Aprendizajes de las transformaciones de los Sistemas de Extensión y Transferencia Tecnológica de El Salvador: una propuesta de lineamientos de política para el futuro

Estrategias de reformas institucionales e inversiones para los sistemas de extensión

Los sistemas de extensión agrícola de la región de América Latina y el Caribe han experimentado un proceso evolutivo en los últimos años. Esta transformación ha generado cambios en la forma de "aprender y adaptarse" al entorno con el fin de prosperar. Lo que en algún momento fuera un proceso lineal impulsado por un plan de acción vertical, donde los servicios de asesoría técnica e investigación eran dominados por organismos gubernamentales, se está transformando paulatinamente en una red de diversos actores que influyen en el proceso de innovación agrícola. Los sistemas actuales más enfocados en la innovación agrícola involucran un conjunto de actores, como universidades, agricultores, proveedores de insumos y otros protagonistas del sector privado, quienes alimentan el proceso de innovación de manera práctica e impulsada por la demanda. Actualmente los sistemas de extensión van más allá de la investigación y transferencia de tecnología para incorporar de manera más efectiva el aprendizaje a través de la experiencia, con la intención de contribuir más directamente al mejoramiento del bienestar de la población rural.

Finalmente, se presentan lineamientos y recomendaciones sobre las decisiones y cambios que debieran ser operados por el Estado y sus decisores a futuro, con el fin de optimizar la operación del servicio de extensión.

Recomendaciones y lineamientos

1 Fortalecimiento de los sistemas de innovación y gestión del conocimiento. El sector público debe retomar el liderazgo y la conducción de los servicios de extensión bajo un enfoque sistémico que permita su institucionalización. Ello implica crear una vinculación efectiva entre los diferentes actores que participan en el proceso de generación y trasferencia de tecnología, de tal manera que se pueda dar respuesta a las demandas de productores y productoras mediante el trabajo coordinado entre extensión, asistencia técnica, investigación e innovación.

2 Armonización de la extensión por medio de una política pública integradora. Esta tiene que estar orientada a establecer las pautas de acción para la prestación de servicios de extensión, asistencia técnica e investigación, articulada con las normativas nacionales. Las medidas de política resultantes deben contribuir para alinear el trabajo de las diferentes instituciones de Estado que tienen vinculación con el sector rural y otros programas sociales.

3 Trabajo intersectorial. Es necesario definir un marco regulatorio e institucional orientado a la articulación de los distintos actores que participan en el fomento del desarrollo rural con la finalidad de recuperar la presencia armonizada de estos servicios en los territorios y vincular lo local con lo nacional, la investigación con la extensión y lo público con lo privado.

4 Políticas públicas diferenciadas por segmentos de productores. Es necesario definir servicios de extensión y asistencia técnica de tipo diferenciado para atender a los agricultores bajo condiciones de subsistencia o de economía precaria y el segmento de agricultura comercial. Los primeros requieren modelos vinculados mayoritariamente a los servicios públicos y a las ONG, que demandan atención con intervenciones integrales de desarrollo rural, y que a su vez pueden establecerse mediante la vinculación de los gobiernos locales para definir mecanismos de cofinanciamiento. Los segundos, por su parte, demandan más asistencia técnica en aspectos productivos que pueden ser atendidos por la empresa privada o mediante sistemas combinados público-privados, estableciendo mecanismos de costo compartido con base en resultados.

5 Gestión de alianzas. Es necesario poner atención a la definición de una política de extensión orientada a fortalecer las vinculaciones entre:

a) Las distintas instituciones y sectores involucrados;
b) La dimensión nacional y territorial para abrir mayores espacios de participación a los gobiernos locales y a las organizaciones;
c) La extensión, la investigación y la innovación para dar respuesta a las demandas;
d) Los sistemas combinados público-privados para hacer más eficiente la prestación de los servicios;
e) Los ejecutores, financiadores y cooperantes para definir con mayor claridad las estrategias de las intervenciones que lleven a la sostenibilidad de las mismas.

6 Potenciar la creación de un mercado de proveedores de servicios de extensión y asistencia técnica. Este debe estar normado y conducido por el ente público responsable. Los prestadores de servicios técnicos no se visualizan como sustitutos de los servicios públicos, sino como complementarios al mismo, actuando de manera coordinada, con reglas claras, ofreciendo servicios de calidad en territorios definidos.

Resumen del proceso de reformas del SETTA

En El Salvador ha habido dos reformas o cambios en el sistema de extensión y transferencia de tecnología en los últimos 20 años; en la primera se hicieron cambios institucionales, de enfoque, operativos y metodológicos; la segunda fue una reforma más de enfoque, operativa y metodológica.

La primera reforma se dio en 1993 con la creación del CENTA como una institución de derecho público, de carácter científico y técnico; una institución capaz de generar y transferir tecnologías novedosas y adaptadas al entorno productivo de pequeños agricultores. Algunas de sus funciones principales son asesorar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en la formulación y establecimiento de una política nacional de desarrollo científico y tecnológico, congruente con la estrategia de desarrollo del sector agropecuario y forestal; generar, validar y transferir la tecnología agropecuaria y forestal para productos de consumo interno, exportación y agroindustria, acorde a las demandas de productores en zonas agroecológicas específicas, considerando a la familia rural como elemento central de este proceso; y proporcionar el servicio de extensión, dirigido especialmente a los pequeños y medianos productores agropecuarios y forestales.

Acompañado a la creación del CENTA, en el periodo 1994-2000, el MAG ejecutó el Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA), financiado por el Banco Mundial, que buscaba apoyar la implementación de la política del sector agropecuario y las estrategias contenidas en el Plan de Reconstrucción Nacional relativas a la agricultura; fortalecer el sector público agropecuario a través de la reorganización y desarrollo institucional del MAG y del CENTA; acelerar la generación de tecnología productiva ambientalmente sostenible a través de la investigación; y contribuir a mejorar la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios a través de los servicios de extensión agropecuaria. Este incluyó dos proyectos: Modernización del MAG e Investigación y Extensión Agropecuaria del CENTA.

Gráfico Nº1: Indicador de pertinencia de los SETTA

Pertinencia	1. Satisfacción con el servicio	• Cuatro de cada cinco productores han mejorado su actividad productiva desde que participan en el programa o servicio. • Tres de cada cinco aprecian que ha mejorado su capacidad productiva. Uno de cada cinco cree que ha mejorado un poco y uno más de cada cinco considera que no ha mejorado. • Cuatro de cada cinco de los productores han cambiado o mejorado sus formas de comercialización o el acceso a los mercados • La mitad de los productores consulta más de un servicio.
	2. Formas de incorporación de la demanda a la construcción de los programas y mensajes a entregar	• Tres de cada cinco productores de la población objetivo tiene algún nivel de participación en el espacio de decisión colectivo de la organización, programa o servicio.
	3. Incorporación a los mercados	• Cuatro de cada cinco productores han cambiado o mejorado sus formas de comercialización o el acceso a los mercados. • Cuatro de cada cinco productores perciben mejoras debido a: a) mejores condiciones comerciales; b) estabilidad en las ventas y aparición de nuevos compradores; c) ampliación de su oferta; d) acceso a mercados especializados. • Para los proveedores (cuatro de cada cinco), el nivel de importancia que asignó el programa o servicio a la problemática de la comercialización y los mercados es medio.

Fuente: Estrategias de reformas institucionales e inversiones para los Sistemas de Extensión (FAO, 2014)

La segunda reforma se da en 2011, con el lanzamiento del Plan de Agricultura Familiar (PAF), una política que el Gobierno implementa a través del MAG, orientada a: a) incrementar la disponibilidad de alimentos e ingreso de las familias que desarrollan la agricultura familiar de subsistencia, mientras logran desarrollar capacidades para una inserción exitosa en las cadenas de valor agroproductivas; y b) fomentar el incremento de las capacidades competitivas en el segmento de agricultura familiar comercial para una participación exitosa en las cadenas agroproductivas, a fin de generar ingresos que permitan un desarrollo sostenible de la economía de los territorios.

Lecciones aprendidas

- **Sobre las reformas institucionales**
  Las reformas implementadas en sistemas de extensión han estado caracterizadas por la necesidad de ampliar cobertura y, en menor medida, por buscar eficiencia y calidad en la asistencia técnica como tal. Con la descentralización administrativa y financiera del CENTA, se buscaba un servicio de extensión más eficiente y eficaz. Con la implementación del PAF, la extensión tiene un enfoque más integral, con una atención diferenciada por tipo de productor, con participación de los beneficiarios en distintos espacios y la integración de diversas capacidades institucionales.

- **Sobre los actores**
  El Estado ha comenzado a tomar el liderazgo diseñando estrategias tendientes a reactivar la agricultura, orientando los esfuerzos al alivio de la pobreza rural, a disminuir la exclusión y marginalidad de los agricultores, la inseguridad alimentaria y romper la dependencia en la importación de alimentos; sin embargo, no se evidencian fortalezas, especialmente en el servicio público de extensión, para atender las áreas de comercialización, inteligencia de mercados y tecnologías de información. El servicio de extensión público y de las ONG en El Salvador está experimentando cambios importantes, transitando desde los aspectos productivistas hacia el fortalecimiento de capacidades de la población rural con la finalidad de analizar y aprovechar las oportunidades existentes.

- **Sobre las estrategias**
  Las nuevas estrategias son intersectoriales e incluyen un enfoque territorial y el establecimiento de alianzas en los territorios de acuerdo a las necesidades de las familias. Estas alianzas surgen de un interés común, compartido por ambas partes, para garantizar una complementariedad de acciones entre los diferentes actores-promotores de cambio en los territorios.

- **Sobre las metodologías**
  Se han reconocido y tomado en cuenta las características de los agricultores para ajustar los servicios en función de estas. En términos de contenido y metodología, se ha transitado desde una asistencia técnica homogénea hasta una asistencia técnica que progresivamente responde a la heterogeneidad de la pequeña agricultura y de sus diversos segmentos. Las metodologías son participativas y buscan asegurar una toma de conciencia sobre los problemas identificados y las soluciones posibles. Los perfiles de la comunidad y del hogar incluyen las necesidades detectadas y las expectativas de los participantes. Este planteamiento metodológico es muy importante para la apropiación de los procesos, para que los participantes se conviertan en los protagonistas de su propio desarrollo.

Características actuales de los SETTA

- **Servicio de extensión público**

El servicio es prestado por el CENTA bajo las modalidades de asistencia técnica directa y asistencia técnica descentralizada y especializada. En la actualidad, el servicio de extensión y asistencia técnica se sustenta en las experiencias del CENTA en la implementación de proyectos con enfoque de seguridad alimentaria y el uso de tres metodologías innovadoras: la Familia Demostradora, los Talleres Hogareños y la integración de equipos conjuntos de trabajo con el Ministerio de Salud.

El modelo funciona mediante la asignación de recursos financieros del gobierno central al MAG y al CENTA. La modalidad de atención es mediante un servicio gratuito para productores agropecuarios; también se incluye la utilización de fondos propios generados por el CENTA a partir de la venta de los productos y servicios.

La sostenibilidad del servicio público de extensión y sus modalidades de atención a las familias usuarias giran en torno a la asignación de presupuesto del gobierno y el fortalecimiento de las familias demostradoras como mecanismo de trasferencia de tecnologías y conocimientos a nivel de la comunidad.

- **Servicios de extensión de las ONG**

La extensión y transferencia de tecnología realizada por las ONG es dirigida a aspectos productivos, ambientales y de seguridad alimentaria, fomentando la experimentación campesina, innovación agroecológica y conservacionista relacionada con aspectos sociales. Trabajan en fomento de grupos de auto-ahorro y promoción de la nutrición familiar, agua y saneamiento, organización comunitaria, agricultura de conservación y gestión de riesgos. En extensión, trabajan bajo distintas modalidades: gestión y ejecución directa de proyectos, asociación público-privada, asociación con gobiernos locales, empresa privada u organismos de cooperación internacional.

Se financian mediante la gestión de fondos con cooperantes bajo diversas modalidades: donación directa, apadrinamiento de municipalidades, entre otros. De cara a la búsqueda de sostenibilidad, se potencia el capital humano para el desarrollo de las comunidades mediante la formación de promotoras y promotores campesinos, que se desempeñan en aspectos productivos, de género y organización.

- **Servicio de asistencia técnica mediante alianzas publico-privadas**

Han existido dos modalidades: la primera forma es directa con productores asociados en base a una demanda de servicios identificada para proporcionarles asistencia técnica especializada bajo la coordinación de las organizaciones; y la segunda busca modificar la modalidad tradicional de extensión y asistencia técnica. Está orientada a inducir a los entes privados a involucrarse en la innovación e investigación y transferencia de tecnología, con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional con participación del sector privado.

El financiamiento de esta modalidad se ha dado a través de recursos provenientes del presupuesto público corriente por medio de convenios firmados entre las gremiales y el CENTA, y recursos públicos obtenidos de préstamos internacionales.

La sostenibilidad de las acciones es posible, por un lado, con el establecimiento de compromisos de cofinanciamiento de las partes involucradas y, por otro, mediante la definición de una normativa e institucionalidad adecuada.

- **Servicio de asistencia técnica privada**

Esta modalidad es propia de la agroindustria del café y la caña de azúcar, los supermercados y agroservicios y la red de distribuidores de insumos, cada uno con su propio esquema de atención, de tal manera que se identifican distintas modalidades según la escala de producción. La asistencia técnica es especializada, centrada en la organización, promoción, ejecución de días de campo y eventos de capacitación. Los fondos invertidos por las empresas son recuperados por las ventas. La sostenibilidad de la asistencia técnica está sujeta a la rentabilidad de las empresas.

Bibliografía

- CENTA (2011). Plan Estratégico 2011-2014. San Andrés, El Salvador.
- FAO (2011). La FAO y la Agricultura Familiar, el caso de El Salvador. San Salvador.
- FAO-RUTA (2010). Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la FAO-Agricultura Familiar en Centroamérica.
- Gobierno de la República de El Salvador (2009). Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. San Salvador.
- IICA (2013). Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo: Plan de Agricultura Familiar. El Salvador. Sembrando innovación se cosecha prosperidad. San José.
- MAG (2011). Plan de Agricultura Familiar. Santa Tecla, El Salvador.
- MAG (2009). Plan Estratégico Sectorial 2010-2014. Santa Tecla, El Salvador.

Más Información

Estrategias de reformas institucionales e inversiones para los sistemas de extensión. FAO, BID y RELASER (2014).

Portal de FAO en El Salvador: *http://www.rlc.fao.org/es/paises/el-salvador/*

Para más información sobre este Informe, por favor póngase en contacto con la Representación de la FAO en El Salvador: *FAO-SV@fao.org*

El presente Informe de Política fue producido por la Oficina Subregional para Mesoamérica y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO. La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor.