



PROMOCIÓN DE SERVICIOS TÉCNICOS NO FINANCIEROS (STNF) EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO APOYADOS O PROMOVIDOS POR EL FIDA.

Pietro Simoni

2003

1. Introducción.

En el presente documento se tratará de presentar un resumen crítico de la experiencia acumulada por el FIDA en América Latina en el tema de los Servicios Técnicos No Financieros (STNF). En la primera parte se presenta en un resumen de las principales experiencias, mientras en la segunda parte se intentará delinear el marco de las posibles líneas de desarrollo para las futuras acciones del FIDA en América Latina, tomando en cuenta la estrategia general del FIDA. El documento no tiene otra ambición que presentar una serie de elementos, analizados desde una óptica personal, que permitan estimular una discusión interna a la División de PL alrededor del tema.

La definición “Servicios Técnicos No Financieros” o “Servicios de Apoyo a la Producción” o definiciones similares son relativamente recientes en la terminología utilizada por el FIDA. En los proyectos de la década de los '80 se utilizaban los términos extensión o asistencia técnica (AT) o transferencia de tecnología (TT). En este documento, bajo el concepto de STNF se analizarán el conjunto de las acciones presentes en los proyectos del FIDA que hacen referencia a la extensión, y/o a la asistencia técnica, y/o a la transferencia de tecnología y a la capacitación. En rigor estos términos no son equivalentes, aunque se han utilizado a veces en forma confusa. En efecto el concepto clásico de “extensión” propone la utilización de una metodología “global” que implica varias técnicas y acciones, como el sistema “training and visit”, las metodologías grupales, la utilización de técnicas específicas de comunicación, acciones de capacitación formal, la AT y/o TT, la disseminación de tecnologías, las parcelas demostrativas, el intercambio de experiencias, etc.

Una propuesta de definición de los STNF.

Podría ser útil avanzar en una definición del concepto, por lo menos para una utilización común en los informes y documentos de la División. Más allá de los aspectos formales esto debería permitir contar con una visión más clara y conceptual del tema y por ende de sus aplicaciones e implicaciones. Un primer intento de definición podría ser:

“El conjunto de servicios promovidos por el proyecto, basados en la demanda y en la participación, capaces de generar un entorno favorable al desarrollo de las actividades productivas -agropecuarias y no agropecuarias- y de comercialización, para lograr la seguridad alimentaria e incrementar los ingresos de la población rural, favoreciendo la equidad de género y aplicando una correcta gestión de los Recursos Naturales Productivos. Estos Servicios deberían favorecer la inversión autofinanciada o financiada con crédito”.

Elementos adicionales a considerar serían la “autogestión” del proceso por parte de los beneficiarios, la coparticipación al costo y los elementos de sostenibilidad o de autosostenibilidad.

Esta definición comprendería todos los Servicios que “directamente” alcanzan los beneficiarios y sus organizaciones ejecutados directamente por los proyectos o sub-contratados o coejecutados o ejecutados por intermedio de transferencia de fondos a los beneficiarios y sus organizaciones: quedarían excluidas las acciones como la difusión y promoción de las actividades de los proyectos, capacitación de las UEP fortalecimiento de la gestión, del S&E de las mismas, la capacitación y la incorporación del tema género y actividades similares.

La definición Servicios Técnicos No Financieros, apunta a superar las limitaciones y las deficiencias observadas con la aplicación de los conceptos de Asistencia Técnica y con los conceptos de Extensión: con esta definición se pretende abarcar toda la gama de servicios

técnicos que sean necesarios para un equilibrado proceso de desarrollo rural, habida cuenta de que los pobres rurales no sólo necesitan de servicios de apoyo a la producción o de transferencia de tecnología, o fortalecimiento de las organizaciones, etc.: los pobres rurales necesitan también servicios legales, servicios de comunicación, servicios de información de mercados, de normas de calidad, de derechos de las personas, de capacidad de negociación con los poderes locales y centrales, etc.

El FIDA ha intervenido directamente en el tema de los STNF por intermedio de Proyectos de Desarrollo Rural y por intermedio de dos o tres proyectos específicos de Apoyo a los Servicios Técnicos No Financieros, e indirectamente por intermedio de algunos Proyectos de Asistencia Técnica con Recursos no Reembolsables (TAG), dentro de los cuales destacan, para afinidades con el tema en discusión, el SETEDER, el apoyo al CIARA, el PROCASUR, RUTA y CARUTA, el FIDA-MERCOSUR, PROMER, FIDAMERICA y en parte PREVAL.

En los 25 años de experiencia del FIDA en América Latina, con más de 100 proyectos financiados, se observa un abanico bastante amplio de metodologías y de sistemas propuestos para las acciones que se reagrupan bajo la definición STNF. Las diferencias en los proyectos es una riqueza que indudablemente responde a diferencias y a las realidades institucionales presentes en cada país y regiones, y responde al esfuerzo de mejorar la eficiencia y eficacia de los STNF. Es un tema que ha sido influenciado fuertemente por el contexto nacional y por la capacidad y la visión de implementación de las UEPs de los proyectos, del personal de campo, usualmente agrónomos, así como de los diseñadores de los proyectos, del FIDA como institución, y de la evolución de los paradigmas y enfoques teóricos.

Esta importante acumulación de experiencia hasta ahora no ha sido ocasión de una reflexión formal, ni de análisis detalladas: llama la atención como el tema de los Servicio Financieros haya contado con un amplio debate, con reflexiones formales, propuestas, avances y un buen número de talleres, mientras por el contrario la labor dedicada a los STNF haya sido tratada sólo esporádicamente y nunca en forma orgánica completa. Los avances en este tema han sido más limitados respecto a los avances observados en el tema de los SF (u otros como el tema de género), y la información y el intercambio de experiencias han transitado por caminos informales de comunicación, muchas veces fragmentarios e incompletos. No se cuenta, por ejemplo, con ninguna evaluación sistemática de las ventajas, costos, resultados e impacto de las diferentes formas de implementación de los STNF.

A pesar de las diferencias en la aplicación y ejecución de los componentes o subcomponentes de STNF, existe una constante: a los STNF siempre se ha asignado mucha relevancia como instrumentos fundamentales de desarrollo rural y como forma de “comunicación” entre el proyecto y los beneficiarios. El sistema de los STNF ha sido la forma de contacto entre el proyecto y los beneficiarios y el canal por medio del cual los proyectos comunican (en muchos casos unidireccionalmente) con los beneficiarios para “inducirlos” a introducir el cambio y para aplicar la propuesta de los proyectos.

2. Los conceptos básicos, los paradigmas, las teorías sociales las políticas y estrategias que han influido en el diseño e implementación de los STNF.

Las raíces y las bases teóricas de los STNF se pueden remontar a las análisis sociales de la estructura de la sociedad que, en el caso específico, determinaban que los campesinos eran (o son) una categoría social que requería de apoyo y medidas de política diferenciada. Una vez “aceptado” que eran (son) indispensables, entre otras políticas, políticas e instituciones para ofrecer servicios técnicos gratuitos, y que es necesario llevar la ciencia y el conocimiento en el mundo rural, en forma adaptadas a las condiciones culturales de los campesinos, se avanzó en la creación de instituciones y sistemas para la difusión de información procedente de los centros de investigación por medio de transmisores autorizados. (Los técnicos validados y reconocidos por el Estado/Ministerio de Agricultura o Ministerios de Desarrollo).

Los (pre)conceptos científicos-sociales, los estudios académicos sobre el mundo rural, así como una injustificada/exagerada confianza en la ciencia y en las respuestas organizadas y planificadas, llevaron a diseñar planes y programas, con sus respectivas Instituciones, con el cometido de resolver los problemas de la pobreza rural por intermedio de una variada batería de instrumentos (crédito diferenciado y subsidiado, reforma agraria, organización “forzosa”, por parte de las Instituciones Públicas de Desarrollo, o por parte de proyectos u ONGs, de los pobladores rurales por ejemplo en cooperativas, proliferación de comités, etc.).

En particular para el tema de los STNF se organizaron sistemas y modelos de extensión que se basaban en conceptos como: i) las necesidades de los campesinos son agropecuarias y su esfera de solución es agropecuaria; ii) hay que ofrecer un modelo de desarrollo y paquetes tecnológicos que permitan superar la actitud pasiva y refractarios al conocimiento moderno y al riesgo por carencia de cultura y educación formal; iii) los extensionistas deben ser entrenados en métodos de sociología rural, dinámica de grupos, tener buenos salarios y vehículos; iv) el mayor éxito en Extensión se alcanza cuando, además de llevar el conocimiento de la asistencia técnica, se lleva crédito que permita la inversión y la aplicación de la tecnología; v) es necesario fortalecer las organización para los fines del proyecto, se apoya en mercadeo y se hace investigación aplicada; vi) se vinculan los sistemas de investigación con los sistemas de transferencia y diseminación de tecnología y de conocimientos.

Algunas de estas afirmaciones se han demostrado equivocadas, otras siguen vigentes y probablemente son ciertas: el problema grave de este sistema es que los sociólogos, los agrónomos, los especialistas en crédito, los investigadores, los políticos y los extensionistas (y tal vez olvidé algunos) establecían “en los escritorios” lo que era bueno y lo que necesitaban los campesinos y los pobres rurales y en consecuencia se diseñaban las políticas, los instrumentos y las instituciones para aplicar esos conceptos. Los conceptos de participación, de democracia y el derecho de los pobres rurales de no ser considerados ciudadanos bajo tutela, quedaban en segunda línea, oscurecidos por “la buena intención” de llevar el mensaje del desarrollo a los pobres rurales.

No obstante la evidencia, los escasos resultados alcanzados con la aplicación sistemática de estos principios, frente a muchos millones de USD gastados en camionetas, en motos, en sueldos, salarios viáticos, agencias de extensión, parcelas demostrativas, reproductores “campeones” estos conceptos no han desaparecido y existe una defensa de estos sistemas

que explica como los malos resultados no se deben al sistema y al enfoque: se deben a la mala implementación, a equivocados sistemas de comunicación, a falta de financiamiento, a errores en la comunicación-relación con los beneficiarios, a equivocaciones en la investigación tecnológica, a mala formación de los extensionistas, errores en la organización del sistema investigación-transferencia-diseminación, coyunturas económicas adversas, políticas errática e inestables, la globalización, los mercados etc.

Todo eso puede ser cierto y no se puede descartar y considerar como negativo todo el trabajo que se ha realizado: pero aún dejando de lado dos de los aspectos fundamentales que este sistema basado en la oferta no considera o sea: i) el derecho de los pobres rurales a elegir escoger su propia estrategia de superación de la pobreza y ii) su pleno derecho a no ser desarrollados a "la fuerza" y a no ser considerados como ciudadanos de categoría "B", hay evidencias muy fuertes que este sistema es demasiado costoso y no funciona operativamente, administrativamente y técnicamente. Estos sistemas, entre otras debilidades, no se ocupa **de la sostenibilidad**: establecido que los pobres rurales necesitan políticas diferenciadas y "asistencia", la sostenibilidad pasa a ser solo un problema de financiamiento público.

Estos sistemas en el curso de los años han sido mejorados y perfeccionados en la búsqueda de mejoras sustanciales. Es así que se han desarrollado, y en parte aplicado, conceptos que consideran la extensión como la diseminación de la información, mejoras en los aspectos logísticos y administrativos, sistemas de comunicación "modernos" para la transferencia de tecnología y fortalecimiento institucional.

En la actualidad el pensamiento más difundido y de mayor consenso entre los investigadores y los especialistas dedicados al desarrollo rural consideran que el sistema debería ser como mínimo de doble vía, o mejor aún multicanales, en el cual aparecen actores públicos y privados y en el cual los beneficiarios tienen capacidad de participar en la toma de decisiones. La definición actualmente más aceptada de "extensión rural" es la de difusión de información y de educación que permitan apoyar el desarrollo de los habitantes rurales en sus actividades productivas y en el fortalecimiento de las organizaciones y de las comunidades rurales. No se trata de una educación "indiferenciada amplia y abierta" si no una educación con objetivos y fines explícitos: la mejora del bienestar – sostenible – de los beneficiarios.

Siempre relativamente a los conceptos actualmente mas difundidos, la extensión agropecuaria esta debería ser: a) un sistema multicanales basado en la comunicación para el desarrollo del sistema agroalimentario viable, basado en varias fuentes de información, que pueda ser aplicado en forma apropiada incluyendo información técnica, comercial, de gestión y de planificación y estrategia, y de información vinculada con el resto de la sociedad; b) incorporar en forma adecuada los aspectos de Asistencia Técnica, Capacitación y transferencia de Tecnología en forma útil y equilibrada; c) apoyo para los temas sociales y de organización; d) retroalimentación de los resultados y de la información al sistema de investigación y experimentación agropecuaria (publico y privado) y recomendaciones para la investigación de nuevas líneas de investigación y experimentación, (técnica y social); e) los servicios técnicos deben ser considerados un medio para lograr el objetivo de desarrollo y no deben ser considerado como un objetivo el hecho de "implementar" un sistema de servicios.

La definición de Transferencia de Tecnología es relativamente reciente y se refiere a un proceso que involucra directamente en un único sistema, la investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías o la adaptación y mejora de tecnologías existentes, la transferencia de esa tecnología alcanzándolas a los beneficiarios o abriendo el espacio para que los beneficiarios puedan tener acceso a esa así como la mas amplia difusión de la misma por intermedio de los mecanismos de demostración y/o incentivos a la aplicación de la tecnología y nuevos conocimiento por intermedio de la distribución de “productos” (semillas, fertilizantes, agroquímicos, productos orgánicos) y diseminación de tecnologías. La transferencia de Tecnologías es así un sistema-cadena que es parte integral, pero solo una parte, del proceso de extensión.

3. La aplicación de los paradigmas en América Latina.

En AL las teorías del conocimiento y de la comunicación como ejes fundamentales para el desarrollo rural toman muchas fuerzas en los años ‘60 y ‘70 y se transforman en proyectos, políticas e instituciones. Es así como, por ejemplo, en Perú aparece el CESPAC basado en la utilización de tecnologías audiovisuales para la pedagogía y la educación rural o como la televisión educativa en el Salvador. Varias Instituciones de cooperación bilateral y multilateral apoyan y difunden planes y programas de capacitación rural y el BM financia instituciones que se crean en cada país para la Investigación, la extensión, la capacitación rural y la comunicación social. Aparecen así los IBTA, INA, INIA, INTA, etc.

En los años ‘70 el sistema de capacitación educación y transferencia de tecnología rural toma mucha fuerza y auge en particular en base a las experiencias israelita para el tema de la extensión, visto como un mecanismo tecnico-administrativo piramidal, sistema que se expandió rápidamente apoyado por el financiamiento de los organismos internacionales. El éxito de la revolución verde, por otra parte demostraba que el sistema funcionaba. Ejércitos de extensionistas, de capacitadores y de promotores sociales de las diferentes Instituciones públicas y de los proyectos recorrían, muchas veces mal pagados y mal equipados instrumentalmente y técnicamente los espacios rurales de América Latina.

Particularmente relevante en esos años es el aporte de investigadores de AL que, como Paulo Freire primero en Brasil y sucesivamente en Chile y nuevamente en Brasil, con su actividad académica, su trabajo y con sus libros como “ Pedagogia da Autonomia - Saberes necessários `a prática educativa”, “Educação como a Prática da Liberdade”, “Pedagogy of the Oppressed”, “Pedagogy of Hope”, etc. y muchos otros investigadores que enfrentan un análisis del problema del “conocimiento, “de la democratización de los saberes y de la información”. Todos esos trabajos y el debate que los acompaña tiene fuerte influencia en una visión crítica de lo sistemas públicos (y de los proyectos y de las ONGs) de asistencia técnica y de extensión.

Estudios mas específicos demuestran que el sistema era poco participativo, existían graves problemas de vinculación entre la investigación y la difusión, los costos eran muy elevados, los resultados en América Latina fueron escasos por ineficiencia, corrupción dificultades metodológicas, financiamientos discontinuos, burocracia, escasa capacidad del personal central y de campo. Los paradigmas mas difundidos demostraron su incapacidad de alcanzar resultados concretos, fundamentalmente por un error de enfoque: el de aplicar un concepto unidireccional y educar desde el centro a la masa de necesitados con una propuesta ya confeccionada.

La década de los '80 registró un desgaste notable del sistema, y la crisis financiera y económica de los países latinoamericanos y las políticas neo-liberales, entre otras víctimas, acabaron con la mayoría de los sistemas públicos de extensión y de asistencia técnica. Los años '90 se abren así con la desaparición sustancial del estado en la prestación de estos servicios o el sistema permanece en estado agónico, donde no desaparece. Una demostración dramática del fracaso de estos sistemas es que las condiciones de pobreza rurales se mantienen y que en los países donde se eliminan completamente estos servicios en el medio rural no “pasó nada”, o sea las condiciones no mejoran ni empeoran. (Por lo menos en el corto plazo).

4. El Contexto teórico metodológico predominante hasta los años '90 en los proyectos del FIDA.

El FIDA opera (o ha operado por lo menos hasta principio de los '90) casi exclusivamente por intermedio de Proyectos. El tema, o los temas, que ahora se reagrupan bajo la definición de STNF han representado el centro de las acciones de los proyectos, con un peso relevante en los costos y en la estructura de los proyectos. Se puede estimar que alrededor del 25 al 30% de los costos de los proyectos se han destinados a financiar estas actividades.

La estrategia, la metodología y los instrumentos propuestos por los proyectos del FIDA para la implementación de las actividades reagrupadas bajo la definición de STNF han sido fuertemente condicionadas por el marco político/institucional y por los paradigmas y las ideas más aceptadas en cada uno de las diferentes etapas. Esto significa que el FIDA ha estado bastante pasivo, por lo menos hasta principio de los años '90, en las propuestas innovadoras en el campo de los STNF. Dentro del contexto, los proyectos han buscado el escaso espacio existente para nuevas propuestas e innovaciones que han tenido oportunidades fuertes de aparecer solo a partir de los años '90. Hasta esa fecha los proyectos del Fida por su misma naturaleza han tenido que adaptarse a las líneas de políticas y a las instituciones existentes.

A partir de principio de los '90 se observa “desinterés y abandono” por los sistemas de STNF por parte de los Gobiernos y por las Instituciones Internacionales (a la par con el desinterés por el tema del desarrollo rural). El FIDA en este nuevo contexto ha tratado de innovar, de aplicar metodologías, prácticas y sistemas que permitieran la operación eficiente de los proyectos logrando resultados muy interesantes en eficiencia, eficacia y bajos costos. Hay que reconocer que en este tema el FIDA ha sido (a parte excepciones) conservador, en el sentido que ha mirado al interés inmediato de la implementación eficiente de los proyectos (desembolso – gasto- número de beneficiarios – metas físicas) más que en una óptica de sostenibilidad, replicabilidad, influencia en las políticas nacionales: los proyectos del FIDA han mirado para adentro con innovaciones “internas” tratando de resolver “sus problemas”.

La transferencia y difusión de las lecciones aprendidas se ha dado a nivel horizontal entre proyectos del FIDA en la región (por ejemplo entre las experiencias en Perú y en Nicaragua): poco ha pasado a otros organismos y casi nada a nivel de las políticas nacionales. Por el contrario el Fida ha tenido capacidad de incorporar lecciones y experiencias surgidas en otros ámbitos, en particular en el caso de proyectos como el PRODERM del Cusco y proyectos de ONGs. Los proyectos Fida han podido ensayar innovaciones pero en un ámbito restringido (geográficamente y financieramente), con

escasa difusión de los resultados que depende de por lo menos tres factores: i) baja prioridad para el tema de STNF por parte de los Gobiernos; ii) buenos resultados pero con fuertes características de “proyecto” difícilmente traducibles inmediatamente en políticas; iii) reducida capacidad del FIDA para difundir los resultados y escaso peso en la definición de políticas, por lo menos hasta los últimos años de la década del '90.

5. Evolución y Desarrollo del tema STNF en los Proyectos del FIDA en AL.¹

Desde el inicio de operaciones del FIDA en América Latina, hasta finales del 2002, se han aprobado y financiado aproximadamente 100 proyectos por un monto de alrededor de 700 millones de SDR. Estos recursos han permitido cofinanciar proyectos por un costo total de alrededor de 1200/1500 millones de SDR. De éstos, por lo menos 300/400 millones se han destinado a financiar actividades que se pueden reagrupar bajo el concepto de STNF. De estos proyectos seis o siete se clasifican como de "Extensión, Investigación y Capacitación", pero todos los otros contemplan fuertes componentes o subcomponentes de STNF.

Los proyectos anteriores a 1985, y en muchos casos hasta principio de los '90, tenían un sesgo fuerte de apoyo a la producción agropecuaria, y proyectos DRI, como medio para superar las condiciones de pobreza rural, para posteriormente introducir la definición y el concepto de que lleva a definir los proyectos como de "Desarrollo Rural". Esto influye en la conceptualización de los STNF que hasta el '90, manifiestan un fuerte sesgo hacia la producción agropecuaria. Desde el punto de vista institucional, los proyectos anteriores a 1990 presentan fuertes vinculaciones con las instituciones públicas, Bancos de Fomento y Sistemas Públicos de Extensión y de Asistencia Técnica.

Todos los proyectos incluyen la presencia de componentes y subcomponentes, con diferente peso y diferente “arquitectura” y composición, de las actividades reconducibles a lo que actualmente se denominan STNF. Se advierte una clara línea de tendencia y de evolución de los contenidos y del enfoque de los proyectos. Esta evolución se ha basado en primer término en un esfuerzo de elaboración interno del Fondo, basado en la acumulación de las experiencias recabada con la ejecución de los proyectos, y ha sido influenciada por la evolución y los cambios de las políticas de desarrollo a nivel de los países, de las condiciones macroeconómicas generales y de las reorganizaciones institucionales.

a) I. Fase (*Los STNF son prestado con costo total a cargo de los proyectos.*)

Una primera fase puede identificarse en el período comprendido entre 1979 hasta mediados de los años 80. El diseño de los proyectos, en el tema de STNF, se adecua a la estructura institucional y a la organización de los estados imperante en ese período: los proyectos se apoyan en las instituciones públicas de desarrollo, como son los sistemas de extensión agropecuaria del estado y en los Bancos de Fomento, y los STNF son diseñados en función de priorizar el apoyo a la producción agropecuaria y de alimentos.

Los proyectos contemplan un número elevado de componentes y subcomponentes, una

¹ El “historial” de los proyectos del Fida en América Latina ha seguido en parte y en parte ha adelantado los paradigmas predominantes en el tema del desarrollo rural. Un interesante análisis se puede encontrar en “Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s” de Frank Ellis y Stephen Biggs en Development Policy Review, 2001, 19 (4):437-448

arquitectura institucional compleja, que *a posteriori*, ha evidenciado graves problemas de ejecución. Algunos proyectos incorporan y destinan recursos a acciones "sociales" como la educación escolar, salud, vivienda y mejoramiento de la alimentación (directamente o con el apoyo de organismos como el PMA). Los proyectos diseñados en esta fase presentan una estructura de proyectos de desarrollo agrícola integrados (DRI).

En relación a los STNF los proyectos incluyen componentes o subcomponentes de: i) Capacitación; ii) Asistencia Técnica (o extensión); iii) investigación y experimentación, y en algunos casos, iii) fortalecimiento de las organizaciones y apoyo a la comercialización. Las acciones relativas eran encargadas a las Instituciones publicas existentes: servicios públicos de investigación de asistencia técnica y de extensión. Estas acciones tenían como objetivo apoyar la introducción y la adopción de "paquetes tecnológicos" ofrecidos por el proyecto. Se aplican rígidas metodologías de extensión o de AT, reforzando las estructuras públicas existentes, ampliando su capacidad de cobertura por intermedio del pago de sueldos y salarios, vehículos, agencias de extensión, etc.

Los proyectos se han diseñado e implementado en un contexto en el cual generalmente existía una política y una institucionalidad ya definida por parte de los gobiernos o de las instituciones nacionales de contraparte: los proyectos en esta etapa han aplicado metodologías de AT y/o de extensión grupal o grupal-individual con fuerte sesgo de oferta, y han tratado de fortalecer, de racionalizar y de "eficientizar" lo que existía.

Vale la pena señalar un proyecto innovativo diseñado en 1984. Es un interesante proyecto de generación y transferencia de tecnología adaptada y de apoyo a la producción de semillas a nivel de campesinos (PROGETTAPS) en Guatemala, que involucra directamente el sistema de Investigación y de AT público (ICTA, DIGESA, DIGESEPE y USPADA) vinculado con la producción de semillas a nivel de campesinos, con características marcadamente diferentes de los STNF presentes en los otros proyectos de esa generación. Los resultados fueron muy buenos y en forma parcial fueron transferidos como "parte" de las acciones en algunos proyectos, pero la experiencia no tuvo la fuerza y la capacidad de ser ampliada o replicada en forma masiva.

Resultados. Los resultados alcanzados por los componentes y subcomponentes de STNF han sido escasos. En particular el "retorno" de las inversiones en "capacitación" han sido poco o nada visibles y en ese campo se han desperdiciado muchos recursos. Los sistemas de investigación, de AT o de extensión, ejecutados por intermedio de las Instituciones públicas han sufrido graves problemas de eficiencia y de cobertura y se han demostrado casi totalmente separados de las necesidades de los beneficiarios: el sistema basado en la "oferta" no respondía a las necesidades de los usuarios, ha sido muy ineficiente y muy costoso. A las debilidades conceptuales y de enfoque es necesario agregar el lastre representado por la burocracia, la dificultad de mantener niveles de financiamiento adecuado, la imposibilidad de asegurar la coordinación entre UEPs de los proyectos y las otras instituciones involucrada.

Se han observado esfuerzos para mejorar el sistema: pero esto casi siempre ha generado conflictos y divorcios entre las UEPs y las Instituciones públicas: se generaron situaciones en las cuales existen metodologías y extensionistas "del proyecto" con algunos privilegios, con mayor prestigio y mejores sueldos y medios, sobre todo de transporte, y los otros extensionistas.... Se generaron muchos conflictos de competencia: los extensionistas debían responder a sus superiores jerárquicos dentro de la institución o a la UEP del

proyecto?

Han sido evidenciadas tres debilidades principales: i) el enfoque de “oferta”; ii) implementación ineficiente y burocrática; iii) excesiva rigidez del diseño de los proyectos y la complejidad de la coordinación interinstitucional y las interferencias políticas.

b) II. Fase. Etapa de transición. (También en esta etapa los STNF son prestado con costo total a cargo de los proyectos.)

Las diferencias entre esta etapa y la etapa anterior no son muy marcadas. Sin embargo se considera útil presentar esta etapa intermedia, en la cual inician a gestarse importantes cambios que se concretizarán en la tercera etapa.

A partir de 1985 la experiencia acumulada en la ejecución de los proyectos y los cambios en las políticas y en las estructuras institucionales de la gran mayoría de los países de la región, se reflejaron en un cambio de enfoque en el diseño e implementación de los proyectos. Se reconsideró el rol de la producción agropecuaria como única solución para superar el problema de la pobreza rural, se redujo el número de componentes de los proyectos y se empieza, año tras año, a definir y aplicar con mayor precisión el tema de **desarrollo rural y de la participación de los beneficiarios**, todavía sin llegar a proyectos explícitamente basados en la demanda.

Casi todos los proyectos diseñados, o reformulados y ejecutados en esta fase, reconocen las limitaciones y las restricciones de la producción agropecuaria como único factor de superación de las condiciones de pobreza rural, y buscan propuestas que permitan apoyar actividades productivas rurales capaces de generar ingresos y de dinamizar los sistemas económicos rurales. Esto influye en el diseño e implementación de los STNF que abren importantes espacios al apoyo de la microempresa, a la comercialización y a la diversificación.

La debilitación de las instituciones, las crisis financieras, las restricciones presupuestales del sector público, el retiro parcial o en algunos casos total y repentino, del estado de la prestación de STNF impulsa el FIDA a montar y organizar un sistema (componentes o subcomponentes) de STNF que responda lo más directamente posible a la UEP: las acciones se ejecutan en la mayoría de los casos con personal directamente dependiente de los proyectos que se transforman en algunos casos en “mini ministerios de agricultura”. Se aplican nuevos enfoques que tratan de definir la capacitación como una actividad precisa y finalizada, los servicios de AT y de extensión introducen las metodologías de la definición de la demanda, aparecen los primeros planes comunitarios y la priorización a nivel de los beneficiarios.

Aparece con claridad un problema: los beneficiarios **declaran** que los **STNF** (que se reagrupan en un solo componente -Servicios de Apoyo a la Producción- para responder al nuevo enfoque de reducir el número de componentes) son muy útiles y necesarios pero en la práctica no están interesados: la extensión y la AT tienen escasa aceptación: a los beneficiarios el tema interesa poco. Las razones se identifican en: i) Los técnicos no tienen mucho para difundir, o no lo saben hacer, o difunden cosas que los beneficiarios no pueden aplicar; ii) la oferta de tecnología y de asistencia no corresponde a las necesidades, visiones y estrategias de los beneficiarios; iii) la oferta de tecnología no es adecuada a los sistemas productivos campesinos y a sus realidades socioeconómicas; iv) faltan incentivos

para la incorporación de tecnologías.

Aparece en esta fase con mucha mas fuerza que en la etapa anterior lo que se demostrará como una grave distorsión en la implementación: el incentivo para que los beneficiarios acepten y apliquen, por lo menos en parte, las indicaciones técnicas, es el crédito: tendrán crédito si tienen (si aceptan) asistencia técnica. Es la etapa de las discusiones sobre temas como: crédito con AT, AT sin crédito, **no al crédito sin asistencia técnica**, etc. Esta discusión hace perder de vista el contenido, la metodología y el enfoque de los sistemas utilizados para las acciones de STNF. Solo se reproduce el esquema clásico (trainig and visit, coexistencia en el mismo proyecto de diferentes formas de implementación entre asistencia grupal e individual, esbozos de planes participativos, reciclaje del personal cesante por el desmantelamiento de los servicios públicos, etc.).

La situación no ha sido del todo homogénea: en algunos países como Paraguay o países de centro América el sistema de extensión público ha permanecido funcionando aun que en presencia de graves limitaciones. En varios países (Paraguay a la cabeza) el sistema de extensión, con una presencia capilar de personal en el terreno, ha sido siempre considerado como un importante sistema de contactos y de presión política: en muchos casos los extensionistas eran (o son) los agentes políticos del Gobierno en el terreno. En este caso la decisión de mantener los sistemas no responde exactamente (o solamente) a políticas de desarrollo rural (obviamente).

Resultados: El tema de los STNF, respecto a los proyectos diseñados anteriormente al 1985, presenta algunas líneas novedosas como el esfuerzo para identificar las oportunidades y las potencialidades existentes en la diversificación de los ingresos. Esta lenta e incipiente evolución del tema de los STNF, la aplicación del concepto de desarrollo rural y la introducción de un concepto de flexibilización de los mecanismos de apoyo, han permitido avanzar y generar las condiciones para los cambios relevantes que se han observado a partir de los años 90.

Las mayores debilidades, relacionada con el sistema predominante en esta etapa han sido: i) la incapacidad de responder a las demandas y necesidades de los beneficiarios; ii) los proyectos mantienen un enfoque conservador y poco dinámico por medio del cual primero se produce y posteriormente se trata de vender los productos; iii) no se cuenta con mecanismos específicos para el apoyo a la diversificación productiva y la búsqueda de oportunidades de negocios; iv) el dialogo con las autoridades es complicado por la indefinición de las políticas o mejor dicho por políticas adversas.

Los cambios de metodología son “tímidos” y no se abandonan viejas prácticas como: i) las parcelas demostrativas o los intentos de investigación y de experimentación realizados a nivel de proyecto, con desvío de atención y desperdicio de recursos; ii) la asistencia en finca; iii) el sesgo de la oferta; iv) la planificación a partir de metas y objetivos establecidos por la UEP y no por los beneficiarios.

La vinculación STNF el tema crédito termina por generar problemas sea para los STNF que para el Crédito: los extensionistas son agentes de crédito o asistentes técnicos?, si no hay resultados y si no se recuperan los créditos los culpables son los extensionistas ?, los extensionistas deben cumplir metas y los beneficiarios no tienen claro el papel de los extensionistas, etc.etc. Este tema es clave y pone en la mesa una fuerte discusión: los STNF sirven para fortalecer y asegurar las inversiones y el crédito, o son instrumentos

“independientes” capaces de promover el desarrollo rural, independientemente de los programas de crédito. La experiencia demuestra que los STNF por si solos son insuficientes y que deben ser acompañados por inversiones y por ende por financiamiento y capitalización.(no necesariamente crédito).

c) III. Fase (*Las innovaciones en STNF, los STNF son prestado o con costo total a cargo de los proyectos y/o con cargo parcial a los usuarios*)

En los últimos años de la década de los '80 y en los primeros años de los '90, continúa el proceso de racionalización del diseño de los proyectos, a la luz de los cambios del entorno político y macroeconómico de los países de la región, como los procesos de paz en Centroamérica, la conclusión de las fases de ajuste estructural más agudas, y la apertura de la economía. Se profundiza el concepto de desarrollo rural, toman mayor precisión los conceptos de género, indígenas, medio ambiente, y aparecen proyectos flexibles y explícitamente basados en la "**Demanda**" y en **mecanismo para asegurar la participación de los beneficiarios**: esto tiene una influencia notable en los sistemas propuestos para STNF, con cambios sustanciales de enfoque, organización y metodologías.

En paralelo a las propuestas de asignación de recursos en base a la "demanda", se introduce una primera **aproximación al tema de la privatización o terciarización de los STNF y aparece en el tapete la cuestión del “pago” por parte de los beneficiarios de por lo menos parte de los costos de los servicios**. Estas propuestas se basan en: i) la experiencia acumulada y los resultados no muy brillantes alcanzados con los sistemas anteriores; ii) la profundización del proceso de debilitación de los servicios públicos; iii) la necesidad de contar con sistemas flexibles para atender la demanda que puede ser heterogénea; iv) la idea que serían recomendables aportes parciales por parte de los beneficiarios para el pago de los servicios para asegurar una real priorización, utilidad y sostenibilidad²; v) un proceso de simplificación de la estructura de las UEP de los proyectos con menos componentes y menos personal directo.

El contexto presenta una situación en la cual se observa una fuerte contracción de los servicios públicos de STNF. La reducción de personal y la desaparición de instituciones especializadas genera una disponibilidad de técnicos que pueden ofrecer sus servicios. Los proyectos del FIDA reconocen la importancia del rol de las ONGs y tratan de impulsar mecanismos de privatización de los servicios. La experiencia, razones técnicas y restricciones presupuestarias impulsan los proyectos en la dirección de establecer UEP con poco personal y con fuertes niveles de autonomía técnica y financiera.

Uno de los primeros proyectos representativos de este cambio es el PLANDERO (Honduras) que introduce una organización para la implementación que prevé una UEP con características de autonomía un poco mas marcada que en los proyectos anteriores, un banco Privado que participa en las operaciones de Crédito, y se aplica un sistema de terciarización contratando servicios de especialistas o de mini-consultoras (EDRs) para prestar servicios en base a términos de referencias establecidos por la UEP. Cada EDR es responsable de una determinada área geográfica y tiene objetivos y metas claras. El sistema funcionó en forma satisfactoria, y la mayor dificultad se registró en los primeros años por

² Aparecen o reaparecen, propuestas como las de cobrar un diferencial sobre los intereses para el crédito para pago de servicios, o como se propone en el FEAS y siguientes proyectos “simil-FEAS” la apertura de una cuenta corriente a nombre de los usuarios en la cual confluyen fondos del proyectos y aportes de los usuarios en una cierta proporción pactada.

la debilidad de la oferta de servicios (resistencia y rechazo de los técnicos a no trabajar como empleados del estado o del proyecto). El sesgo del sistema mantenía fuertes características de oferta y los costos eran totalmente a cargo del proyecto.

El FEAS (Perú), que concentraba sus acciones prácticamente en un único componente que es el de los STNF, ha modificado radicalmente el sistema de provisión de servicios: desde un sistema de servicios provistos por Instituciones Estatales (o por proyectos o programas) se pasó a un sistema por medio del cual se han transferido directamente fondos a los beneficiarios para que ellos decidieran quien, como y para que contratar servicios provistos por técnicos privados: se privatizan los servicios los beneficiarios son responsables de las contrataciones y de la administración/gestión. Los cambios institucionales y políticos en el país con el desmantelamiento de los sistemas públicos de extensión “facilitaron” la implementación de esta propuesta.

El resultado del cambio sustancial del esquema fue el de pasar de un sistema supply driven a un sistema basado en la demand driven. Se puso de manifiesto la posibilidad de asegurar la participación, el empoderamiento y la satisfacción de la demanda. El efecto fue una rápida adopción del mecanismo por parte de los beneficiarios y la creación de un mercado incipiente de servicios técnicos multisectoriales, basado en un sistema abierto y de competencias entre técnicos. Aparece en esta etapa el concepto de **“generación de mercado de servicios locales”**.

Característica fundamental del “esquema FEAS” es el aporte creciente de los beneficiarios para el pago de los servicios: los beneficiarios pagan parte (hasta un 20-30%) de los costos, depositando recursos en una cuenta corriente a nombre de ellos mismos, y por lo tanto se tornan muy exigentes en la calidad del servicio, en su utilidad, y en el control y supervisión. El sistema de pago es un avance sustancial en búsqueda de la sostenibilidad.

Los años '90 son muy ricos de propuestas innovativas. Casi todos los proyectos enfrentan con decisión el tema de la privatización de los servicios y otros buscan la participación y la Institucionalización del proceso involucrando directamente los Ministerios de Agricultura y parcialmente los entes locales como los municipios, como en el caso de PRONAPPA³ y en forma mas decidida el UR⁴, (Uruguay). En el caso del Salvador el proyecto PROCHALATE, no obstante las dificultades, aplica en forma muy avanzada un esquema de ejecución de STNF con las ONGs y las organizaciones de los productores.

La USAT⁵ de Paraguay de los proyectos del FDC⁶, implementa un mecanismo de terciarización por medio del cual se establecen términos de referencia a cargo de los beneficiarios, se llama a licitación pública para la prestación de servicios y los beneficiarios forman parte de la comisión que adjudica los contratos. Los mismos beneficiarios aseguran el seguimiento y la supervisión. En Honduras el sistema aplicado por PLANDERO se replica en los otros proyectos y se transforma en una metodología aplicada a nivel nacional. En Venezuela, no solo por iniciativas del FIDA, se desarrollan sistemas con la participación de los municipios, y en Bolivia y Perú se profundiza y se mejora el esquema FEAS. En Brasil el PROSERTAO o PROGAVIAO, mezclan en forma muy interesante y eficiente la utilización de funcionarios del sector público con prestadores

³ Proyecto Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario.

⁴ Proyecto Uruguay Rural, segunda fase del PRONAPPA.

⁵ Unidad de Servicios de Asistencia Técnica.

⁶ Fondo de Desarrollo Campesino, Institución Financiera de segundo Piso.

privados de asistencia técnica, ONGs o Instituciones semi publicas. Muy interesante es también la experiencia de Nicaragua. Se notan dos características comunes a todas las experiencias: i) responder a la demanda; ii) asegurar la participación de los usuarios en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos.

Un caso específico es el proyecto del Corredor Puno/Cuzco (Perú) trata de conjugar los temas del desarrollo de las ciudades intermedias, la creación/fortalecimiento de los mercados locales de bienes y servicios y relaciona el tema de los STNF con los planes de Negocio, los fondos competitivos y la estrecha relación entre los diferentes sectores de la sociedad. El proyecto actualmente en plena etapa de implementación es atentamente observado para entender rápidamente si los supuestos y los planteamientos del Proyecto tienen validez y si pueden ser replicados.

Otra innovación de relevancia es el sistema de asignación de fondos por medios de **mecanismos competitivos**. Esta modalidad, en principio aplicada para el acceso a los fondos de capitalización no reembolsables, se aplica con frecuencia también a la asignación y transferencia de recursos a los usuarios y a sus organizaciones, para cubrir los gastos de los STNF. El sistema encuentra una aplicación completa en el caso del Marenass en Perú, que utiliza un sistema de concursos para todas las actividades del proyecto y en el caso del FAT de Nicaragua. Casi todos los proyectos diseñados e implementados en esta fase cuentan con por lo menos parte de los fondos asignados en base a mecanismos de competitividad.

Siguen presentes, en muy pocos casos, sistemas de la década de los '80, por ejemplo en Panamá con el TRIPLE C, en el cual se utilizan los sistemas públicos de extensión todavía en función, arrastrando los problemas ya señalados por estos sistemas, o el CUCHUMATANES, proyecto ahora concluido, que utilizaba principalmente personal propio de la UEP para la prestación de servicios.

Resultados.

La década de los '90 ha sido muy rica de propuestas y de innovaciones: los proyectos en el tema de STNF trataron de proponer una solución a la "crisis" y a los cuestionamientos que en esos años desde muchas partes se hacían a los sistemas públicos de extensión: eran caros, poco eficientes y de dudosa utilidad práctica. Las reorientaciones y modificaciones han sido particularmente evidentes en los proyectos con la aplicación y transferencia de las experiencias, aunque hayan sido aplicadas parcialmente o adaptadas. No se ha avanzado mucho en la difusión y negociación con los gobiernos para una difusión en escala nacional de las buenas experiencias, lo que ha dejado espacio al resurgimiento de algunas ideas de los años '70 como por ejemplo "voces" que hablan de la posibilidad de re-establecer el INIA en Perú. Por su parte BM y otras instituciones observan que si no hay institucionalización no hay sostenibilidad ni coherencia en las acciones y en las políticas.

Las limitaciones que se observan, en algunos proyectos en implementación, para una mejor ejecución de acciones incluidas en STNF dependen en parte del diseño de los proyectos y en parte de la ausencia de claridad y apoyo externo a las UEPs. Las UEPs han recibido apoyo y capacitación en los temas de administración, gestión, seguimiento y evaluación, crédito, pero poco en la aplicación de las experiencias más recientes del FIDA en el tema de STNF. Han sido prácticamente ausentes programas de capacitación para los sistemas de privatización de los servicios y desarrollo de mercados de servicios. Al mismo tiempo han

sido muy escasas o nulas las sistematizaciones, las evaluaciones de resultados y la reflexión crítica, a parte tal vez en el caso de Perú, y parcialmente en Bolivia, Nicaragua y Guatemala. El interés y la sensibilidad de las UEPs en relación a estos temas han sido escasos y es oportuno que el FIDA tome una iniciativa para estimular las direcciones de los proyectos proponiendo capacitación y apoyo. Se puede contar con instrumentos ya disponibles como SETEDER, RUTA, PROCASUR, FIDAMERICA, etc.

6. Conclusiones sintéticas

Los escenarios políticos y económicos de los próximos años en LA indican que con mucha probabilidad se terminarán desmantelando los últimos reductos de las STNF públicos por lo menos en las formas y en las prácticas de las décadas de los '80. En su lugar o simplemente no existen propuestas o se apunta a confusos y poco definidos esquemas de privatización, de costos compartidos, de asociación e integración con los sectores industriales y comerciales.

A pesar de que no exista un consenso, o mejor dicho una utilización común, de la definición de “extensión”, y menos para “STNF”, existe un consenso en relación a la imprescindibilidad de estos servicios para alcanzar el desarrollo rural y es fuera de discusión la necesidad de la educación y de la información (técnica, económica, cultural, de opciones y de oportunidades) que debe estar al alcance de los pobres rurales como un derecho fundamental. Como dijo un campesino brasileño “yo también quiero ser ciudadano sin por esto tener que trasladarme a vivir en una ciudad”. Lo que está en discusión es el “como” y el “costo”.

Aceptando que el desarrollo rural debe apoyarse y contar con una amplia gama de STNF (entre otras muchas cosas) el desafío para el FIDA es el de responder al “como” y a quien se asume los “costos”, entre los diferentes actores de la sociedad. En la actualidad y probablemente aun más en el próximo futuro, este desafío se juega sobre a dos niveles: i) propuestas viables eficientes y democráticas dentro de los proyectos y ii) propuestas viables y aplicables a nivel más global que puedan ser incorporadas en políticas y acciones de gobierno.

Se dispone de una batería amplia de alternativas: no existe una fórmula y un esquema que se pueda aplicar en forma general: **las modalidades deberán ser diferenciadas dependiendo del contexto, del grupo objetivo y de los objetivos de los proyectos. Sin embargo, se pueden identificar, a criterio del autor, algunos principios básicos que deberían representar “líneas guías” comunes aplicadas y aplicables en todos los casos.** (ver box en la página subsiguiente). Por ejemplo la experiencia FEAS o Marenass o USAT, o la experiencia de Nicaragua con el FAT, o PROSAT no pueden ser replicadas o simplemente “fotocopiadas”: las primeras necesitan la presencia previa de una aceptable organización local de los beneficiarios (las comunidades andinas), la propuesta USAT ha sido diseñada para acompañar un sistema de crédito y para aprovechar oportunidades de negocio y de mercados, lo de Nicaragua se basa en un fuerte consenso del Gobierno etc., pero existen conceptos fundamentales y principios comunes en las experiencias mencionadas.

Los esquemas propuestos se pueden reagrupar en los siguientes modelos:

- A) **Tipo FEAS:** Se basa en la transferencia de responsabilidad plena a los usuarios de la identificación y priorización de la demanda, de la contratación y de la supervisión de los servicios. Los prestadores de servicios se relacionan directamente con los usuarios en base a contratos. El proyecto financia (hasta un techo preestablecido) con transferencia directa de recursos monetarios a una cuenta a nombre de los usuarios, cuenta en la cual se depositan también aportes crecientes de los usuarios. La efectivización de estos aportes son la condición indispensable para recibir los fondos del Proyecto. Este esquema cuenta ya con muchas variantes y detalles que son productos de la experiencia de la implementación. Su aplicación efectiva prevé que existan organizaciones de base suficientemente estructuradas. La experiencia demuestra que los campesinos pobres no están en condiciones de asumir en el corto plazo todos los costos de los servicios: probablemente es necesario mantener un nivel de subsidio alto por un periodo largo.
- B) **Tipo USAT y Proyectos en Honduras y en parte Uruguay.** Se trata del perfeccionamiento y profundización del sistema iniciado con PLANDERO y se basa en el levantamiento “asistido” de la demanda, la definición de términos de referencia, objetivos, alcances y costos. Por medio de una licitación se adjudican los contratos de servicios. El sistema puede ser eficiente (por ejemplo en Paraguay ha permitido mucha transparencia y eficiencia en los servicios) pero mantiene un sesgo centralizado, poco participativo y escaso empoderamiento. En el caso de Honduras se observa que a lo largo de un cierto tiempo se “burocratiza” y los prestadores de servicios cuidan más sus relaciones con el proyecto (su empleador) que con los usuarios. Las EDRs se especializan en ganar los concursos, y no abren espacio a prestadores de servicios locales o de extracción campesina. La sostenibilidad es asegurada solo si se mantiene el financiamiento público y el sistema de licitación.
- C) **Tipo Brasil y otros.** Es un esquema que mezcla intervenciones y servicios de origen público con servicios de carácter privado contratados por el proyecto. La participación de los beneficiarios es relativamente escasa y las decisiones son muy centralizadas. La ventaja es la buena eficiencia y el control sobre los resultados, además de un fortalecimiento institucional y apoyo a la definición de políticas de desarrollo rural en los ámbitos públicos. En algunos proyectos (Uruguay, Venezuela, Colombia) se han establecido vínculos con las administraciones públicas locales que han llegado a cofinanciar costos o ofrecer facilidades. Esta es una línea de trabajo interesante y podría asegurar ciertos espacios de sostenibilidad en base a los procesos de descentralización que se están promoviendo en AL, así como por la posibilidad de utilizar fondos de programas como las del FOSIS, en Chile, el FONCODES en Perú, y en Bolivia, la Ley de Participación Popular.
- D) **Tipo Corredor (Perú).** Este esquema profundiza las experiencias anteriores (tipo FEAS o PROSAT, etc.) mantiene el enfoque de transferencia de recursos directamente a los usuarios para que contraten los servicios e introduce dos elementos adicionales: i) el desarrollo de mercados locales de servicios (fortaleciendo la demanda y la oferta); ii) fondos-incentivos concursables para apoyo a planes de negocio en los cuales participan productores, oferentes de servicios, comerciantes/empresarios. En base a este esquema parte de los recursos para pagar los servicios (en el futuro) podrían generarse de los mismos negocios y en la práctica serían pagados en parte por los productores y en parte

por los comerciantes/empresarios. Esto podría ser un camino interesante en búsqueda de la sostenibilidad.

- E) **Tipo “Servicios estatales”**. Es un esquema que ha venido abandonándose casi por completo, pero podría ser reconsiderado en áreas o con grupos objetivos particularmente complicados. Se considera que deberían incorporarse plenamente los conceptos de la demanda y de la participación.

Seis “Principios” básicos comunes para STNF.

1. Gama muy amplia de servicios –todos los que sean necesarios-. Los STNF son “instrumentos” para lograr un objetivo. No son un objetivo en si mismos.
2. Servicios guiados por la demanda generada e identificada en forma clara, eficiente, priorizada y precisada. Cuota de iniciativas decididas por el proyecto para acciones “necesarias” pero no necesariamente priorizadas por los usuarios.
3. Desarrollo de un mercado de servicios (local) en condiciones de competitividad: demanda solvente y oferentes fortalecidos. Es un objetivo.
4. Coparticipación en le financiamiento de los costos de los servicios (sector público, usuarios, empresas): selección, contratación, supervisión a cargo de los usuarios.
5. Competitividad en el acceso a los fondos públicos para financiar STNF, y una cuota de fondos reservadas para los grupos mas pobres y para actividades “necesarias”, pero que pueden no aparecer en la demanda de los usuarios (ej. medio ambiente..) y para los grupos mas débiles.
6. Sostenibilidad y proceso de institucionalización y de susidiariedad. Es un objetivo.

7. Perspectivas y desafíos para los próximos años. Elementos para reflexión.

Lo principios fundamentales que deberían representar un marco dentro del cual se deberá tratar de diseñar e implementar acciones para los STNF, así como surgen de la experiencia acumulada, son:

- El primer principio se refiere a la utilidad-necesidad de la información y la comunicación para el desarrollo rural, para reducir la incertidumbre y para aprovechar las oportunidades.
- El segundo es la valorización del conocimiento que campesinos y los pobladores rurales tienen
- El tercero se refiere a la necesidad de un sistema de STNF que responda a la demanda y a las decisiones tomadas por los beneficiarios.
- El cuarto es “el empoderamiento” de los beneficiarios en decidir quien, como, por cuanto tiempo y para que, contratar los servicios.
- El quinto y probablemente el mas complejo, el que representa el desafío de la generación y el apoyo al desarrollo de mercados de servicios locales.
- El sexto es el “como” se financian y “quien” financia los STNF y la sostenibilidad.
- El séptimo es el proceso de “institucionalización” y de traducción en políticas nacionales de las experiencias positivas que se hayan alcanzado y, como área nueva, poco explorada por los proyectos (a parte algunas experiencias en proyectos come Cuchumatanes y ahora en forma mas amplia con el CORREDOR):
- El octavo, una visión moderna “privada y eficiente” de sostenibilidad, que se puede lograr, donde existan las condiciones, con la formulación e implementación de “planes de negocios” en condiciones de generar recursos suficientes para pagar STNF.

Los elementos indicados (mas uno que se refiere a un eficiente sistema de evaluación de impacto de los sistemas STNF, como corolario) deberían representar el marco dentro del cual se puedan seguir desarrollando innovaciones y búsqueda de sistemas eficientes y eficaces.

A) La utilidad-necesidad de la información y la comunicación para el desarrollo rural para reducir la incertidumbre frente a realidades cotidianas y para aprovechar las oportunidades.

La importancia de la educación rural y formal permanece como primera prioridad. En un tiempo en el cual los temas de la información, de los servicios y de la comunicación son cruciales, y se desarrollan a velocidades sorprendentes, el mundo rural, y los pobres rurales, corren serios riesgos de empeorar rápidamente sus condiciones de marginalidad. Por eso el FIDA y los proyectos deben encarar con mucha fuerza y con mucha claridad este desafío.

En el próximo futuro el concepto de desarrollo rural implica acciones de STNF que aseguren informaciones útiles, accesibles y con bajo costo que permitan apoyar el sistema económico rural-local que es un sistema abierto, heterogéneo y con estrecha y permanente interdependencia económicas con los espacios urbanos y periurbanos y siempre inmerso en relaciones de mercados. En este contexto asume un papel fundamental el desarrollo de las "Ciudades Intermedias" donde se pueden ubicar y desarrollar oferentes de Servicios Técnicos.

B) La valorización-recuperación de tecnologías y el mix con tecnologías modernas de bajos insumos externos.

Una de las causas de los fracasos de los sistemas públicos de prestación de STNF ha sido reiteradamente indicada en la oferta de tecnologías "no utilizable" por parte de los usuarios por tratarse de tecnología de altos costos de insumos externos, estudiada y probada en otro tipo de agricultura capitalizada. Esto ha tenido un doble efecto perverso: la búsqueda de crédito para financiar los insumos (con consiguientes problemas de recuperación en los casos muy frecuentes de fracaso de la producción o caída de los precios) y el abandono u olvido de tecnologías locales y de recursos naturales adaptados.

Algunos proyectos han fomentado la adopción y la recuperación de tecnologías de bajos insumos externos, que combinados con los avances en la investigación, permiten mejorar la producción, la productividad y aseguran la calidad de los productos. Los STNF, por ejemplo por intermedio de la metodología campesino a campesino, deben favorecer la difusión de los conocimientos técnicos tradicionales y modernos. Se trata de una aproximación que se deberá profundizar identificando de manera continua formas eficientes (tradicionales y modernas) de recuperación, conservación y producción de recursos naturales para la producción e implementar métodos participativos que permitan la transferencia de las tecnologías identificadas. La difusión y uso de tecnologías que pertenecen al coacervo cultural de los campesinos pero que han sido abandonadas, debe ser un elemento que forma parte integral de los STNF.

C) STNF que respondan a la demanda y a las decisiones tomadas por los beneficiarios.

Las acciones de los STNF deben ser guiados por la demanda. Para generar una demanda es necesario proporcionar información (cual y cuanta información ¿??) y pasar por un proceso de depuración de las distorsiones y dificultades que se observan a nivel de los beneficiarios y de los actores que apoyan la generación de esa demanda. Son comunes casos en que los beneficiarios piden lo que según ellos los proyectos les pueden proporcionar, o por el contrario formas encubiertas de “sugerencias” o inducción por parte de los proyectos.

Las demandas “colectivas” y tomadas sobre bases democráticas en las asambleas tienen a veces el defecto de “esterilizar” demandas individuales o de pequeños grupos, diferenciadas y fragmentadas: el resultado es que (como en PRONADEL en Honduras y en muchos otros proyectos) la demanda es concentrada sobre prioridades aceptadas por todos: cloración del agua, mejora del camino de penetración, salones comunales, puestas sanitaria. Ejemplificativo el caso en Panamá donde la búsqueda de consenso condujo a considerar como prioritarias las remodelaciones de capillas religiosas. (obviamente nada en contra de la religión, pero queda una duda....). El problema de la generación de la demanda para STNF es un problema de perfeccionamiento de la demanda. Los mecanismos que se están utilizando como los autodiagnósticos y la planificación participativa necesitan ser afinados, y su aplicación necesita fuertes programas de capacitación.

Queda pendiente una actividad que debe ser asumida por los proyectos en forma directa o por medios de instrumentos que aseguren su ejecución: la experiencia, y el sentido común, indica que la demanda generada en forma abierta no siempre contempla acciones “necesarias” pero no inmediatamente productivas o de interés de los usuarios. Al mismo tiempo los grupos menos organizados y la población más marginada tiene dificultades a presentar propuestas válidas y que puedan ser “competitivas” con otras propuestas. Por eso los proyectos deberán reservar un espacio de acción que permita la implementación de esas actividades y permita la incorporación de los grupos más marginados. Proyectos como Uruguay Rural, basados en la demanda, cuentan con un espacio para “forzar” la aplicación de fondos a acciones y grupos que no tendrían por sí solos la capacidad de acceder a los recursos del proyecto.

D) Las decisiones y la gestión en mano a los beneficiarios en decidir quien, como, por cuanto tiempo y para que, contratar los servicios.

Se han desarrollado experiencias positivas en la transferencia de recursos monetarios a las comunidades para contratar directamente los servicios de asistencia técnica y la capacitación. En varios proyectos se ha demostrado que las organizaciones rurales oportunamente fortalecidas, pueden asumir responsabilidades directas en la gestión y administración de fondos. El cambio desde sistemas paternalísticos y centralizados hacia un sistema en el cual la planificación y la toma de decisiones se da a nivel de beneficiarios, sumado a una revalorización de la cultura, ha permitido un relevante impacto positivo y es un concepto que debería marcar las líneas estratégicas de desarrollo de las acciones de los STNF: esto se fortalece si los beneficiarios pueden administrar directamente recursos monetarios.

La posibilidad que los beneficiarios administren fondos, tengan capacidad de contratar y supervisar servicios, planificar y tomar decisiones es la base para un posible sistema de sostenibilidad, sistema que pasa necesariamente por la presencia de organizaciones de usuarios representativas, capacitadas y empoderadas. Los mecanismos “técnicos” de

operación e implementación ya están validados: sistemas de microplanificación participativas, cuentas bancarias, acuerdos/contratos entre las partes, y base legal/contractual.

E) La generación y el desarrollo de mercados de servicios locales. Fortalecimiento de la demanda (solvente) y de la oferta.

En paralelo al fortalecimiento y perfeccionamiento de la demanda los proyectos enfrentan el problema de contar con una suficiente oferta de servicios calificados y adecuados a la demanda. En los últimos años el reconocimiento del rol dinamizador de los mercados de servicios en el desarrollo rural y el reconocimiento de su especificidad ha obligado a un esfuerzo de definición que respete y mantenga las líneas y los objetivos del mandato del FIDA y al mismo tiempo tome en cuenta las realidades económicas del medio rural y sus posibilidades de desarrollo.

Han sido propuestos algunos conceptos básicos para fortalecer los oferentes: facilitar el acceso a capacitación, actualización, medios para poder trabajar (semillas, empaques, vacunas, movilidad, etc.), disponer de mejores espacios para encontrarse con los demandantes de productos finales y empresarios para mejorar la calidad de los negocios con los campesinos. El Proyecto Corredor, por ejemplo, propone dinamizar los mercados de STNF apoyando oferentes y demandantes. Las áreas de intervención responden a:

a) **Los demandantes** son los campesinos y se caracterizan por: i) tener ideas bastante claras sobre los servicios que necesitan; ii) tener pocos o ningún recurso para contratar servicios; iii) tener organización y capacidad de gestión de pequeños fondos. Necesitan: i) recursos; ii) empoderamiento.

b) **Los oferentes** son todos los profesionales, técnicos empíricos, médicos, brujos, mecánicos, campesinos especialistas, etc. y se caracterizan por: i) tener conocimientos “útiles” que pueden ser potenciados con capacitación; ii) pueden ser remunerados en función a sus resultados y estar asociados a los riesgos del emprendimiento campesino; iii) comparten cultura, códigos y expectativas de una misma sociedad. Necesitan: i) capacitación; ii) acercamiento a los demandantes; iii) información; iv) medios e instrumentos para un mejor desarrollo de sus actividades.

F) Como financiar y quien financia el sistema, como puede ser sostenible, y el papel de las organizaciones e instituciones locales (municipios/descentralización).

El problema de financiar el costo de los servicios (cualquiera sea el esquema adoptado) es un problema menor “durante” la implementación de los proyectos. Es obvio que se dispondrá de recursos para esas actividades, en mayor o menor cantidad. El tema asume otra perspectiva cuando se piensa en la sostenibilidad de las actividades, y mayor aún cuando se trate de pensar en sistema con coberturas nacionales. Hay un cierto consenso, y muchas evidencias, de que los pobres rurales no están y probablemente no estarán, en condiciones de cubrir la totalidad de los costos de estos servicios. En base a las evidencias y en las condiciones actuales se considera que una parte relevante de los costos deberán ser cubiertos con recursos públicos y deberán mantener un carácter de subsidio y de cofinanciamiento entre varios actores.

Proyectos tipo “Feas” han demostrado que los campesinos aceptan y pueden poner “un poco” de su dinero para contratar servicios, siempre y cuando existan dos condiciones: i) un subsidio que funcione como incentivo o como premio; ii) que los fondos puedan ser administrados por ellos mismos y que puedan contratar como, quien y al costo que ellos definan o negocien. La desaparición del subsidio se repercute en una contracción notable de las contrataciones. Es interesante observar que en algunos casos (experiencia Marenass) las organizaciones empoderadas y fortalecidas negocian y buscan otras fuentes de financiamiento una vez que se han concluido los proyectos. Existen posibilidades en esquemas de cofinanciamiento que se vinculan a programas como los FOSIS, en Chile, el FONCODES en Perú, y en Bolivia, la Ley de Participación Popular y otros programas de esta naturaleza (los varios FIS etc.) y un espacio de financiamiento/cofinanciamiento por intermedio de las instituciones Locales en el marco de los procesos de descentralización.

G) El proceso de Institucionalización y definición de políticas de Gobierno.

La experiencia hasta hora acumulada por el FIDA deja por lo menos dos interrogantes sin respuesta, o mejor dicho con una sola experiencia en marcha que es el Uruguay Rural y una experiencia que se está iniciando en Nicaragua Proyecto FAT y el nuevo proyecto en etapa de aprobación):

i) Como estos temas se institucionalizan? Si se alcanzan resultados positivos con los proyectos, pero estos resultados se relegan al ámbito y al espacio limitado de los proyectos del FIDA, el resultado es muy parcial, casi estéril, sin un impacto real sobre las realidades de la pobreza rural a nivel de países y de región.

ii) Si se aplican los varios esquemas propuestos por los proyectos, donde queda y quien se ocupa de la investigación, y sobre todo como las innovaciones tecnológicas pasan desde los centros de investigación hasta los técnicos y a los usuarios ?.

Dando por descontado que no se podrá volver a sistemas centralizados, con instituciones con centenares de empleados, con camionetas verdes y amarillas recorriendo los cerros, con parcelas experimentales, con agencias de extensión, centros experimentales, directores y supervisores, y dando también como un hecho de que los pobladores rurales pobres no estarán en condiciones (por lo menos en el mediano plazo) de cubrir el costos de los STNF que necesitan, se abren dos posibilidades: a) no se hace nada, y solamente proyectos aislados tendrán recursos para esos servicios; b) se adaptan y se ajustan las experiencias manteniendo un rol de subsidiariedad por parte del estado.

En este ámbito es interesante la experiencia que se está desarrollando en Uruguay con el proyecto UR. Este proyecto tiene como objetivo explícito la “institucionalización” de las políticas y de los instrumentos aplicados y validados por el Proyecto, sea para el tema de los STNF sea para los servicios Financieros y el Fondo de Garantía. El proyecto ha logrado una involucración directa del MGAP en la implementación del proyecto que forma parte integrante de las políticas del ministerio. Funcionarios del ministerio participan como “secretarios” en las Mesas de Desarrollo rural, organizadas a nivel departamental, ámbito en el cual se presentan y se analizan las propuestas y las solicitudes de STNF (y el resto de las acciones) generadas a nivel de los usuarios y de sus organizaciones. El sistema es competitivo y se asignan los fondos en base a dos criterios: la calidad de las propuestas y la priorización de las intervenciones para las áreas de mayor concentración de pobreza y para los grupos mas pobres. Esto permite mantener un eficiente criterio de financiar las propuestas mejores, y al

mismo tiempo aplicar líneas de políticas que permitan favorecer los grupos mas pobres. En el caso de Nicaragua también hay una fuerte participación de las Instituciones Nacionales del Sector y los fondos se asignan en base competitiva aplicando conceptos similares a los de Uruguay. En ambos casos la **sostenibilidad**, por ahora, solo sería asegurada en presencia de subsidios con fondos públicos.

Una línea de trabajo que está tomando cierta fuerza, y en la cual el FIDA en AL podría participar se refiere a la **‘Proyectización de los sistemas de STNF’**. Se trata, explicado de manera muy esquemática, de recursos públicos que se asignan a propuestas de proyectos de STNF, o a proyectos que incluyen esa actividad. La propuesta de proyecto puede ser promovida por organizaciones de productores, oferentes de servicios, instituciones locales, y eventualmente comerciantes/empresarios. Los proyectos “concurren” para obtener el subsidio, y presentan una propuesta de fuentes de financiamiento (el subsidio, aportes de los usuarios, aportes de los comerciantes/empresarios, margen sobre la ganancia del negocio promovido, aportes de las instituciones locales, etc.).

La prestación de servicios es totalmente privatizada, los contratos serían entre los beneficiarios (o el consorcio temporal que se forme con los comerciantes/empresarios), y los prestadores de servicios, se trabajaría contra objetivos y resultados, y se lograría el desarrollo de un mercado local de servicios. Los oferentes de servicios asumirían un rol dinamizador de búsqueda de oportunidad para vender y colocar sus servicios. La principal objeción a este sistema es que de esta manera los oferentes de servicios solo estarían interesados a los “mejores” productores y a los mejores lugares. Esto puede ser superado con un sistema de calificación de los concursos, asignados montos de subsidios diferenciados y atractivos, en base a las diferentes condiciones, dificultades y restricciones. Un indicador, dentro de los otros, podría ser el “diferencial incremental” de generación de ingreso: es evidente que se premiarían y se priorizarían las propuestas para las poblaciones mas pobres. (Cualquier incremento de ingresos calculado sobre usuarios con ingresos muy bajos, representa un incremento porcentual fácilmente superior a incrementos calculados sobre usuarios con ingresos medios).

Una experiencia que amerita un análisis a fondo es representada por los proyectos MARENASS y Corredor que han ido transformándose en “mecanismos” o modalidades de canalización de inversión pública. Los proyectos asumen un rol de facilitador y de estimulador de capacidades y de autonomías “democráticas” y de relaciones sociales, y pueden representar esquemas de “institucionalización” y de canalización de la inversión pública hacia sectores rurales muy pobres.

H) La búsqueda de la sostenibilidad “privada”. Formulación de “planes de negocios y/o agricultura por contrato.

En esta propuesta se juntan tres actores: los productores (que recibirán recursos-incentivos del proyecto y mayores ingresos por venta de su producción,) los prestadores de servicios (que recibirán el pago de sus servicios por fondos-incentivos del proyecto, pago de servicios por parte de los beneficiarios y/o de los comerciantes/industriales o cuotas de ganancia del negocio) y los comerciantes o empresarios.

En este esquema (tipo Corredor o como un proyecto ganadero del BID en Uruguay) el motor del sistema puede ser el Proyecto y los oferentes de servicios (o los empresarios) que buscan/inventan/detectan/proponen negocios y buscan y promueven el contacto entre

productores y empresarios/comerciantes: de esto recaban la posibilidad de colocar y vender sus servicios. El sistema funciona por ahora siempre y cuando exista un amplio “subsidio” para los que tienen que pagar el servicio: sobre todo en el caso de población rural muy pobre el costo de “organizar” y estructurar el negocio no puede ser cubierto por el negocio mismo. Pero esto podría ser un camino interesante para buscar en el medio periodo la famosa sostenibilidad y el pago de los servicios por parte de los usuarios (productores y comerciantes/empresarios).

I) Un elemento adicional: un Sistema de Evaluación, sistematización y difusión de las prácticas de los STNF.

No obstante casi todos los proyectos cuentan con sistemas de S&E y no obstante el Fida se esfuerce en sistematizaciones de experiencias que incluyen el tema de los STNF se advierte la urgencia y la necesidad de una **evaluación del impacto de los servicios comparados con los costos y un trabajo que permita leer y traducir las experiencias desarrolladas en políticas y programas**. Se podría pensar en un TAG especializado en esta tarea o en una sección dentro de un TAG ya existente –SETEDER ?.