

Diseño de una Agenda de Extensión Rural Latinoamericana que contribuya a un Desarrollo Rural Inclusivo

Extensión Rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo rural

Linda Báez Bacayo¹

Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

¹ Elaborado por la consultora Linda Báez Lacayo, para RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en el marco del “Diseño de una Agenda de Extensión Rural Latinoamericana que Contribuya a un Desarrollo Rural Inclusivo”. . linbaez@manquehue.net, o linbaez@gmail.com

Índice

ACRÓNIMOS.....	1
1.- Introducción.....	2
2.- Antecedentes	5
3.- Crecimiento económico, agricultura y pobreza en la región	8
4.- Las organizaciones y experiencias participantes y algunos factores de éxito	12
4.1. Los factores de éxito de las organizaciones y experiencias analizadas	15
5.-Hacia una extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo.....	19
5.1. Reforzando la extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo.....	19
5.2. Cambios en las prioridades de las políticas públicas	20
5.3. Quiénes son las familias rurales vulnerables que requieren extensión rural	22
6.1. Más allá de la tecnología: abrir oportunidades a las familias vulnerables	24
6.2. Una política clara y enfocada en las familias rurales más vulnerables	27
6.3. La extensión con enfoque pro-inclusión para lograr el desarrollo rural inclusivo..	30
6.4. La Asociatividad: para la inclusión económica y social en el sector rural	32
6.5. La necesidad de un nuevo marco institucional y el rol del Estado.....	33
BIBLIOGRAFÍA.....	38

ACRÓNIMOS

AF	Agricultura Familiar
APROCACH	Asociación de Producción y Comercialización Agropecuaria de Chimborazo en Ecuador
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas
COOPEUMO	Cooperativa de Productores de Peumo en Chile
CORFO	Corporación de Fomento de Chile
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (siglas en inglés)
EMATER	Empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Brasil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECOPROD	Federación de Cooperativas de Producción Ltda. en Paraguay
FIA	Fondo de Innovación Agraria de Chile
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GFRAS	Foro Global de Servicios de Asesoría Rural (siglas en inglés)
GTZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (siglas en alemán)
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario de Chile
INIA	Instituto de Investigación Agropecuaria de Chile
INIAP	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador
MDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Brasil
ONG	Organismo No Gubernamental
PNATER	Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Brasil
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar de Brasil
SAR	Servicios de Asesoría Rural

1.- Introducción

Con este documento se pretende analizar conceptos y elementos comunes de la extensión rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo sostenible², o *extensión rural con enfoque pro-inclusión*. El objetivo del documento es delinear propuestas, que junto a otros temas de la extensión rural, sean base para promover el diálogo y proponer una agenda latinoamericana para contribuir al desarrollo rural inclusivo.

A lo largo del documento se trata de responder a la pregunta: *¿cuál es la importancia de este enfoque (extensión rural para la inclusión y el desarrollo rural), para que las familias rurales más vulnerables puedan mejorar su seguridad alimentaria, insertarse a mercados y alcanzar medios de vida significativos y sostenibles?* Y la respuesta simple y directa es: la aplicación de este enfoque en la extensión rural permite llevar la tecnología, información y procesos de aprendizaje, con formas innovadoras, a segmentos de familias rurales que durante mucho tiempo fueron marginadas del desarrollo.

Pero la extensión rural, con este u otro enfoque, por sí sola no es suficiente. Adicional a los esfuerzos de una política pública ordenada y recursos suficientes, se requiere tomar en cuenta al menos tres elementos para que la tecnología y la información puedan contribuir a reducir la pobreza y que las familias rurales puedan tener medios de vida sostenibles:

- a) Reconocer las capacidades de los pobres como únicas y esenciales. Las personas más vulnerables o en condición de pobreza tienen habilidades y han demostrado que pueden alcanzar sus metas si cuentan con las condiciones apropiadas. Hay una amplia gama de grupos de personas vulnerables en el espacio rural, cuyas características dependen de su contexto de desarrollo y sus propias estrategias de sobrevivencia.
- b) Reconocer que el mercado es esencial pero que este no funciona de manera eficiente, sobre todo para los más vulnerables quienes deben tener la posibilidad de participar de manera justa. Algunos pueden participar con los instrumentos y mecanismos que el mercado ofrece, pero para una gran mayoría esto no es factible. Para ese segmento es importante que junto a los conocimientos tecnológicos, cuenten con información, capacidades empresariales, organizaciones robustas, financiamiento e infraestructura.
- c) Alcanzar medios de vida sostenibles van más allá de ser una mera cuestión de conocimientos tecnológicos, desarrollo económico, activos e ingresos. Se entra en el ámbito de la vulnerabilidad humana y la dignidad, la ciudadanía, la participación y la posibilidad de tener voz y un rol activo en la sociedad. La Extensión Rural tiene un papel importante en lograrlo.

² Definido en algunos casos como Enfoque pro-pobre. Este concepto fue debatido por los representantes de las organizaciones participantes en el tema, y consultado con los participantes de la II Reunión de Servicios Rurales en América Latina y El Caribe, en Managua. Se considera que la utilización del término "pobre" no es bien aceptado, y que resulta poco adecuado en varios países de la región y para las mismas familias que consideran el término a veces discriminatorio. Se consideró la utilización de esta nueva definición, la cual será así utilizada en el documento.

Los Principales Mensajes del documento son:

Una política pública de extensión rural. Contar con una política pública de extensión rural enfocada hacia los más vulnerables y hacia la agricultura familiar no es antojadizo, sino que forma parte de una estrategia global de reducción de la pobreza y de inclusión social. La extensión rural ha sido tradicionalmente vista como un instrumento de transferencia de tecnología con poco compromiso hacia los más vulnerables, enfocada en productores que tienen recursos y “con potencial” de vincularse a la economía. Por eso, es esencial una política pública de extensión rural orientada hacia las familias más vulnerables, que debe formar parte de un sistema más amplio orientado al desarrollo rural inclusivo. Para esto se requiere de voluntad política, compromisos de largo plazo con la reducción de la pobreza y reconocer a la agricultura familiar como un medio para hacerlo. La extensión así contribuye de manera efectiva a generar los cambios que las familias pobres rurales anhelan y a ofrecer mejores posibilidades de integración en lo económico y en lo social.

La diversidad y diferencias. Las familias rurales pueden ser productoras agrícolas o bien pluriactivas, teniendo así distintos objetivos. Más allá de mejorar sus ingresos, muchas de esas familias quieren mejorar sus medios de vida y tener más participación y representación en la vida de sus comunidades y países. Mientras algunas de las familias rurales cuentan con activos y están mejor vinculadas y representadas, la mayoría se encuentran en pobreza o presentan una alta vulnerabilidad y riesgo, con un menor acceso a activos, enfrentando sistemas productivos insostenibles o de pocas alternativas. Estas familias presentan distintas demandas y por lo tanto, requieren respuestas diferenciadas. La extensión rural enfocada hacia la inclusión y el desarrollo, ayuda a reconocer que la pobreza es multidimensional y no homogénea y que debe dar respuestas usando diferentes enfoques.

La importancia del rol del Estado. Posiblemente en este tema, más que en otros, los gobiernos nacionales, regionales o locales tienen la responsabilidad de generar las condiciones para que los pobres puedan participar de manera equitativa en los procesos de desarrollo. Para que las acciones de extensión rural, y en particular las dirigidas a los más vulnerables, tengan resultados, deben ser realizadas en esfuerzos conjuntos, con un rol relevante del Estado, abordando los espacios no cubiertos por otros actores, atendiendo las brechas que dejan las imperfecciones de los mercados y en general, asegurando que los pobres rurales tengan las oportunidades y los recursos necesarios.

La extensión rural con un enfoque hacia la inclusión y el desarrollo, debe ir más allá de la tecnología. La extensión debe reconocer y responder a los riesgos (ambientales, económicos y sociales) y las vulnerabilidades que enfrentan las familias rurales más vulnerables, mejorando su seguridad alimentaria. La extensión debe reconocer y analizar las incertidumbres que enfrentan en los mercados; en los cambios de sistemas productivos; en los precios de los insumos y productos; en las oportunidades en los mercados de trabajo; en las restricciones del sistema financiero; y en la falta de representatividad en las arenas políticas.

Otros mensajes no menos importantes son:

- Es esencial contar con *actores comprometidos* con la extensión rural inclusiva, considerarlos y trabajar con ellos. El fomento a la formación de redes, desarrollo de víncu-

los o la búsqueda de sinergias, es fundamental para ampliar las posibilidades de acción en el terreno.

- El *aprendizaje* desde las experiencias es un factor que cobra un papel relevante, con el fin de retomar las lecciones que vale la pena incluir desde este nuevo enfoque hacia los más vulnerables. La idea de las experiencias aquí analizadas es precisamente contribuir a ese aprendizaje.
- Los *agentes de extensión* tienen la responsabilidad de generar el cambio, por lo tanto deben prepararse, ajustar visiones, metodologías y estrategias de trabajo, y en especial el compromiso con el cual se involucran en el desarrollo inclusivo. Es necesario superar el paradigma tradicional de la relación extensionista-agricultor y establecer una relación más horizontal, donde el técnico es un facilitador en los procesos de cambio
- Es posible mejorar la inclusión *de mujeres y jóvenes* con la extensión rural, mediante la aplicación de este enfoque, basado en la prestación de servicios de extensión con perspectiva de género y acciones que permitan la participación de las generaciones más jóvenes.
- Las diversas formas de *acción colectiva* son un medio eficaz a través del cual se construye el capital social de los pobres rurales. A través de las organizaciones rurales se puede contribuir a disminuir los riesgos que enfrentan, desarrollar capacidades, promover procesos de aprendizaje, crear redes de confianza, disminuir costos de transacción y mejorar las oportunidades para insertarse a mercados.

2.- Antecedentes

1. GFRAS (Global Forum for Rural Advisory Services)³ es un foro mundial creado a partir de la evolución de la Iniciativa Neuchâtel⁴, que promueve debates globales⁵ sobre la pertinencia y eficacia de los Servicios de Asesoría Rural (SAR)⁶. GFRAS ha destacado la necesidad de contar con estructuras de reflexión y acuerdos en el ámbito regional, con el fin de ofrecer apoyo directo a actores nacionales relacionados con los SAR. Así, en Noviembre de 2010, con el auspicio de GFRAS y de la Fundación Ford, Rimisp⁷ organizó en Santiago de Chile, la I Reunión Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural, impulsando con ello la creación de la Red Latinoamericana y del Caribe para los Servicios de Extensión y Asesoría Rural. También se acordaron las bases para realizar estudios sobre cuatro temas relacionados, que contaran con propuestas pertinentes y contribuyeran a desarrollar una discusión más profunda y adoptar una posición regional durante la II Reunión Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural, que se realizó en Managua, Nicaragua⁸. Los temas identificados fueron:

- Institucionalidad y relación público – privada
- La extensión basada en la demanda y vinculada al mercado.
- La extensión con énfasis en pequeña agricultura y pobres rurales.
- La extensión como parte de un sistema de innovación.

2. El presente trabajo se refiere al tercer tema propuesto: *la extensión con énfasis en agricultura familiar y pobres rurales*. Durante el proceso de análisis realizado con los participantes de los cuatro países incluidos en este estudio (Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay), y otros profesionales y actores relacionados y posteriormente durante la reunión en Managua, fue debatida la pertinencia de continuar usando el término de pobres rurales o de extensión “pro-pobres”. La mayoría de participantes consideraba que el concepto o la utilización del término “pobre” no era bien aceptado, resultando poco adecuado en varios países de la región, e incluso las mismas familias aludidas consideran a veces que el término es discriminatorio. Por lo tanto, se propuso y consideró la utilización de un nuevo término, definido como extensión rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo, debido a que estos servicios aportan elementos positivos de inclusión y sostenibili-

³ <http://www.g-fras.org/es/>

⁴ La Iniciativa Neuchâtel era un grupo formado por representantes de agencias de desarrollo rural para el intercambio de experiencias, la reflexión y el entendimiento común en torno a servicios de asesoría rural.

⁵ Con el apoyo y colaboración de la cooperación suiza, sueca, inglesa, FAO, FIDA y otras agencias.

⁶ Se usa Servicios de Asesoría Rural (SAR) o Extensión Rural para definir “los sistemas que apoyan el acceso de agricultores, familias y organizaciones, al conocimiento, información, tecnologías, facilitan su interacción con contrapartes y ayudan para que desarrollen sus habilidades y destrezas técnicas, de gestión y organización”. (FAO: Como movilizar el potencial de la extensión agropecuaria y rural. 2010)

⁷ Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. www.Rimisp.org

⁸ La Reunión se realizó en Managua, entre el 27 y 29 de Septiembre del 2011.

dad. Para efectos del presente documento se refiere el término como *extensión rural pro-inclusión*.

3. El estudio fue elaborado en un esquema secuencial, partiendo del análisis de las experiencias de cinco casos de la región sudamericana⁹ seleccionados por sus características en cuanto al aporte al análisis y reflexión global, los distintos niveles de vulnerabilidad y las prácticas para mejorar la seguridad alimentaria¹⁰, la relevancia en la producción de alimentos, las innovaciones en sus propuestas de políticas, las acciones en extensión con enfoque pro-inclusión. Las experiencias participantes son:

- Aplicación de una política pública descentralizada para la extensión rural, con énfasis en agricultura familiar: la experiencia de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y de las Empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER) de Minas Gerais, ambas en Brasil.
- La importancia de la asociatividad para lograr opciones de integración de los más pobres a los mercados: la Cooperativa COOPEUMO, en Chile.
- Una nueva forma de hacer política y la extensión rural: grupos productores de trigo en la provincia del Chimborazo, en Ecuador.
- Vinculación de agricultura familiar a redes y cadenas de valor: la Federación de Cooperativas de Producción Ltda. (FECOPROD) y pequeños productores frutícolas de Caazapá, en Paraguay.

4. El trabajo se inició con una revisión bibliográfica de planteamientos y conceptos de distintos organismos (GFRAS, FAO, DFID, FIDA, GTZ y otras agencias internacionales relacionadas), así como de documentos específicos de los países de la región, para ampliar el análisis de las experiencias e indagar sobre los cambios institucionales. La revisión documental se completó con la revisión de las experiencias seleccionadas y una reunión virtual para analizar y compartir las distintas visiones y prácticas. A partir de este trabajo inicial se elaboró un primer documento, que fue revisado por especialistas y practicantes de la extensión rural, y por representantes de las experiencias seleccionadas. Dicho documento sirvió de base para el proceso de reflexión realizado en la II Reunión Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural en Managua. A partir de las sugerencias y recomendaciones obtenidas, se elaboró esta versión final.

5. En este documento se comparten las experiencias de los casos arriba indicados delineando algunas propuestas que, en conjunto con los otros tres temas estudiados, repre-

⁹ La FAO se encuentra realizando un estudio específico en la región centroamericana.

¹⁰ Conforme una clasificación de vulnerabilidad en seguridad alimentaria de la Oficina Regional de la FAO, basada en niveles de pobreza extrema, población subnutrida y capacidad de los países para importar alimentos. Así, Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay, tienen vulnerabilidad baja; México, Panamá Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, vulnerabilidad media; y El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Caribe, Bolivia y Paraguay, mayor vulnerabilidad.

sentan la base para el diseño de una agenda latinoamericana. Como ya se ha planteado, en este estudio se aborda la perspectiva de la extensión rural con enfoque inclusivo y hacia la agricultura familiar, toma en cuenta las particularidades de los distintos segmentos de la población rural vulnerable y que genera políticas y estrategias diferenciadas.

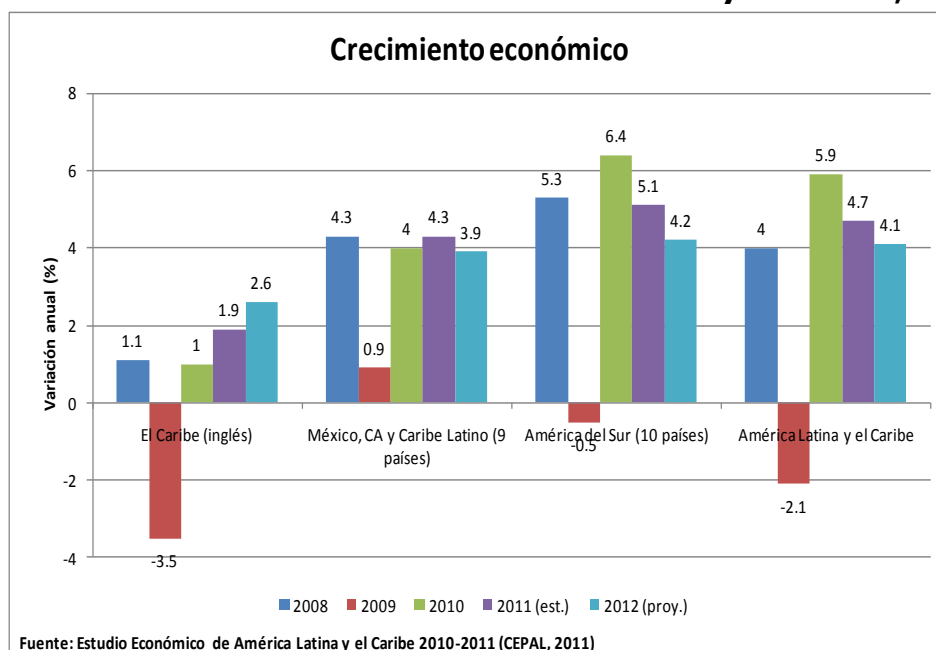
6. El documento parte mostrando un repaso sobre el crecimiento económico y agrícola en Latinoamérica, continúa con un resumen de los casos y organizaciones participantes en el estudio, de cuyas experiencias recogen lecciones importantes que permiten referirse a las propuestas aquí incluidas. Estas experiencias } dan paso a la reflexión sobre los cambios que se han venido dando en extensión rural con enfoque inclusivo y las causas que lo explican, detallando sobre las características de las personas que requieren este tipo de enfoque en sus servicios. Finalmente se proponen algunas pautas para construir una agenda de extensión rural, donde se tomen en cuenta los elementos necesarios para que la extensión rural pueda contar con un enfoque inclusivo y con propuestas adecuadas para mejorar el impacto en el desarrollo rural.



3.- Crecimiento económico, agricultura y pobreza en la región

7. En cuanto al crecimiento en la región¹¹, para 2010 y después de la crisis iniciada en el 2008 –que dejó una contracción del -2.1% en el PIB del 2009- la región mostró una fuerte recuperación económica (5.9%). La Figura 1 muestra que América del Sur fue la que presentó la mayor tasa (6,4%) impulsada por el crecimiento de países como Brasil, Paraguay, Perú y Argentina. Centroamérica, a pesar del impacto negativo del alza de precios de sus importaciones, mostró una tasa promedio del 3,5%. El Caribe fue la subregión de menor recuperación, cercana al 1%. El crecimiento en Latinoamérica estuvo acompañado de un aumento de la inflación que pasó del 4,7% en el 2009, a cerca del 6,2% en el 2010, debido principalmente al incremento en el costo de los precios de los alimentos y la energía. La CEPAL estima que para el 2011 el PIB regional crecerá menos del 4,2%. En América del Sur se espera que el PIB crezca 4,5%; en México y Centroamérica 3,6%; y 2,2% en el Caribe.

Figura 1: Crecimiento económico en América Latina y el Caribe, 2008-2012



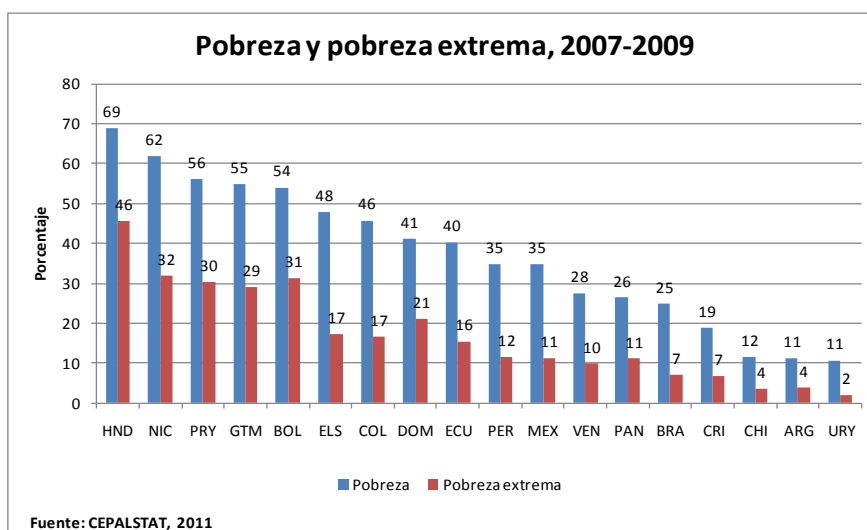
8. La región ahora está mejor preparada, con una menor vulnerabilidad externa, con solvencia fiscal y altos niveles de reservas, que posibilitarían la aplicación de nuevas medidas anticíclicas. Pese a la recuperación económica del 2010 y las relativamente buenas expectativas para los años siguientes, el crecimiento del PIB no necesariamente implica un crecimiento de los ingresos en los hogares más pobres, por la gran heterogeneidad

¹¹ Tomado de los Informes Económico y Social 2009 y 2010 y de los Balances Preliminares de las economías de América Latina y El Caribe 2009 y 2010 de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas).

entre países y diferencias en los distintos estratos de ingreso de cada país. Aunque en la última década Latinoamérica redujo levemente los índices de desigualdad, CEPAL indica que es la región más desigual del mundo. Por esta razón, cada vez hay un mayor consenso político y social sobre el hecho de que el crecimiento por sí sólo es insuficiente para mejorar la seguridad alimentaria y el bienestar de la población, y que debe ser acompañado por una redistribución de ingresos, para reducir la vulnerabilidad de los más pobres y el riesgo relacionado con el acceso a alimentos y la seguridad alimentaria.

9. La pobreza en la región¹² afectaba en el 2010 al 32% de la población, mientras que un 12% vivían en condiciones de pobreza extrema o indigencia, que aunque elevado, ya había descendido 16 puntos desde inicios de la década de 1990 (Figura 2) En las áreas rurales vive el 34% de la población en situación de pobreza y la mitad de las personas indigentes, pero es posible advertir una creciente tendencia a la urbanización de ambos fenómenos. La pobreza se relaciona con el logro educativo, siendo más pobres las familias donde él o la jefa de hogar solo tienen educación primaria o menos, y afecta mucho más a la población indígena y afrodescendiente.

Figura 2: Pobreza y pobreza extrema, 2007-2009



10. Del total de personas pobres en la región, un 33% están en Centroamérica y México, 31% en Brasil, 28% en la Comunidad Andina, y 8% en los países del Mercosur¹³ y Chile. En cuanto al nivel de indigencia, 31% están en la Comunidad Andina y 20% en Centroa-

¹² CEPAL. El enfoque utilizado para estimar la pobreza clasifica como "pobre" a una persona cuando el ingreso de los miembros de un hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, refleja el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

¹³ Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

mérica. En los países incluidos en el estudio, el menor nivel de pobreza se observa en Chile (junto con Argentina, Uruguay y Costa Rica), con tasas inferiores al 22%; Ecuador y Brasil (al igual que Perú, Colombia, El Salvador y República Dominicana), muestran tasas entre 38% y 48%. Paraguay supera el 50%, (al igual que Guatemala, Honduras y Nicaragua). En el 2011 podrían incrementarse los niveles de pobreza como consecuencia del alza de los precios de los alimentos, que se ha manifestado con más intensidad en países con mayor nivel de pobreza, debido a que las personas pobres destinan una mayor proporción de su ingreso a la alimentación. Tal es el caso de Centroamérica -excepto Costa Rica-, el Caribe, Paraguay y Bolivia.

11. La agricultura latinoamericana¹⁴, al igual que la economía, experimentó un crecimiento entre 2003 y 2007, con tasas promedio superiores al 5% anual, en gran parte por el aumento de los precios internacionales de los *commodities* y los crecientes flujos de inversión y financiamiento externo barato. En general el crecimiento agrícola en la región ha estado muy concentrado en empresas y productores modernos, en pocos productos y algunas regiones al interior de los países. Por esta razón, la mayoría de las familias rurales no recibieron grandes beneficios como producto del crecimiento, y los impactos en la reducción de la pobreza rural fueron poco significativos¹⁵. A mediados del 2008, con la caída de precios de los *commodities* y los altos precios domésticos de fertilizantes, los productores en general enfrentaron una drástica contracción.

12. Latinoamérica sigue siendo ampliamente conocida por ser un importante actor en la producción mundial de alimentos básicos. Aunque representa apenas un décimo de la población mundial, se estima que durante 2010 la región produjo alrededor de un tercio de los productos oleaginosos y azúcar, un sexto de las carnes y alrededor de diez por ciento de los productos lácteos y cereales. La producción de cereales a nivel regional está dominada por Argentina y Brasil, con el 80% de la producción; el 90% de oleaginosas y 75% de carnes es producida por Brasil y Argentina; el 66% de los lácteos por Brasil, México y Argentina, y 66% del azúcar es producida por Brasil.

13. Esta concentración y la persistencia de la prevalencia de hambre entre la población, aún en países exportadores netos de alimentos, pone en evidencia la importancia de la agricultura familiar o pequeña agricultura¹⁶ como un actor clave en la producción de alimentos básicos. Estos pueden contribuir a la estabilidad de los precios domésticos de productos tanto transables como no-transables, al abastecimiento de alimentos y al valor de la canasta básica de consumo interno. La heterogeneidad en la producción de la agricultura familiar difiere en cada país, pero son mayoritarios en la producción de maíz y frijol.

¹⁴ FAO-RLC. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Borrador. Agosto 2011

¹⁵ G. da Silva J., Gómez, S., Castañeda, R. Boom agrícola y Persistencia de la Pobreza.

¹⁶ FAO-RLC. Una Agenda de Políticas para la Agricultura Familiar. Abril, 2010

14. En las zonas tropicales producen la yuca, cacao y plátano para el consumo interno, en el área andina la papa, en Centroamérica prácticamente la totalidad del maíz para consumo humano, frijol, sorgo para alimento animal, raíces y tubérculos y buena parte de la ganadería de doble propósito. En Paraguay produce el 93% del banano, 94% de frijol y 97% del tomate; en Ecuador, 64% de las papas, 85% de cebollas, 85% de maíz y 83% de carne de ovino (FAO-BID, 2007). En Brasil producen el 67% de frijol, 84% de yuca y 52% de leche (IBGE, 2006). Los hogares rurales en pobreza extrema, en una proporción que varía entre países, están generalmente ubicados en regiones deprimidas y de escaso potencial agrícola, y aunque sus escasos ingresos provienen en buena medida de actividades agrícolas, también tienen un papel creciente los ingresos de transferencias públicas, como se ve en: Chile (39%), Perú (32%), Honduras (26%), Guatemala (21%) y Nicaragua (11%).



4.- Las organizaciones y experiencias participantes y algunos factores de éxito

15. En Brasil, la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural-PNATER y su aplicación en el Estado de Minas Gerais ha sido impulsada por el Gobierno desde 2003, coordinada por el MDA¹⁷, como un instrumento innovador para que los grupos antes marginados pudieran ser incorporados al proceso de desarrollo, con nuevos estilos de desarrollo rural y agricultura sostenible. La política fue construida de manera participativa entre el gobierno nacional y los gobiernos estaduais, la sociedad civil, líderes de organizaciones de agricultores familiares y movimientos sociales. La PNATER se basa en estrategias sostenibles de desarrollo rural, actividades productivas agrícolas para ofrecer alimentos saludables, apoyo a la comercialización, y generación de nuevos ingresos y empleos. Vincula recursos humanos y financieros, cuida el respeto a la pluralidad y la diversidad en lo social, económico, étnico, cultural y ambiental.

16. En el marco de esta política, son contratados ONGs, cooperativas y empresas de gobiernos estaduais y municipales, para la prestación de servicios a las familias atendidas. En los Estados, en el marco del Sistema de Agricultura, operan las Empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural-EMATER, como un importante instrumento público estadual de extensión rural. Es el caso de la EMATER-Minas Gerais (MG), que ejecutan acciones coordinadas con agricultores, asociaciones profesionales, organizaciones y empresas del sector privado y público, gobiernos municipales, y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que aseguran el control social de las acciones realizadas. Minas sin Hambre es un programa estructurado del Gobierno, implementado por la EMATER-MG en 645 municipios para cerca de 260 mil familias, con proyectos productivos y de agregación de valor, fomentando el empoderamiento de personas y organizaciones. Las demandas son organizadas y sistematizadas por la EMATER-MG para llevar a cabo compras de suministros y equipos, ejecutar acuerdos entre las partes y desarrollar habilidades de programación y asistencia. Diversas evaluaciones indican que la ejecución de las acciones ha impactado en el ingreso per cápita de los hogares participantes y mejorado al menos cinco áreas: reducción de costos de transporte, generación de empleo, seguridad alimentaria, formación de capital y distribución de renta fija.

17. En Chile, la Cooperativa COOPEUMO está ubicada en el Valle de Cachapoal, 150 Km al sur de Santiago, en la Comuna de Peumo. Tiene 350 socios con 2,500 has de productos frutícolas, trigo y maíz, y entrega servicios de asistencia técnica productiva, comercialización de insumos y productos, gestión empresarial y tributaria, financieros, comunitarios y sociales. Cuenta con cinco locales comerciales y tiene relaciones y vínculos con en-

¹⁷ Desde el Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural-DAR de la Secretaría de Agricultura Familiar - SAF, del Ministerio de Desarrollo agrario - MDA.

tidades de gobierno¹⁸ y entidades privadas. En el 2000, constituyó la Asociación Gremial AGROCHILE A.G. con 7 organizaciones campesinas, para consensuar apoyo técnico productivo, comercialización, financiamiento y desarrollo organizacional; creó FRUPEUMO S.A. para la comercialización de frutas (exportación y mercados internos), y romper la dependencia de comerciantes locales informales. COOPEUMO comercializa anualmente unos 120.000 quintales de maíz, 30.000 quintales de trigo candeal y a través de FRUPEUMO S.A., 2 millones de kilos de frutas frescas. Cuenta con un fondo rotatorio propio de US\$1 millón para créditos de operación anual, y en convenio con el BANCOESTADO coloca anualmente US\$ 0,5 millón. Cuenta con una red inalámbrica de internet con 200 conectados y 1,800 usuarios.

18. La cooperativa se creó durante la reforma agraria de 1969, y durante el periodo de la dictadura iniciada en 1973 debió conciliar su calidad de empresa agrícola y generadora de recursos, con su carácter de organización de tipo social. Desde 1980, la política agrícola pública privilegió las opciones individuales, contrario a lo que impulsaba la cooperativa, y promovió la apertura comercial total. En este período debe iniciar su reactivación, con asistencia de entidades privadas internacionales, con un fondo de crédito y asistencia técnica. A partir de 1990, con el retorno a la democracia, la política pública profundiza esta opción exportadora, obligando a la cooperativa a buscar la innovación permanente, mejorar los índices de gestión, de calidad y economías de escala. Aquí inicia su consolidación económica y organizativa, aunque en permanente búsqueda de lograr la equidad en el crecimiento, dado que no todos sus asociados pueden incorporarse a estos beneficios.

19. En Ecuador, la Asociación de Producción y Comercialización Agropecuaria de Chimborazo-APROCACH, agrupa a 120 pequeños productores de trigo en la provincia del Chimborazo. Cuenta con 3 centros de acopio, cultiva y prueba nuevas variedades, y ha presentado proyectos conjuntos para el fortalecimiento de sus acciones. La Asociación ha participado en la Mesa de Negociación del Trigo, lo que le ha permitido obtener mejores precios, fortaleciendo su capacidad de negociación y comercialización. Esta experiencia ha permitido recuperar y fortalecer una actividad tradicional que aporta a la seguridad alimentaria de la población. Esta experiencia es parte de las acciones emprendidas en el Plan de Reactivación Agropecuaria de la política de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura-MAGAP, con el apoyo técnico de la FAO, y es un ejemplo para otras agrupaciones de productores de chocho, quínoa y cebada del territorio.

20. El principal resultado es la mejora de la seguridad alimentaria de las familias y la vinculación directa de los productores con empresas molineras, el incremento de sus ingresos en un 100%, y la eliminación de los intermediarios. Además se ha logrado cuadruplicar

¹⁸ FIA: Fondo de Innovación Agraria, INDAP: Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INIA: Instituto de Investigación Agropecuaria, CORFO: Corporación de Fomento.

car el rendimiento promedio del cultivo de 1 ton/ha hasta 4 ton/ha. Entre los factores de éxito de la experiencia resaltan: el compromiso mostrado por los productores, una nueva visión y actitud de los extensionistas del MAGAP y del INIAP; la transferencia de conocimientos con distintas modalidades, diversidad de temas, cubriendo desde la producción a la comercialización y negociación de precios; la sinergia de los actores involucrados que aportaron recursos -humanos, económicos y técnicos-, generaron economías de escala y acompañaron de manera integral el trabajo; y la formación y fortalecimiento de la APRO-CACH como organización de gestión y apoyo de los productores.

21. En Paraguay, la Federación de Cooperativas de Producción -FECOPROD Ltda., cooperativa de segundo grado, fundada en 1975, reúne a 33 cooperativas de producción agropecuaria, de variado desarrollo relativo y con significativo prestigio. Representan a alrededor de 16.500 productores agropecuarios, que contribuyen con el 63% de los lácteos, 70% de canola, 55% de trigo y sésamo, 80% de maní, 48% de exportación de soja en grano, 42% de industrialización de yerba mate, y 25% de exportación de carne vacuna. La Federación administra recursos por US\$1,3 millones de dólares, en programas de cooperación, contrapartidas y el aporte de sus asociadas. Cuenta con local propio y equipos adecuados. Es una entidad de defensa gremial y presta servicios de asistencia técnica y capacitación para producción, gestión y competitividad. Tiene convenios y relaciones con entidades nacionales e internacionales y ejecuta programas con distintos organismos. A través del Programa de Desarrollo Rural, ejecuta acciones de extensión a 9,000 familias campesinas (en su mayoría en superficies de terreno que no superan las 5 has), asociadas a 138 organizaciones (cooperativas, asociaciones y comités), en 9 departamentos del país. Los proyectos se enfocan en el desarrollo asociativo, gestión cooperativa, mejora de la producción de los rubros de renta, microfinanzas rurales, normas de calidad, seguridad alimentaria y manejo sostenible de los recursos naturales.

22. Su ámbito de trabajo se ha focalizado en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones asociadas, a fin de darles las capacidades necesarias que les permita ser eficientes y vincularse a redes y cadenas de valor, acceder a nuevos y mejores servicios, y obtener mejores resultados en sus negocios. Se ha logrado desarrollar capacidades en los dirigentes de las organizaciones para que puedan promover negocios articulados, estructurar una administración eficiente y hacer a sus organizaciones democráticas y transparentes, protagonistas del desarrollo territorial. Se ha promovido la formación de ocho redes, las cuales articuladas a una organización líder, reciben asistencia técnica, financiamiento y comercialización.

23. En Paraguay, 1,800 pequeños productores frutícolas de Caazapá se vincularon a la cadena productiva de jugos¹⁹, promovida por FRUTIKA, empresa del Grupo Kress, ubicada en el Departamento de Itapúa (vecino a Caazapá). A partir del 2003, en el marco de

¹⁹ Encadenados al Comercio. ¿Liberados de la Pobreza? El Caso de los Pequeños Productores Frutícolas de Caazapá - Paraguay. CADEP. F. Masi. 2010). www.cadep.org.py

su programa de responsabilidad social corporativa desarrolla un proyecto de Cooperación Público-Privado, con el gobierno de Caazapá, que proveyó el financiamiento para los plantines y el monitoreo; la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), que proveyó asistencia técnica y fondos para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAGAP, proporcionara apoyo técnico a los productores. FRUTIKA se comprometió a comprar la producción, proveer insumos y dar asistencia técnica. Para FRUTIKA, los costos de trabajar con pequeños productores sin experiencia en cultivar cítricos eran altos, e inciertos los beneficios. Para los pequeños productores el hacer cambios para insertarse en la cadena representaba altos riesgos al invertir sus recursos más escasos (tierra y capital), ser proveedores de un rubro desconocido y depender de una sola empresa para la venta del nuevo producto.

24. El resultado más importante fue la promoción de los cultivos, su acopio y su comercialización por FRUTIKA, y su vinculación con la Cooperativa Multiactiva Capiibary, que recibió apoyo de la GTZ y de la ONG Acción Contra el Hambre para instalar un vivero y materiales de cultivo. La cooperativa tiene alrededor de 5,000 asociados, 450 son productores agrícolas de soja, maíz, algodón y frijoles, y el 74% son pequeños productores de 5 a 20 hectáreas. La cooperativa proporcionó asistencia crediticia y productiva a los socios, que muestran satisfacción por su participación y el éxito productivo y comercial e incremento de sus ingresos. A partir de este emprendimiento, el maracuyá se convirtió en una alternativa productiva para los productores cercanos a la cooperativa. Cuatro factores explican el éxito de esta iniciativa: primero, FRUTIKA otorgó un papel importante a los productores, dentro de su estrategia productiva y comercial; segundo, se utilizaron los conocimientos técnicos en la Cooperativa; tercero, la cuidadosa selección de los participantes para reunir la capacidad exigida para la producción; y finalmente, los rubros incluidos produjeron inmediatos resultados económicos, dejando de lado rápidamente el escepticismo inicial.

4.1. Los factores de éxito de las organizaciones y experiencias analizadas

25. Los resultados de la aplicación de la extensión rural con enfoque pro-inclusión son más efectivos cuando hay un compromiso y una acción pública coordinada entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales, y la acción municipal. La asignación de recursos públicos permite la focalización de las acciones sobre una población anteriormente marginada por las políticas públicas. Una nueva visión y política sobre extensión con enfoque pro-inclusión requiere una nueva postura institucional pública y un nuevo profesionalismo, un compromiso con las personas y centrado en el respeto a los distintos sistemas económicos de las familias rurales. Así es que lo han demostrado las políticas y estrategias públicas en Brasil, con resultados visibles en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

26. Al contar con una política de estado, integral, sistémica y participativa, para consolidar estrategias de desarrollo rural sustentable se pueden atender las demandas de las familias en su pluriactividad, dada por la búsqueda de seguridad alimentaria, la generación de empleo e ingresos y el acceso a mercados (de tierra, de trabajo, financieros, otros). Reconociendo y respetando las diferencias regionales y locales, así como la diversidad social y cultural y étnica, se define una política y una acción institucional integral, que articula diversos recursos humanos y financieros, con acciones solidarias y comprometidas. Esta política enmarca sus acciones en estas diferencias, incluyendo aquellas que van más allá de la agricultura, como búsqueda de otros mercados y empleo no agrícola.

27. Para asumir una nueva visión o enfoque pro-inclusión de la extensión rural es necesario transformar las prácticas convencionales de los SAR e introducir cambios institucionales para atender de manera eficiente las exigencias de las familias rurales más vulnerables. Promover un abordaje multidisciplinario e interdisciplinario, estimulando la adopción de nuevos enfoques metodológicos participativos y nuevos paradigmas tecnológicos que están basados en los conocimientos locales tomará mucho tiempo, pero tendrá efectos significativos en las familias rurales.

28. La extensión rural debe ser amplia y con la participación de distintos actores. Para esto es importante considerar la puesta en marcha de espacios de discusión activos y diversos, a distintos niveles, donde se involucren los productores y sus organizaciones, la sociedad civil, sector privado y entidades de gobierno, tal y como se vio en el caso de Ecuador. En esta misma línea, es importante promover las relaciones y la gestión compartida, con el fin de asumir la corresponsabilidad entre distintos actores involucrados. Una política pública así ejecutada se asegura que sea bien aplicada, incluyendo este abordaje participativo en cada uno de los instrumentos y acciones que conforman dicha política. Es importante reconocer que distintos aportes fortalecen redes de cooperación interinstitucional, incluyendo los organismos donantes.

29. La extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo es el instrumento apropiado para el trabajo en las organizaciones rurales que trabajan con la participación activa de los más vulnerables del área rural. Los factores de éxito que determinan estos resultados son, entre otros: tener claridad de los objetivos; comprometerse con una gestión de austeridad y autonomía, con un uso adecuado de los recursos obtenidos sobre todo cuando falta el apoyo de entidades públicas; enfocarse en una gestión y administración seria y contar con técnicos y campesinos comprometidos en una misma tarea; y finalmente, defender los aspectos sociales de la organización. Estos elementos son claros en las experiencias de COOPEUMO en Chile y FECOPRODFECOPROD en Paraguay. Es necesario asegurar acciones de validación y participación permanente como carácter esencial de las organizaciones.

30. La extensión rural con enfoque inclusivo debe ser acorde a las demandas. En ese sentido es necesario no apurar la marcha para que los participantes puedan tener una visión

completa que incluya las peculiaridades de cada sistema y su entorno, así como de los instrumentos y metodologías adecuadas a sus capacidades, que permitan una participación amplia. Elaborar de forma participativa los documentos técnicos y la identificación de oportunidades de mercado, así como planes operativos, productivos y comerciales, puede asegurar la diferencia entre éxito o fracaso del enfoque. En el caso de los pequeños productores de trigo en el Ecuador se puede ver como el proceso marcado por los mismos productores aseguró la calidad de las acciones y los resultados alcanzados.

31. La extensión debe privilegiar el uso de material e información propia de las comunidades, usar metodologías participativas que involucren a los usuarios, y rescatar e integrar el conocimiento de los agricultores. Contrario a la práctica tradicional, la extensión debe actuar partiendo del conocimiento local, buscando un enfoque holístico, privilegiando la búsqueda de la equidad y la inclusión social, junto a la adopción de las bases tecnológicas que mejoren los procesos productivos y económicos. En los casos analizados la participación de profesionales y el uso de metodologías fue consecuente con estos principios.

32. La capacitación en todas sus expresiones (talleres, encuentros gremiales, jornadas productivas, giras técnicas y prácticas) son esenciales para asegurar los procesos de cambio. La enseñanza sistemática sobre el uso de mejores tecnologías producen también mejoras en calidad, con la adecuación de las organizaciones a estándares aceptables por el mercado, y en la productividad. Se debe promover procesos de desarrollo de procesos educativos permanentes mediante la formación de competencias y cambio de actitudes y procedimientos con los diversos actores sociales que se orienten al desarrollo rural sustentable.

33. Los agentes de extensión deben desempeñar un papel educativo y formativo, actuar como animadores y facilitadores de los procesos de desarrollo. Es claro que los técnicos deben estar ligados a lo local, ser comprometidos y contar con conocimientos y habilidades para poder cumplir con esta nueva visión y estrategias.

34. Cada vez más familias rurales están desarrollando opciones de vida fuera de las fincas, a través del empleo no agrícola y la migración. La extensión con este enfoque debe también poner especial énfasis en los futuros migrantes del campo a la ciudad, en especial los jóvenes, y acompañar el desarrollo de una visión hacia el empleo no agrícola y al emprendimiento rural no agrícola, que les ayude a contar con más información para tomar mejores decisiones. Este es un tema que no siempre ha sido atendido en la extensión tradicional por considerarse que está fuera de su ámbito, pero que resulta de mayor importancia para mujeres y jóvenes.

35. La equidad de género ha de ser uno de los conceptos a considerar en la extensión con enfoque inclusivo. Que las mujeres puedan apropiarse de su rol, con acciones productivas y comerciales y participen de decisiones estratégicas, depende también del compro-

miso de diseñar y aplicar estrategias e instrumentos que las tomen en cuenta. La extensión rural pro-inclusión, considera las diferencias y particularidades de las familias rurales, resaltando los distintos roles que cada miembro tiene en la economía de la familia. Las mujeres en particular, tienen una mayor participación en la agricultura familiar, cuidando del medio ambiente, y en el empleo rural no agrícola.

5.-Hacia una extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo

5.1. Reforzando la extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo

36. La FAO y GFRAS plantean la extensión²⁰ como “los sistemas que facilitan el acceso a conocimientos, tecnologías e información, el fomento de su interacción con asociados y otras entidades y adquirir nuevas prácticas y habilidades técnicas, de gestión y organización”. Los Servicios de Asesoría Rural (SAR) o extensión rural²¹ ha desempeñado un importante papel en la promoción de la agricultura como motor de crecimiento económico, así como en hacer frente a los cambios en el sistema mundial agrícola y de alimentos, al deterioro de los recursos naturales y el cambio climático, y siguen representando una herramienta potente para ayudar a miles de familias a mejorar su seguridad alimentaria, su gestión económica y social y en general, sus medios de vida.

37. Durante la década del 90 y con los ajustes económicos e institucionales en los países de la región, los sistemas de extensión rural pública desaparecieron o se transformaron. Al mismo tiempo y con fondos públicos, se impulsó una mayor participación del sector privado en la prestación de servicios, para promover un sistema pluralista de proveedores en esquemas de cofinanciamiento para la contratación de servicios privados de extensión. Con estos cambios se abrió oportunidades para nuevos prestadores de servicios, pero también se dejó una brecha en la entrega de servicios de extensión rural a los más vulnerables.

38. Ni la extensión pública centralizada ni los servicios privados de extensión han probado ser totalmente eficaces en contribuir a reducir la pobreza rural sino están ejecutados en un marco de políticas sólidas, o no están vinculados a otros servicios e inversiones públicas. En la región se observan una extensa variedad de formas y mecanismos de extensión rural -públicos y privados-, lo que da cuenta de la diversidad de demandas existente dentro del amplio abanico de actores. Estas demandas están orientadas a mejorar la producción e incidir en la reducción de la pobreza, como se observa en las cinco experiencias analizadas, todas enfocadas hacia la inclusión de los más vulnerables en el área rural.

39. La extensión con enfoque pro-inclusión es aquella donde las tecnologías apoyan las innovaciones en los sistemas productivos de la agricultura familiar, la creación de más y mejores oportunidades de trabajo, y productos más baratos para los consumidores pobres. En general, se enfoca en el acceso a una variedad de estrategias de subsistencia y

²⁰ “Como movilizar el potencial de la extensión agraria y rural”. FAO-GFRAS, 2010.

²¹ El término extensión también se plantea como sinónimo de servicios de asesoría rural. Tomado principalmente de los documentos de FAO y del GFRAS: “Como movilizar el potencial de la extensión agraria y rural” y “Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuarios” y del documento de la GTZ: “Extensión and Research Approaches for Rural Development”.

de medios de vida para las personas más vulnerables²². Este planteamiento tiene promotores y detractores: ¿hasta dónde debe llegar la extensión en la búsqueda del bienestar de los pobres? ¿realmente es su finalidad apoyarles en su desarrollo o sólo en llevar algunos aspectos de las tecnologías más tradicionales?

40. Para que la extensión siga siendo parte de este esfuerzo de mejorar la inclusión de los más vulnerables y reducir la pobreza rural, debe también enfrentar varios desafíos. El primero de éstos es la definición de extensión con enfoque pro-inclusión; ¿cuál es la diversidad de modelos y mecanismos para brindar servicios? ¿cuáles son las prioridades de los pobres rurales y cuáles sus características específicas? Para responder estas preguntas es necesario estar al tanto de la reforma de los mecanismos utilizados, la actualización de los conocimientos del personal, resolver el equilibrio entre la demanda y las exigencias de los mercados y las posibles innovaciones. El financiamiento y sus esquemas es clave, dado que en buena parte de los países se mantienen los sistemas de extensión con fondos provenientes de proyectos o donaciones internacionales, que no siempre tienen continuidad. No todos los países cuentan con recursos fiscales para sostener la prestación de los servicios, por lo que será necesario fortalecer sistemas diversificados de extensión rural con mecanismos innovadores e incluyentes.

41. Con este planeamiento, la extensión se ve retada a alinearse a las prioridades nacionales y llegar a los más vulnerables desde una nueva mirada. Un enfoque pro-inclusión de la extensión se muestra también como una manera de encontrar caminos para contribuir a movilizar aquellos proveedores de servicios que pueden satisfacer mejor la demanda de los diferentes grupos. Las agencias de cooperación también deben apoyar las políticas nacionales dirigidas a asegurar que se atiendan estas demandas.

5.2. Cambios en las prioridades de las políticas públicas

42. En Latinoamérica la pobreza sigue siendo eminentemente rural y la agricultura sigue siendo relevante para buena parte de la población rural pobre de la región. La agricultura latinoamericana experimentó un auge entre 2003 y 2007 (tasas promedio superiores al 5% anual²³), principalmente por la mejora de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, flujos de inversión y financiamiento externo y tiene un rol importante en la producción mundial de alimentos²⁴.

43. En el año 2010 el número de personas que pasan hambre en América Latina y el Caribe llegó a 52 millones²⁵. La seguridad alimentaria ha vuelto a cobrar importancia global y regional, especialmente como consecuencia del alza y volatilidad de precios de los alimentos registrados en los últimos años. De igual modo, la seguridad alimentaria ha tenido un fuerte impulso en la agenda política regional en la última década, y ha ganado un

²² Common Framework for Supporting Pro-Poor Extension. Neuchatel Group, 2003

²³ CEPALSTAT.

²⁴ 16% de la carne, 11% de lácteos, 7% de cereales

²⁵ FAO-RLC.

importante espacio en los debates legislativos, gubernamentales y la discusión pública, estableciendo la necesidad de establecer marcos institucionales adecuados. Siete países de la región: Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela, han promulgado leyes nacionales de seguridad y/o soberanía alimentaria y nutricional.

44. Los órganos y foros de integración regional han desarrollado esfuerzos relacionados con el establecimiento de estrategias y programas específicos²⁶, y en las distintas Cumbres de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, se han emitido pronunciamientos al respecto. En el 2009 se organizó el Frente Parlamentario Contra el Hambre, con instancias regionales y frentes nacionales en varios países de la región. En su última reunión (junio 2011) los parlamentarios en diálogo con la sociedad civil se comprometieron a *"incidir tanto en nuestros respectivos países como a nivel regional para que el derecho a la alimentación, sea rubricado como un derecho fundamental reconocido en las legislaciones nacionales y regionales"...y a "promover la producción, comercialización y consumo de alimentos producidos localmente a través de la agricultura familiar y con especial énfasis en la mujer rural"*.

45. El Derecho a la Alimentación como concepto jurídico se ha instalado en los debates legislativos, avanzando en proyectos de reforma constitucional en varios países en una renovada preocupación por establecer un compromiso explícito del derecho a la alimentación adecuada²⁷, vinculándose al cambio en las prioridades de las políticas públicas orientadas a promover la agricultura familiar de forma visible y destinando los recursos necesarios.

46. En este sentido, en varios de los países se están dando cambios para retomar el rol que el estado ha tenido en la extensión rural. En algunos casos, redefiniendo la política pública y priorizando el uso de recursos públicos, o participando directamente en la provisión de servicios a los más vulnerables, como se observa en los casos de Brasil y Ecuador. En otros casos, promoviendo la participación del sector privado, estableciendo coordinaciones y sinergias entre actores, impulsando vínculos de los productores con mercados -externos y locales- o empresas más grandes u organizaciones más desarrollados, como en el caso de Chile. El reconocimiento del rol del estado y la definición de nuevas políticas públicas alrededor de la extensión rural con enfoque inclusivo es esencial tanto para impulsar las acciones como para resaltar la importancia de la agricultura familiar en las economías nacionales.

²⁶ PRESANCA, Política Agrícola Centroamericana, Estrategia Regional Ambiental y de Salud, Estrategia de Desarrollo Rural Territorial de Centroamérica, Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición de CARICOM; Estrategia de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Andina y Programa andino para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y Reunión Especializada en Agricultura Familiar-REAF del MERCOSUR.

²⁷ Nicaragua en la constitución del año 2000, Bolivia (2007) y Ecuador (2008), y más recientemente Brasil en el 2010 y México en el 2011, han aprobado enmiendas constitucionales a este respecto.

5.3. Quiénes son las familias rurales vulnerables que requieren extensión rural con enfoque inclusivo y de desarrollo

47. Es importante reconocer que la pobreza es multidimensional, que va más allá de la generación de ingresos, y que se requiere de mejora de la representatividad y la voz de los más vulnerables. La población rural en situación de pobreza tampoco es homogénea y esta diferencia de condición exige el uso de diferentes enfoques. Las familias pobres rurales, además de productores agrícolas, son trabajadores y consumidores y tienen múltiples estrategias de vida. De acuerdo a estudios realizados por distintos organismos, se pueden identificar dos grandes segmentos²⁸, descritos a continuación.

48. Un primer segmento de pequeños y medianos productores, que tienen acceso a diversos recursos tales como tierra, condiciones agroecológicas, mano de obra familiar, mercados potenciales y servicios financieros y de extensión rural. Estos recursos les permite tomar más riesgos e incursionar en mercados dinámicos y cadenas de valor (supermercados, agroindustrias, exportadores, agentes de mercados alternativos) y participar en actividades económicas de mayor dinamismo y vinculación. Otros han desarrollado capacidades económicas estables para salir de la pobreza usando los instrumentos adecuados para participar en los mercados, aunque algunas veces requieren de intervenciones públicas de forma complementaria. Los vínculos que han establecido no siempre son sólidos, estables o beneficiosos, y sus capacidades de negociación y gestión no son siempre las más adecuadas. Es el caso de los productores frutícolas ligados a la FECOPROD o a la cadena de frutas promovida por FRUTIKA en Paraguay, o los productores de trigo de Chile, afiliados a la COOPEUMO.

49. Un segundo segmento, mayoritario, es el conformado por hogares rurales, agrícolas o pluriactivos, socialmente vulnerables y con una baja dotación de activos. Sus ingresos²⁹ provienen de diversas fuentes laborales y no laborales (remesas y transferencias³⁰), actividades por cuenta propia o asalariada, del sector agrícola u otros. Este segmento produce, en la mayoría de los países, más del 60% de la oferta de alimentos básicos para el consumo interno³¹ y solo un promedio de 7% tienen acceso a servicios de extensión. Sus áreas productivas se ubican generalmente en regiones deprimidas de escaso potencial agrícola. Análisis realizados por FAO muestran la importancia de la agricultura familiar³²

²⁸ Elaborado de forma ilustrativa para este documento, a partir de varios trabajos de FAO, FIDA, la Fundación Ford y otras agencias.

²⁹ En países como Paraguay, Perú y Ecuador, los ingresos por producción agrícola en la finca representan en promedio 50%, 44% y 36% del ingreso total, respectivamente. En Bolivia y Colombia, los ingresos de actividades rurales no agrícolas adquieren una importancia alta (alrededor del 25%). En la mayoría de los países, los ingresos de esos hogares provienen de diversas fuentes en proporciones relativamente equilibradas. FAO-RLC y CEPAL, con base en encuestas de hogares.

³⁰ Las transferencias públicas tienen un papel creciente en el financiamiento de sus actividades, representando más del 35% del total de ingresos como México (37%), Chile (39%) y Costa Rica (45%).

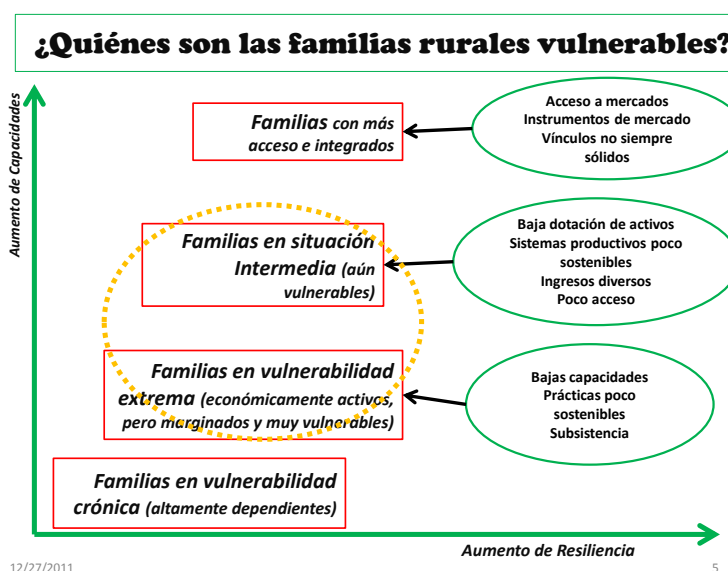
³¹ Soto, F.; Rodríguez; M. Falconi, C. (Eds.) (2007).

³² El término suele utilizarse de modo intercambiable con pequeña agricultura, agricultura campesina o agricultura por cuenta propia, es decir, agricultura a pequeña escala.

en este segmento, siendo fundamental su contribución al abastecimiento de alimentos, a la canasta básica de consumo interno y al empleo sectorial³³. Este es el caso de algunos productores vinculados a FECOPROD en Paraguay, COOPEUMO en Chile, de todos los productores atendidos en la provincia del Chimborazo de Ecuador y 80% de la población atendida por la extensión rural en Brasil. Este segmento puede subdividirse en dos grupos (Figura 3):

- Unidades familiares que cuentan con un determinado capital, aunque escaso o de bajo valor económico, y presentan un elevado nivel de autoconsumo, donde ocasionalmente algunos miembros de la familia venden su fuerza de trabajo como asalariados rurales. Aunque están cercanos a mercados y cuentan con ciertas capacidades, a menudo están atrapados en sistemas de producción insostenibles y sin alternativas, lo cual les impide vincularse de forma estable. Su umbral de riesgo tampoco les permite acumular activos -sociales, económicos y financieros-, exclusivamente a través de los instrumentos de mercado, por lo que requieren de una mayor intervención pública.
- Un segundo grupo, mantiene la condición de unidad familiar de subsistencia, y tienen una baja capacidad de resistir frente a condiciones adversas. Presentan déficits sociales y económicos y aunque tienen participación en la economía –formal o informal- y en los mercados, lo hacen con prácticas poco sostenibles. Este grupo es el que requiere de mayor intervención pública, de manera integrada y con políticas y acciones específicas y de largo plazo.

Figura 3. Quiénes son las familias rurales vulnerables



³³ Cubre al menos la mitad del empleo rural y alcanza en algunos casos como en Brasil, casi un 80%.

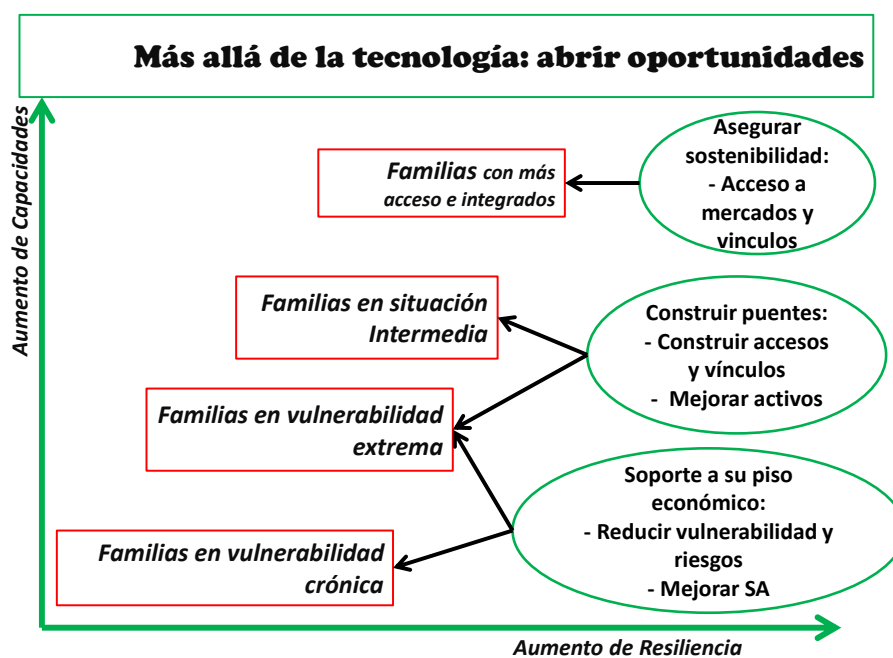
6.- Notas para una agenda regional de extensión rural desde un enfoque inclusivo y de desarrollo

50. A través de este capítulo se pretende aportar al objetivo central del estudio: “contribuir a una agenda de cambio entre actores de la extensión rural en América Latina, con enfoques y estrategias para la agricultura familiar y las familias vulnerables en el área rural”. Se proponen cinco temas de debate para la discusión, y que permiten profundizar sobre el rol de la extensión rural en el proceso de desarrollo rural inclusivo.

6.1. Más allá de la tecnología: abrir oportunidades a las familias vulnerables

51. La extensión rural con enfoque hacia los más vulnerables y la agricultura familiar tiene un rol fundamental para abrir oportunidades, contribuir a mejorar la seguridad y reducir la vulnerabilidad, y aumentar la voz y la representatividad de los más vulnerables. Para esto, debe actuar en un marco amplio, con instrumentos que vayan más allá de la transferencia de tecnología. Esto se hace a partir del reconocimiento que la pobreza es multidimensional y no homogénea y que es necesario usar diferentes enfoques y brindar atención diferenciada (Figura 4).

Figura 4. Más allá de la tecnología: abrir oportunidades



52. El segmento de pequeños y medianos productores con mejor acceso a mercados y a cadenas de valor y con actividades económicas de mayor dinamismo y vinculación, requieren de intervenciones públicas complementarias a los vínculos ya establecidos (infraestructura, financiamiento, conocimiento). Este segmento se desarrolla relativamente bien usando los instrumentos que el mercado les ofrece, por lo que para ellos la exten-

sión rural está más vinculada a la mejora de las actividades productivas, la consolidación de los vínculos con el mercado y cadenas de valor, el fortalecimiento de los sistemas de participación y gobierno, y la búsqueda de sostenibilidad para los procesos ya desarrollados. En el caso de Chile esta estrategia abordada en las políticas públicas permitió que este segmento se viera favorecido, no así los pequeños productores, para los cuales se ha debido implementar acciones diferenciadas.

53. Los grupos con un cierto nivel de desarrollo, pero con un umbral de riesgo que no les permite acumular activos, requieren de servicios de extensión rural para mejorar sus capacidades y generar aprendizaje de las experiencias útiles, con el fin de desarrollar su autogestión económica y social tanto en el campo productivo como en otras áreas de la economía. Requieren mejorar su acceso a los mercados, incrementar activos, mejorar su participación y consolidar su vinculación a grupos más desarrollados.

54. Pero el segmento mayoritario de hogares rurales, más vulnerables a los cambios de precios e inestabilidad de los mercados, requieren formas innovadoras de extensión que van más allá de la agricultura y que tiene que ver con un desarrollo rural inclusivo, que les permita hacer frente a los riesgos ambientales, económicos y sociales, a sus propias vulnerabilidades, y las restricciones del contexto. Por tanto, no solo requieren de servicios "tradicionales", ligados a la producción agropecuaria, sino de servicios para insertarse en los mercados y mejorar sus medios de vida. La extensión rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo reconoce y entiende esta diferenciación y ofrece términos diferenciados para su atención.

55. Con estrategias e inversiones públicas adecuadas, este segmento puede enfrentar factores externos, los riesgos y su débil conocimiento sobre el comportamiento de precios y mercados. Las principales demandas son la de mejorar la seguridad alimentaria y conocer las mejores estrategias para insertarse en el mercado, ya sea con el excedente de productos de las huertas o participando del mercado laboral. Un elemento central es tener voz, fortalecer su asociatividad y el sentido de autoestima. Los proyectos de desarrollo rural han incursionado en estas acciones aunque en muchos casos no han tenido continuidad, principalmente por falta de financiamiento. Iniciativas como la de Ecuador, ligadas al quehacer propio de las entidades públicas, asegura que estos servicios seguirán funcionando al terminar las intervenciones con recursos externos.

56. Hay otras familias rurales que ya no ven a la agricultura como su principal medio de vida. El empleo rural no agrícola ha ido cobrando más importancia sobre todo en las generaciones más jóvenes y las mujeres, interesados en desarrollar otras actividades fuera de la finca. Aquí la extensión rural puede contribuir a encontrar nuevas oportunidades o insertarse en los mercados de trabajo.

57. Para todos los casos, la extensión con enfoque pro-inclusión puede contribuir a:

- Conocer y hacer frente a las imperfecciones de los mercados, para poder entender y lidiar con los riesgos y las barreras de entrada a los mercados de productos agropecuarios, mejorar los estándares de calidad, uniformidad, volumen, oportunidad e inocuidad de los alimentos.
- Fortalecer o promover el funcionamiento de los mercados locales, acercando la información a las comunidades, estableciendo vínculos entre las comunidades y potenciales compradores de productos o proveedores de otros servicios. En el caso de Ecuador, en primera instancia esta tarea estuvo a cargo de los técnicos del Ministerio de Agricultura y la FAO, para pasarla después al liderazgo de la organización de los mismos productores de trigo.
- Tener acceso a cadenas de valor, con mecanismos para coordinar la inversión, producción y aprendizaje colectivo, reduciendo los costos de transacción asociados con la estructura de producción dispersa. En particular, la extensión puede tener un rol fundamental en la coordinación de acciones, ya sea provista por el Estado, por asociaciones de productores o por empresas privadas interesadas en liderar estas cadenas, tal como se observa en el caso de la cadena de valor de frutas en Paraguay en, con la participación de diversos actores.
- Mejorar el conocimiento de la oferta de productos y servicios, para que los productores tengan la capacidad de seleccionar lo que más les conviene. En el caso de sectores más vulnerables, esto permite la reducción de riesgos, mientras que en el caso de sectores más desarrollados, promueve la vinculación a cadenas o nuevos mercados.
- Fortalecer los roles que desempeñan las organizaciones para vincular a los más pobres y vulnerables a las oportunidades de mercado o cadenas de valor. Las organizaciones fortalecidas son un medio fenomenal para este acercamiento, a través de mecanismos colectivos de compra y venta de servicios y productos. Esto es particularmente importante en los casos analizados de las organizaciones en Paraguay y Chile, donde las débiles capacidades individuales se ven fortalecidas por medio de una colectividad fuerte.
- Promover y fortalecer los vínculos entre empresas grandes y pequeños productores en los casos donde haya potencial, o identificando nichos de productos especiales (orgánicos, mercados justos) en zonas más aisladas o de menor potencial. La extensión puede proveer los conocimientos para iniciar nuevos emprendimientos que inicialmente parecen más riesgosos. El financiamiento de estas iniciativas en muchos casos fue asumida de forma conjunta entre el Estado y los mismos agricultores, como es el caso de los proyectos financiados por el Programa Minas sin Hambre en Minas Gerais, Brasil; o las actividades financiadas por GTZ en la cadena de fruta en Paraguay.
- Visibilizar la relevancia de la participación de las mujeres y los jóvenes en la creación de oportunidades para las familias, considerando el rol esencial que tiene su inserción a mercados para asegurar su sobrevivencia.
- Por último, los agricultores temporales o quienes abandonaron la agricultura pueden recibir apoyo para mejorar su trabajo en otras áreas de la economía rural

(procesamiento, turismo rural, mercado del trabajo no agropecuario, servicios relacionados).

6.2. Una política clara y enfocada en las familias rurales más vulnerables

58. La extensión rural ha sido criticada por su falta de compromiso efectivo en la reducción de la pobreza, por ser muy vertical y por tener poca preocupación o conocimiento sobre factores como el género y la etnia. También se le ha criticado por estar más enfocada en lograr el desarrollo tecnológico o los resultados productivos que en otros aspectos. Y algo de razón tienen estas críticas. Durante muchos años el patrón de crecimiento agrícola impulsado por la política pública sectorial, ha estado principalmente enfocado a un limitado segmento de empresas y productores modernos, en pocos productos, y en algunas regiones de los países. Con algunas excepciones, fueron excluidos la mayoría de los productores de alimentos básicos³⁴, considerando a los más pobres como “inviabiles” en la agricultura, empujándolos a otro tipo de actividades. Muchos terminaron en los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

59. Ante la situación de los mercados y la crisis de los alimentos del 2008, un nuevo paradigma surgió en el escenario rural y después de muchos años de olvido se está revalorizando el papel de la agricultura familiar e incluyéndola en la agenda política. Varios países de la región tomaron medidas anticíclicas con estrategias dirigidas a la distribución masiva de insumos o paquetes crediticios cuya continuidad en muchos casos depende de financiamientos externos no siempre sostenibles. Se ha logrado contener los impactos negativos, pero faltan políticas e instrumentos adecuados y propuestas integrales e innovadoras en los sistemas de producción, para cambiar la forma de hacer extensión y adecuar los conocimientos y formas de llegada acorde a las demandas de las familias pobres rurales.

60. Es cada vez más necesario una nueva visión y política sobre extensión rural que vaya más allá de lo agropecuario, integrada e integradora de otros sectores, pragmática, realista y cercana al territorio, comprometida con las personas más vulnerables y con resultados. Para esto se requiere una nueva postura institucional pública y un nuevo profesionalismo, centrado en el respeto a los distintos sistemas económicos de las familias rurales, a la pluriactividad de las familias, las diferencias regionales y locales, y la diversidad social y cultural.

61. Se requiere una política de estado, integral, sistémica y participativa, que estimule la adopción de nuevos enfoques metodológicos participativos y de nuevos paradigmas tecnológicos, que promueva un abordaje multidisciplinario e interdisciplinario, basado en los conocimientos locales. Una política así establecida define una acción institucional integral, articula recursos humanos y financieros, acciones solidarias y comprometidas, respeta la

³⁴ FAO-BID 2007 Soto, F.; Rodríguez; M. Falconi, C. (Eds.) (2007).

pluralidad y diversidad social, económica, étnica y cultural, llevando a construir enfoques diversos.

62. No hay una "receta" eficaz o única para todos los países, que pueda servir como "modelo de extensión". Cada una de las experiencias aquí analizadas muestran que las acciones son igualmente válidas e igualmente importantes, donde las acciones requeridas dependen de cada caso y de cada experiencia vivida. Tampoco se pueden sacar lecciones que generalicen el aprendizaje, sin antes analizar el entorno y los procesos en los cuales ocurrió cada experiencia. Estrategias y programas diferenciados ha mostrado éxito en Brasil en la aplicación de su Política Nacional de Asistencia y Extensión Rural. De igual modo, en Paraguay y Ecuador se intenta aplicar una política pública de extensión rural diferenciada por estratos, donde sea claramente visible la atención a las familias más vulnerables. En Chile, la política pública ha privilegiado el comercio internacional donde claramente a los pequeños productores les es más difícil participar. Esto obliga a contar con instrumentos más adecuados y permanentes en el tiempo.

63. Las políticas y estrategias exitosas de extensión con enfoque inclusivo no necesariamente son replicables en todos los casos, ya que dependen de determinados contextos. En general queda claro que una política de extensión rural con enfoque para la inclusión y el desarrollo debe necesariamente responder a las siguientes cuestiones fundamentales:

- a) Tomar en cuenta la diversidad de las familias rurales, con una visión global de las demandas que van más allá de la agricultura y la tecnología, y que tienen que ver necesariamente con mejorar sus ingresos y medios de vida. Las distintas tipologías de pobreza rural requieren una visión más integradora y amplia, que tome en cuenta aspectos poco atendidos como el bienestar, la asociatividad y la voz y representación de los pobres.
- b) Considerar cada estrategia de vida, tomando en cuenta que sus prioridades pueden estar en mejorar su seguridad alimentaria y reducir sus riesgos económicos, sociales y ambientales (en los segmentos más pobres); mejorar sus vínculos con el mercado reduciendo las incertidumbres (en los segmentos menos pobres); y generar activos y ampliar sus espacios de gobernanza y representación (en todos los segmentos).
- c) Dar relevancia al mejoramiento de la seguridad alimentaria como elemento central de la política. El autoconsumo ha sido visto como un elemento poco relevante o peor aún, que no requiere de atención o mejoras productivas. Pero la seguridad alimentaria es clave para asegurar la sobrevivencia de las familias, y es el primer paso para alcanzar otros niveles en el desarrollo. Al reconocer esto en la política pública de Brasil se ha abierto la posibilidad de aplicar otros instrumentos y nuevas estrategias para complementar a la extensión, tales como los programas de compras públicas y la alimentación escolar ligados a la producción de la agricultura familiar.
- d) Experiencias como el caso de la cadena de valor de frutas en Paraguay sugieren que

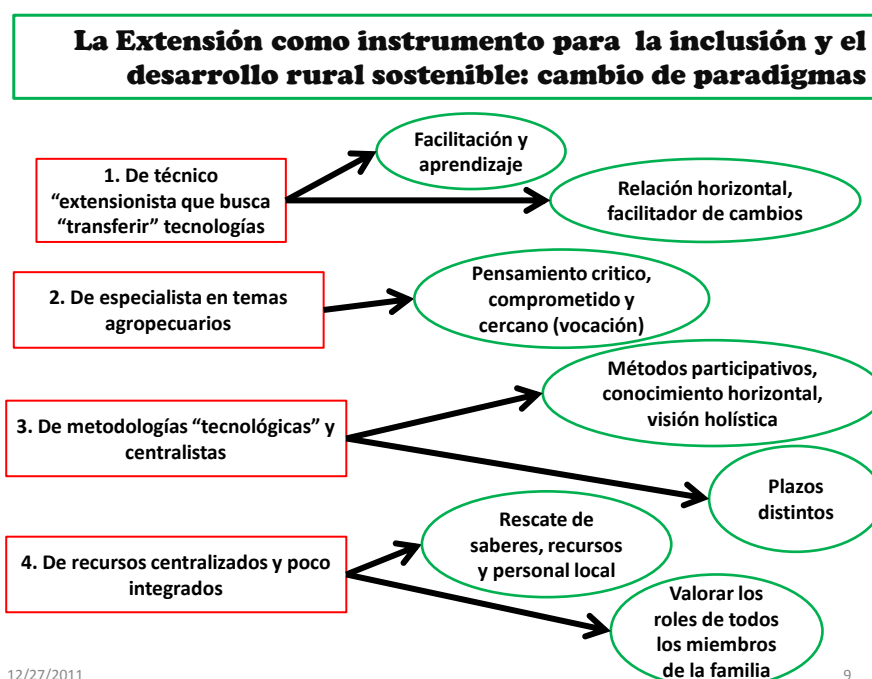
el riesgo y la incertidumbre son los dos principales obstáculos para que los agricultores familiares se integren adecuadamente a los mercados o a cadenas de valor. La reducción de riesgo a través de la extensión rural con este enfoque apunta a proveerles de redes sociales y fortalecer sus organizaciones, transferir tecnologías para un mejor uso de suelos en áreas deprimidas o con productividad reducida, o hacer frente a fenómenos naturales o desastres; e intervenciones temporales en situaciones de emergencia, con acciones que no impacten negativamente los procesos de desarrollo y contribuyan a mejorar su situación en el largo plazo.

- e) Pero no todos los productores pueden integrarse exitosamente a mercados, la gran mayoría de los pobres rurales no lo logran y muchos de los que lo hacen, están en condiciones frágiles o no sostenibles. La extensión con un enfoque inclusivo debe contribuir a definir cómo y hasta dónde los pobres rurales están accediendo a estos mercados y a determinar cuáles son las barreras que enfrentan, qué ajustes deben hacerse y qué acciones es necesario emprender para:
- Entender y lidiar con las barreras de entrada a mercados de productos agropecuarios, mejorar los estándares de calidad, uniformidad y volumen de sus productos.
 - Conocer las leyes, instrumentos o políticas orientadas a la agricultura familiar y los vínculos a mercados y saber cómo aprovechar estas oportunidades.
 - Aprovechar y tener acceso a los sistemas de extensión que facilitan la inserción de la pequeña agricultura en mercados dinámicos.
 - Tener acceso a fondos financieros en condiciones adecuadas.
- f) Promover acceso a mercados de trabajo y nuevas actividades. Cuando es claro que muchos de los pobres rurales no tendrán posibilidades en la agricultura o actividades relacionadas, o cuando las familias consideran que sus opciones de desarrollo no están en la agricultura, la extensión pro-inclusión debe tener la capacidad de identificar nuevas oportunidades y apoyarles para entrar a estos mercados que requieren otras capacidades, incluyendo la migración y nuevas opciones en actividades no tradicionales ligadas a la agricultura.
- g) Una política de extensión con enfoque pro-inclusión debe considerar claramente las dimensiones de género implicadas. Dado que los temas de extensión y de género son particulares de cada lugar, se deben hacer propuestas específicas en el diseño de políticas y estrategias con la participación de las mujeres en todos los niveles, incluyendo datos de referencia para su seguimiento.

6.3. La extensión con enfoque pro-inclusión es un instrumento fundamental para lograr el desarrollo rural inclusivo

64. El enfoque pro-inclusión de la extensión exige un cambio en la forma y contenido de compartir conocimientos. Se busca pasar de “transferir” tecnologías o paquetes tecnológicos a un esquema de facilitación, a través del uso de prácticas y metodologías participativas que promueven el desarrollo rural sustentable y la autonomía de las comunidades rurales y las organizaciones. Se hace necesario superar el paradigma tradicional usado de la relación extensionista-agricultor y establecer una relación más horizontal donde el técnico es un facilitador en los procesos de cambio (Figura 5).

Figura 5. La extensión como instrumento para la inclusión y el desarrollo rural sostenible: cambio de paradigmas



65. Los “extensionistas” son los principales sujetos en este cambio de enfoque, asumiendo una nueva visión y forma de hacer las cosas. Este es el caso del Ministerio de Agricultura en Ecuador con la transformación de los técnicos en agentes facilitadores, y del MDA en Brasil asegurando que los agentes de ATER hayan incorporado los nuevos conceptos y formas de ver lo rural y, en particular, la pobreza rural. Este es el esquema usado por miles de organizaciones rurales, como FECOPROD en Paraguay o COOPEUMO en Chile, para cumplir con su misión de desarrollo equitativo para todos sus asociados.

66. Por esto es importante tomar como punto de partida un proceso de formación o adecuación de extensionistas y asesores técnicos. Se requiere mejorar su conocimiento sobre la pobreza rural y los retos que ésta supone y sobre el crecimiento de las personas y

las organizaciones sociales, Esto implica la necesidad de adaptación de las metodologías con la participación de los actores rurales así como también el fortalecimiento de sus propias capacidades como extensionistas para promover procesos de emprendimiento individual y colectivos. Los agentes de extensión así formados, desempeñan un papel educativo y formativo, actúan como animadores y facilitadores de procesos de desarrollo, promueven la equidad y la participación y el rescate de valores locales y ancestrales. Se trata de poner a disposición de las familias rurales, un conjunto de conocimientos técnicos, económicos y sociales, adecuados a sus necesidades, espacios y contextos. No sólo es importante lograr un incremento sostenible de la producción, o una buena gestión de la comercialización y negociación de precios, también es importante que las familias conozcan, sean formados y se apropien de las mejores prácticas para alcanzar sus metas, haciéndose cargo de su propia gestión.

67. La promoción de estos procesos de cambio exige instrumentos, metodologías y conocimientos nuevos. Obliga a pensar en la transformación educativa de quienes acuden a entregar asistencia a las comunidades rurales, a fomentar un nuevo pensamiento crítico, comprometido y más cercano a la población rural, y a tener los conocimientos que permita ligarlos a mercados y a la economía y no solo en función de las tecnologías agrícolas. Tanto en los casos de Brasil como en Ecuador se hacen esfuerzos por ajustar los currículos académicos para mejorar la formación de los técnicos. Es necesario contar con habilidades y conocimientos de temas sobre los que no se ha recibido entrenamiento previo, y que son relevantes para apoyar los procesos de transformación de los sistemas productivos y la gerencia de los negocios rurales, así como la gestión de otros servicios.

68. El uso de metodologías participativas que involucren a los usuarios y el rescate de los saberes populares son esenciales para la formación de personas que toman sus propias decisiones. Si bien son procesos largos, es vital que se pueda privilegiar y estimular el uso de los recursos locales y de material e información propia de las comunidades, y rescatar e integrar el conocimiento de los agricultores familiares. Contrario a la práctica tradicional, este enfoque parte del conocimiento local, en una visión holística, privilegiando la búsqueda de la equidad y la inclusión social junto a la adopción de las bases tecnológicas que mejoran los procesos productivos y económicos.

69. Con este enfoque se busca apoyar las transferencias de activos a los más pobres y su utilización adecuada, y los esfuerzos de organización de las familias para lograr ventajas de trabajar organizadamente, así como aplicar esquemas de trabajo que maximicen la participación de los recursos locales, en especial de los jóvenes. La integración de promotores rurales es clave para establecer compromisos de más largo plazo y avanzar más rápidamente en la cobertura y la calidad de los servicios con modelos de comunicación horizontal. Al mismo tiempo permite tener una mayor cercanía y apreciación del territorio y una mayor cobertura de atención, desarrollando las habilidades y destrezas de las poblaciones atendidas.

70. Las necesidades específicas de las agricultoras o las mujeres en general pueden ser ignoradas por la extensión más tradicional. Con este enfoque se toman en cuenta los roles de los miembros de las familias. Las mujeres disponen de menos movilidad, tienen limitaciones de tiempo y enfrentan obstáculos sociales y culturales para su mejor integración. La extensión más sensible a la perspectiva de género les alienta a participar en distintas iniciativas y les ayuda a tener mejor acceso a las oportunidades. Su participación en los sistemas de agricultor a agricultor son altamente positivos.

6.4. La asociatividad: para la inclusión económica y social en el sector rural

71. La diversidad de organizaciones rurales adquiere cada vez más importancia ya que a través de ellas las familias pobres se vinculan a bienes, servicios y mercados y tienen influencia y representación. Las asociaciones entre los pobres es fundamental para mejorar sus medios de vida, les ayuda a fortalecer la unidad, la confianza y la cohesión social, y para desarrollar iniciativas más complejas con resultados "duros" que le dan un sentido de pertenencia social y económica. Esta aseveración se observa en los casos analizados: la fuerza para sobrevivir en el peor escenario como en el caso de COOPEUMO en Chile, o la capacidad para lograr insertarse en mercados más complejos como el caso de FECOPROD en Paraguay o las asociaciones de productores de trigo en Ecuador, alcanzando espacios para negociación que antes le estaban cerrados, son claros ejemplos de estas capacidades (Figura 6).

Figura 6. La asociatividad para asegurar la inclusión económica y social en el sector rural



72. Las organizaciones se integran a los mercados cada vez más, y se acercan a los consumidores con productos de mejor calidad. Son excelentes espacios para desarrollar plataformas de atención con servicios a sus asociados (información, tecnología, mercados),

reducir costos de transacción, crear economías de escala y mejorar la competitividad. Son un excelente medio para poner en ejecución las políticas y estrategias de la extensión pro-inclusión dada su cercanía y conocimiento de las familias más pobres.

73. Algunos factores que determinan el éxito en el desarrollo de las organizaciones están relacionados con el contexto global, el desarrollo de los mercados y economías de los países, las políticas y programas implementados por el gobierno y actores formadores de políticas, y el apoyo de los donantes. Las organizaciones analizadas aquí muestran que es posible establecer alianzas y acuerdos con agentes económicos (entidades comerciales, redes de información, organizaciones de segundo grado), como en el caso de Paraguay y Brasil; recibir subsidios y destinarlos a la formación de su capital social y humano, como en el caso de COOPEUMO; establecer un proceso asociativo con liderazgo legitimado, relaciones de confianza y compromisos, como en el caso de la cadena de frutas de Paraguay; e identificar sus potencialidades y sobre ellas desarrollar sus estrategias de trabajo, como las asociaciones de trigo en Ecuador.

74. Estas experiencias han demostrado que es posible con la tecnología adecuada, responder las altas exigencias de calidad de productos e inocuidad de alimentos, reducir los altos costos de transacción dados por su ubicación, infraestructura y baja escala de emprendimientos; mejorar la baja productividad; fortalecerse empresarialmente para conducir la gestión de su negocio o iniciativas económicas; ofrecer servicios de asesoría técnica y empresarial adecuados a sus necesidades específicas y exigencias de competitividad; y mejorar el nivel de reconocimiento como representantes válidos ante instancias de gobierno u otras entidades.

75. La extensión pro-inclusión puede contribuir a que las organizaciones tengan mejores herramientas para vincular a los más pobres, ayudarles a reducir sus niveles de vulnerabilidad y riesgos, volverlos más eficientes y menos dependientes de la ayuda externa o más fuertes ante los cambios en el entorno. Con estas herramientas podrán atender mejor las demandas y expectativas de sus miembros. Las capacidades a fortalecer son de tipo estratégico (planes de largo plazo, visión, misión, estrategia, crecimiento), de tipo técnico-económico (gestión y gerencia del negocio, cambios tecnológicos, gestión ambiental, planes operativos, toma de decisiones), y de tipo social (participación, vinculación a sus comunidades, gestión de infraestructura y servicios básicos).

6.5. La necesidad de un nuevo marco institucional y el rol del Estado

76. Durante muchos años, se ha debatido si el Estado debe retirarse de los servicios públicos de extensión, que son obsoletos, anticuados y que ese rol debe traspasarse al sector privado. Con este discurso los sistemas públicos de extensión en la región fueron desmantelados, abandonados y miles de familias que dependían de su asistencia fueron dejados de lado por las políticas públicas. En contraposición, otros apuntan a que los servicios de extensión para los más vulnerables deben quedar en manos del estado y que

esto es un servicio no transferible a la actividad privada, por sus altos costos y pocos resultados (Figura 7).

Figura 7. La necesidad de un nuevo marco institucional



77. Debido a los cambios institucionales y políticos y al crecimiento económico, han surgido nuevos actores sociales y económicos replanteando el rol del Estado. Tal y como subraya la FAO (2010) y la CEPAL (2011)³⁵, a partir del análisis del rol estatal en la crisis del 2008, se hace más clara la necesidad de su participación en áreas estratégicas que permita a las familias pobres desarrollar mejores capacidades para amortiguar la crisis alimentaria y la volatilidad de los precios de los alimentos.

78. El rol del Estado es esencial para acercar la extensión rural a las familias vulnerables, y para definir políticas e instrumentos para la aplicación del enfoque pro-inclusión de la extensión en el marco de los esfuerzos para impulsar el crecimiento económico inclusivo y reducción de la pobreza rural. El papel del Estado es clave para el fomento de la producción y abastecimiento de alimentos, financiamiento de la agricultura, suscripción de acuerdos comerciales, facilitación y creación de incentivos para la formación de las cadenas de valor, promoción de la competitividad de la pequeña producción agrícola, promoción e incentivos para participación de otros sectores y actores y apoyo financiero de las actividades y servicios de extensión que otros no financiarán.

³⁵ CEPAL, Octubre 2011: Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo.

79. Es esencial tomar en cuenta la realidad de cada país y sus capacidades humanas y financieras para hacer frente a estos retos. Algunas de las funciones propias del Estado y que en algunos países han venido poniendo en práctica son:

- a) Establecer regulaciones para que el mercado funcione, verificar su cumplimiento al servicio de los ciudadanos, y mantenerlos informados sobre su funcionamiento. Debe también cuidar el comportamiento del mercado, identificando fallas e imperfecciones que muchas veces deben ser atendidas para que no limiten la participación de los más vulnerables.
- b) Lograr que los agricultores familiares tengan las capacidades productivas y organizativas necesarias para cumplir con los requisitos de mercados cada vez más exigentes. Construir acuerdos de largo plazo para que los nuevos actores sociales participen en condiciones ventajosas y no sean excluidos, incluyendo el otorgamiento de incentivos a actores privados que permitan ampliar las oportunidades de acceso a los más pobres.
- c) Establecer los bienes públicos que deben ser garantizados a la población, y definir cuanto debe invertirse en ellos, entre los cuales están la extensión rural y la transferencia de activos a los más vulnerables para el desarrollo de sus capacidades. La democracia consiste en que los ciudadanos y no el mercado decidan cuáles son los bienes públicos que se deben garantizar a toda la población y cuánto se debe invertir en ellos.
- d) Fortalecer las capacidades de las organizaciones de productores para que establezcan relaciones, contribuyan a reducir costos de transacción y mejoren los espacios de negociación, de gestión y representatividad de los agricultores familiares y los pobres rurales.
- e) Financiar directamente a quienes no tienen posibilidades de obtener los servicios de otro modo. Esto no significa necesariamente que el estado mismo provea los servicios, sino que se pueden encontrar mecanismos distintos, innovadores, como se muestra en las experiencias aquí incluidas.

80. Los recursos públicos para aplicar una política de extensión con enfoque pro-inclusión benefician a los productores de los alimentos esenciales de la gran mayoría de la población así como a quienes carecen de mínimas condiciones para generar sus medios de vida. Por ellos el Estado debe velar por su priorización y asegurar la eficiencia en las contrataciones de los servicios y la adecuación de procesos de aprendizaje y conocimiento, acorde a las prioridades y necesidades de las familias. Y en algunos casos, deberá proveer directamente estos servicios.

81. *La descentralización de la extensión* es clave y es pertinente involucrar a las entidades y organizaciones relacionadas y comprometidas que muestran resultados exitosos en

la promoción del desarrollo rural sostenible, cercanos a los territorios donde se desarrollan las actividades. En particular es de especial relevancia otorgar autoridad a las entidades públicas locales o regionales a fin de que asuman la coordinación y eventualmente la ejecución de acciones, principalmente por el conocimiento directo de las familias rurales en sus territorios. Las acciones de planificación, seguimiento, asignación de recursos a las familias, entre otras, han sido delegadas a estas instancias, como se ve en los casos de Brasil, Chile y Ecuador.

82. Existe en varios países el planteamiento de la necesidad de usar fondos públicos para financiar la extensión a los más vulnerables. Esta prioridad parte del hecho que ellos son quienes producen una buena parte de los alimentos de los países, así como también por encontrarse en áreas desfavorecidas y de alto riesgo ambiental o por haber sido excluidos del desarrollo. Desde el Estado se pueden definir esquemas de provisión y financiamiento de los servicios con claridad en la definición de prioridades, sin que ello signifique que el Estado deba ejecutar las acciones. Estas dependerán de si son grupos con pocas posibilidades de acceso, familias con posibilidades de financiar una parte de sus iniciativas productivas, o bien que puedan ser financiados en conjunto con iniciativas privadas en el marco de cadenas de valor o esquemas de redes. El financiamiento público no sólo debe ser dirigido a alcanzar metas productivas o económicas, sino que muchas veces será necesario el financiamiento de bienes y servicios públicos básicos, que contribuyan a mejorar los espacios donde los pobres rurales viven o realizan sus actividades.

83. Muchos esquemas de extensión con enfoque pro-inclusión han sido exitosos porque están basados en múltiples aportes y esfuerzos, como se ha visto en las experiencias analizadas. La extensión rural es sólo uno más de estos esfuerzos y no siempre es considerado como el más importante. Esto hace que sea esencial pensar en arreglos institucionales distintos, por ejemplo a través de redes y alianzas, con incentivos dados por inversiones o servicios, de forma integral y complementaria, que desarrollan condiciones y ambiente más propicio para la innovación tecnológica y el desarrollo rural. Esto es cierto tanto para modalidades de atención pública, como para quienes cofinancian sus servicios o lo hacen de forma privada.

84. Es importante considerar distintos espacios de discusión y acción, que sean activos y diversos, en el nivel local y nacional, involucrando a los agricultores, la sociedad civil, el sector privado y entidades de gobierno. Es importante promover relaciones y asumir corresponsabilidades entre distintos actores involucrados, reconocer que cada uno puede aportar de forma distinta, y fortalecer redes de cooperación interinstitucional. En estos espacios de concertación y acción es importante establecer acuerdos sobre: los objetivos y las políticas sobre la extensión con enfoque pro-inclusión, definir qué significa y hasta dónde llega; los instrumentos y estrategias con los cuales se puede trabajar; el conocimiento e intercambio de experiencias; el análisis de procesos de identificación e incorporación de las familias más vulnerables y la eficiencia de cómo se realiza; los métodos de

asignación de recursos de acuerdo al tipo de segmento poblacional y sus características; y el proceso de aprendizaje y formación de los actores vinculados a este enfoque.

85. Las iniciativas apoyadas por la cooperación internacional se han impulsado con una diversidad de enfoques, desde el fortalecimiento de las capacidades de los pobres, hasta el desarrollo de mercados. En todo caso, es claro que los recursos y propuestas de las agencias de cooperación son decisivos y pueden contribuir a la precisión de las políticas públicas para la extensión pro-inclusión; a compartir visiones y experiencias y lecciones aprendidas; a fortalecer las organizaciones rurales que benefician a pobres rurales; a financiar acciones que no cuentan con recursos, asegurando su continuidad en el tiempo; a replicar experiencias exitosas o financiar iniciativas con este enfoque, que puedan evolucionar a programas nacionales de mayor impacto; a fomentar la descentralización de las acciones; y coordinar sus propias acciones en los países.



BIBLIOGRAFÍA

- ASDI (2003). Making markets work for the poor. Estocolmo.
- Báez, L. (2008). Desarrollo rural a través de vínculos entre servicios financieros y no financieros. Experiencias en Centroamérica. Documento de Sistematización No. 26. RUTA.
- Banco Mundial (2004). World Development Report. Making services work for poor people. Oxford University Press.
- Blewett, T., Keim, A., Leser, J., Jones, L. (2008) Cooperative extension. Defining a transformational education model for the engaged university. University of Wisconsin
- CEPAL (2009). Informe Económico y Social. CEPAL (2009). Balance Preliminar de las economías de América Latina y El Caribe.
- CEPAL (2010). Informe Económico y Social.
- CEPAL (2010). Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe.
- CEPAL (2011). Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. www.eclac.cl
- Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001). Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention www.sedonors.org
- Da Silva J.G., Gómez, S., Castañeda, R. (2009). Boom agrícola y persistencia de la pobreza.
- DFID (2004). Making business services markets work for the poor in rural areas. www.markets4poor.org
- FAO (2006). Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. FAO-RLC.
- FAO (2006). Alianzas productivas en agrocadenas. Experiencias de la FAO en América Latina. FAO-RLC.
- FAO-RLC (2010). Seguridad alimentaria y nutricional: El derecho humano a la alimentación. 31a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.
- FAO (2010). Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuarios en el mundo. Roma.
- FAO (2010). Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma.
- FAO (2010). Como movilizar el potencial de la extensión agraria y rural. Roma.
- FAO-RLC (2010). Una agenda de políticas para la agricultura familiar.
- FAO (2001). Agricultural and rural extension. Roma.
- FAO-RLC (2011). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Borrador.
- FAO (2011). Ahorrar para crecer. Guía para los responsables de las políticas de intensificación de la producción agrícola en pequeña escala. Roma.

- Farrington, J., Christoplos, I., Kidd, A., Beckman, M., Cromwell, E. (2002). Creating a policy environment for pro-poor agricultural extension: The who? What? And how? ODI.
- FECOPROD y CCS (2007). Sistematización de los Proyectos de Apoyo al Desarrollo de Organizaciones de Productores Agrarios. Informe Final. Diciembre, 2007. www.fecoprod.com.py
- FIDA (2004). Diez claves de éxito para el desarrollo rural. Proyecto MARENASS y Proyecto Corredor. Perú.
- FIDA (2004). Learning notes on rural technical support services and rural finance. Roma.
- Fundación Chile (2007). Articulación pequeña agricultura y agroindustria. Santiago de Chile.
- Gobierno De Minas (2010). Relatório de Execução. Belo Horizonte. Programa Minas Sem Fome. www.emater.mg.gov.br
- GTZ (2009). Extension and research approaches for rural development.
- IICA (2010). Extensión rural para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- Masi, F. (2010). Encadenados al Comercio. ¿Liberados de la Pobreza? El Caso de los Pequeños Productores Frutícolas de Caazapá – Paraguay. CADEP. www.cadep.org.py
- Ministerio de Agricultura de Chile (2006). Incorporación de la agricultura campesina a los procesos de exportación. Santiago de Chile.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário de Brasil (2004). Política nacional de assistência técnica e extensão rural. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília. <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário de Brasil (2010). Fundamentos teóricos, orientações, e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de ATER. Brasília.
- Muñoz, M., H. Santoyo y otros (2003). Servicios para el desarrollo rural, aprendiendo de lo que ya funciona. México.
- Neuchâtel Group (2002). Common framework on financing agricultural and rural extension.
- Neuchâtel Group (2003). Common framework for supporting pro-poor extension.
- Neuchâtel Group (2008). Common framework on market-oriented agricultural advisory services.
- OIT (2000). Buenas prácticas emergentes en los servicios de desarrollo empresarial. Documento general del Primer Seminario anual. Turín. <http://www.ilo.org/dyn/empent>
- Ortega, H. (2011). Reflexiones en torno a la Experiencia de la Cooperativa Campesina de Peumo, VI Región FAO-RLC. Agosto, 2011

PNUD (2005). El impulso del empresariado. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas. Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo. 2005. www.undp.org/cpsd/documents

Presidencia de la Republica de Brasil (2011). Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil. Agosto, 2011.

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2010). Experiencias innovadoras de extensión rural en América Latina. Reunión Latinoamericana sobre servicios de asesoría rural. Santiago, Nov., 2010.

Samaniego, J. (2011). Producción, Consumo y Comercialización del cultivo de trigo en el cantón Alausí, Provincia de Chimborazo, Ecuador. FAO.

World Bank (2010). Strengthening agricultural extension and advisory systems.

