

HACIA UN PROGRAMA DE EXTENSIONISMO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

EL TEXTO FORMA PARTE DEL DOCUMENTO: EXTENSIONISMO CON RESULTADO: ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE EXTENSIONISMO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, CIUDAD DE MÉXICO, IICA, 2018

LA PERTINENCIA DE UN PROGRAMA DE EXTENSIONISMO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

La política de desarrollo rural sustentable incluye un Componente de Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva, como parte del Programa de Apoyo a Pequeños Productores que proporciona apoyos a productores para el financiamiento de servicios técnicos, así como el apoyo a procesos de formación y desarrollo de capacidades que posibiliten el incremento de la rentabilidad y la ampliación de las oportunidades. Sin embargo, este componente solo cubre una fracción del total de las acciones de asistencia técnica y desarrollo de capacidades que forman parte de los distintos programas que forman la política de desarrollo rural sustentable. La amplitud de las acciones de extensionismo que se desarrolla en forma transversal en los distintos programas y componentes, amerita la formulación de un Programa integral, bajo el marco del enfoque territorial.

El extensionismo es uno de los pilares de las políticas de desarrollo rural en México, que ha servido como eje articulador de los objetivos de desarrollo de capacidades en las diferentes etapas de los procesos de fortalecimiento de las potencialidades de los productores y territorios rurales. Esta valoración del extensionismo se ve reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND, 2013), el Programa para la Democratización de la Productividad 2013-2018 (PDP) y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDAPA, 2013). Además, se encuentra normado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

Se menciona la necesidad de elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario, impulsar la innovación, desarrollo tecnológico aplicado, asistencia técnica, aplicación práctica del conocimiento, investigación y desarrollo tecnológico. Para ello, es indispensable contar con un nuevo extensionismo formal y moderno, que contribuya a desarrollar las capacidades empresariales y de aprendizaje de los productores y orientar la capacidad de innovación, productividad y eficiencia a lo largo de las cadenas productivas, mediante el impulso al desarrollo de investigaciones y tecnologías adecuadas, pertinentes y aplicadas al sector productivo. Resulta imprescindible impulsar una política pública integral y transversal de innovación, investigación y desarrollo tecnológico aplicados, elevar la productividad de los trabajadores, empresas y productores del país y establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores.

En el mismo sentido apuntan las evidencias internacionales, especialmente si se trabaja con productores familiares o de pequeña escala. De acuerdo con Soto Baquero (Baquero and Rodríguez Marco 2007) hay aspectos comunes en las políticas internacionales más avanzadas de apoyo a la pequeña agricultura. Estos incluyen una definición e identificación precisa de la población objetivo a nivel nacional, estatal y local y un programa con componentes coordinados y complementarios entre sí, o una única institución con programas con las mismas características, de tal forma que el productor reciba un conjunto articulado de servicios complementarios suficientes para resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo crecientemente auto-sustentados.



Soto Baquero señala que dichos componentes o programas de apoyo a la pequeña agricultura en lo esencial incluyen y se limitan a: (a) innovación tecnológica; (b) servicios de asistencia técnica, legal y contable a la gestión empresarial individual y asociativa; (c) asociatividad económica nivel local y territorial; (d) acceso a mercados y comercialización; (e) acceso al financiamiento de capital de trabajo e inversiones; (f) conservación y manejo de recursos naturales; (g) en algunos casos pero no siempre, inversión en infraestructura comunitaria y predial de relativamente bajo costo y complejidad (sistemas de riego tecnificado, acopio y bodegajes, pools de maquinaria agrícola, etcétera).

Frente a este contexto, la SAGARPA, le planteo al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y a la Red Gestión Territorial del Desarrollo Rural (GTD) diseñar una propuesta de política que conduzca al fortalecimiento de un Extensionismo Rural con Enfoque Territorial en México.

Para el IICA y la Red GTD (IICA-RGTD 2012)

“El Extensionismo Rural con Enfoque Territorial significa una transformación profunda de las bases conceptuales, metodológicas e instrumentales, que implica un desafío de cambio cultural, de instrumentos de política pública y de ampliación de los actores ligados al proceso de transformación del mundo rural”.

El IICA y la Red GTD definen al Extensionismo Rural con Enfoque Territorial como una estrategia de política pública que busca la integración del conocimiento como factor transformador de la realidad para contribuir al logro de un desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable.

Esta definición tiene elementos que le atribuyen su carácter paradigmático. La propuesta tiene tres componentes:

1. La identificación del conocimiento como eje central de una estrategia de cambio en el mundo rural, lo cual implica aceptar a plenitud la idea de la sociedad del conocimiento como el marco amplio en el cual se mueve el desarrollo en la actualidad.
2. El conocimiento en su condición activa, esto es, dinámica, transformadora de la realidad. No se trata del conocimiento como la capacidad de describir, explicar o predecir la realidad, sino su capacidad de ser aplicado para transformarla.
3. La definición básica del Extensionismo Rural con Enfoque Territorial es su referencia y enmarque dentro del concepto de desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable que hace pensar en que las transformaciones requeridas no se limitan a la dimensión económica productiva, sino que asume la integralidad del desarrollo en los términos en los cuales se ha asumido globalmente en la Agenda 21 y Agenda 2030 suscrito en el marco de las Naciones Unidas.

Concluyen, señalando que el Extensionismo Rural con Enfoque Territorial se basa en procesos de gestión de conocimiento en el marco de la innovación y gestión integral del desarrollo, en donde la visión de territorio, que constituye el eje articulador de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como marco general de Política de Estado, adquiere una especial significación ya que proporciona la base comprensiva de un enfoque que privilegia los procesos económicos y sociales configurando los sistemas territoriales y dando soporte de comprensión y gestión estratégica.

El objetivo de este capítulo es el de presentar una propuesta integral para la formulación del Programa de Extensionismo Rural con Enfoque Territorial, PERET. El documento



se presenta con base en los lineamientos que establecen a las dependencias y entidades, la obligación de realizar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro de su proyecto de presupuesto anual o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (SHCP-CONEVAL 2011).

La estructura General del Diagnóstico de Programa Nuevo contempla los siguientes apartados: i) Antecedentes, donde se indica de manera general el origen de la propuesta y su justificación; ii) identificación y descripción del Problema, donde se aborda el problema central o necesidad a la que responde la intervención pública, sus causas, evolución en tiempo y espacio, así como sus efectos; iii) objetivos, que es una representación de la situación esperada al resolver el problema; iv) cobertura, donde se identifica el área de intervención del programa y las características socioeconómicas de la población; v) diseño de la intervención, donde se trata específicamente el diseño del programa que se quiere implementar atendiendo a la congruencia de la propuesta con la información proporcionada en las secciones previas del diagnóstico y abordando los siguientes temas: tipo de Intervención, etapas de la intervención, provisiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios y Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La propuesta de ajustes al Programa de Extensionismo que se presenta, se guía por los siguientes criterios:

Programa transversal. Por su importancia y los impactos que puede generar en los productores rurales, se considera que el extensionismo debería de ser un programa transversal en lugar de ser un componente de un programa.

Enfoque territorial. Como estrategia de política pública que busca la integración del conocimiento como factor transformador de la realidad para contribuir al logro de un desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable.

Problemática a resolver:

- La necesidad de más alimentos en un escenario de frontera agrícola limitada por las condiciones fisiográficas, distribución de suelos aptos para la agricultura, distribución vegetativa y cantidades disponibles de aguas de lluvia.
- La estructura agraria nacional está marcada por la asimetría e inequidad.
- La debilidad institucional del gobierno mexicano para definir, implementar y evaluar una política articulada para el extensionismo orientado al desarrollo rural con enfoque territorial.
- La inequidad en la distribución de los recursos presupuestarios.
- La pobreza.

Población objetivo. La importancia de focalizar correctamente es que se pueden generar mejores impactos en las Unidades de Producción Rural y aprovechar más eficientemente los recursos públicos. Por ello se propone que el programa se debe de enfocar en los productores E1, E2 y E3 con base a la tipología FAO-SAGARPA o en los productores de hasta 5 hectáreas en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).



Fin. Contribuir a elevar el nivel de vida y el bienestar de las familias de los pequeños productores.

Propósito. Que los pequeños productores beneficiados por el PERET incrementen su productividad.

Componentes. El modelo de intervención se conforma por cuatro componentes:

- Plataformas de gestión del conocimiento.
- Formalización Jurídica y Asociatividad Económica Territorial.
- Financiamiento de Proyectos estratégicos Innovadores y de Asociatividad Económica Territorial.
- Articulación Territorial.

Estrategias de intervención. Se proponen las siguientes estrategias de intervención:

- Identificación y cuantificación precisa de la población objetivo.
- Contar con una masa crítica de beneficiarios.
- Identificación de regiones mediante círculos concéntricos.
- Promover vínculos intersectoriales y mecanismos específicos de intervención en la localidad.
- Programa articulado e integral.
- Diseño flexibles.
- Fomento de la organización y desarrollo de capacidades.
- Identificación de proyectos estratégicos territoriales.
- Articulación institucional.
- Convocatoria a distintos actores en el territorio.

IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD, LA INNOVACIÓN Y EL EXTENSIONISMO

Los pronósticos demográficos elaborados por la ONU coinciden en señalar que en el 2050 habrá más de 9,000 millones de habitantes y en el año 2100 será cercana a los 10,917 millones de habitantes. De acuerdo con esos pronósticos, la población mexicana será de 138.4 millones de habitantes en el 2030, 152.1 millones en 2050 y 144.1 millones en el año 2100. (Menéndez Gámiz and Palacio Muñoz 2013, 156).

Habrá que producir alimentos en mayores cantidades y de calidad superior, con cada vez menos recursos naturales disponibles. Es un reto de mayor productividad, mayor eficiencia productiva, que además debe conciliar estrategias y objetivos técnico-productivos y económicos, de inclusión y equidad social, con criterios de sostenibilidad ambiental de largo plazo. Un conjunto de retos verdaderamente com-



plejos y mayúsculos que requiere una nueva forma de concebir y diseñar las políticas públicas de desarrollo rural con un enfoque territorial.

La frontera agrícola en México, definida como el umbral de donde se obtienen los alimentos, alcanza los 20 millones de hectáreas, en los últimos 25 años, (SIAP-SAGARPA 2017), aunque en la década de los 80 llegó a casi 23 millones de hectáreas, está limitada por las condiciones fisiográficas, de distribución de suelos aptos para la agricultura, distribución vegetativa y por las cantidades disponibles de aguas de lluvia y la que se puede disponer, aunque cada vez de manera más limitada, de los sistemas de extracción por bombeo de aguas subterráneas.

La estructura agraria nacional está marcada por la asimetría e inequidad. El 66.4 por ciento de las unidades son menores a 5 hectáreas y detentan solamente el 6.2 por ciento de la superficie. El 31.3 por ciento de las Unidades Económicas Rurales son de 5 a 100 hectáreas y poseen el 28.7 por ciento de la superficie, finalmente, el 2.2 por ciento son mayores a 100 hectáreas, poseen el restante 65.1 por ciento de la superficie. Es decir, hay una estructura agraria altamente concentrada y asimétrica, en donde un número pequeño de propietarios poseen la mayor parte de los recursos. Si además de esta asimetría, se toman en consideración los factores orográficos, edáficos, vegetativos, climáticos y culturales, se puede afirmar que existe una gran heterogeneidad en el campo mexicano.

La debilidad institucional del gobierno mexicano para definir, implementar y evaluar una política articulada para el extensionismo orientado al desarrollo rural con enfoque territorial se manifiesta en diversas formas. La inequidad en la distribución de los recursos presupuestarios como lo han demostrado varios estudios (Scott 2010), (Robles Berlanga 2017), aqueja a la agricultura desde hace décadas. Al respecto un estudio del Banco Mundial señaló en 2009 que “el gasto en agricultura es extremadamente regresivo: más de la mitad se concentra en el decil más rico” (Banco Mundial 2009, IX) situación que provocó el inicio de un proceso de ajuste y rediseño de los programas públicos rurales para mejorar sus efectos redistributivos.

La pobreza es uno de los mayores problemas que enfrenta la población rural y que a su vez es la síntesis de muchos otros problemas. Si bien este es un problema histórico, a la fecha su vigencia y alcance entre los pobladores rurales es preocupante, dado que en los últimos años no se registra reducción significativa, al considerar el ingreso y seis carencias sociales¹, según la medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Entre 2010 y 2016 la población rural en pobreza disminuyó de 17.2 a 16.5 millones de personas, observándose una disminución en el número de personas en pobreza extrema, al pasar de 7.0 a 4.9 millones de personas, sin embargo, hubo un incremento de personas en pobreza moderada, al pasar de 10.2 a 11.6 millones de personas. La población vulnerable que puede caer en pobreza ya sea por carencias sociales o por ingreso, también aumentó, de tal forma que en 2016 la población rural pobre o vulnerable a caer en pobreza, ascendió a 26.4 millones de personas, esto es, el 96 por ciento de la población rural, lo que significa 1.2 millones de personas más en esta condición respecto a la registrada en 2010.

Si bien todas las carencias sociales son de importancia, para los fines de especificar la población susceptible de recibir servicios de extensionismo, destaca la relativa a rezago educativo, en la que se encontraban 8.3 millones de personas en 2016, lo que significó un descenso de 0.7 millones de personas respecto de 2010. Esta carencia es un problema que se convierte en una limitante para potenciar el desarrollo de las unidades de producción y a la vez, convierte a estas personas en potenciales para recibir los servicios referidos a extensionismo ya que carecen o poseen de forma limitada de las herramientas necesarias para desarrollar y potenciar sus capacidades y habilidades y, por tanto, sus actividades. Esta situación se agrava al considerar la alta de analfabetismo de 12.9 por ciento en personas de 15 años o más en 2015 (INEGI, 2015).

¹ Carencias sociales: Rezago educativo, por acceso a los servicios de salud, por acceso a la seguridad social, por calidad y espacios de la vivienda, por acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación.



Un bajo nivel educativo y un alto analfabetismo, son condiciones que también deben considerarse en una estrategia de extensionismo ya que el tipo de asistencia técnica y capacitación que permitan desarrollar las capacidades vinculadas a las actividades agropecuarias, deberán sustentarse, en educación para adultos con estas limitaciones ya que seguramente una proporción importante de pequeños y medianos productores se encuentran en estas condiciones.

La falta de capacitación y asistencia técnica ocupó el tercer lugar en las menciones de quienes fueron entrevistados³, solo después de los altos costos de insumos y de servicios y la pérdida por causas climáticas, plagas y enfermedades; además, es de enorme relevancia que ese problema fue mencionado por casi la mitad de los encuestados. Asimismo, es de notarse la frecuencia con que fueron mencionados otros aspectos que los productores relacionan como problemas en la ejecución de sus actividades económicas

Cuadro 1. SITUACIÓN DE POBREZA DE LA POBLACIÓN RURAL

Indicadores	Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016
Población en pobreza	17.2	16.7	17.0	16.5
Población en pobreza moderada	10.2	10.9	11.3	11.6
Población en pobreza extrema	7.0	5.8	5.7	4.9
Población vulnerable con carencias sociales	7.7	8.7	8.8	9.5
Población vulnerable por ingresos	0.3	0.3	0.3	0.4
Población pobre o vulnerable	25.2	25.8	26.1	26.4
Población no pobre y no vulnerable	1.4	1.4	1.7	2.0
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	9.0	8.8	8.8	8.3
Bienestar				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	9.3	8.9	8.9	8.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	17.5	17.1	17.3	16.9

Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2017.

Las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo², que es la misma cantidad de personas que presentan rezago educativo (8.3 millones), también se encuentran imposibilitados para cubrir el gasto que significarían los servicios de asistencia técnica o capacitación. Quienes se ubican con ingresos inferiores a la línea de bienestar, aunque con mayores posibilidades que los anteriores, también se encontrarían limitados para cubrir ese tipo de gastos ya que los correspondientes a las principales necesidades familiares son prioritarios.

Existen diversos problemas que enfrentan los productores agropecuarios durante el desarrollo de sus actividades productivas, sin embargo, según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 (INEGI 2014) destacan algunos relacionados con la innovación, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica (Cuadro 4.5.). Si bien tales problemas no corresponden exclusivamente a los pequeños y medianos productores, los afectan con mayor rudeza que a los grandes productores, dadas las condiciones en las que se desenvuelven.



² Línea de bienestar mínimo: Valor monetario de una canasta básica alimentaria. Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. (Glosario, CONEVAL, 2017).

³ Información derivada de 66,398 unidades de producción, 88.4% de la muestra (INEGI, 2014).

y que se relacionan con el desarrollo de capacidades y la innovación, como los relacionados con la comercialización, organización, información, administración y gestión.

La LDRS promulgada en diciembre del 2001 estableció nueve sistemas y seis servicios, dentro de los cuales destacan el Sistema y el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para el Desarrollo Rural Integral, SINACATRI y SENACATRI, respectivamente.

De acuerdo con la LDRS, la diferencia básica y central entre un Sistema y un Servicio, consiste en que el primero, según el Artículo 3, fracción XXXI, es un mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las entidades públicas y privadas en el logro de un propósito, mientras que un Servicio es la entidad responsable de ejecutar programas y acciones que han sido acordadas en el seno del Sistema correspondiente.

La LDRS también asigna tareas específicas al SINACATRI:

- Elaborar y ejecutar el Programa Nacional de Capacitación Rural Integral.
- Articular los esfuerzos de capacitación de las diversas instancias del gobierno federal con las diversas entidades federativas, los municipios y las organizaciones de los sectores social y privado.
- Con los recursos de las entidades de los entes participantes en el SINACATRI, un Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural con los recursos de las entidades integrantes del SENACATRI, como lo señala el Artículo 46, fracción VI, el Fondo debe facilitar la operación oportuna de los diversos servicios de capacitación y asistencia técnica que solicitan los productores agropecuarios del campo mexicano.

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).
- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Representantes de diversos actores institucionales como:

- El Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).
- Presidentes de los comités de normalización de competencia laboral de sector agropecuario.
- Representantes de los Consejos Mexicano y Estatales.
- Organizaciones sociales de representación nacional.
- Instituciones educativas y de desarrollo tecnológico agropecuario, agroindustrial y forestal, de investigación.
- Autoridades estatales del desarrollo rural y agropecuario, forestal y agroindustrial.

Cuadro 2. PROBLEMAS DURANTE EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS VINCULADAS AL EXTENSIONISMO	
Problema identificado	%
Falta de capacitación y asistencia técnica	45.5
Dificultades en la comercialización	37.2
Falta de organización para la producción	18.0
Falta de información de los precios de los productos	21.9
Desconocimiento de la administración de la actividad	8.7

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2014.

La LDRS, en su artículo 48, define la creación y funciones a desarrollar por el SENACATRI, que tendrá un Consejo integrado por los representantes de seis secretarías:

- SAGARPA, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).





Durante 2003, la Subsecretaría de Desarrollo Rural, operó tres subprogramas en los cuales requería personal técnico, prestadores de servicios profesionales (PSP), el subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), en su conjunto configuraban una estrategia de desarrollo rural.

En 2003 el Programa de Desarrollo Rural se dirigía básicamente a:

“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; promover el manejo sustentable de los recursos naturales; desarrollar proyectos de producción primaria; incorporar procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios; desarrollo de capacidades en el medio rural y fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros” (Reglas de Operación 2003, p. 56).

A través de los técnicos PROFEMOR se buscaba atender las demandas de organizaciones de productores y de los entonces incipientes Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS). Mediante el PRODESCA se atendía la necesidad de capacitación de grupos de productores que iniciaban sus experiencias productivas de manera grupal. Los técnicos apoyaban los procesos de planeación estratégica de la organización, identificación y evaluación de proyectos y apoyaban el inicio o puesta en marcha de la empresa rural del grupo. También, había una vertiente de apoyo hacia el apoyo de los proyectos de innovación tecnológica de manera específica, a través de los técnicos PAPIR.

Este esquema de apoyo a los productores debía operar junto a un esquema de seguimiento y evaluación de la calidad, el cual se brindaba a través de los Centros de Evaluación de la Calidad para el Desarrollo Rural, los centros CECADER, que estuvieron varios años a cargo de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) y sus diversos centros regionales.

Esta estrategia orientada hacia la vertiente productiva también era acompañada por una estrategia de desarrollo rural territorial. Esta estrategia tenía la intención de una nueva forma de brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica en el medio rural. Se orientaba a identificar los Proyectos Territoriales, es decir, aquellos proyectos que desde los territorios son capaces de articular los diversos apoyos y programas públicos que canalizan recursos para el desarrollo rural.

En el año 2004, el INCA Rural A. C. fue designado por acuerdo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), como la entidad encargada del Servicio SENACATRI, responsable de coordinar la ejecución de las acciones acordadas por el SINACATRI. En sus inicios los servicios específicos de asistencia técnica fueron canalizados a través de modalidades destinadas a atender la demanda de capacitación de los Sistemas Producto previstos en el Artículo 189 de la LDRS, también se destinó para los procesos de instalación, fortalecimiento y consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) desde su escala municipal, distrital y estatal.

La teoría de cambio de fondo que animó esa visión era la creación y el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica para los productores rurales y uno de sus grandes retos era y hasta la fecha sigue presente, la atención preferente de los técnicos prestadores de servicios profesionales (PSP), ahora denominados extensionistas, para apoyar grupos y localidades, más cercanos a las zonas urbanas y periurbanas, en menoscabo de la atención a los pequeños productores, grupos, localidades y comunidades que se encuentran más alejados y que requieren de mayores de costos logísticos de atención. Se pensaba que las fuerzas del mercado de servicios de asistencia técnica por sí solas, serían capaces de compensar las disparidades y asimetrías generadas por los factores de localización y dispersión de las unidades económicas rurales.

En 2005, el Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), se incorporó al esquema de apoyo de extensionismo a través del PRODESCA, lo que se suponía mejoras en la cobertura de la asistencia técnica a las zonas de alta y muy alta marginalidad, como lo mandata la LDRS. Se buscaba ampliar la cobertura y focalización, creando por primera vez equipos técnicos multidisciplinarios en las Agencias de Desarrollo Rural (ADR) que atendían familias de localidades priorizadas por el PESA, a la vez que se creó una Unidad Técnica Especializada (UTE) para dar el debido soporte técnico y metodológico para las ADR.

A partir del 2008, se tomaron decisiones que inauguran una nueva etapa para el extensionismo. Con más de 1,700 millones de pesos se integró a programas como el PRODESCA, PAPIR, PROFEMOR, con el de Innovación y Transferencia de Tecnología (PITT), Asistencia Técnica (PATMIR), el mismo SENACATRI, PROMAF, Microcuencas, Sistemas Producto y el FOMAGRO. Es decir, se fragmentaron las ventanillas de atención y se aumentó el número de modalidades de apoyo, trámites y programas de acceso al servicio de extensionismo.

En esta nueva etapa, el aún incipiente Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), tenía el componente de Asistencia y Capacitación, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Se crearon siete Unidades Técnicas (UTES) y la evaluación de la calidad de los servicios descansaba en los Centros de Evaluación del Desempeño de los Prestadores de Servicios



Profesionales (PSP): (Muñoz Rodríguez and Santoyo Cortés 2010)

- INIFAP – Ganadería.
- FAO - PESA .
- Colegio de Posgraduados (CP) - COUSSA .
- CP – PROMAF.
- UACH – AGI.
- INCA – Consejos.
- INCA – Empresarial.

A partir de 2014 el extensionismo como programa desaparece de la estructura programática de SAGARPA. El Componente de Extensionismo e Innovación Productiva (CEIP), pasa a formar parte del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR). El CEIP desapareció en 2016 y el Componente de Extensionismo pasa a formar parte del Programa de Apoyo a Pequeños Productores (PAPP). Es decir, a partir de 2014 el extensionismo dejó de ser una acción transversal en SAGARPA.

De manera específica, en el 2015 el soporte técnico y metodológico a extensionistas fue a través de ocho Centros de Extensión e Innovación Rural (CEIR), seis regionales y dos especializados. En 2016 y 2017 dicho soporte se brindó a través de 14 Centros Regionales de Extensionismo.

Las percepciones sobre el desempeño del SINACATRI y del SENACATRI es que se centraron en aspectos relacionados con su desempeño, por ejemplo, su baja cobertura. Además, se suma a esta situación un entorno presupuestario adverso, marcado por situaciones de estrechez presupuestal, con recursos siempre limitados y tendientes a la baja.

Otro aspecto cuestionado fue su atención concentrada en productores de ingreso medio y alto, así como su concentración en los municipios con un grado de marginación muy bajo, bajo y medio, en lugar de atender de manera prioritaria, como lo establece la LDRS, a las localidades ubicadas en los municipios de alta y muy alta marginación.

Los cuestionamientos a la operación del sistema de extensión en México y sus programas, llegó a un extremo tal, que de acuerdo al análisis publicado en 2011 sobre el extensionismo en México se afirmó que “no existe un ser-

vicio de extensión agrícola específico como tal” (McMahon and Valdés 2011, 5) más bien se trata de un conjunto de servicios de extensión prestados por particulares, que a su vez son pagados por la SAGARPA, como parte de un componente de apoyo de algunos de los varios programas que ofrece dicha institución a los agricultores.

En estudios más recientes, realizados por FAO-SAGARPA, sobre los indicadores de resultado 2015, se identificó que solo el 36.6% de los beneficiarios de las acciones del sistema y el servicio se encontraban en municipios considerados de alta y muy alta marginación, contrario a lo que lo mandata la LDRS.

Lo que sucedía en los extremos indicaba la necesidad de una mayor claridad y definición en la orientación del programa: mientras que en los municipios de muy alta marginación solo se atendió el 5.3% de los beneficiarios, en los municipios de muy baja marginación se atendió al 18% de los beneficiarios, dos veces más. El restante 63.4% de los beneficiarios atendidos se localizó en municipios considerados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como de marginación media, baja y muy baja. No obstante, se debe reconocer que aún con estas disparidades, en Oaxaca y Chiapas se atendió el mayor porcentaje de beneficiarios en municipios de alta y muy alta marginación. Destaca también que casi un tercio de los beneficiarios se ubicó en el estrato municipal de alta marginación. Lo que sin duda revela que aun cuando hay un grado importante de focalización hacia la población objetivo, es necesario reforzar esta orientación de los recursos.

En este mismo indicador, la situación cambió notoriamente a raíz de atender los resultados de la evaluación del Componente de Extensionismo e Innovación Productiva (CEIP) de 2015. Ya que se focalizó la atención en los estratos E1 y E2. Con la nueva focalización, solamente se logró que el 55.2 por ciento de los beneficiarios fueran de los estratos E1 y E2. El 44.8 por ciento de los beneficiarios fueron de los otros estratos y dentro de estos últimos, el 13.8 por ciento de los beneficiarios fueron de los estratos E5 y E6, que no requieren, por definición, de estos apoyos. (SAGARPA, 2017).

Otro ejemplo sobre la necesidad de focalizar los apoyos de extensionismo son los resultados del 2016 en Sinaloa, en donde el 40% de los beneficiarios apoyados fueron del estrato V, que percibe ingresos anuales promedio de 500 mil pesos.

SAGARPA, en el indicador de adopción de tecnología, reporta que a nivel nacional el 72.5% de los beneficiarios atendidos por el sistema de extensionismo “si adoptó alguna nueva práctica tecnológica u organizativa” (FAO-SAGARPA 2017) mientras que el 27.5 por ciento restante no reportó cambios inducidos por los apoyos. Destacan con un bajo nivel de adopción Guanajuato, Sinaloa y México de 61.3 por ciento, 55,6 por ciento y 52.0 por ciento respectivamente, cuyos porcentajes de no adopción son superio-

res al promedio nacional. En cambio, Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí, Michoacán y Durango lograron porcentajes de adopción de innovaciones superiores al promedio nacional del 72.5 por ciento (FAO-SAGARPA 2017).

La SAGARPA midió el índice de oportunidad en la gestión de los apoyos de extensionismo. En 2015 este índice indica que 40 de cada cien productores opinaron que el arribo del apoyo a los productores fue oportuno. Destacan por su más bajo nivel el estado de Zacatecas con 10 por ciento, Oaxaca y México con 30 por ciento, Sinaloa y Michoacán con un 35 por ciento. De acuerdo con SAGARPA “las oportunidades de la gestión de los ciclos monitoreados indican una operación lenta que implica servicios inoportunos a los beneficiarios. Por ende, se requieren ajustes en cada una de las etapas que comprende el Componente” (FAO-SAGARPA, 2016).

En 2016 el valor promedio nacional del índice de oportunidad aumentó al 50 por ciento, sin embargo, hay enormes distancias entre el bloque de los estados que operaron con mayor retraso, los más ineficientes y los más eficientes que operaron con puntualidad y oportunidad.

El primer bloque conformado por los estados donde el índice de oportunidad fue bajo incluye a Veracruz, Oaxaca, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Zacatecas y Coahuila, que se encontraron en un 25 por ciento, por debajo del promedio nacional del 50 por ciento de oportunidad. El bloque de los estados con un índice arriba del 75 por ciento de oportunidad, fueron Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Durango, Ciudad de México y Morelos. (FAO-SAGARPA 2017). La varianza entre el Morelos y/o Ciudad de México, versus el estado de Veracruz, es del 100 por ciento. Lo que quiere decir que las áreas de oportunidad de mejora del flujo de toma de decisiones pueden y debe ser mejorado, objeto de un rediseño que atienda las distintas dimensiones y características del territorio.

Otro tema que ha sido preocupación constante de la SAGARPA es la calificación que reciben los extensionistas por la calidad de los servicios prestados. En 2015 alcanzaron el promedio nacional de 8.5 y en 2016 lograron elevar dos décimas más, para lograr un promedio de 8.7 en la percep-

ción de los productores que recibieron apoyos. A pesar de que la Secretaría ha adoptado la medición de este indicador, reporta que éste no es considerado al momento de definir las contrataciones y las continuidades de los técnicos, lo que señala la necesidad de esquemas supervisados de operación, así como un sistema de indicadores de gestión que ofrezca las alertas oportunas en los diversos puntos en la larga cadena de la toma de decisiones (FAO-SAGARPA 2017).

Respecto al indicador “Frecuencia de pagos a los extensionistas” de acuerdo a lo que establecen las ROP, los cuestionarios a extensionistas (2016) reflejaron que no se ha regularizado su pago: 45.1 por ciento de los extensionistas recibió su pago mensualmente; 28.1 por ciento lo reciben de modo trimestral; 2 por ciento en pagos semestrales y el resto en otro plazo. (FAO-SAGARPA 2017). Este problema de la falta de pago oportuno es recurrente y le resta eficiencia a las acciones de SAGARPA. Al respecto, la Red GTD (I. e. SAGARPA 2010) reportó que “La estrategia de Desarrollo Territorial de la SAGARPA, si bien ha sido fructífera en sus escasos años de implementación, se ha visto seriamente mermada por la inoportunidad de los pagos a los asesores municipales y la inestabilidad de su vida laboral”.

Desde el punto de vista de la FAO-SAGARPA, los beneficiarios no aprecian las mediciones realizadas a partir de la Línea Base de los indicadores productivos que se reportan en los expedientes de cada unidad económicas del grupo. Lo anterior es un reflejo visible de la falta de una relación contractual clara entre el técnico y los productores o unidades económicas de los grupos atendidos. Es decir, se tendría que lograr o buscar una especie de acuerdo entre el técnico y el productor, algo así como responder a la pregunta ¿a qué se compromete el técnico y a qué se compromete el productor?, al momento de convenir o recibir los apoyos de servicios de extensionismo de la SAGARPA.

El pago de los servicios también está asociado a la duración promedio de los contratos, dado que, la duración promedio de los servicios es de tan solo 8.1 meses por año, lo que significa que los productores están en promedio cuatro meses prácticamente sin servicio de extensión, asociando una percepción de desfase o falta de oportunidad en los servicios.

