo rural y desarrollo agrícola, y aún para las mismas actividades de fortalecimiento institucional de los servicios de extensión de algunos países. Conceptualmente, se ha entendido como una manera de imprimir eficiencia a los servicios, una estrategia de disminuir costos de operación, incrementar la competencia entre agentes que prestan el servicio¹⁷ y como una consecuencia de la nueva definición del papel del Estado que se concentra en la normatividad y la regulación, dejando al sector privado la ejecución de la mayoría de las acciones y servicios.

Sin embargo, la privatización, entendida como la relación entre agentes privados y cuya prestación de servicios significa un pago de la gente que lo recibe, no se ha establecido plenamente en los programas que se focalizan en la agricultura campesina o en la pequeña agricultura, que son los que generalmente están atendidos por organismos del Estado. La respuesta a este compromiso ha sido la llamada 'tercerización' de los servicios de extensión, que consiste en la prestación de servicios por parte de particulares (asesores individuales, empresas de asistencia técnica, ONG's, universidades, organizaciones rurales, etc.) que son pagados por el Estado para llevar los servicios de asistencia técnica a la población objetivo. Un caso preponderante es el ejemplo de Chile en donde se inició esta modalidad a finales de la década de los 70, con el argumento de la eficiencia y la mejor relación de costos frente a los beneficios esperados por la prestación de servicios.

Bajo este esquema de tercerización se han diseñado diferentes maneras de compartir los pagos entre el Estado y los usuarios de la población objetivo, pretendiendo de distintas maneras que los usuarios participaran e hicieran pagos crecientes en el tiempo para que en un plazo asumieran ellos los costos de la transferencia de tecnología y se llegase a un arreglo y compensación entre los privados, para oficializar el sistema de privatización de servicio de traspaso de tecnología. Entre los casos más destacados puede mencionarse el esquema diseñado en México, en Chile en los primeros años en que fue diseñado el sistema y en el Uruguay que es bastante más reciente que los casos anteriores. A pesar de los esfuerzos, estos esquemas no han sido exitosos entre pequeños agricultores y en el subsector de la economía campesina, aunque sí han tenido mejor acogida entre productores medianos y grandes que, como se analizará un poco más adelante, han conformado grupos de transferencia de tecnología (GTT) que, sin ausencia de dificultades, se han mantenido bajo el patrocinio directo de los productores.

En la ejecución de las distintas modalidades de tercerización, los estados también han diseñado diferentes modalidades de pago por los servicios. Estos pagos pueden

¹⁷ Rivera, W. M. W. Zijp and G. Alex. 2002. **Good Practices in Contracting for Extension**. In: *Contracting for Agricultural Extension. International Case Studies and Emerging Practices*. Edited by W. M. Rivera and W. Zijp. CABI Publishing. UK

especificarse por producto y/o por actividad así como el área física o por hectáreas cubiertas. El efecto de estas distintas modalidades es la relativa eficiencia que pueda desarrollarse por parte de organismos privados para atender a los usuarios, pero en todos los casos parece existir un problema común: la calidad del servicio que está asociada con el cumplimiento de metas mínimas por parte de las prestadoras de

LA EXPERIENCIA DE PAGO COMPARTIDO DE DOS PROYECTOS EN URUGUAY

El Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) fue financiado conjuntamente por el Estado Uruguayo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Se inició a fines de 1993 para atender aproximadamente unos 5000 núcleos familiares, con la idea de alcanzar producción de excedentes entre los campesinos pequeños o de granja, con destino al mercado.

El servicio de asesoría técnica del PRONAPPA se orienta por la demanda, bajo el concepto de que el beneficiario tiene la posibilidad de elegir sus asesores técnicos de confianza. Esta modalidad se realiza en un esquema grupal en el que se solicita al asesor el diseño de un plan de trabajo para el desarrollo de las actividades productivas con fuerte énfasis en la producción para el mercado y de respuesta a las señales de ese mercado. Con esto se derivan las acciones de tipo productivo, tecnológico, financiero y comercial.

Después de un inicio lento, las demandas se consolidan al punto tal que el proyecto llegó a registrar cerca de 80 técnicos asesores de campo en actividades simultáneas, que daban respuesta a las demandas de la población beneficiaria.

El financiamiento de estos servicios de asistencia técnica fue planeado como un aporte a los costos finales de los mismos por parte del proyecto por un lapso de dos años y una continuación de un año adicional, en cuyo caso, la proporción en la participación del costo sería menor al 50%. La idea fue inducir el aporte económico de los usuarios en términos progresivos para, finalmente, hacerse ellos cargos del 'costo técnico', como un insumo más de la función de producción.

Si bien son diferentes y variados los casos de los grupos y las circunstancias durante la ejecución, dependiendo del rubro y zonas ecológicas del país, el proyecto reporta una persistente renuencia a que los grupos de productores asuman dichos costos. Se comprobó así la hipótesis según la cual la prolongada asistencia de distintos esquemas de extensión gratuitos que existen en Uruguay, creó un hábito en la población que recibe el servicio gratis, independientemente de la calidad del mismo, al punto que estos grupos de productores la consideraban como un derecho ganado e importante.

En este proceso de prestación de servicios financiados entre el proyecto y los usuarios, se rescata la contribución de algunas cooperativas que han dado respuesta parcial al financiamiento del costo técnico. De esta experiencia se ha aprendido que este costo sólo se justifica cuando se emplean también otros instrumentos o herramientas de desarrollo como los créditos y la comercialización. Esta combinación de herramientas para el desarrollo no es totalmente clara al nivel de grupos pequeños de productores.

Otro ejemplo es el caso del PREDEG, que es un proyecto financiado entre el gobierno del Uruguay y el BID que se inicia en 1998 por un período de seis años y que actualmente ha sido ampliado hasta el 2004. Este proyecto busca modernizar el sector con un enfoque de cadena productiva. Intenta generar producción para la exportación, introduciendo cambios tecnológicos para crear medianas y pequeñas empresas dentro del sector granjero, de forma tal, que puedan competir en los mercados.

Este proyecto tiene un componente de asistencia técnica que recibe una proporción importante del presupuesto, que se ejecuta a través de las empresas privadas en las zonas de agricultura de granja. Se inició formando consultoras privadas y consorcios técnicos que llegaron a atender 220 grupos de productores de 10 a 12 miembros cada uno. Los grupos co-financian la asistencia técnica en un esquema incremental en el cual el proyecto comienza financiando el 90% del costo, reduciendo 10% cada año hasta llegar al 50%, después de lo cual desaparece el pago por parte del proyecto. Tratando de garantizar el pago de los productores, se pide que anticipen su aporte trimestralmente como requisito para el desembolso del proyecto. Esta situación ha ocasionado que el número de grupos disminuya de 220 a 180 en el año 2002, con tendencia a que la reducción de grupos que continúen activamente recibiendo y pagando el servicio de asistencia técnica sea más drástica. Se estima que el costo de atención a cada grupo es de US\$500, dólares además de transporte y los costos de gestión, lo que

implica que el costo por agricultor es aproximadamente de US\$30 dólares por mes.

Fuente: Estudio de Caso: Programa de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario 'PRONAPPA'. Conferencia electrónica: Experiencia de Servicios Privatizados y descentralizados de asesoría a la agricultura campesina en América Latina y El Caribe. FIDAMERICA. Entrevista personal con directivos del PREDEC. 2002

servicios, lo que requiere un esfuerzo grande y relativamente costoso de seguimiento por parte de los proyectos o las instituciones del Estado.

También asociada a la tercerización aparece la atención grupal de los usuarios de extensión. La conformación de grupos para la atención es, en la práctica, una definición 'operativa' que implica una agrupación forzosa de productores que no siempre tiene comunión de intereses y que, con frecuencia, no tiene el proceso comunitario de la planificación ni los instrumentos de constitución empresarial para poder lograr los objetivos. Estas condiciones que -si bien no son generalizables a todas las agrupaciones que se forman o que reciben los servicios de asistencia técnica-, no constituyen aportes a la formación de capital social, sino, por el contrario, conforman agrupaciones de conveniencia que tienden a desaparecer y a no cumplir su responsabilidades tan pronto los proyectos o servicios desaparecen o sufren modificaciones importantes.

La proliferación de la tercerización en servicios de extensión en proyectos de desarrollo rural o desarrollo agrícola en la mayoría de países de América Latina, ha llevado a que se realicen importantes esfuerzos para desarrollar mercados de servicios, frecuentemente en detrimento del desarrollo de los propios servicios que son necesarios para mejorar las acciones y la calidad de la asistencia técnica. Este esfuerzo y concentración en el desarrollo de mercado de servicios ha implicado focalizar acciones en crear y/o fortalecer instituciones privadas que puedan contribuir a la oferta de servicios con la capacidad técnica y la estabilidad suficiente para asegurar una atención adecuada y una mínima permanencia. Asimismo, se han realizado esfuerzos para minimizar los costos de transacción que implican la formación de un mercado, para lo cual se ha partido del supuesto, en casi todos los casos, de la existencia de una demanda dinámica por parte de la población objetivo que recibe la asistencia técnica.

En opinión de interesados en el tema, este esquema ha demostrado en la práctica la necesidad de un lapso considerable para la aparición de la oferta efectiva que es, frecuentemente, bastante reducida y de carácter monopsonio para la mayoría de productores ubicados en zonas de pequeña agricultura o de agricultura campesina. Del mismo modo, se ha discutido que se requiere considerar la necesidad de segmentar los mercados de asistencia técnica para dar respuesta adecuada a la alta heterogeneidad de la demanda y del entorno que la incluye.¹⁸

¹⁸ Conferencia electrónica **Experiencias de servicios privatizados de descentralizados de asesoría a la agricultura campesina en América Latina y el Caribe**. Documento síntesis de la discusión. FIDAMERICA . www.fidamerica.cl

LA ASISTENCIA TÉCNICA PRIVADA DE LOS GRUPOS CREA

El CREA es una asociación civil, sin fines de lucro, fundada en 1960 con el objetivo de promover el desarrollo integral del empresario agropecuario para lograr empresas económicamente rentables y sustentables. Existe una asociación nacional en la Argentina, AACREA, y por la cultura institucional que ha desarrollado hoy se denomina el movimiento CREA, que busca vincular valores como la solidaridad, el trabajo en equipo y el cuidado de los recursos naturales, en general.

Un CREA es un grupo de productores de la misma región que comparte sus experiencias a fin de capitalizar las habilidades y conocimientos individuales para encontrar mejores soluciones y tomar decisiones más aceptadas con respecto a las empresas agropecuarias.

Cada grupo, formado por 10 o 12 empresarios agropecuarios, cuenta con asesoramiento de un técnico capacitado en aspectos empresariales y dinámica grupal que colabora con el entrenamiento y el seguimiento técnico de las empresas del grupo.

Un grupo CREA se forma para mejorar la rentabilidad de la empresa, resolver problemas inherentes a la productividad y sostenibilidad, para ajustar la aplicación de la tecnología básica y para obtener de esa tecnología respuestas prácticas probadas en terreno.

El trabajo se centra en el conocimiento de todos los establecimientos de los integrantes del grupo, así como de las posibilidades y problemáticas de la empresa de cada uno. Para ello se realiza una reunión mensual en la que todos los integrantes del grupo analizan y recorren una explotación. Se detectan los problemas, se sugieren soluciones y se aportan ideas, con el apoyo de un asesor técnico. Se intercambian todas las experiencias de los miembros de CREA para buscar la mejor solución a los temas planteados por el dueño del campo.

Cada grupo CREA hace una gira mensual por todos los campos del grupo, con el objeto de ajustar la tecnología en cada explotación, ayudar a detectar posibles problemas y planificar con el propio asesor el desarrollo de la empresa.

El asesor es contratado por un determinado número de días, que incluye una reunión mensual, la visita de cada campo y el tiempo dedicado a búsqueda de información, trabajo de gabinete y la capacitación. Se incluye la concurrencia a las reuniones organizadas por AACREA. Estos asesores son financiados y contratados por cada grupo CREA que existen en el país.

Fuente: <http://www.AACREA.org.ar>

La realidad anterior no significa la negación de los servicios de extensión privatizadas. Un caso sobresaliente es el CREA (Consortio Regional de Experimentación Agrícola) que ha operado en Argentina desde 1957 y fue creado a semejanza del modelo CETA de Francia. Atiende grupos reducidos de productores relativamente grandes y con capacidad económico-empresarial. Debido al amplio crecimiento de los grupos CREA, se ha formado una asociación de los mismos -AACREA- que desarrolla proyectos de capacitación, experimentación y transferencia. AACREA está hoy constituida por 130 grupos de 7 regiones de Argentina que atienden más de 2.600.000 hectáreas en

producción agropecuaria, de los cuales 1.000.000 hectáreas se dedican a la agricultura.¹⁹

Este modelo se ha adoptado en otros países como Uruguay y Chile. En este último caso, se han creado los grupos de transferencia de tecnología (GTT), que como se explicó anteriormente, reúnen grandes ganaderos para ‘comprar’ asistencia técnica a agentes privados especializados²⁰.

La ‘privatización’ de la asistencia técnica se tipifica más claramente en los casos de pequeños y medianos productores, dentro de los esquemas de la agricultura de contrato. Si bien esta modalidad se entiende a menudo como una combinación ‘win-win’, la asistencia técnica y el ‘credito en insumos’ que generalmente recibe el productor, son restituidas al proveedor (en este caso el comprador) con la seguridad de la venta, la calidad del producto y el precio final transado entre las partes. Este esquema no sólo no contiene las características de la tercerización sino que involucra arreglos económicos entre privados que corresponden más al concepto de la privatización.

La agricultura de contrato en algunos países como en Chile, Argentina y Brasil ha sido aceptada por productores que sienten la posibilidad de una mayor estabilización de sus ingresos al asegurar los mercados para los productos, pero también ha tenido detractores que encuentran el mecanismo poco aceptable por la obligatoriedad de seguir los procesos técnicos y, especialmente, por las exigencias de los proveedores al momento de fijar precios y aceptar la producción que entregan los agricultores.

Como se mencionó en otra sección de este análisis, el SIBTA en Bolivia ha diseñado su sistema de operación por proyectos que deben ser operados en terreno por empresas y/o personas privadas que, a semejanza del sistema chileno, serán seleccionadas por concurso para ejecutar directamente los proyectos aprobados por el Fondo que manejan las Fundaciones que conforman el SIBTA. Las actividades de asistencia técnica y desarrollo de las ONG’s en Bolivia son tradicionales, particularmente aquellas que reciben fondos externos, pero que a menudo están ejecutando proyectos para organizaciones internacionales o agencias que tienen planes definidos de antemano o con la participación de los usuarios finales.

6. LIMITACIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Los puntos de vista y la revisión de los servicios de asistencia técnica a la pequeña y mediana agricultura –consignados sucintamente en las secciones anteriores- ofrecen posibilidades de derivar lecciones que lleven a propuestas de política aplicadas a varios aspectos de los servicios de asistencia técnica, pero especialmente dedicados a hacer frente a las estructuras institucionales y al diseño de contenidos y programas que hoy

¹⁹ www.AACREA.org.ar

²⁰ Para mayor información se sugiere consultar: www.codesser.cl/pags/fomento/index.html

poco responden a las necesidades actuales de los productores, IOs cuales se han tratado de resumir en la segunda sección de este análisis.

Sin embargo, es pertinente señalar primero las principales limitaciones de los modelos revisados en la sección anterior. Esto permite entender mejor algunas propuestas y relacionar las implicaciones de política como partes de un solo sistema que aunque complejo, puede cumplir con los objetivos que se le han asignado. Las limitaciones más relevantes son:

- El grueso de los actuales servicios de asistencia técnica están dirigidos principalmente a solucionar problemas técnico-productivos, desconociendo una gran proporción de la complejidad de las decisiones para la competitividad de los productos agrícolas en los mercados modernos. Los actuales programas de extensión no manejan y trabajan la información necesaria para las decisiones que enfrenta el productor hoy día.
- A pesar de lo anterior, tampoco existe una coordinación fluida ni efectiva entre las actividades de investigación agrícola nacionales e internacionales y las labores de asistencia técnica. La ausencia de sinergias entre estas actividades resulta en detrimento de la calidad de la asistencia que recibe el usuario y la desconexión de la investigación con las exigencias de los mercados de productos agrícolas primarios y elaborados.
- En ausencia de planes estratégicos para la transformación productiva de las zonas que atienden los servicios de extensión, la coordinación efectiva con otros servicios y con la acción del sector privado es nominal, dejando pasar la oportunidad de sumar acciones y de crear condiciones que funcionen como plataforma para saltar hacia flujos económicos mayores, calidad de productos y retorno a los factores de producción necesarios para el desarrollo de los territorios rurales.
- La falta de un enfoque que incluya las variables de contexto local que crecientemente determinan los niveles de competitividad, limita la construcción de respuestas integrales a las necesidades de la producción agrícola y las actividades no agrícolas de generación de ingreso rural. La heterogeneidad rural es difícilmente capturada en el diseño de los programas y es común encontrar recomendaciones generales y alternativas de producción de amplia cobertura.
- Por las razones anteriores, hay muy pocos esfuerzos en labores de agregación de valor a la producción primaria y en integración de los productores a la agroindustria.
- Institucionalmente, los sistemas de extensión continúan estructurando sus programas desde la oferta, lo que les resta capacidad para dar respuesta a las necesidades actuales de los usuarios del servicio. Con contadas excepciones, la participación de los usuarios en la definición de los programas y las prioridades es simbólica.
- El perfil del asistente técnico no ha acompañado la evolución de los sistemas agroproductivos y, en términos generales, no ha ampliado la capacidad de tratar

los factores asociados a la competitividad y posicionamiento en los mercados. Se trata de falencias del sistema universitario tradicional y de los criterios de selección y actualización técnica de profesionales para los trabajos de extensión agrícola.

Teniendo en cuenta las mencionadas limitaciones, el análisis de las implicaciones de política considera temas amplios sobre los que se cree conveniente discutir y, más temprano que tarde, adoptar políticas que modernicen los servicios, las instituciones que le dan soporte y que hagan más eficiente la atención a los pequeños productores y a los grupos de empresarios agrícolas focalizados. Los aspectos de mayor importancia para la formulación de política deberían reflejarse en las respuestas a preguntas sobre los aspectos de mayor relevancia encontrados en el análisis de los servicios e instituciones que operan hoy en los países del Cono Sur. En ese sentido, preguntas sobre el financiamiento y las modalidades de la asistencia técnica y la extensión, los enfoques de estos servicios y el contenido de los mismos, la modernización de las instituciones que los promueven así como el nuevo perfil del extensionista, constituyen los puntos más relevantes de las propuestas e implicaciones de política.

Es importante reconocer de antemano algunos puntos del contexto que deben ser tomados en cuenta para comprender las discusiones de esta sección para los países que hacen parte de este análisis. Se trata de una lectura de las condiciones más relevantes que influyen sobre los servicios de investigación-extensión y que se pueden resumir como sigue:

- Los servicios que el Estado ofrece tienden a ser cada vez más focalizados, especialmente cuando envuelven algún tipo de subsidio o compensación. Existe transparencia y acuerdo sobre la prestación de servicios a estratos de la población rural, pero no de manera indiscriminada. Dentro de la heterogeneidad que caracteriza al sector rural, se reconocen tipos de productores con condiciones para asumir la provisión particular de su asistencia técnica y otros tipos de productores que requieren más de los programas de asistencia social para su subsistencia que de los programas de transformación productiva. Esto significa que, en general, hay maneras de identificar la población objetivo y de definir claramente los términos de su participación y la del Estado en los programas de transformación productiva.
- La intervención del Estado en la provisión de los servicios de extensión tiende a ser cada vez menos directa. El debate político reconoce la necesidad de incrementar la productividad, estimular el crecimiento y superar la pobreza en el sector rural, pero en la ejecución de las acciones se prefiere la intervención del sector privado y del tercer sector. El mecanismo de tercerización de los servicios de asistencia técnica es una alternativa de amplia aceptación que parece permanecer en el mediano plazo en los países del Cono Sur.
- Los medianos y pequeños productores orientados a la producción tienen interés, en la generalidad de los casos, en recibir asistencia y asesoría que les ayude en

las labores de producción, comercialización y posicionamiento en los mercados de sus productos, consecuentemente, tendrían capacidad de compartir los costos de la misma. Pequeños agricultores de subsistencia con estrategias de vida en que la agricultura no es determinante, son más reticentes a incorporar tecnologías de producción y manejo. Su disponibilidad a compartir gastos sería menor y su nivel de competitividad tendría que analizarse en relación con la actividad agrícola y no por rubros de producción.

- La participación de los actores directos y la descentralización administrativa, como expresiones del proceso de democratización que experimentan la mayoría de países y como mecanismos de focalización de políticas, son procesos transversales que tienden a consolidarse y, con mayor frecuencia, se expresan en el diseño y ejecución de los programas del Estado.
- Es posible encontrar acuerdos entre representantes de instituciones, líderes de gremios y organizaciones rurales, investigadores, decisores de política y otros interesados en relación con la necesidad de diseñar líneas y programas de acción que superen el desempeño tradicional de los servicios de extensión en cuanto instrumento que contribuye a superar la pobreza rural y a integrar estratos de productores a las economías de los países. Ante la falta de investigación disciplinaria, decisiones de política traducidas en actividades especializadas constituyen una opción válida para superar los problemas de calidad, eficiencia y eficacia de los actuales esquemas.

Adicionalmente, resulta importante señalar que existen condiciones de política generales que son requisitos para hacer eficiente un servicio de extensión moderno. En este sentido se pueden señalar las condiciones 'macro' estables, seguras y bien definidas para todos los estratos de la sociedad. La focalización de la población con la capacidad de beneficiarse del servicio de extensión que requiere condiciones mínimas para hacer de la producción agropecuaria una parte importante de su estrategia de vida²¹. El acceso a activos de carácter público (camino, servicios básicos, información, derechos de propiedad bien constituidos, capital social, etc.). Acceso a activos privados o sustitutos válidos (capital físico –tierra- capital financiero –crédito- posibilidad de reducción de riegos -información, asistencia, etc.)

6.1 Caben modificaciones en los esquemas de asistencia técnica subsidiada?

Como se analizó en secciones anteriores, la tercerización que se ha impuesto como el modelo de financiamiento de asistencia técnica más utilizado en América Latina, significa poner en marcha un sistema en el que participan al menos tres grandes actores: los productores, los prestadores privados de asistencia técnica y el Estado, como financiador. En este esquema hay muy poca relación entre los responsables (actores) y las consecuencias de no cumplir las responsabilidades adecuadamente para

²¹ Berdegué, 2002. Op. cit

que el sistema funcione con la eficiencia y la efectividad que se mencionaron como argumento para ponerlo en marcha. En otras palabras, el mecanismo de la tercerización financiado por el Estado asigna responsabilidades, identifica el papel que juegan los actores pero no determina cuáles son los 'costos' o consecuencias que deben asumir los actores por realizar una participación y una contribución menor a la esperada, lo cual causa que el mecanismo de tercerización no genere los resultados esperados.

En el esquema actual, los productores reciben un servicio gratuito sobre el cual no tienen necesariamente la ingerencia que podían tener, si este servicio fuera realmente un insumo más que deben 'comprar' para utilizar en su proceso de producción. Por tanto, no hay un involucramiento permanente y, más aún, no hay un incentivo para participar activamente en la obtención y fiscalización de este servicio. El asistente técnico privado, por su parte, recibe un pago como compensación a su trabajo, pero organizado de tal manera que su incentivo consiste en tratar de realizar las actividades mínimas posibles para aún recibir su pago, independientemente de los esfuerzos que requiere la extensión rural y de las necesidades específicas de sus clientes. En la medida que se minimicen los esfuerzos, las ganancias pueden ser mayores para el prestador de los servicios. El Estado, por su parte, asigna presupuesto, reduce su tamaño para ser consecuente con el argumento de la 'privatización' y, generalmente, contrata los servicios de privados para supervisar a aquellos contratados para asistir directamente al productor. No hay ganadores ni perdedores en la medida que las metas físicas se cumplan y tampoco hay responsables en la medida que los resultados finales que afectan la productividad y el ingreso de los productores no se cumplan. Se trata, entonces, de un mecanismo simple de ejecutar, que no necesariamente ahorra dinero al Estado y que no logra identificar incentivos positivos o negativos derivados del mal funcionamiento del mecanismo. Queda entonces por responder la pregunta ¿hasta dónde es posible que los actores participen en la 'privatización de la extensión'?²². Desde el punto de vista del diseño de la política que afecta a los mecanismos de transferencia de tecnología o extensión agrícola, sería necesario buscar elementos operativos que incentiven la participación y fiscalización permanente de los tres actores principales, a fin de asegurar una autogestión del sistema donde las partes interesadas encuentren incentivos suficientes para asegurarse que marcha bien, que su calidad es la requerida y que el servicio, en efecto, responde a las necesidades de la agricultura de hoy día²³.

²² Para una rápida revisión de los principales modelos de co-financiamiento y extensión privatizada, ver A. Dinar and G. Keyner, 1998. **The Cost and Performance of Paid Extensión Services The Case of Agricultural Technology Transfer in Nicaragua**. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Sector Leadership Group and Rural Development Department.

²³ Es importante señalar que este tipo de co-financiación requiere de la voluntad política del gobierno para mantener estos esquemas como una política de Estado, al menos de mediano plazo, de manera tal que las presiones de productores, organizaciones y empresas de transferencia de tecnología para asegurar subsidios totales e ingresos sostenidos no terminen por hacer inoperante el esquema.

Los testimonios de interesados indican que los productores si tienen interés en participar y podrían contribuir económicamente al mecanismo, *siempre que los resultados del mismo compensen los costos de participación*²⁴. Esta situación puede potenciarse en la medida que el productor enfrente un costo mínimo para acceder, pero creciente en la medida que sus resultados, desde el punto de vista de la productividad de los factores y de su ingreso sean positivos, en condiciones de operación normales. Esto significa, que de un precio básico, el costo se puede incrementar en proporción al éxito de la función atribuible a la extensión rural. Bien sea de manera directa o a través de otros mecanismos para compartir riesgos que puedan establecerse, el hecho de ser contribuyente directo implica que el productor despierte interés en participar, exigir y fiscalizar las acciones del asistente técnico, no solo para compensar el costo directo de participación sino para asegurar que el crecimiento de su productividad y de su ingreso aumentan, a pesar de tener que incrementar los costos por la 'compra' de la asistencia técnica.

Este tipo de mecanismo, por otra parte, impone en el asistente técnico la necesidad de generar resultados para los productores que atiende, para asegurar que su ingreso aumenta y que la compensación a su esfuerzo, en efecto, se cristalice al final del ciclo productivo. Esto también significa que la participación del Estado como compensación de los servicios es menor que la actual, y que solo a través de resultados aceptables y mediales en productividad e ingresos de sus clientes, sus ingresos se completan y aún pueden aumentar, en la medida que los resultados que genera con el productor sean positivos. El incentivo entonces consiste -al contrario a lo que sucede hoy- en no ahorrar esfuerzos para hacer el mínimo sino en poner energías para hacer lo necesario para que -en condiciones atribuibles a la extensión o asistencia técnica- haya éxito en las actividades productivas de transformación y, especialmente, de gestión para asegurar que el productor que obtiene buenos resultados físicos también logra manejar su agronegocio exitosamente.

Para el Estado, un esquema operativo de este tipo significa varios puntos favorables: reducir el costo por productor atendido contemplar la posibilidad de aumentar la cobertura, dado el nivel de asignación de presupuesto que recibe y, al mismo tiempo, potenciar la posibilidad de incrementar esas asignaciones en la medida que pueda demostrar que la producción, la productividad, el ingreso de los productores y, por tanto, la disminución de la pobreza, son variables y procesos que puede manejar con relativo éxito y que, en condiciones normales de producción, el beneficio es mucho mayor que el costo y que las ganancias colaterales tales como la formalización de productores, la agregación de valor y la inserción de los mismos a las economía nacional pueden obtener en el corto y mediano plazo.

²⁴ Además de la información de fuente primaria, existe documentación que soporta esta premisa, como en el caso de los programas de Transferencia de Tecnología Cofinanciada del INTA, en Nicaragua, reportados por Dinar and Keynan (1998).

Esquemáticamente, las sugerencias de política que puedan hacer más eficiente el esquema de tercerización de la prestación de asistencia técnica agrícola requieren los siguientes pasos:

- Focalizar el servicio en los estratos de pequeños y medianos productores que tienen la capacidad de alcanzar niveles de competitividad –con su producción primaria y/o agregando valor a la misma- y definir un costo mínimo para tener la opción de recibir los servicios de asistencia técnica para la producción, manejo y posicionamiento de sus empresas.
- Sobre una base territorial, regular las condiciones bajo las cuales los cambios en la producción y manejo son atribuibles a la asistencia técnica y no a otros factores que afectan a la producción agrícola (i.e., riesgos físicos, variación brusca de precios).
- Establecer un pago mínimo a los asistentes técnicos privados (que debe ser cubierto por las instituciones del Estado) y un mecanismo de compensación creciente a través del cual, el productor deba pagar al asistente, *en la medida que las ganancias netas de la empresa crecen*, a partir de un nivel básico que debe ser también definido territorialmente.
- Establecer un mecanismo de trabajo sobre bases territoriales que facilite el diseño del servicio de asistencia técnica, fijando responsabilidades claras a cada actor que participa.
- Poner en marcha sistemas de monitoreo y evaluación que permitan introducir ajustes inmediatos al esquema.

6.2 Se puede lograr un enfoque participativo con dirección definida?

No cabe duda que los diferentes modelos en que se han agrupado los mecanismos y servicios de extensión revisados en este análisis, muestran puntos y factores rescatables al momento de pensar en el diseño de un sistema de extensión ‘deseable’. Existen características aplicables, aún teniendo en cuenta las restricciones que impone la heterogeneidad de los grupos en los que se focaliza la atención tecnológica, las condiciones difíciles de trabajo que a menudo afectan la cobertura y, específicamente, el desempeño de algunos indicadores que dependen de otros factores que hacen parte de la función de producción-consumo, como los niveles de capacitación, la disponibilidad de crédito, el acceso a activos, la disponibilidad de infraestructura física, etc.

Criterios e instrumentos como la descentralización, la participación de los actores de distintos niveles, las alianzas institucionales, la convergencia de factores que inciden en la función de producción-consumo, la respuesta a la demanda de las necesidades reales del productor, etc. son, todos ellos, factores que se quisieran rescatar al momento de mirar las implicaciones de política de los modelos analizados y de repensar un sistema de asistencia técnica aplicable diferenciadamente al heterogéneo mundo rural de la pequeña y mediana agricultura en América Latina. Frente a la

dificultad de elegir lo mejor de todos los mundos, es importante comenzar por evitar la dispersión de los recursos al diseñar mecanismos de respuesta a demandas específicas en el corto plazo, dado que estas demandas no tienen siempre en cuenta ni son factores contribuyentes para solventar problemas propios del desarrollo en América Latina, tales como la pobreza rural, la seguridad alimentaria, la integración de los estratos focalizados a las economías nacionales o la contribución de estos subsectores al fortalecimiento del flujo económico, los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que requiere el mantenimiento de los flujos, la creación de empleos y el crecimiento del ingreso.

En otras palabras, *es vital que existan lineamientos claros de una estrategia de desarrollo territorial para las áreas rurales dentro de su heterogeneidad*, de forma tal que se determine un espacio en el cual cada respuesta a la demanda, cada acción concertada y cada inversión de los distintos actores, contribuya y sume hacia la solución de estos problemas mayores dilucidados en estrategia regional, la cual debe ser diferenciada según los niveles de heterogeneidad y las necesidades espaciales de la función económica consignada en los planes estratégicos de desarrollo que por su parte, no requieren ni rigidez ni especificaciones mucho más allá de las líneas y de acciones prioritarias. Es posible diseñar respuestas a demandas territoriales concertadas, en las que se puede especificar objetivos, tiempos de implementación/cumplimientos, prioridades e indicadores sencillos de seguimiento y obtención de objetivos. El efecto directo de este tipo de política operativa en los servicios de asistencia técnica, es la necesidad de pasar del diseño y trabajo por programas existentes hoy a otro por proyectos de carácter territorial rural, de manera tal que dentro del esquema estratégico de desarrollo, las regiones específicas con condiciones puntuales y bajo acuerdos de las partes o actores que los tipifica, respondan a las necesidades de los productores y contribuyan a las metas y objetivos de desarrollo elaborados a nivel territorial por los propios actores de esos procesos de desarrollo.

La planificación y prestación de los servicios de extensión por proyectos significan que cada uno es auto sostenible en sí mismo; tiene instrumentos y componentes que le son propios a sus objetivos; desarrolla estrategias de conveniencia para sus características como proyecto; requiere financiación variable de los actores principales, de conformidad con las propuestas de política analizadas en el número anterior de esta sección y, finalmente, ofrece la oportunidad a los productores de participar en la selección de sus asistentes técnicos, el contenido de los flujos de información de los centros de información, la modalidad organizativa y la operatividad de los proyectos.

Consecuentemente, cada proyecto va a requerir, posiblemente, de la conformación de equipos que respondan a las características del mismo y de planes de capacitación para los actores, diferentes a los que pueda requerir otro proyecto, aún en áreas relativamente continuas. Esos proyectos son susceptibles de congregar e incentivar la participación de otros servicios privados y públicos así como de otras fuentes de

financiamiento que a menudo se concretan, justamente en proyectos de desarrollo rural o de desarrollo agropecuario. Una característica rescatable de algunos de los casos analizados anteriormente es la participación de los gobiernos locales y regionales en cuanto financiadores y fiscalizadores de la acción, como un instrumento para potenciar los proyectos y para reflejar otras maneras de participación de los actores directos en la producción, como pueden ser la contribución a través de impuestos y la formalización de las actividades productivas y comerciales, con lo cual se integran a la economía del país, desde el punto de vista de la contribución al producto nacional.

Las decisiones específicas de política relacionadas con este esquema de trabajo pueden resumirse así:

- Desarrollar la capacidad descentralizada de establecer estrategias de desarrollo territorial, con la concurrencia de actores rurales y urbanos y con líneas de acción prioritarias, de tal manera que las diferentes acciones emprendidas desde los sectores público y privado contribuyan a la implementación de la estrategia.
- Con los actores directos y los gobiernos locales, analizar las necesidades y demandas del sector productivo rural, generando proyectos de mediano y largo plazo en los que se enfrenten las necesidades, se potencien las alianzas entre sectores y programas de otra naturaleza, se involucren las fuentes de financiamiento disponibles y se asignen responsabilidades y prioridades a actores directos e indirectos.
- Diseñar los mecanismos funcionales para el proyecto, manteniendo la autonomía de manejo del mismo de forma tal que los instrumentos y los equipos técnicos sean apropiados y fiscalizados por los propios actores.
- Separar las características más genéricas del proyecto para alimentar el rediseño de las instituciones que tienen la responsabilidad de prestar los servicios de asistencia técnica rural.

6.3 Qué es necesario para lograr la modernización del enfoque y contenido del servicio?

Debe ser claro para el lector de este análisis, que los servicios de asistencia técnica, independientemente de la modalidad, del modelo y de la forma de financiamiento que sigan, son hoy -para que satisfagan las necesidades de la producción actual- una actividad mucho más compleja y con muchas más aristas que aquellas que cumplen los sistemas actuales, como quiera que la visión productivista no juega hace ya varios años, el papel preponderante que inspiró los actuales servicios y que, por el contrario, hay muchas otras variables y factores que juegan un papel más importante que el de la producción y que son, en la mayoría de los casos, bastante menos conocidos y de mucho mayor riesgo que las variables directamente relacionadas con la producción y la productividad.

Consecuentemente, la modernización del contenido del servicio es una acción inaplazable y, desde el punto de vista de la política de la atención técnica a los grupos focalizados, debería tener una alta prioridad. Como se discutió en la sección segunda de este análisis, los factores de competitividad, las variables ambientales, la limpieza del proceso de producción, el posicionamiento en los mercados, el manejo de información, la lectura de las variables del entorno, las economías de escala, la internalización de externalidades y una gran cantidad de variables de manejo de los agronegocios, son parte integral de la asistencia técnica que se requiere hoy para poder competir, derivando un ingreso aceptable para las familias rurales. Por consiguiente, son éstos los factores y variables que requieren ser incorporados a la asistencia técnica para lograr su modernización y superar el rezago del enfoque actual.

Por supuesto, son variadísimos los mecanismos, las definiciones específicas y las modalidades bajo las cuales todos estos factores pueden y deben incorporarse en el enfoque y el contenido del servicio. Una selección de estas herramientas debe complementar, entonces, la política de organización de la asistencia técnica por proyectos, porque de esa manera se facilita que el diseño del proyecto específico sea la base de organización del servicio y determine, por prioridades y objetivos, los componentes, factores y variables que se requieren en cada caso para tratar de asegurar el éxito del proyecto. Es justamente en el diseño por proyecto en que se logra dar respuesta a la necesidad de diferenciar (reducir por la heterogeneidad de la población focalizada) y del 'armado' de los factores y variables que, desde el punto de vista del contenido, son prioritarios para cada proyecto en los territorios rurales.

La definición, el contenido y las características de cada proyecto dependen de las demandas y asignación de prioridades de la población objetivo del mismo. Esto significa, que para modernizar el enfoque y el contenido de los servicios de extensión no es suficiente diseñar estos servicios por proyectos. Requiere, además, incorporar las demandas y prioridades de los actores directos que reciben los servicios, los criterios técnico-gerenciales de la función producción/consumo y los requisitos de participación en los mercados para asegurar el posicionamiento y la competitividad.

Operativamente, la frecuencia con que un buen número de factores y variables se repite –simplemente como elementos de decisión para alcanzar la competitividad- permiten pensar en políticas que sirvan de anclaje para ofrecer al usuario los elementos de competitividad que requiere. Podría pensarse entonces que de acuerdo a una jerarquía de espacio de territorios rurales -que aparece al momento de agrupar zonas y territorios relativamente parecidos y con planes estratégicos de desarrollo también semejantes- se puedan establecer *'centros de información para la competitividad'*, como un servicio que haga parte de la contribución del Estado a la generación y mantenimiento de los servicios de carácter público. Es tanta la complejidad de las variables que juegan en las decisiones de los productores y gerentes de agronegocios, que es difícilmente manejable por un asistente técnico que trabaja de la manera que tradicionalmente se conoce, dentro de los esquemas ya también tradicionales de extensión. Quizás por el

avance de los instrumentos de manejo de información y datos, es el momento de dar un salto para que sean los propios productores y los gestores de las agroempresas, quienes accedan la información que requieren y quienes aprendan a 'leer y mapear' tal información para ayudarse en la toma de sus decisiones. Por supuesto, el asistente técnico presta una colaboración clave al productor para acceder y aprender a manejar esta información pero, a la inversa de los que se ha pretendido hacer al llevar la tecnología de producción al campo, pueda ser más conveniente traer a los decisores hacia los centros de información en los que, con la ayuda de instrumentos computacionales que hoy son de fácil acceso y manejo (i.e., SIG, hojas electrónicas, sistemas de expertos, capacidades de hacer presentación gráfica de datos, hojas de registros, recuperación de información por criterios de selección), pueda obtener la información general y particular que le permita ir formando un base de datos territorial que, con el tiempo, le ofrezca un conocimiento amplio de los elementos que tienen a su disposición en su territorio y de aquellos que debe buscar más allá pero con el conocimiento suficiente para hacer uso de las comunicaciones actuales y poder tener acceso, uso y diálogo con actores de las cadenas de producción que son requeridos en su matriz de decisiones, como productores de bienes y servicios rurales.

Si bien hay muchos factores técnicos que tienen que ser definidos claramente por equipos especializados, estos centros de información para la competitividad tendrían datos tan variables que podrían cubrir desde las capacidades de producción de cada explotación particular en un territorio, pasando por alternativas tecnológicas conocidas y provenientes de centros de investigación, hasta aquellas de servicios puntuales como el transporte, la conservación en frío, los servicios de mantenimiento de riego, etc. que, conjuntamente con datos sobre compradores, registros de precios o las alternativas de mercado interno y externo, permitan al decisor del agronegocio contactar, negociar, concretar alianzas, asegurar tiempos y movimientos que le ofrezcan la posibilidad de llegar con producción de calidad a los mercados o negociar a través de medios disponibles hoy, desde los mismos centros de información hacia los centros mayores de consumo y de acopio para productos y servicios rurales.

Esquemáticamente, esta opción de servicio implica:

- Analizar los proyectos territoriales que se diseñen y ejecuten, de tal manera que por semejanza de problemas y proyectos haga sentido formar grupos o consorcios que puedan recibir el soporte de instituciones y programas de otro tipo disponibles para el medio rural.
- Crear los centros de información para la competitividad con cubrimiento territorial de grupos de proyectos, desde los cuales un equipo técnico de asistencia compile y haga disponible a los productores información técnica, de manejo, de mercados y de estrategia de competitividad específica y local que ayude a los productores en la toma de decisiones sobre sus empresas productivas.
- Establecer los mecanismos para que estos centros mantengan un flujo permanente de actualización de información local y regional, que con el tiempo,

responda a las necesidades territoriales sobre todos los temas que influyen en la competitividad de los productores.

6.4 Cómo alcanzar la modernización institucional?

Tal como se analizó en algunos de los modelos, el rezago institucional de la mayoría de los servicios analizados requiere no solamente ser actualizado sino, quizás, entenderlo como el último eslabón en el diseño y puesta en ejecución de las políticas para modernizar el servicio de asistencia técnica a grupos focalizados. Se trata, como se vio en su momento, de repensar y/o fortalecer instituciones no en función de una planificación de arriba hacia abajo sino en respuesta a los planes estratégicos, demandas de los productores y su entorno, diseño de asistencia por proyectos y centros de información para la competitividad, que den el soporte a las decisiones propias de los agronegocios.

Desde el punto de vista de la reconstrucción de las instituciones, se busca diseñar organizaciones muy descentralizadas, con estructura horizontalizadas para asegurar la participación y con una gran flexibilidad interna, que permita dar respuesta pronta e innovadora al diseño de proyectos de extensión en los territorios rurales priorizados para la atención de grupos focalizados. En este sentido, es rescatable la decisión de completar la aplicación de políticas analizadas anteriormente, para con esos elementos y las demandas de productores, planes territoriales estratégicos de desarrollo, participación de gobiernos locales y regionales, diseñar instituciones que ofrezcan respuesta clara pero que, al mismo tiempo, introduzcan mecanismos de auto-revisión, seguimiento y evaluación en el tiempo, para cumplir un proceso de afinamiento de su estructura y los esquemas de respuesta a las necesidades, de forma tal que la dinámica del desarrollo y de las propias demandas de los procesos rurales, se conviertan en la guía de ajuste institucional en el tiempo.

Se trata, entonces, de seguir el enfoque de mercado –de adelante hacia atrás- para establecer instituciones que tengan la capacidad de dar soporte a las demandas analizadas y concertadas, a través de los mecanismos de proyectos. Estableciendo los productos finales que deben alcanzar estos proyectos, la participación real y económica de los actores, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación para mejorar permanentemente el sistema, el diseño de los servicios técnico-burocráticos que se necesitan para dar soporte y lograr esos productos, constituye en contenido orgánico y el perfil de especialización que requieren las instituciones de soporte a la asistencia técnica.

Los anteriores planteamientos pueden traducirse en decisiones del siguiente tipo:

- Definir los espacios territoriales rurales y con la participación de actores y todos los interesados, elaborar las estrategias, líneas y prioridades de desarrollo territorial rural.
- Replantear las acciones de extensión desde los territorios, los actores, sus problemas y necesidades, de manera participativa y concertada, independientemente de la estructura y capacidad institucional actual. Esto se traduce en el diseño de proyectos de extensión auto-contenidos y con horizonte de actividades y financiamiento definidos en los territorios rurales.
- Planificar los centros de información para la competitividad de acuerdo con las agrupaciones de proyectos y territorios.
- Hacer un inventario de requisitos para dar soporte técnico-burocrático a los territorios, proyectos y centros de información.
- Diseñar una institución descentralizada y flexible que responda a las necesidades identificadas en los territorios, incluyendo los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondientes. La funcionalidad, capacidad de coordinar acciones de campo y una visión de futuro serán los otros elementos que hagan parte de este diseño institucional. Esta nueva institución debe reemplazar la existente.

6.6 Qué perfil debe tener el extensionista?

La complejidad de la competitividad y los requisitos para el posicionamiento en los mercados hoy día sobrepasan el perfil y la formación tradicional del agente de extensión. La arraigada costumbre de hacer de los agrónomos, veterinarios y algunos otros profesionales afines agentes de extensión –frecuentemente sin capacitación especializada que complementa la formación básica de la universidad- no es suficiente para hacer frente a la amplia gama de necesidades de la producción agrícola competitiva. La multiplicidad de conocimientos, las variadas herramientas que hoy se deben dominar, las necesidades de manejo empresarial y los requerimientos de participación en los mercados, indican que el perfil del extensionista tiene que superar los aspectos técnico-productivos para incorporar variados elementos de otras disciplinas.

Si algunas opciones de política para los servicios de extensión, tal como la ejecución de los Centros de Información para la Competitividad, se ponen en práctica, el perfil del extensionista sería aún más complejo porque habría que agregarle la capacidad de manejar herramientas computacionales y manejo de sistemas de información.

Los anteriores puntos señalan, entonces, la posibilidad de que los proyectos de extensión y los centros de información estén compuestos por equipos multidisciplinarios de técnicos con formación especializada en aspectos técnico-productivos, gerenciales-administrativos y comerciales-competitivos, de tal manera que se pueda responder a la complejidad de las necesidades de manera coordinada, según las características de los

proyectos y manteniendo la opción de obtener la asistencia de especialistas en otros temas, cuando las demandas así lo justifiquen.

Esto no significa que no deba ocurrir una modificación severa en las mallas curriculares de los profesionales de las ciencias agropecuarias, simplemente para capacitarlos en la solución de los problemas y necesidades reales de la economía agrícola actual. Sin duda, se daría un salto cualitativo importante si se decidiera, por ejemplo, que todos los agentes de extensión deben optar por esa especialidad y recibir capacitación dirigida a la solución de los problemas actuales. Del mismo modo, la posibilidad de revisar los cursos de postgrado en extensión para introducir enfoques que respondan a las políticas modernizadoras de los servicios de extensión y para capacitar a los extensionistas para realizar investigación aplicada en ese campo, constituiría un avance importante.

ANEXO 1

El modelo de extensión en construcción de EMATER-Paraná

El modelo de extensión rural que quiere poner en práctica la empresa de extensión del Estado, EMATER-Paraná está en proceso de construcción. De un sistema centralizado a nivel del Estado se han sucedido una serie de modificaciones hacia la descentralización y la participación de los usuarios directos, así como hacia la ampliación del concepto de extensión. Desde 1996, la planeación de las actividades de EMATER-Paraná dejó de ser única. Desde entonces se han venido construyendo directrices mayores con relación a líneas de trabajo que buscan adecuarse a la realidad de cada municipio. En 1999, a raíz de un cambio en la directoría de la empresa y una evaluación general y amplia, se diseñó un formato más abierto para el usuario, poniendo énfasis en la participación del mismo en la selección de problemas y posibilidades que enmarcan la actividad de la EMATER. Se cambió el enfoque de transmitir tecnología y paquetes tecnológicos que se utilizó hasta 1996, para buscar en los últimos años, alternativas de acción directamente con los productores.

Partiendo de una regionalización en 22 sectores que estableció el Estado de Paraná, EMATER realizó un esfuerzo grande para formarse una red de áreas de promoción integrada, API. Hoy existen 72 API compuestas por 4 ó 6 municipios semejantes que fueron agrupados sobre criterios de desempeño de los suelos, infraestructura disponible, niveles de tecnología que utilizan para los cultivos principales, los cultivos y la dedicación de la mayoría de agricultores. Esta conformación de áreas de programación integradas fue una respuesta a la necesidad de atender todos los municipios del Estado, dentro de la limitación de la empresa con relación a recursos humanos, cuya planta de personal técnico no ha crecido en los últimos 10 años.

Cada API tiene un municipio polo donde se sitúa el equipo principal de trabajo, más un extensionista que se localiza en cada uno de los municipios que la conforman. El equipo del municipio polo y el resto de municipios atienden toda el área del API como una unidad integrándolos y diseñando respuestas para los problemas que se definen conjuntamente con las fuerzas vivas de los mismos.

En cada API se sigue una estrategia de planeamiento integrado que es, en consecuencia, totalmente descentralizado. Los municipios han entendido que la disponibilidad de dinero para obras de infraestructura, actividades de planeamiento, servicios primarios y satisfacción de las necesidades básicas se puede maximizar si se realizan obras o se planean mecanismos que puedan ser utilizados por un grupo de municipios, lo cual ha generado consorcios entre ellos para tareas diversas en distintos sectores del desarrollo tales como la salud, obras públicas, etc. Se han creado asociaciones regionales de municipios que han redundado en una mejoría de la situación financiera que efectivamente puede ser invertida en el sector rural.

Aprovechando que desde 1992 se crearon los consejos municipales de desarrollo, la nueva visión y plan de trabajo de EMATER hace aproximadamente dos años y medio inició un plan de fortalecimiento de estos concejos, aprovechando la coyuntura de la existencia de otros programas que podían servir de aliados y fuentes de financiamiento como el Programa Paraná 12 meses y PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar). En esos concejos municipales de desarrollo hay representación de agricultores familiares, conjuntamente con sus fuerzas y organizaciones de la sociedad civil. Se ha hecho un ejercicio que con el tiempo ha ido conduciendo a un plan de desarrollo municipal, lo cual se ha gestado de la búsqueda, determinación y priorización de problemas y necesidades comunes que en la parte rural incluyen la producción, la comercialización, el transporte, el acopio, etc. En cada API hay un articulador de desarrollo, que es un empleado directo de la EMATER y cuyo trabajo es aproximar los problemas y planes de todos los municipios que hacen parte de la API. Ese articulador asesora también los consejos municipales en su API. Hasta ahora, el énfasis del trabajo de este articulador han sido los programas comunes y la asignación de dineros para resolverlos, pero se comienza a avanzar en la coordinación con los aspectos políticos y de poder, ante lo cual no se descartan dificultades a nivel de la articulación.

Este proceso permite que cada API pueda decidir cuáles son sus problemas y cuáles van a atender en orden prioritario. Se espera que cuando los planes de desarrollo estén listos en todas las API y se hayan conformado planes regionales que se están intentando con la regionalización a nivel del Estado, sea necesario rediseñar la EMATER.

De momento, el nuevo modelo en construcción ha requerido el cambio en los niveles de dirección desde la cúspide vertical hacia una horizontalización de la empresa, lo que ha permitido una mayor integración entre extensionistas a nivel de los municipios, los equipos a nivel de las API y las líneas de trabajo que aún mantiene el EMATER, y que son precisamente las que se redefinirían una vez que el proceso de planificación se complete.

La creación de las API no ha sido, de manera alguna, caprichosa. No sólo estaba basada en la regionalización del Estado y en los criterios técnicos mencionados, sino en la gran heterogeneidad que se presenta entre municipios del Estado, entre los que se puede mencionar municipios y productores técnicamente muy retrasados en comparación con otras zonas del Estado, los cuales requieren un fuerte trabajo de extensión en la parte productiva e integración al mercado, así como la asistencia de los demás sectores del Estado de economía regional, porque existen bolsones de pobreza donde es necesario realizar actividades básicas para superar las condiciones de pobreza. Esto trae algunas dificultades en los consejos municipales de desarrollo porque con mucha frecuencia los problemas sociales y de satisfacción de necesidades básicas son la prioridad, en lugar de los estrictamente productivo y comercial. En tales casos, se buscan recursos y alianzas estratégicas con otros programas y municipios como Paraná 12 meses, a fin de tratar de resolver los problemas que los actores rurales

señalan como prioritarios. Los sectores en donde existen productores tecnificados, facilitan la agrupación de los mismos y la conducción de sus actividades individuales y colectivas hacia una agricultura familiar que se asemeja o sigue los modelos del agro negocio. Un problema, por ejemplo, que se ha simulado como parte del trabajo de la EMATER para todo el Estado, son las dificultades mayores que representa la titulación de propiedades, lo cual debe ser trabajado con la colaboración del gobierno federal.

Las condiciones de cada municipio y API indican, en consecuencia, que no se puede pensar en un modelo único de extensión y que la atención grupal que es preferida por efectos de efectividad de costos, debe ser combinada, en no pocas ocasiones, con los planes individuales de las propiedades a fin de atender problemas tecnológicos específicos sin cuya solución no sería posible realizar labores asociativas.

Los planes regionales se hacen con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Agrario y la participación de núcleos de profesores universitarios. Siguen los límites de la regionalización del Estado y en consorcio con estas regiones tratan de establecer las líneas y directrices generales que constituyen ese plan. Las asociaciones de municipios buscan elaborar su plan para su área de influencia tanto en los sectores urbanos como rural, casi siempre con énfasis en el desarrollo económico, porque buscan con frecuencia la colaboración técnica de las Oficinas de Planeación Económica, la Secretaría de Agricultura, los Departamentos de Economía Agraria de las universidades o las Oficinas de Planificación de los municipios, que también son frecuentemente sesgadas hacia el desarrollo económico. Esos han sido generalmente trabajos y planes realizados en el gabinete. Con este enfoque que se trata de poner en práctica desde 1999, requieren tener al menos 3 dimensiones en los planes regionales: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental, para lo cual se está elaborando una propuesta metodológica que lleve la participación de la comunidad en la aplicación del enfoque. El desarrollo de este proceso se planea un foro de todas las regiones del Estado para discutir nueve sectores del desarrollo en las tres dimensiones mencionadas, que tuvo lugar en Noviembre de 2002.

Como estrategia general que está en la mira del esfuerzo que realiza EMATER-Paraná, se quiere pasar del estado de énfasis en la producción primaria a dos grandes componentes del desarrollo: a) la gran agroindustria y los grandes agro-negocios, que ya tienen una expresión significativa del sector privado en el Estado y b) la agricultura de tipo familiar. El sector de agricultura familiar dentro de la concepción del Estado, está ligado al enfoque que se ha desarrollado en el programa Fabrica do Agricultor, en el cual agricultores individuales y organizaciones de agricultores han alcanzado un buen nivel tecnológico y han avanzado hacia la transformación, comercialización y gestión de su propia empresa, obteniendo la capacidad de competir en mercados locales, regionales y nacionales, generando un número importante de empleos rurales no agrícolas y permitiendo el desarrollo de pequeños agro negocios muy ligados con el mercado y, en varios casos, con la exportación.

Desde el punto de vista de la concordancia de esta visión de EMATER con la política del Estado y los programas federales, la línea de grandes agroindustrias y agro negocios, se acerca al trabajo que desarrolla el Ministerio de Agricultura y la línea de agricultura familiar, incluyendo los niveles avanzados de la Fabrica do Agricultor, y encajan en los planes de trabajo del Ministerio de Desarrollo Agrario.

La realidad del ejercicio de la construcción de este modelo en los dos y medio últimos años es que, en distinto grado, los problemas que tienen que ver más con la naturaleza de la EMATER se refieren a la competitividad y la sostenibilidad de las empresas agrícolas familiares como un todo, más que con la competitividad de rubros específicos dentro de ese sistema familiar. Esto no quiere decir, que no haya necesidad y énfasis en algunos de los planes de trabajo de la API en los aspectos productivos. En muchos municipios se requiere aumentar la productividad y, sobre todo, mejorar la calidad de la producción para vender los productos causados por la heterogeneidad de los productos que es un factor adverso serio así como el exceso de uso de agroquímicos.

Para atender los problemas de la producción se ha avanzado muy rápidamente en Paraná en la legislación sobre uso de aguas, agrotóxicos y transgénicos, cuya nueva legislación y problemas concomitantes son motivo de debate en los concejos de desarrollo municipal y se utilizan para impulsar los cambios en la producción. Se presentan desde el punto de vista de la demanda como exigencias del mercado o como condiciones para alcanzar ciertos niveles de comercialización a nivel local o regional, lo cual facilita la solución de los problemas de producción y de calidad. En esos aspectos se trabaja en alianza con ONG's, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de los productores que ayudan a desarrollar los avances de ese campo así como las prefecturas que tienen oficinas de asistencia técnica directa a los productores de sus áreas de trabajo. Esto ha desembocado en que algunas asociaciones de producción que se forman por actividades productivas, comiencen a formar alianzas con capacidad de intervención, como aquellas que han acordado reservar el 2% del valor de las ventas para estas técnicas, con lo cual contratan técnicos particulares y hasta el mismo EMATER para solucionar algunos de sus problemas. Este es un movimiento incipiente pero, en general, la agregación comienza a parecer como una actividad social del Estado.

Paralelamente a este proceso de desarrollo que se viene construyendo por parte de EMATER para rediseñar su sistema de asistencia a los productores, se mantienen líneas de trabajo que se han puesto en práctica desde hace varios años y que hasta que no se terminen la planificación regional que está en construcción, se mantendrán, aplicándose de acuerdo a las demandas de los diferentes APIs y a las deliberaciones que tienen lugar en los consejos municipales de desarrollo. Estas líneas tienen que ver con el combate a la pobreza para los bolsones de comunidades pobres, la capacitación rural hacia los procesos de industrialización y formación de organizaciones grupales así como en aspectos técnicos de producción, la línea del desarrollo rural. Se trata de enfatizar el trabajo con mujeres y con jóvenes, en el cual se destacan el programa de

casas familiares rurales que se realizan conjuntamente con una ONG, el que cuenta con 38 escuelas (casas-escuelas) que combinan una metodología de alternancia entre la capacitación teórica y la aplicación en terreno. En el subprograma los jóvenes reciben capacitación técnica productiva así como en mercados, comercialización, manejo, etc. Este enfoque y método de alternancia se espera aplicarlo a nivel superior en el Estado de Santa Catarina.

Otras líneas de trabajo son: la denominada Villas Rurales que son programa de vivienda rural; una línea de asuntos fundiarios para los asentamientos y los trabajos del banco de la tierra como programa federal; la organización rural con la formación de los concejos municipales ya mencionados; el crédito rural que es proporcionado por el PRONAF y en el cual participan otras series de fondos e instituciones aliadas; los programas de sanidad agropecuaria; la línea de agroindustria; la de administración de negocios; líneas de producción más especializada como los granos, la carne, la leche, los programas hortícola, el café, gusanos de seda, cerdos y otros programas menores; también tienen línea de trabajo en desarrollo ambiental, en agricultura orgánica, en explotación forestal, en plantas medicinales, en acuicultura y en turismo rural.

La pertinencia de estas líneas que venían siendo ejecutadas por las oficinas de extensión en los municipios tienen usuarios específicos dentro de cada una. Sin embargo, como se ha mencionado, hoy día estas líneas se expresan en los APIs siempre que sean concertadas con los usuarios y que existan demandas específicas, preferiblemente dentro de los planes de desarrollo municipal y, posteriormente con el que sea completado, dentro de los planes de desarrollo regional.

Esta situación ha llevado a la EMATER a diseñar cursos para sus técnicos, uno de los cuales se desarrolla a distancia en los tópicos de agronegocios con contenidos técnicos diseñados por la Universidad Federal del Estado. Se han establecido 12 puntos en el estado donde se reúnen los técnicos de la EMATER y a través de un sistema virtual interactivo reciben la clase de la Universidad y luego retornan a sus labores y a realizar aplicaciones específicas por dos semanas, antes de regresar a los puntos de reunión. Este programa ha sido hasta el momento muy exitoso y se espera poder expandirlo a jóvenes rurales más adelante. La intensidad y el número de cursos para profesionales en aspectos no productivos han sido muy fuertes en los últimos años en el estado, ofrecidos por universidades e instituciones especializadas. EMATER ha fomentado ese tipo de capacitación para sus funcionarios, incentivando su participación en ellos en temas de agroindustria, turismo, comercio, etc. Hoy, después de haber formado muchos profesionales de la empresa en esos temas, se están ofreciendo cursos directamente enseñados por los técnicos de EMATER.

Es interesante anotar que EMATER está ejecutando 60 planes municipales de participación de los productores y usuarios en su diseño y ejecución, financiados por PRONAF que sigue esta modalidad de organización para la asistencia técnica y que

combina muy bien con los esfuerzos que viene haciendo EMATER Paraná en los últimos dos años y medio.

ANEXO 2

El enfoque de Extensión de EMATER-Rio Grande do Sul

Las condiciones de cambio que ha sufrido el Estado de Rio Grande do Sul desde 1999 cuando se instauró un gobierno del Partido de los Trabajadores, han permitido que EMATER-RS haya modificado su sistema tradicional de extensión por otro que aún está en construcción y que pretende ser descentralizado, participativo, decidido y evaluado por los usuarios directos del sistema.

Sin duda que el cambio de un enfoque de desarrollo neoliberal a un estilo de 'sistemas locales de producción' que estimule la agricultura familiar, está basado en el modelo del estado que también está en construcción y que se ha denominado como el enfoque de 'presupuesto participativo' el cual incluye las situaciones fiscales del Estado en las diferentes regiones, de una u otra manera, concertada y participativa de todas las fuerzas vivas de la sociedad civil, institucional, y de gobiernos regional y locales en el Estado.

EMATER-RS ha sufrido cambios en varios aspectos, entre los cuales sobresalen dos:

1) La capacitación de sus técnicos que se basa en la participación, en los mecanismos posibles para ajustar el modelo y en el desarrollo comunitario. A través de esta capacitación se sientan las bases para que, con la participación de los técnicos, se desarrolle un plan de trabajo construido por la comunidad a través de un portal de gestión participativo con el cual se hace un diagnóstico también participativo a partir del cual el técnico elabora un plan de trabajo, de conformidad con los acuerdos que se plasman en el plan de desarrollo de la comunidad. La evaluación posterior que EMATER hace de sus técnicos se basa, particularmente, en ese plan de trabajo y en el desarrollo del mismo.

2) Planeamiento estratégico que incluye un 'colegiado funcional' a través del cual se plantean escenarios y líneas estratégicas que permitan poner en ejecución el plan de trabajo en extensión en forma participativa y atender lo que se denominan 'público especial' que está conformado por pescadores, indígenas y negros del Estado.

Para desarrollar este nuevo modelo, la EMATER establece un convenio con los municipios y recibe recursos del estado para ejecutarlos, aunque también se accede a fondos federales a través de proyectos como PRONAF. Por decisión del Estado, EMATER ha visto incrementar sustantivamente su presupuesto lo cual se ha plasmado en un aumento también significativo del número de técnicos y funcionarios para poder mantener el proceso en construcción del nuevo plan participativo de desarrollo de los municipios.

EMATER concentra su atención sólo en productores medianos y pequeños, ya que las grandes cooperativas que reúnen a muchos de los grandes productores en el estado, tienen sus propios canales de acceso a la tecnología y a la asistencia técnica de carácter privado.

Internamente, EMATER creó el Departamento de Apoyo Técnico para el Desarrollo Rural Sostenible y se hicieron algunos otros cambios en la estructura funcional de la empresa, dando mucho énfasis a la agroecología como línea preferente de trabajo hacia una agricultura más limpia.

La capacitación de los técnicos se concentra en cuatro grandes componentes: cambio tecnológico, con énfasis en agroecología; la organización de la comunidad y la participación de sus miembros en los planes de trabajo y de extensión; el aprendizaje en red a través de Internet como una actividad continua y finalmente, la capacitación de los productores.

El desarrollo de planes municipales y regionales de trabajo implica que se hayan abandonado en una proporción significativa, la atención individual a los productores en favor de actividades comunales, a través del trabajo con organizaciones. Por otra parte, este sistema de trabajo y negociaciones que hay que realizar con las organizaciones y con los sindicatos del estado, aumenta la proporción de trabajo de gabinete al punto que hoy sólo se dedica un 40% al trabajo de campo porque hay programas como el de crédito que atiende 200.000 pequeños agricultores que requiere mucho trabajo de oficina. A pesar de que hay una mayor tendencia al trabajo grupal y de organizaciones y muchos proyectos son obligatoriamente grupales como las pequeñas agroindustrias de carácter familiar, no se ha terminado con el apoyo y la atención individual, pero su intensidad tiende a disminuir y varía de acuerdo a los programas que se establecen a nivel de municipio.

El trabajo con organizaciones ha permitido mantener transferencia de tecnología a los individuos, con los programas de capacitación a productores que también incluyen aspectos técnicos. Como resultado de este esfuerzo se cita que los costos de producción por litro de leche se establecen entre 5 y 10 centavos en promedio, lo que los hace ampliamente competitivos con los precios internacionales.

La expresión de los usuarios a nivel de municipios indica que la agroindustria es la alternativa que los productores ven más interesante. Como consecuencia, a la fecha se inician más de 1.000 actividades de transformación y de intensificación de técnicas agroecológicas que alcanzan a un poco más de 25.000 mil productores, con cierta tendencia hacia la agricultura limpia y, algunos casos, hacia la agricultura orgánica. La idea es llegar a toda la agricultura del Estado para disminuir costos de producción y mejorar el uso de la mano de obra utilizando menos agroquímicos. Este es el gran énfasis de EMATER Rio Grande do Sul en el presente, que resulta de pedidos

específicos de los productores que a su vez reciben capacitación en este sentido por parte de la EMATER.

Desde el punto de vista de la competitividad, la EMATER busca optimizar el sistema de producción de la agricultura de tipo familiar, más que hacer competitivos rubros específicos de producción, en respuesta a los intereses de los propios productores.

Manteniendo la regionalización en 22 distritos a los que se asigna el presupuesto participativo del estado, según prioridades de nivel regional y municipal, en los municipios existen los concejos municipales de desarrollo, a partir de los cuales se busca establecer un plan municipal de desarrollo, que aunque no es siempre operativo porque tiene influencia de las decisiones de la prefectura, si se utiliza para operativizar el presupuesto participativo. Este tipo de organización aunque cambia en su capacidad de operar los planes, es la base y ha creado de hecho un fuerte capital social en las comunidades que viene a reforzar el capital social propio de más de 25 grupos étnicos reconocidos, provenientes principalmente de las migraciones europeas y asiáticas. Definitivamente, los directivos de los programas piensan que hay interés de los productores por participar. Sin embargo, el hecho de que exista un convenio entre Rio Grande do Sul y la Prefectura y que ésta última asigne dineros a dicho convenio, da lugar a que haya un gran peso en las decisiones por parte de la Prefectura en los programas que operativiza EMATER-RS. Para el futuro, se plantea operar la Extensión por proyectos y no por el plan municipal, lo que permitiría no tener un convenio con las prefecturas pero si negociar a nivel de los consejos municipales la asignación de recursos por parte de ellos.

El nivel de participación y las transformaciones políticas de los últimos años de Rio Grande do Sul tienen una influencia directa en el modelo de extensión que se quiere construir. Por ese dinamismo del modelo que se quiera crear y porque existen interrogantes y problemas no resueltos, las fuerzas de pedidos específicos de la comunidad, las líneas de trabajo del EMATER que mantienen en operación y la intervención de los prefectos en muchos municipios, ejercen presión sobre las oficinas municipales de EMATER. Internamente se habla de la 'lectura del poder local' y de un proceso de negociación a ese nivel. Esto ha generado la renuncia de varios extensionistas que no comparten el sistema de planificación municipal o no están en condiciones de mantener el juego político a nivel local. Sin duda, la construcción y posteriormente la operación de un programa de estas características demanda cierto perfil y mucha capacitación para los extensionistas que tienen que operarlo.

Por otra parte, la FETAG reúne más de 350 sindicatos rurales que tienen de una u otra manera ingerencia en los municipios. La FETAG es una organización de trabajadores de los tres estados del sur y más recientemente que la FETAG realiza ejercicios de creación de poder local, pero son abiertos a la participación en la planificación de los trabajos de EMATER. El movimiento de pequeños productores tiene un proyecto político más amplio, aunque de menos importancia social en Rio Grande do Sul, el que

está basado en el movimiento de los sin tierra que le confiere también una cuota de poder a nivel local. Si además se cuentan las prefecturas y otras organizaciones de la sociedad civil, así como la representación directa de los agricultores familiares, el cuadro de negociación a nivel local es complejo, pero representa la realidad del Estado y de las regiones del mismo. Sumado a esta necesidad de negociar con el presupuesto participativo que debe asignarse por los acuerdos entre estos grupos, en efecto es una gran descentralización y una fuerte participación de la comunidad en el desarrollo de los programas.

EMATER considera que produce conocimiento y no sólo transmite lo que produce la investigación Rio Grande do Sul la cual tiene su propia estructura de investigación biofísica y ha entrado en un proceso de reestructuración. También se creó en la Universidad Estatal de Rio Grande do Sul un curso en desarrollo rural sostenible y otro en gestión pública participativa, así como varios en gestión ambiental, los cuales han sido diseñados para atender la necesidad de varias instituciones del estado que participan del sistema de descentralización que se quiere poner en práctica, en los que se cuenta la EMATER estatal.