



INSTITUCIONALIDAD DE LA EXTENSIÓN RURAL Y LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Esta nota de política¹, junto a otros temas de Extensión Rural, es una propuesta de RELASER para promover el diálogo y las políticas relacionadas en América Latina y el Caribe, y contribuir a un desarrollo rural incluyente. Es síntesis de los documentos “La Extensión Rural como parte de un sistema de innovación” y “Buenas Prácticas en el manejo de Extensión en América Central”².

- **Fortalecimiento de la institucionalidad en Extensión Rural.** La crisis por el alza de los precios de los alimentos ha revalorizado la importancia de la agricultura y de la Extensión Rural. Fortalecer su institucionalidad es vital, especialmente en políticas y normativas, asignación de recursos públicos y reforzamiento de la vinculación público-privada. La Extensión Rural debe operar en un marco institucional con una gestión sólida, para desarrollar conocimientos y nuevas tecnologías, mejorando las capacidades de productores y sus organizaciones, y las de los extensionistas.
- **Las innovaciones institucionales para la extensión se deben considerar en todos los niveles.** La innovación tecnológica debe ubicarse en cadenas y territorios, focalizar integral y efectivamente los procesos de investigación, transferencia de tecnología y servicios de Extensión Rural. Es cada vez más necesario ampliar la función tradicional de la Extensión Rural, pasando de solo brindar conocimientos y tecnologías en producción, a atender las demandas generadas por una nueva ruralidad. Estos retos exigen innovaciones institucionales y nuevas competencias.
- **Desarrollar vínculos y esfuerzos conjuntos, y fortalecer el rol del sector público, es parte de los nuevos esquemas institucionales que hará que la Extensión Rural opere más adecuadamente.** El sector público sigue manteniendo su importancia para impulsar cambios tecnológicos, en especial de la agricultura familiar, definición de normas e instrumentos de política económica y promoción de alianzas que resulten en bienes de naturaleza semi-pública y privada. La organización de clústeres de servicios agropecuarios en el ámbito rural, para complementar los esfuerzos de extensión y lograr un mejor impacto de la misma, es fundamental, y forma parte de este nuevo esquema institucional.

(1) Esta nota de política fue elaborada por la Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural (RELASER). Su actualización la realizó Linda Báez, MBA, consultora independiente, con experiencia en proyectos de desarrollo rural; servicios de asesoría técnica y financieros; desarrollo organizativo y empresarial de organizaciones rurales. Es autora y coautora de varios estudios relacionados con los temas de su experiencia (linbaez@gmail.com). La primera versión la desarrolló Enrique Alarcón, Ph.D. consultor independiente y ex Director del Área de Tecnología e Innovación del IICA y Julio Catullo, Ph.D. Secretario Ejecutivo de PROCISUR y Especialista en Innovación del IICA, en la Región Sur.

(2) Los documentos se elaboraron en base al análisis de experiencias de los países. El documento “Buenas Prácticas en el Manejo de la Extensión en América Central” fue desarrollado por la Oficina de Investigación y Extensión de FAO: (www.fao.org/oek/research-and-extension-systems); y el documento “Institucionalidad de la Extensión Rural y relaciones público-privadas en América Latina”, de Enrique Alarcón y Julio Catullo, para Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, con el auspicio de la Fundación Ford: (www.relaser.org).



- **No hay un modelo único de institucionalidad para la extensión, depende de cada país y su contexto.** Lo más relevante es considerar los actores y roles, el financiamiento y desarrollo de la tecnología, aprobación y aplicación de normativas, los instrumentos de política económica para promover el sector privado y la organización de los productores agropecuarios con actividades vinculadas a la tecnología. La descentralización es esencial para que los actores locales asuman sus responsabilidades y participen de manera más activa y eficiente en la configuración de sus servicios, rescatando sus saberes locales.
- **La inclusión de políticas e instrumentos para institucionalizar el seguimiento y la evaluación de impacto en la Extensión Rural, debe ser multidimensional.** Compartir experiencias mediante la cooperación recíproca, para fortalecer los servicios de extensión, debe formar parte de las políticas nacionales y regionales, para mejorar los vínculos internacionales y movilizar recursos de organizaciones internacionales de cooperación técnica y financiera.

Hacia una nueva institucionalidad que refuerce la Extensión Rural

La agricultura tiene retos importantes que enfrentar, principalmente asociados a la mejora de la disponibilidad y diversidad de alimentos, incremento de la productividad y el desarrollo de sistemas productivos basados en mejores patrones tecnológicos. Pero los desafíos de la agricultura y el medio rural no son solo productivos. La extensión en su función tradicional de llevar conocimientos de la investigación al campo debe ampliar sus propuestas en materia de manejo ambiental, gestión de empresa, formas asociativas, inserción de la agricultura familiar, valor agregado a la producción primaria y en mejorar la introducción de los productores y sus productos a mercados.

Se están generando cambios importantes, agregando o revalorizando nuevos aspectos o roles de la institucionalidad existente. Esto implica contar con un marco institucional amplio, que permita desarrollar consensos entre distintas visiones, políticas y mecanismos; replanteándose el papel del Estado, los actores privados y la participación de productores

y sus organizaciones. América Latina ha enfrentado diversas transformaciones en su institucionalidad, dando como resultado diversos e innovadores sistemas de extensión, que cuando funcionan en un marco institucional sólido y armónico, tienen mejores condiciones para ser una herramienta para el desarrollo.

Reposicionar y fortalecer la Extensión Rural ha vuelto a ser un reto para las autoridades de la región ³, lo que exige una nueva institucionalidad y desarrollo de mejores capacidades humanas. En Centroamérica, países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala, han incluido nuevas políticas y mecanismos para hacer frente a estos retos, en particular, para incrementar la participación de organizaciones de productores en la provisión de los servicios y el rescate de los conocimientos locales. En Argentina y Costa Rica tienen décadas de colaboración cercana entre la investigación y la extensión. En México y Brasil han generado distintos modelos de Extensión Rural. Todas las opciones deben verse sustentadas en una clara voluntad política y compromiso de los países, expresada en planes y programas de desarrollo, que trascienda periodos gubernamentales de corto plazo.

(3) Los Ministros de Agricultura de 34 de las Américas, en su encuentro ministerial de octubre de 2011 en Costa Rica, lanzaron una declaración para impulsar la innovación agrícola y se comprometieron a promover la inversión para generar nuevos conocimientos y fortalecer los sistemas de extensión.



La región ha sido un laboratorio de experiencias en modelos y programas de Extensión Rural, moldeados en diversos esquemas y marcos institucionales, que han definido los actuales sistemas de extensión en los países de la región. Algunas de las experiencias analizadas ⁴ son:

- **Argentina:** La experiencia del INTA en la construcción de la institucionalidad
- **Costa Rica:** Cooperativa de productores las Brisas y su gestión del agua
- **Costa Rica:** Agro cadena de carne bovina de la región Chorotega
- **El Salvador:** Seguridad Alimentaria y nutrición para la incidencia en políticas públicas. Extensión Rural para la incidencia
- **Guatemala:** Planificación del manejo de microcuencas vinculada a Extensión Rural
- **Honduras:** Desarrollo Rural con enfoque territorial: organización y gestión para mejorar las capacidades de las familias atendidas con servicios de extensión
- **México:** Reseña del extensionismo y políticas para extensión
- **Nicaragua:** Prácticas para la adaptación y mitigación del cambio climático
- **Panamá:** Formación de especialistas en ER
- **Perú:** Fomento de los mercados de servicios de innovación: la experiencia de INCAGRO

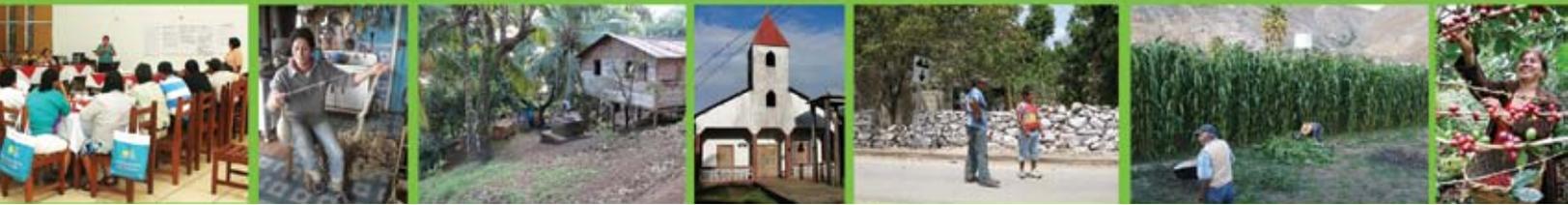
De las experiencias analizadas se refuerza principalmente la urgente necesidad de mejorar el diseño de políticas relacionadas con la extensión y el desarrollo de una nueva institucionalidad para hacerse cargo de los desafíos la agricultura. Ejemplos de esto se reflejan

en experiencias de Guatemala, con el rediseño del sistema de manejo de microcuencas, y El Salvador, donde las buenas prácticas de la seguridad alimentaria se transformaron en políticas públicas. Para que la Extensión Rural opere adecuadamente, los nuevos esquemas institucionales deben propiciar un ambiente adecuado para promover vínculos y trabajos conjuntos entre el sector público y privado. Así, la adopción del modelo de la innovación tecnológica se puede dar en territorios y cadenas, como enseña el caso del INTA en Argentina, o a través de la organización y gestión de los servicios para facilitar la articulación de la investigación y la extensión, como en Honduras. El ejemplo de Costa Rica, con la cadena de carne bovina en la región Chorotega, muestra logros en los vínculos público-privado.

La formación de clústeres de servicios agropecuarios complementa los esfuerzos de extensión y logra un mejor impacto. El caso de Honduras, con la experiencia en la región occidental, mostró que la organización con enfoque territorial, logra el propósito de mejorar las capacidades de las familias; en México se logró con modelos de diversos servicios privados, financiado con fondos públicos, logrando una alta participación de los productores y sus organizaciones en la selección y pago de los servicios.

La organización de sistemas nacionales de extensión sigue siendo una necesidad en todos los países, y las experiencias muestran que ha habido diferencias importantes para lograr su concreción. En México con su amplio aterrizaje local, ha logrado avanzar en algunos de los estados. En Centroamérica, las experiencias de Nicaragua y El Salvador muestran que se requieren grandes esfuerzos para desarrollar iniciativas de mitigación del cambio climático o de incidencia en políticas públicas sobre seguridad alimentaria, respectivamente. En particular, lograr la participación activa, y especialmente el empoderamiento de los

(4) Esta nota de política hace referencia a diversas modalidades de extensión, desde la perspectiva institucional, en diez experiencias analizadas en México, Perú y Argentina y Centroamérica. Para conocer en detalle de los casos ver "Buenas Prácticas en el Manejo de la Extensión en América Central" elaborado por la Oficina de Investigación y Extensión de FAO, en www.fao.org/oek/research-and-extension-systems; e "Institucionalidad de la Extensión Rural y relaciones público-privadas en América Latina", de E. Alarcón y J. Catullo, para Rimisp, en www.relaser.org.



productores, es una tarea que exige dedicación y compromiso político, como en la experiencia de Perú con INCAGRO ⁵.

En todos los países existen brechas en la formación de los extensionistas y la experiencia de Panamá evidencia que dicha capacitación no funcionará si no se vincula a un proceso de fortalecimiento institucional y no se asegura la debida inserción en programas existentes. En otros casos los programas de formación no son suficientemente sólidos y los centros de capacitación padecen de escasez de recursos, considerando el alto costo y su colocación en el sistema.

El seguimiento y la evaluación se realizan en base a proyectos y programas, más que al sistema en su conjunto, y sigue siendo una debilidad importante para la institucionalidad de la extensión en todos los países. Si bien se reconoce la importancia de la evaluación para generar evidencia, es prácticamente ausente en los programas de extensión. Se llevan registros de procesos (reuniones, agricultores que participan, extensionistas) pero no es un medio efectivo para generar evidencia real y con ello hacer incidencia en las políticas públicas.

Para la sostenibilidad de la extensión se requiere incrementar las inversiones, vía recursos externos de organismos multilaterales (financiados o donados) o bien a través de aporte fiscal donde el Estado asume la responsabilidad. Asimismo, es relevante considerar los aportes de los agricultores. Para esto se han desarrollado estrategias de financiamiento, consolidando mecanismos que han funcionado de manera exitosa y que han sido ajustados cuando no logran los efectos deseados. Experiencias como las desarrolladas por México aún se ven limitadas por la débil capacidad de ejecución de los productores y sus organizaciones, o por la influencia política de coyuntura. Se deben hacer mayores esfuerzos para mejorar la inversión y el conocimiento en ciencia y tecnología, sobre todo pública, y fomentar redes y alianzas con el sector privado.



Foto: © Flickr -Neil Palmer (CIAT)

(5) <http://www.proyectoincagro.org/WebIncagro/inicio.do>



Notas para una Agenda Regional de Extensión Rural desde una nueva institucionalidad y alianzas público-privadas

Es importante pensar en una nueva institucionalidad para la Extensión Rural, junto a estrategias de consulta, sensibilización y comunicación permanente. Los principales temas de debate analizados en los estudios mencionados, además de los obtenidos en diversos foros, son ⁶ :

- La Extensión Rural debe ser parte integral y complementaria del marco institucional para el desarrollo rural.
- Fomentar un proceso de descentralización de la Extensión Rural.
- Una amplia participación de actores con una visión del desarrollo institucional de la Extensión Rural.
- La formación de clústeres de servicios agropecuarios complementa los esfuerzos de extensión.
- Atender las especificidades nacionales y regionales.
- Se requiere de nuevas competencias de los extensionistas y de los agricultores.
- Priorizar la puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluaciones.
- El desarrollo de redes y el apoyo sur-sur.

a) **La Extensión Rural debe ser parte integral y complementaria del marco institucional para el desarrollo rural.** La actual institucionalidad enfrenta retos en un ambiente con demandas más diversas y exigentes, y ya no es posible que una sola entidad

atienda todo lo referido al desarrollo rural. En este marco institucional se debe plantear una política común, una visión compartida y el amparo jurídico que resguarde la agricultura y el medio rural, y por ende la Extensión Rural.

b) **Es relevante fomentar un proceso de descentralización de la Extensión Rural, con participación de diversos actores, gobiernos regionales, locales, organizaciones de productores y actores privados.** Esto tiene implicancias para la institucionalidad de la extensión, financiamiento, desarrollo de capacidades y la gobernanza. No se trata solo de distribuir recursos y direccionar las decisiones del sector público a nivel regional o local, sino que existan organismos descentralizados o desconcentrados con un considerable nivel de autonomía operacional y con infraestructura física en un sistema que se complemente y nutra de sectores privados y académicos.

c) **Una amplia participación de actores con una visión del desarrollo institucional de la Extensión Rural.** Es fundamental integrar actores, diferentes grupos de interés -públicos y privados-, científicos, académicos, agroempresariales, asociaciones de productores y organismos no gubernamentales de fomento a la agricultura, entre otros, privilegiando estrategias cooperativas y creando o fortaleciendo espacios de intercambio y toma de decisiones, con fuerte análisis de la problemática del ámbito rural. La extensión debe ser un instrumento promotor de la acción colectiva, en plataformas de conocimientos y coordinación para facilitar las innovaciones en los territorios, en una pluralidad institucional y tejido social amplio. El Estado debe mantener su capacidad estratégica y de promotor del desarrollo del medio rural, como catalizador, y para complementar y asegurar que las acciones incluyan la valorización de lo local y la inclusión de los más vulnerables.

(6) Reunión virtual y presencial en Managua con los representantes de las experiencias analizadas en Latinoamérica; un Taller en Guatemala, en Junio 2011, para debatir sobre los resultados de las experiencias analizadas en Centroamérica; aportes de lectores independientes de ambos estudios y estas notas de políticas, y comentarios de los participantes en la Segunda Reunión Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural, en Managua, en Septiembre 2011.



d) **La formación de clústeres de servicios agropecuarios complementa los esfuerzos de extensión, generando un mayor impacto.** Estos espacios pueden proporcionar acceso a recursos (no sólo agrícolas) y aseguran la posibilidad de financiamiento de actividades no agrícolas, que definen la nueva ruralidad en la región. Además, deberán consolidarse mecanismos de corresponsabilidad presentes en innumerables esfuerzos por consolidar la Extensión Rural.

e) **El desarrollo institucional debe atender las especificidades nacionales y regionales, la trayectoria y capacidades de los actores, los desafíos particulares y responder a las orientaciones estratégicas que se adopten.** Asimismo, se debe considerar la igualdad de oportunidades, mejor distribución de capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad y una más amplia participación de la sociedad civil.

f) **Se requieren de nuevas competencias de los extensionistas y los agricultores. Para fortalecer una nueva institucionalidad es fundamental contar con nuevas aptitudes.** La Extensión Rural depende de la capacidad y dedicación de distintos actores, fundamentalmente de los extensionistas. El principal reto es lograr atraerles, capacitarles, motivarles y darles los medios materiales necesarios para su desarrollo, en un espacio institucional adecuado para alcanzar trabajos de buen nivel. Estas condiciones requieren nuevas normas y estilos, relaciones adecuadas y evaluaciones acompañadas de incentivos, tanto en el sector público como privado.

g) **Los sistemas de seguimiento y evaluaciones de impacto de la Extensión Rural son la base para generar evidencia de sus resultados, los que se utilizan para futuras reformas y mejoras, y estrategias de incidencia en políticas públicas.** Hay metodologías desarrolladas, como la de GFRAS, adecuadas para una mejor comprensión de la efectividad y sostenibilidad operacional de los esfuerzos de reforma de los sistemas de extensión, de sus brechas y medidas para superarlas, y para conocer en detalle los impactos de la Extensión Rural en la vida de las familias rurales. Las

políticas e instrumentos para institucionalizar estos sistemas deben ser multidimensionales.

h) **El desarrollo de redes y el apoyo sur-sur es vital para atender las prioridades definidas en la región.** La existencia de una red como RELASER, en el marco del GFRAS, y la asistencia de FAO y otros organismos internacionales, contribuirá a fortalecer los vínculos entre distintas iniciativas de Extensión Rural y marcos institucionales de los países, aprendiendo de sus experiencias e incorporando los ajustes para mejorar el funcionamiento de los sistemas. Es importante fortalecer una vocería organizada de las preocupaciones y necesidades de la agricultura y el medio rural, y de la Extensión Rural ante iniciativas internacionales como GFRAS, GFAR, CGIAR y las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera multilateral, con presencia en la Región.



Foto: © Flickr - Rimisp, Fernanda Azócar



Lecturas recomendadas

1. Alarcón, E.; Ardila, J. y otros, 2000. Innovación tecnológica para el cambio técnico en la agricultura: marco de referencia para la acción. San José, CR. IICA. Serie Documentos Técnicos.
2. FAO. Buenas prácticas en el manejo de Extensión en América Central.
3. FAO. La institucionalidad agropecuaria en América Latina. Estado actual y nuevos desafíos. 2009
4. Catullo, J. 2011. La dimensión institucional de la Extensión Rural en la Región Sur Latinoamericana.
5. Seminario Internacional INTA- PROCISUR. Institucionalidad y Dimensión Ambiental de la Extensión Rural en Latinoamérica. 7 p.
6. Christoplos, I., Sandison, P., y Chipeta, S. 2011. Guide to extension evaluation. GFRAS. 48 p.
7. González, H. 2003. Situación y Perspectivas de los Programas de Extensión Rural en América Latina y el Caribe. Algunas Recomendaciones para la Formulación de Políticas. Proyecto ESAS/LAC.
8. Rivera, W., Qamar, M.K., y Crowder, L. 2001. Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reform in Developing Countries. FAO. Rome. 49p.
9. Swanson, B. 2008. Global Review of good agricultural extension and advisory practices. R&E Division, NRME Department and PARM Division. FAO-Rome. 64 p.
10. Salles, F. 2007. Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales. San José, CR. IICA, FORAGRO, GFAR. ISBN 92-90-39-778-0. 79 p. (en inglés también).
11. Wiener, H. 2010. Promoviendo el Mercado de Servicios de Extensión Agraria en el Perú. Proyecto de Investigación y Extensión INCAGRO. 111 p.
12. Banco Mundial. 2006. Institutional Innovation in Agricultural Research and Extension Systems in Latin America and the Caribbean. 57 p.



RELASER – Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural contribuye a mejorar la competitividad, sustentabilidad y equidad de los sectores agropecuarios y agroalimentarios, y de los territorios rurales donde se circunscriben, a través del fortalecimiento de la extensión rural como parte de un sistema de innovación. Tiene como objetivo crear mecanismos de colaboración, y espacios de diálogo y aprendizajes que permitan fortalecer los Sistemas de Extensión Rural en Latinoamérica, a través de la cooperación y el intercambio de información y conocimientos.

www.relaser.org

Secretaría Ejecutiva

Francisco Aguirre

secretariared@rimisp.org

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

www.rimisp.org



Este documento cuenta con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)



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

Cita / Citation:

Notas de Políticas – Institucionalidad de la Extensión Rural y las relaciones público-privadas .

RELASER - Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural

Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Septiembre 2012

Santiago, Chile

© **Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

Casilla 228-22

Santiago, Chile

Tel + (56-2) 236 45 57

www.rimisp.org