



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 28° período de sesiones

Roma, 11 de septiembre de 2001

EVALUACIÓN TEMÁTICA

**ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA Y APOYO A LA INNOVACIÓN RURAL EN
ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA EL FIDA**

RESUMEN

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Origen y objetivo de la evaluación temática	1
B. Límites del estudio y problemas planteados	2
C. ¿Qué se entiende por “extensión agrícola”?	2
D. Sinopsis histórica de las actividades de extensión en África occidental y central	4
E. Sobre la innovación rural	4
II. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA EN ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL Y MUESTRA ESTUDIADA	5
A. Evolución de la cartera de proyectos del FIDA en África I en el período 1989-2000	5
B. Muestra estudiada	6
III. EVALUACIÓN DE LOS ENFOQUES DE EXTENSIÓN APLICADOS	10
A. Balance de las experiencias convencionales de extensión	10
B. Las experiencias innovadoras	16
IV. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PROVISIONALES	19
A. Identificación de innovaciones adecuadas y apoyo a los procesos de innovación	19
B. El asesoramiento técnico y económico a las explotaciones y a las OC	21
C. Dominio campesino perenne	22
D. Negociación y asociación	24
V. COMPARACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA INICIATIVA DE NEUCHÂTEL	24

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AOPC	Asociación de Organizaciones Profesionales Campesinas (Malí)
CyV	Capacitación y visitas (modelo de organización y gestión de los servicios públicos de extensión apoyado por el Banco Mundial en el África occidental y central entre 1985 y 1995)
ISWC	<i>Indigeneous Soil and Water Conservation</i> (Programa regional de investigación-acción del Organismo Neerlandés de Cooperación)
PCTRPEARNS	Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nordoriental (FIDA/Ghana)
PDATB	Programa de Desarrollo Agrícola en las Tierras Bajas (FIDA/Gambia)
PMCRT	Programa de Mejora del Cultivo de Raíces y Tubérculos (FIDA/Ghana)
OC	Organizaciones campesinas (u organizaciones de productores)
ONDR	Oficina nacional de desarrollo rural
ONG	Organización no gubernamental
PAAMRF	Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal (FIDA/Guinea)
PAPEA	Proyecto de Apoyo a Pequeñas Explotaciones Agrícolas (FIDA/Gabón)
PAPCD	Proyecto de Agrosilvicultura para Combatir la Desertificación (FIDA/Senegal)
PDAGC	Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ganadero Comunitario (FIDA/Cabo Verde)
PDRA	Proyecto de Desarrollo Rural de Aguié (FIDA/Níger)
PDRNO	Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Nordoriental (FIDA/Côte d'Ivoire)
PEA	Programa Especial para los países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (Programa Especial para África)
PECSAAMC	Programa Especial de Conservación de Suelos y Aguas y Agrosilvicultura en la Meseta Central (FIDA/Burkina Faso)
PEN	Programa Especial a Nivel Nacional (FIDA/Níger)
PFDR	Programa del Fondo de Desarrollo Rural (FIDA/Malí)
PMCTIM	Proyecto de Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama (FIDA/Mauritania)
PNAPEA	Programa Nacional de Apoyo a las Pequeñas Explotaciones Agrícolas (FIDA/Santo Tomé y Príncipe)
PNASA	Programa Nacional de Apoyo a los Servicios Agrícolas (FIDA, Togo)
PNEA	Programa Nacional de Extensión Agrícola
PPIAA	Proyecto de Promoción de las Iniciativas de Agricultores en Agrosilvicultura (FIDA/Níger)
PRAFD	Proyecto de Rehabilitación Agrícola de Fouta Djallon (FIDA/Guinea)
PSARGS	Proyecto de Seguridad Alimentaria en la Región de Guéra Septentrional (FIDA/Chad)
RTIP	<i>Roots and Tuber Improvement Programme (FIDA/Ghana)</i>
PCSICP	Proyecto de Crédito, Suministro de Insumos y Comercialización para Pequeños Agricultores
SSWC	Small-Scale Water Control Project (FIDA/Gambia)



ADVERTENCIA

El presente documento es el resumen de un informe de situación que todavía no ha sido validado por el FIDA ni presentado a los asociados del Fondo en los países de África occidental y central. Quedan por precisar ciertas implicaciones funcionales de las recomendaciones.

Tras su examen interno, el informe completo se presentará a la próxima reunión del Grupo de Neuchâtel, que se celebrará en Londres en noviembre de 2001. En 2002, se organizará en un país de África occidental un taller regional de validación. Además de los asociados habituales del Fondo, los servicios gubernamentales, los institutos de investigación, los responsables de proyectos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones cooperantes, se invitará a esta reunión regional a un gran número de representantes de las organizaciones de productores.

Como en todos los trabajos temáticos de la Oficina de Evaluación y Estudios, esta labor terminará con un “acuerdo conclusivo” con los asociados interesados. Dicho acuerdo debería servir de punto de partida para la elaboración de una estrategia sectorial del FIDA en la región considerada.

EVALUACIÓN TEMÁTICA

ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA Y APOYO A LA INNOVACIÓN RURAL EN ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA EL FIDA

RESUMEN

I. INTRODUCCIÓN

A. Origen y objetivo de la evaluación temática

1. Durante la elaboración del programa de evaluación para 2000, la División África I del FIDA solicitó un estudio sobre la experiencia del Fondo en actividades de extensión y apoyo a la innovación agrícola en África occidental y central (África I). Lo hizo por los siguientes motivos: i) los resultados decepcionantes de numerosos proyectos encaminados a mejorar la producción y los ingresos agrícolas por medio de enfoques convencionales de la transferencia de tecnologías; y ii) la necesidad de aprovechar al máximo la experiencia del Fondo en este sector y contrastarla con las nuevas oportunidades y los enfoques innovadores que se están aplicando en esta región.

2. El objetivo fijado por el documento orientativo del estudio consiste en extraer enseñanzas útiles para la elaboración de una política regional de apoyo a la innovación agrícola, que pueda guiar la concepción de las operaciones en el futuro y orientar el diálogo político con los asociados del FIDA en los países y a nivel internacional. En particular, las conclusiones del estudio deberían permitir al FIDA adoptar una postura en relación con las recomendaciones del grupo de reflexión de la Iniciativa de Neuchâtel (en adelante, Grupo de Neuchâtel), compuesto por representantes de diversos organismos bilaterales de cooperación y de instituciones internacionales de desarrollo.

3. El FIDA no ha realizado ninguna evaluación temática sobre la extensión agrícola desde 1989¹ y los últimos esfuerzos de reflexión estratégica al respecto sobre el África subsahariana se remontan al trabajo del Programa Especial para África (PEA) en la segunda mitad del decenio de 1980. Desde entonces, la situación de la región ha cambiado considerablemente a raíz de la puesta en práctica de los diferentes programas sectoriales de ajuste y de apoyo a los servicios agrícolas, de la evolución general hacia la liberalización y la descentralización, y de la consolidación de un amplio movimiento de organización profesional del mundo campesino, en particular en los países de África occidental.

4. Desde el replanteamiento de los grandes modelos de referencia que caracterizaron los decenios de 1980 y 1990, en particular, el modelo de extensión denominado capacitación y visitas (CyV), el debate sobre el futuro de los servicios prestados a la agricultura en África I se ha abierto y enriquecido notablemente, sobre todo a nivel institucional y social. Dicho debate prosigue en múltiples instancias, como la Concertación Subregional sobre la Asociación Investigación/Extensión – Organizaciones campesinas, el Grupo de Neuchâtel o el grupo temático AKIS², fomentado por el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Hasta la fecha, el FIDA sólo ha asumido en estos debates una función secundaria, poco conforme con su experiencia y con el lugar que ocupa en la esfera de la ayuda internacional al desarrollo agrícola en África I.

¹ *Agricultural research and extension experience for smallholder farmers: a review of IFAD's experience, 1978-88, EC 89/2/W.P.8.*

² *Agricultural Knowledge and Information Systems.*

5. Por lo tanto, el objetivo del estudio consiste en proporcionar conocimientos y presentar propuestas a partir de los cuales pueda elaborarse una estrategia operativa para el FIDA y sus asociados en África I. Sin embargo, las conclusiones y recomendaciones del presente estudio no tienen ninguna pretensión de universalidad. Emanan directamente **de las situaciones particulares en las cuales interviene el FIDA** en África occidental y central y de su mandato específico de lucha contra la pobreza rural. En esta región, y en particular desde el inicio de la ejecución del PEA, el mandato del Fondo se ha interpretado principalmente en términos **de selección geográfica** de proyectos de desarrollo rural de componentes múltiples. Las intervenciones van dirigidas a contextos agrarios caracterizados por situaciones de riesgo y aislamiento. El Fondo interviene poco o nada en las regiones agrícolas relativamente favorecidas, como las zonas de cultivo de algodón y café/cacao, los grandes arrozales de regadío o los cinturones verdes periurbanos. Estos polos de desarrollo agrícola disfrutan ya de servicios agrícolas privados y públicos bien implantados y la problemática de apoyo a la innovación se plantean en ellos de una manera indudablemente distinta. El debate internacional y las políticas nacionales, que se plantean generalmente en términos de sistema nacional de servicios agrícolas, a veces no distinguen con precisión las características y necesidades específicas de las regiones desfavorecidas.

B. Límites del estudio y problemas planteados

6. El presente estudio se basa casi exclusivamente en un examen de la documentación –de los informes de evaluación del FIDA, pero también de otras instituciones– y no se han realizado investigaciones complementarias sobre el terreno. Como en el caso de otros trabajos temáticos de la Oficina de Evaluación, se examinan experiencias recientemente concluidas o en curso de ejecución si bien concebidas, en su mayoría, hace ya varios años (casi todos los proyectos estudiados fueron aprobados entre 1989 y 1996). En un sector en el cual los argumentos, las políticas y las concepciones de proyectos han evolucionado claramente a lo largo de los últimos años, no resulta fácil distinguir entre las modas pasajeras y las transformaciones profundas producidas en los comportamientos y en las instituciones. Asimismo, resulta difícil distinguir las enseñanzas útiles para el futuro de las que ya forman parte del pasado, sin olvidar además que la gran diversidad de una región que se extiende desde el Sáhara hasta el bosque ecuatorial hace difícil extraer conclusiones de carácter general. En este sentido, el estudio tiene indudablemente un sesgo geográfico, debido a la escasez de las evaluaciones de proyectos sobre la subregión de África central.

7. El segundo problema con el que se ha topado el presente estudio es que examina proyectos en los cuales la extensión no es más que uno de los componentes entre otros. En la mayoría de los proyectos estudiados, la extensión moviliza entre el 10% y el 30% de los recursos financieros. Resulta difícil aislar la contribución específica de esta actividad a los resultados de los proyectos. De hecho, este problema rebasa el marco de los proyectos integrados característicos del FIDA, ya que la eficacia de la extensión depende siempre de la de otros servicios como la investigación, el comercio de insumos y productos, la inversión y el mantenimiento de las infraestructuras rurales, etc. La propia actividad de estos “servicios de extensión” a menudo es multiforme.

C. ¿Qué se entiende por “extensión agrícola”?

8. Resulta indispensable una definición previa de la expresión “extensión agrícola”. Conviene, en primer lugar, distinguir la función de extensión, entendida como servicio particular prestado a los productores, de las instituciones que asumen dicha función. Los abundantes ensayos sobre los servicios agrícolas en África tienden a veces a agrupar bajo el término de “extensión” un conjunto heterogéneo de funciones. En África occidental y central, esta confusión se remonta históricamente a los servicios plurifuncionales de orientación de los decenios de 1970 y 1980.



9. Por “extensión agrícola” entenderemos en el presente documento el conjunto de las actividades de comunicación, información, demostración y capacitación técnica destinadas a “transferir” y difundir entre los agricultores tecnologías nuevas o mejoradas en relación con las prácticas habituales de producción, transformación y gestión. Estos “mensajes” o “paquetes” han sido generalmente elaborados y propuestos por instituciones de investigación (principalmente los centros nacionales de investigación agronómica, en ocasiones las universidades, los proyectos o las ONG). La extensión es, pues, una función simple, que emplea instrumentos como la ficha técnica y la parcela experimental. La extensión, que trata de lograr una difusión a gran escala de nuevas tecnologías normalizadas en un entorno mayoritariamente analfabeto, que casi nunca oye la radio, emplea un gran número de agentes de base en contacto directo con los agricultores en sus aldeas. Se trata de un servicio de proximidad que requiere una gran cantidad de personal. Los extensionistas tienen un nivel de formación relativamente bajo y una capacidad limitada de análisis agronómico y económico, pero son supervisados a su vez por técnicos e ingenieros agrónomos, que los capacitan y les transmiten los mensajes que deben difundir y que proceden de los centros de investigación. Por su parte, los extensionistas deben transmitir a sus supervisores y, a través de ellos, a los centros de investigación, los problemas técnicos expresados por los productores y sus reacciones a las tecnologías propuestas (*feedback*). En las fases iniciales del proceso, los dispositivos de divulgación e investigación deben articularse, con objeto de garantizar la adecuación de los esfuerzos de investigación a las limitaciones y las posibilidades de los productores.

10. Esta definición de la función de extensión puede parecer obsoleta a los defensores de los nuevos enfoques de los servicios agrícolas³. Sin embargo, tiene tres méritos esenciales para el presente estudio: i) **se corresponde con la realidad concreta de las actividades realizadas por los componentes de extensión** en la mayoría de los proyectos del FIDA analizados; ii) **se corresponde con la función predominante** y, por lo tanto, con la organización, los recursos humanos y la cultura profesional, **de los servicios básicos de los ministerios de agricultura** en las zonas de intervención del FIDA en África I; iii) **permite, por último, distinguir claramente la extensión de otras funciones, que en ocasiones asumen las mismas instituciones**, como la investigación-acción y la experimentación, el asesoramiento agrícola, la animación rural, la capacitación y el abastecimiento de insumos.

11. Para que la función de extensión sea eficaz en términos de desarrollo agrícola, deben cumplirse varias condiciones. La primera es la existencia de tecnologías nuevas, adaptadas a los contextos agroecológicos, sociales y económicos en los que operan los productores, desconocidas por éstos y claramente superiores a sus propias prácticas. Ninguna actividad de extensión puede ser útil sin una investigación aplicada y activa que genere innovaciones difundibles. En igualdad de condiciones, la corriente de innovaciones técnicas adaptadas que genere la investigación será tanto más importante y regular cuanto mejor se conozcan y más estables sean los parámetros agroecológicos, sociales y económicos (en particular, los precios) en la zona investigada, y mayor control se tenga sobre ellos.

12. Una importante subcondición es que los insumos y las herramientas agrícolas, el material vegetal y, en ciertos casos, la mano de obra que constituyen los ingredientes de las innovaciones difundidas deben estar al alcance físico y financiero de los productores.

³ “*Todavía se sigue considerando con demasiada frecuencia que la extensión es exclusivamente un medio de divulgación del progreso científico y técnico y de transferencia de tecnologías. Pero esta definición restrictiva resulta muy insatisfactoria (...). Junto a las funciones de información y capacitación, los mecanismos de extensión agrícola deben cumplir una función dissociable de **facilitación**.*” (Nota orientativa conjunta sobre la extensión agrícola. Grupo de Neuchâtel, 1999). El punto de vista y la terminología adoptados aquí son diferentes: la extensión no se define como “lo que debiera ser” idealmente, sino como lo que es y lo que hace concretamente en el marco de los proyectos examinados y de las instituciones movilizadas. Para un mayor rigor, se designarán por su propio nombre los demás servicios de proximidad, como la **facilitación**, el **asesoramiento**, el **apoyo a la innovación** o la **investigación-acción**, completamente distintos de la actividad de extensión y que exigen competencias y organizaciones diferentes.

13. La segunda condición de eficacia es al mismo tiempo una condición de eficiencia: las tecnologías deben estar relativamente normalizadas y adaptadas a un gran número de productores (de hecho, los esfuerzos de investigación suelen concentrarse sobre este tipo de productos). Dicho de otra forma, debe estar justificada la difusión en gran escala de las innovaciones por los extensionistas en zonas homogéneas de grandes dimensiones. Cuanto más denso y homogéneo sea el grupo de agricultores, más eficaz y eficiente será la función de extensión. No obstante, para que el esfuerzo de extensión tenga sentido, es también necesario que la innovación se preste poco a una autodivulgación en el entorno campesino por obra de la comunicación espontánea y del mercado. Cuando menos, la función de extensión debe poder acelerar significativamente el proceso de divulgación.

D. Sinopsis histórica de las actividades de extensión en África occidental y central

14. Históricamente, la función de extensión ha sido asumida en África I por instituciones estatales o paraestatales de “orientación agrícola”, que la asociaron durante mucho tiempo a otros servicios, como el abastecimiento de insumos y material, la intermediación del crédito agrícola, la investigación y el desarrollo, el apoyo a la organización cooperativa y, en ocasiones, la comercialización de los productos.

15. A raíz de los programas de ajuste estructural y sectorial de los años ochenta y de la generalización, a principios de la década de 1990, del modelo de organización de la extensión conocido con el nombre de capacitación y visitas (CyV), los servicios públicos de extensión fueron reestructurados en torno a su cometido principal. La serie de los proyectos nacionales de extensión agrícola (PNEA) dejó, en el seno de los ministerios de agricultura, servicios de extensión depurados, organizados, capacitados y equipados, financiados principalmente por el Banco Mundial a nivel nacional (el FIDA cofinanció una pequeña cantidad), pero también apoyados a nivel local por numerosos proyectos, entre los que se cuentan los del FIDA. En África I, estos grandes programas nacionales inspirados en el modelo CyV terminaron a lo largo de la segunda mitad de la década de 1990, con resultados institucionales notables, pero sin perspectivas de viabilidad y con unos efectos sobre el desarrollo agrícola decepcionantes, especialmente en las regiones desfavorecidas. En la actualidad, la mayor parte de los servicios de extensión se organiza de acuerdo con este modelo, pero ya no dispone de financiación exterior que le permita funcionar.

16. Desde 1995 y especialmente después de la adopción de la nueva estrategia del Banco Mundial (1997, *From Vision to Action*), se ha puesto en marcha una nueva serie de proyectos nacionales y de reestructuraciones, que a menudo contradice –al menos teóricamente– a las orientaciones anteriores: los enfoques son dispares, los proyectos se basan en la demanda, los agentes son múltiples, se caracterizan por la descentralización y el papel fundamental de las organizaciones de productores.

E. Sobre la innovación rural

17. El modelo aún predominante de ayuda al desarrollo agrícola basado en la transferencia de las tecnologías derivadas de la investigación científica a los agricultores, por conducto de las actividades de extensión, se basa en un doble postulado implícito: i) el de que los investigadores conocen (y pueden prever) las estrategias rurales y las complejas condiciones en las que se ponen en práctica; y ii) el del inmovilismo técnico de los campesinos africanos. Este segundo postulado ha sido desmentido por numerosos historiadores del desarrollo agrícola y observadores de los sistemas agrarios, que han documentado la gran diversidad y la poderosa dinámica de cambio técnico basada en una práctica difusa de selección de las variedades, de intercambio y experimentación de prácticas, herramientas y material vegetal por parte de los propios campesinos. Este esfuerzo permanente de experimentación y adaptación se ha infravalorado e ignorado en gran medida, tanto por las instituciones internacionales de ayuda al desarrollo, como por los servicios técnicos y los institutos de investigación de los países de África I.

18. A lo largo de la década de 1990, ONG como *Voisins mondiaux*, ILEIA, ENDA y, más recientemente, proyectos experimentales como el PPIAA (FIDA) o el *Indigenous Soil and Water Conservation Programme* (Programa regional de investigación-acción del Organismo Neerlandés de Cooperación) (ISWC 2) han adoptado iniciativas de apoyo o facilitación de estos procesos de innovación rural.

II. EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA EN ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL Y MUESTRA ESTUDIADA

A. Evolución de la cartera de proyectos del FIDA en África I en el período 1989-2000

19. Entre 1989 y 2000, el FIDA aprobó 74 proyectos en África I, por un importe total de recursos disponibles para compromisos de USD 775 millones. Las tres cuartas partes de estos proyectos (55) tenían componentes de servicios agrícolas (extensión, investigación aplicada, suministro de insumos y apoyo a la comercialización, acondicionamiento del suelo, como el riego o la conservación del agua y el suelo, etc.) más o menos importantes y que se dirigían directamente al aumento de la producción y/o de los ingresos agrícolas.

20. A lo largo de este período, se aprecia un abandono progresivo pero muy claro del apoyo a los servicios agrícolas. Durante los cuatro últimos años, menos de la mitad de la cuantía de los préstamos aprobados se refiere a proyectos con componentes de desarrollo agrícola. La mayoría de los fondos comprometidos recientemente está destinada a la financiación de proyectos de microfinanciación, de apoyo a la descentralización, al “desarrollo local” o a las microempresas rurales. Esta evolución responde a la aparición de nuevas prioridades estratégicas en la región, pero sin duda refleja también cierto desasosiego ante los resultados decepcionantes de buen número de proyectos locales o regionales de desarrollo agrícola y rural, es decir, de la gran mayoría de las intervenciones realizadas durante la primera mitad del decenio de 1990.

Cuadro 1: Evolución de la cartera de proyectos del FIDA en África I⁴

Período de aprobación de los proyectos	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000
Número de proyectos aprobados en la región de África I	14	14	10	13	9	14
Número de proyectos aprobados con un fuerte componente de servicios agrícolas	14	13	9	9	5	5
Porcentaje de proyectos aprobados con un fuerte componente de servicios agrícolas	100%	93%	90%	69%	56%	36%
Porcentaje de los montos de préstamo comprometidos para proyectos con un fuerte componente de servicios agrícolas	100%	99%	93%	72%	49%	43%

⁴ Las casillas resaltadas en gris corresponden al conjunto de proyectos cuya ejecución está lo bastante avanzada como para incluirse en la presente evaluación temática, realizada en 2000-2001.



21. Los 55 proyectos con un componente de desarrollo agrícola presentan diversas combinaciones de actividades y estructuras institucionales. No obstante, la inmensa mayoría de los componentes de divulgación agrícola o de investigación aplicada fue confiada a los servicios públicos competentes (bien desde su concepción, bien durante el período de ejecución), en la mayor parte de los casos a través de convenios entre las unidades de administración de los proyectos autónomas y las direcciones nacionales o regionales de agricultura. Una proporción minoritaria de los proyectos se confía directamente a estos servicios. Por último, una parte muy reducida se ha cedido a las ONG a través de contratos o convenios.

B. Muestra estudiada

22. La muestra seleccionada para el presente estudio consta de 23 proyectos financiados con cargo a préstamos del FIDA, 19 de los cuales fueron concebidos entre 1989 y 1996, tres antes de 1989 y uno en 1997. Por otra parte, se han escogido cuatro proyectos financiados por el FIDA en forma de donación (donación de asistencia técnica o PAC/ONG) por su aspecto innovador (intercambio entre Oasis en Mauritania, PPIAA en el Níger, escuelas de campo en San y Fayda Ton/Ségou, en Malí). Por último, el estudio examina nueve experiencias apoyadas por otras instituciones, ONG u organismos bilaterales de cooperación.

23. El análisis del conjunto de estas experiencias se ha llevado a cabo en dos etapas:

- i) El estudio de la documentación disponible sobre cada proyecto ha permitido discernir las particularidades de cada experiencia y ha desembocado en una nota de síntesis. Estos estudios monográficos se han realizado de acuerdo con los documentos disponibles, principalmente informes de evaluación y/o informes de evaluación terminal o de supervisión.
- ii) Una vez concluida esta primera etapa, se ha llevado a cabo una síntesis del conjunto de las experiencias. Esta síntesis comienza por un análisis comparativo de cuatro grandes esferas de reflexión: a) el contexto general de la intervención; b) el tipo de intervención; c) el carácter de los servicios propuestos a los campesinos en relación con la extensión agrícola; y d) la naturaleza de las innovaciones divulgadas en el marco de estas experiencias.

24. En los gráficos 1 y 2 se recogen los diferentes elementos característicos de las intervenciones, para permitir una descripción más precisa de la muestra. En una segunda fase, el estudio se centra en el impacto de los distintos tipos de intervenciones presentados, tratando de subrayar los problemas surgidos y los medios de progresar que deberán emplear las nuevas intervenciones en esta esfera.

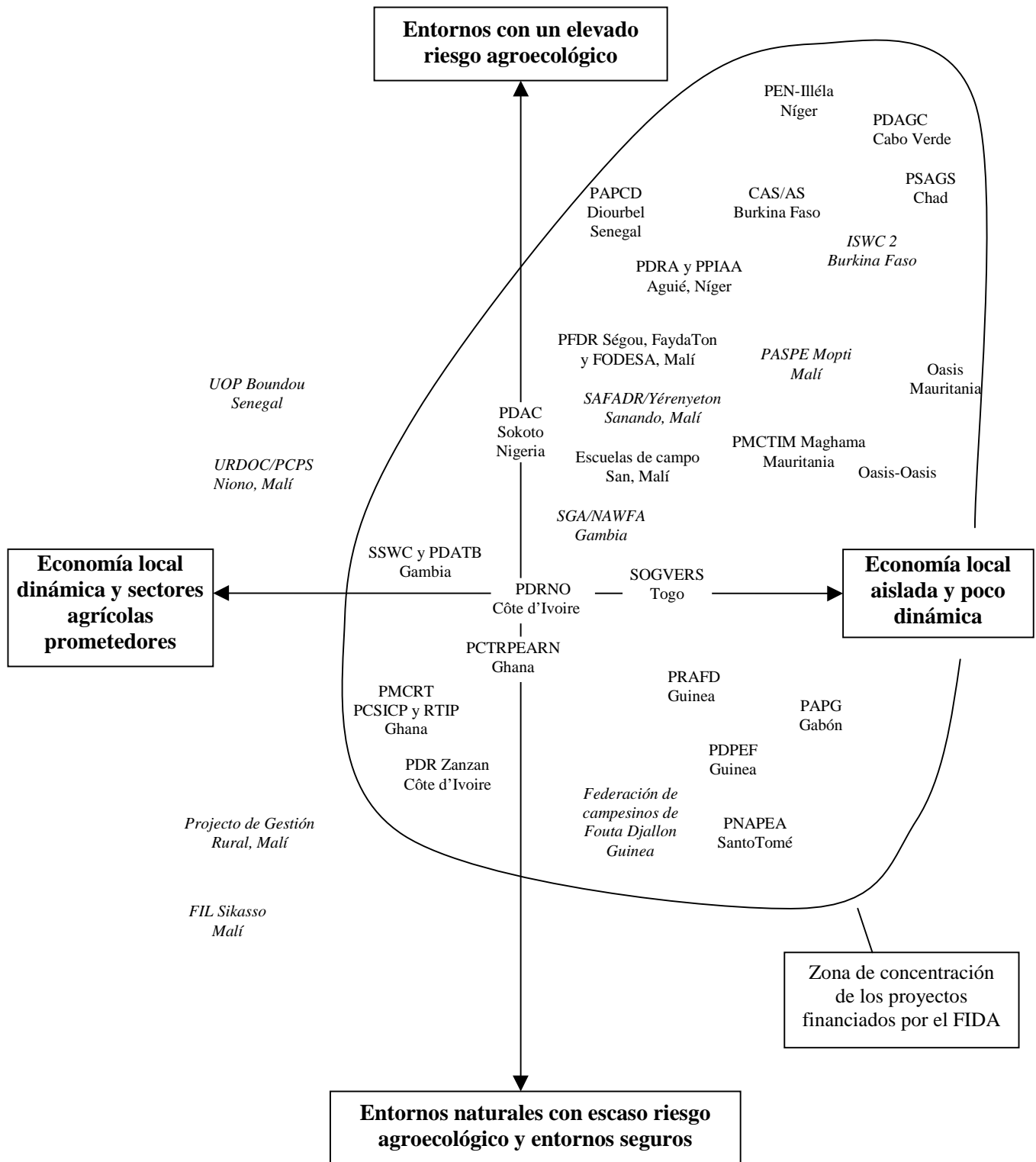
25. La gran mayoría de los proyectos apoyados por el FIDA se sitúa en zonas aisladas y/o con un escaso dinamismo económico y un elevado nivel de riesgo agroecológico y económico. Esta localización de las intervenciones se ajusta a la estrategia de selección geográfica de la pobreza rural. A nivel regional, surge como una herencia del PEA, un hecho aún más claro y sistemático a nivel de cada país. Las zonas de intervención presentan varias características importantes en relación con la problemática de la innovación, la transferencia de tecnologías y la extensión: i) unos paisajes agrarios muy diversificados y poco “artificializados” (en particular, un riego escaso); ii) unas condiciones agrícolas y ganaderas muy expuestas a los imprevistos ambientales (pluviosidad, parásitos y plagas, recursos forrajeros, etc.); iii) una escasa integración con el mercado y, en particular, un gran aislamiento en relación con el mercado de insumos; iv) unas fuertes variaciones estacionales e interanuales de los precios de los productos; v) una densidad de población variable, pero con frecuencia débil y/o en rápido aumento. Estas características, unidas a la inestabilidad



macroeconómica y política de numerosos países, contribuyen a la diversidad e imprevisibilidad de las condiciones en las que trabajan los agricultores. Se trata de un contexto poco propicio a la introducción de innovaciones mediante la transferencia de tecnologías normalizadas (véanse los párrafos 11 a 13).

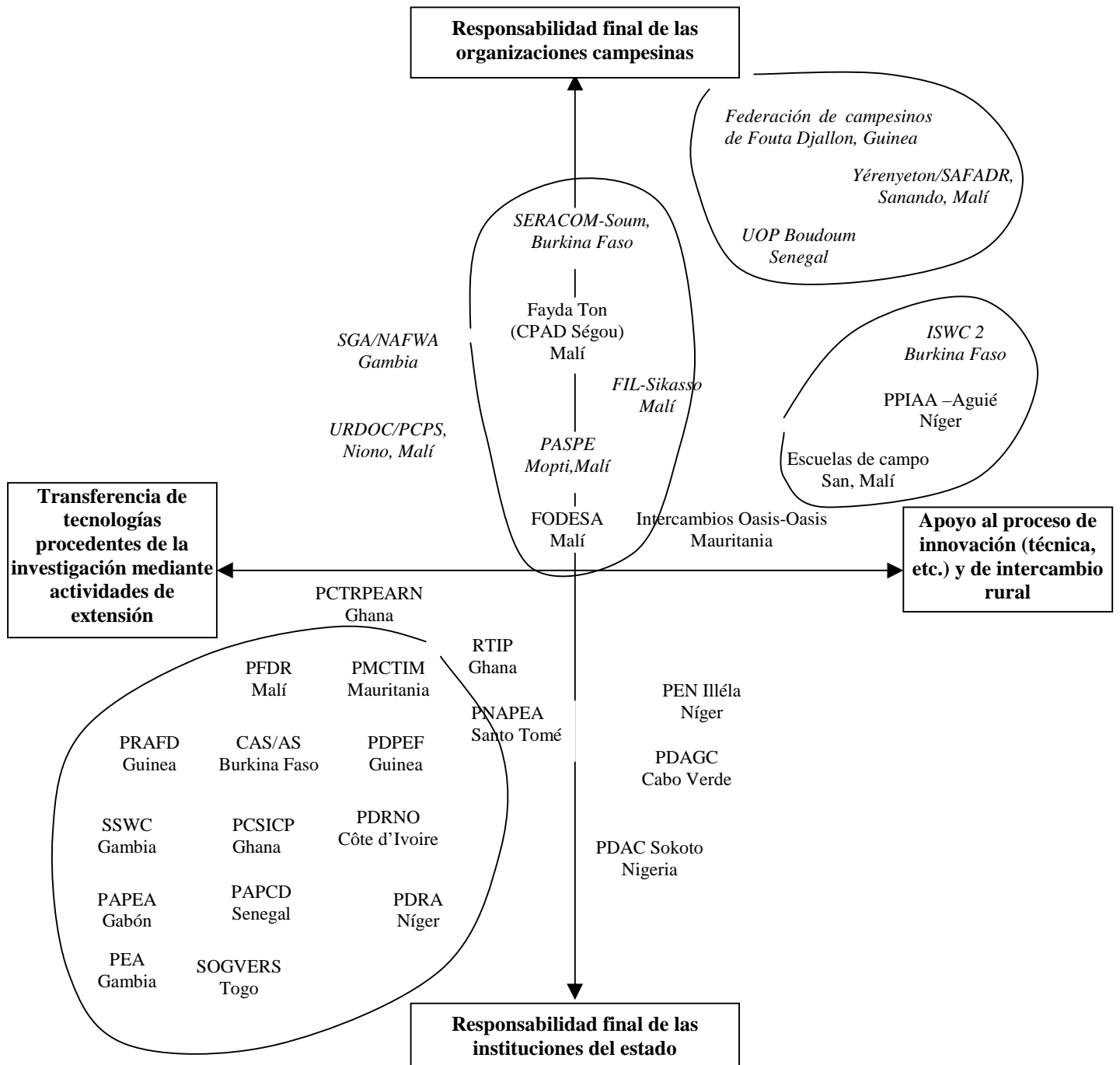
26. La gran mayoría de las iniciativas de desarrollo agrícola de estos proyectos consiste en la transferencia de tecnologías bajo la responsabilidad de instituciones estatales. Sin embargo, hay que destacar que la práctica totalidad de los proyectos contiene también componentes de apoyo a la organización de los productores a nivel de aldea o de refuerzo de las capacidades de las comunidades de base. Por lo general, estos componentes difieren en gran medida de las actividades de desarrollo agrícola realizadas por otros operadores.

Figura 1: principales tipos de situaciones agrarias en los proyectos estudiados



NB: Los nueve proyectos en cursiva no han sido concebidos ni financiados por el FIDA.

Figura 2: intervenciones por función principal y por estructuración institucional



NB: La zona central del eje vertical corresponde a la responsabilidad final de las ONG o a proyectos relativamente autónomos, tanto en relación con las organizaciones campesinas como con las instituciones del estado. La zona central del eje horizontal corresponde, bien a proyectos mixtos (extensión + apoyo a la innovación rural, experimentación participativa) o de asesoramiento, bien a situaciones en las cuales la innovación es principalmente de tipo organizativo (comercialización, abastecimiento, gestión de fondos de inversión, etc.). El FIDA no participa en los proyectos citados en cursiva.

III. EVALUACIÓN DE LOS ENFOQUES DE EXTENSIÓN APLICADOS

27. Los elementos tipológicos que se desprenden del análisis comparativo del impacto de los proyectos ponen de relieve la importancia fundamental de las iniciativas y los enfoques adoptados en materia de servicios agrícolas. El examen de los 36 proyectos estudiados desde el punto de vista de estos criterios revela que los resultados difieren considerablemente en función de los enfoques utilizados. Pueden distinguirse dos grandes tipos de situaciones entre los proyectos analizados:

- i) **los enfoques empleados por los mecanismos convencionales de extensión** en el marco de los proyectos financiados por el FIDA; y
- ii) **las experiencias consideradas innovadoras**; algunas de ellas ilustran la evolución del FIDA hacia nuevos enfoques, otras parten de premisas radicalmente distintas.

A. Balance de las experiencias convencionales de extensión

28. Los enfoques empleados por los mecanismos convencionales de extensión han sido por lo general poco eficaces en relación con los resultados previstos de los proyectos. O bien el impacto del proyecto en términos de desarrollo agrícola no está a la altura de las expectativas, o bien la contribución específica de la actividad de extensión es secundaria o marginal. El cuadro 2 resume estas conclusiones sobre una muestra de 23 proyectos.

Frecuente falta de adaptación de las propuestas técnicas y deficiencias del proceso de innovación

29. **Ausencia de innovaciones adaptadas y viables:** en primer lugar, las actividades de extensión se enfrentan a una situación incómoda en las regiones de intervención del FIDA. En efecto, raramente disponen de paquetes tecnológicos viables a gran escala que puedan dar mayor eficacia a los sistemas de producción y reducir su grado de exposición a los riesgos. **Las mejoras técnicas que han surgido y cuya difusión espontánea sobre el terreno ha sido significativa han aparecido a menudo fuera de este marco**⁵.

En Malí, en el balance del Proyecto del Fondo de Desarrollo Rural en Ségou destaca la deficiencia de las tecnologías divulgadas en relación con la diversidad de situaciones, las expectativas de los campesinos y los problemas planteados por la fertilidad de los suelos y los riesgos climáticos. Para los representantes de los campesinos que participaron en el taller de evaluación, las enseñanzas no son apropiadas y las soluciones están mal adaptadas.

Proyecto de Seguridad Alimentaria en la Región de Guéra Septentrional (Chad)

“Desarrollo agrícola: resultados muy inferiores a las expectativas; en materia de protección de los cultivos de cereales, el balance es débil. En general, los riesgos fitosanitarios y los que plantean las plagas (langosta y pájaros) no son menores que antes del proyecto. Defensa y regeneración del suelo: se ha registrado una tasa muy baja de los objetivos. Difusión de semillas mejoradas: la ONDR ha efectuado cada año varias demostraciones de las variedades vegetales. Los campesinos apreciaron las semillas precoces de sorgo y sésamo, pero su difusión se ha visto entorpecida por su vulnerabilidad a las aves granívoras o por su escaso contenido en aceite (...). Las prestaciones de los agentes públicos asociados, ONDR y DPVC, han sido globalmente deficientes, tanto en cuanto a los efectos esperados del componente de desarrollo agrícola, como del grado de cumplimiento de los acuerdos (...). Las soluciones propuestas por el proyecto no están a la altura de los retos que se plantean a los productores (...) hoy no se constata ninguna diferencia significativa entre el rendimiento por hectárea de los beneficiarios del proyecto y el de los hogares pertenecientes al grupo de referencia.

Informe de evaluación a mitad de período, marzo de 2000

⁵ Por ejemplo, en el Sahel, las técnicas de conservación de aguas y suelos han sido a menudo fruto del trabajo de investigación-acción de las ONG (cordones rocosos y diques filtrantes en Burkina Faso), de equipos de técnicos que trabajaron al margen de los servicios de extensión e investigación (*tassa* en el Níger) o de campesinos innovadores (*zai* en Yatenga).

Cuadro 2: balance sintético de los resultados de los 23 proyectos del FIDA estudiados, en términos de desarrollo agrícola y estimación de la contribución relativa de los distintos componentes o actividades

	Resultado	Acondicionamientos del suelo (conservación de aguas y suelos, riego, agrosilvicultura)	Comunicaciones (carreteras, pistas, ...)	Investigación, IyD, apoyo a la innovación	Actividades de extensión	Abastecimiento de insumos (incluso a crédito)	Otros: asesoramiento, capacitación, intercambios, refuerzo de las OC, comercialización
Níger PEN Illéla	A	+++	NA	+++	+	++	++
Ghana PMCRT	A	NA	NA	+++	NA	+	NA
Gambia PDATB	(A)	+++	+++	NA	+	NA	+++
Burkina Faso CAS/AS	A/B	+++	NA	+	+	+	+
Ghana PCTRPEARL	A/B	+++	NA	+	++	++	+++
Santo Tomé y Príncipe PNAPEA	B	++	+	+	++	++	++
Cabo Verde PDAGC	B	+++	NA	+++	+	+	+
Malí PFDR Ségou	B	+	++	+	+	++	+++
Mauritania OASIS 2	B	+++	NA	+	+	+	+++
Mauritania PMCTIM	B	+++	+	NA	+	NA	++
Nigeria PDAC Sokoto	B	++	++	+	++	++	++
Guinea PAAMRFF	B/C	+++	++	+	+	+	++
Gabón PAPEA	B/C	NA	NA	+	++	+++	+
Níger PDRA	B/C	++	+	+	+	++	+
Ghana PCSICP	B/C	+	NA	+	+	+++	++
Chad PSAGS	C	+	++	++	+	++	+++
Guinea PRAFD	C	+	++	+	+	++	++
Senegal PAPCD	C	++	NA	+	+	++	+
Togo SOGVERS	(C)	+	++	+	+	+	++
Côte d'Ivoire PDRNO	C	NA	++	+	++	++	+
Côte d'Ivoire PNASA/FIDA	C	NA	NA	NA	++	+	++
Togo PNASA	(D)	NA	NA	+	+	NA	+
Gambia PEA	D	NA	NA	+	+	NA	+

- A :** Resultados comparables a las expectativas en la mayoría de las actividades de desarrollo agrícola. Continuidad probable.
- B :** Resultados satisfactorios en varias esferas, pero en conjunto inferiores a las expectativas en materia de desarrollo agrícola. Continuidad en entredicho.
- C :** Resultados claramente inferiores a las expectativas y/o poco duraderos en la mayor parte de las actividades de desarrollo agrícola.
- D :** Resultados muy insuficientes o nulos.
- +++ : Contribución fundamental a los resultados; ++ : contribución secundaria pero importante a los resultados; + : contribución de orden menor o marginal a los resultados; NA: actividad no efectuada con cargo al proyecto.
- Los paréntesis en la columna de los resultados se refieren a proyectos que no han sido objeto de evaluación o de un informe de terminación.

30. **Incapacidad de pasar de una investigación teórica a una investigación aplicada con los campesinos.** Esta constatación plantea el problema del **papel de la investigación**, que no ha sabido adoptar su modo de funcionamiento a las necesidades rurales. En numerosos casos, los mecanismos de extensión no han sabido definir realmente las condiciones necesarias para una colaboración constructiva con la investigación. Tal es el caso del Níger (PDRA) y de Guinea (PRAFD, PAAMRF). En Malí, el PFDR ha puesto también de relieve la falta de vinculación entre la extensión y la investigación. Los experimentos que se han realizado en dicho país corresponden más bien a “ensayos de experimentación en varias localidades” en el ámbito campesino que a una práctica de investigación y desarrollo que parta de la premisa de un diagnóstico local y de la elaboración de respuestas adaptadas resultantes de confrontaciones entre los conocimientos y las prácticas rurales y los conocimientos de los investigadores.

Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal (Guinea)

“La estrategia de ejecución, consistente, en un primer momento, en una transferencia de informaciones y técnicas a través de agentes rurales auxiliares y, a partir de 1998, en una delegación casi total de las funciones de “agricultura y medio ambiente” en los órganos nacionales competentes (...) no ha permitido alcanzar los objetivos fijados. (...) El proyecto se ha articulado con las instituciones técnicas públicas convirtiendo a los beneficiarios en prestatarios, más que en asociados. La debilidad, en particular de los servicios de investigación agronómica, a la hora de producir referentes técnicoeconómicos pertinentes y adaptados a las realidades de las laderas y los campesinos de la región forestal de Guinea, ha menoscabado seriamente la realización de los objetivos del PAAMRF. El sector privado y las diversas representaciones de las organizaciones rurales (Cámara de agricultura, Federación de cultivadores de café, CAOPA, etc.) no han guardado una relación mutua específica. (...) El impacto previsto en materia de desarrollo de la producción agrícola ha seguido siendo globalmente reducido, ya que lo esencial de la producción local procede de las laderas, donde no se ha llevado apenas a cabo ninguna actividad significativa en términos de cultivos alimentarios, comerciales o ambientales. El enfoque prioritario en materia de acondicionamiento de las tierras bajas ha permitido, sin embargo, una mejora local de la producción de arroz y de su abastecimiento a las aldeas durante los períodos difíciles.

Informe de evaluación a mitad de período, resumen, julio de 2001

Proyecto de Desarrollo Rural de Aguié (Níger)

“La creación de equipos de demostración cuya misión era divulgar en las aldeas las enseñanzas y los paquetes tecnológicos propuestos por el proyecto constituía el método principal previsto por el mecanismo de extensión. (...) Ningún elemento nos permite medir con cierto grado de fiabilidad el impacto de las iniciativas de divulgación del PDRA durante sus siete años de ejecución. Todo indica que el mecanismo ha sido poco eficaz, debido al enfoque adoptado: demostraciones sin diálogo con los productores e indiferencia respecto de sus propias estrategias de innovación. Las críticas de las sucesivas misiones se renovaron a lo largo de la vigencia del PDRA, pero ninguna puso realmente en entredicho el sistema de extensión “de arriba abajo” adoptado en un principio. (...)

Demasiados proyectos siguen funcionando como si su objetivo fuera “despertar” a unas poblaciones rurales pasivas o bloqueadas, en espera de soluciones procedentes del exterior. Pero la experiencia demuestra, en Aguié y en tantos otros lugares, que los agricultores no sólo no se muestran pasivos frente a los problemas que encuentran, sino que las intervenciones de desarrollo que mejores resultados obtienen son aquellas que se articulan en torno a las dinámicas existentes. Desde este punto de vista, lo que hay que plantearse es un reexamen profundo de las estrategias de enfoque: hay que abandonar las iniciativas de extensión “de arriba abajo”, tomar como punto de partida las innovaciones y la voluntad de cambio existentes y emprender un diálogo que se articule en torno a una dinámica de experimentación campesinos-investigadores-técnicos.

Informe de evaluación a mitad de período, noviembre de 2000

31. **Falta de atención a las prácticas y las innovaciones locales.** La mayoría de las iniciativas emprendidas de acuerdo con dicho enfoque ha destacado particularmente por su incapacidad de observar las realidades concretas y la evolución de las situaciones agrarias en las cuales operaban. A falta de un análisis pormenorizado permanente sobre la adecuación entre la innovación propuesta y su pertinencia en relación con las limitaciones de los campesinos, numerosos proyectos han divulgado enseñanzas, en ocasiones durante seis o siete años consecutivos, sin replantearse en ningún momento la validez técnica de su mensaje (PDRA–Aguié, PFDR–Ségou). Estos proyectos, que han atribuido una importancia absoluta a los resultados cuantitativos programados en los informes de evaluación, tampoco han sabido observar las prácticas innovadoras de los campesinos, por cierto numerosas, y, menos aún, analizarlas con los interesados.

Limitaciones inherentes al propio método de extensión

32. **Lógica de un modo de divulgación “de arriba abajo”.** Una gran parte de los problemas surgidos en la ejecución de estos programas se debe a la lógica del sistema de CyV, con arreglo al cual han sido formados y condicionados desde hace muchos años los servicios de extensión. La generalización de este método en el marco de los programas nacionales de extensión parece tener cierto éxito en los grandes cultivos comerciales. Se trata de contextos en los cuales se combinan todos los ingredientes necesarios para el desarrollo agrícola: créditos, disponibilidad de insumos, comercialización, precios relativamente regulares. En cambio, los resultados son por lo general mucho menos convincentes en las zonas de intervención del FIDA. El desarrollo de las regiones semiáridas o aisladas se enfrenta a diversos riesgos agrícolas y a perspectivas económicas que implican una fuerte diversificación de las actividades. Las actividades de extensión basadas en la transferencia de los componentes técnicos determinados por la investigación presentan escaso interés para los campesinos si no se articulan mediante la integración de estos componentes en sus complejos sistemas de producción.

33. **Personal de orientación con competencias técnicas y económicas deficientes.** Aunque sometidos a una capacitación regular sobre los mensajes que deben transmitir, los agentes de extensión de base raramente están en condiciones de realizar este tipo de análisis y reflexionar conjuntamente con los

Proyecto del Fondo de Desarrollo Rural de Ségou II (Malí)

Las enseñanzas cuya divulgación se preconizaba no han sido adoptadas por los agricultores. Éstos las recuerdan y las repiten en voz alta durante las visitas, pero no las aplican. Han creado metodologías técnicas autónomas, que tienen poco que ver con los paquetes tecnológicos propuestos, salvo en lo referente a la utilización del Apron+ para tratar las semillas.

Las aldeas beneficiarias de la segunda fase del proyecto no han registrado un aumento perceptible de su rendimiento ni de la superficie cultivada por habitante. Parece como si después del período de equipamiento y de aumento de las superficies cultivadas, correspondiente a finales de los años ochenta, se hubiera alcanzado un límite y que, a falta de innovaciones tecnológicas, los resultados de las explotaciones tuvieran que estabilizarse, en la medida en que la fertilidad de los suelos también permaneciera estable.

Informe de evaluación terminal, febrero de 1998

productores. En Maghama (Mauritania) la evaluación destaca que el personal de extensión no contaba con el equipo suficiente para analizar con los productores las dificultades técnicas, económicas y organizativas del sistema de producción en general y del cultivo de sorgo y maíz de tierras aluviales, en particular. Al concluir esta fase, numerosos campesinos entrevistados por la misión de apoyo comprobaron con amargura

que, de hecho, no habían recibido ninguna ayuda real en términos de asesoramiento técnico para la producción. En el Proyecto del Fondo de Desarrollo Rural de Ségou (Malí), los conocimientos técnicos de los extensionistas de la DRAMR, que fueron transferidos al componente de desarrollo agrícola del proyecto, se consideran débiles y hacen que los agentes apliquen soluciones normalizadas. En general, cabe destacar la ausencia de un método que permita integrar las recomendaciones técnicas con los conocimientos de los campesinos y pueda prolongarse mediante una experimentación conjunta.

34. En muchos casos, los proyectos en cuestión han caído en la trampa **de un conjunto de iniciativas y servicios excesivamente compartimentados**. *La multiplicación de los componentes y los servicios no sólo no ha reforzado el carácter “integrado” y “sistémico” del proyecto sino que, por el contrario, ha agravado el riesgo de compartimentación, dispersión y, en último término, de incoherencia e ineficacia de las intervenciones, dando lugar a una dispersión de mensajes o iniciativas ineficaces, en ocasiones inoportunos y sin ningún efecto duradero sobre el entorno. (Proyecto de Rehabilitación Agrícola de Fouta Djallon de Guinea, evaluación a mitad de período).*

35. Otros problemas se han debido también al modo de organización de los servicios de extensión que, por lo general, se estructuran a escala general, lo que hace que los proyectos asociados apenas puedan imponer sus orientaciones específicas e impone la necesaria adaptación de la metodología de “extensión” a los contextos locales. En el Chad, en el Proyecto de Seguridad Alimentaria en la Región de Guéra Septentrional, casi todos los agentes extensionistas fueron readscritos a otras prefecturas justo cuando empezaban a ser operativos, al final de las actividades de capacitación prestadas con cargo al proyecto.

36. **Problemas de los servicios de extensión para hacer evolucionar sus mensajes técnicos.** En el Proyecto del Fondo de Desarrollo Rural en Ségou (Malí), la misión de evaluación comprobó que tan sólo cuatro de las 13 enseñanzas divulgadas habían tenido un grado de adopción significativo por parte de los campesinos. Se trata del

tratamiento de las semillas, su conservación, el desparasitado interno y externo de los animales y la vacunación de las aves de corral. Son todos ellos ejemplos de innovaciones eficaces desde el punto de vista técnico, de fácil aplicación, que no generan una sobrecarga de trabajo excesiva y cuyo costo es reducido. En el caso de las demás enseñanzas, resulta sorprendente que, en algunos casos, hayan transcurrido unos 10 años sin que se hayan producido resultados. Cabe dudar en estos casos del carácter innovador de las tecnologías que supuestamente deben adoptar los campesinos, pero también de la eficacia y eficiencia del mecanismo de extensión. Puede deducirse de este hecho que no se ha producido una profundización ni una renovación de las enseñanzas técnicas divulgadas durante años. Se plantea así el problema de las capacidades de análisis del impacto de esos mecanismos y de su flexibilidad de adaptación. Se plantea igualmente el problema de las capacidades de los equipos de proyecto de proceder a una reflexión crítica sobre sus iniciativas.

Jean Coulibaly, Presidente de la Asociación de Organizaciones Profesionales (AOPC) de Malí

Dado que, en Malí, todo el mundo nace campesino, desde la más tierna edad, a partir de ocho años, comienzan a adquirirse ciertos conocimientos paternos. En la edad adulta, los campesinos han tenido prácticamente las mismas experiencias que los agentes de desarrollo. Éstos, obviando los conocimientos de los campesinos, se limitan a aportar su método teórico de divulgación. El campesino, dueño absoluto y único explotador de su finca, escucha pacientemente al técnico, le dice adiós y sigue aplicando su propio sistema de cultivo.

Constantemente se divulgan nuevas técnicas cuando las precedentes todavía no se han aplicado.

Discurso en el taller de Ségou de la Iniciativa de Neuchâtel, noviembre de 1998

37. **Caducidad de los mecanismos de divulgación.** Los mecanismos de divulgación de la administración pública son a menudo calificados de “estructuras perennes” en relación con los mecanismos temporales de los “proyectos”. En la práctica, su funcionamiento depende en gran medida de las financiaciones exteriores para cubrir las necesidades acuciantes de motocicletas, vehículos, carburantes y primas de desplazamiento de los agentes³. El carácter perenne de estos sistemas centralizados dista de estar garantizado, en particular en las zonas desfavorecidas en las que interviene el FIDA.

³ Las 1 160 motocicletas adquiridas por el Programa Nacional de Apoyo a los Servicios Agrícolas de Togo y los 1 296 agentes extensionistas de la zona del Programa Nacional de Extensión Agrícola del Camerún dan una idea general de la magnitud de estos mecanismos de divulgación a escala nacional.

Tentativas de adaptación del sistema de extensión

38. Conscientes de las insuficiencias de estas iniciativas, varios proyectos han tratado de mejorar los enfoques en cuestión o han conseguido a veces desarrollar otras relaciones con los campesinos al margen del sistema convencional. Éste es concretamente el caso del PEN de Illéla, en el Níger, del proyecto Sokoto en Nigeria o del PDAGD en Cabo Verde.

39. Los iniciadores de programas nacionales han tratado también desde hace años de reformar la concepción de origen del sistema introduciendo etapas más participativas. Sin embargo, forzoso es reconocer que la relación con los agricultores no ha cambiado fundamentalmente. La terminología utilizada por los proyectos de la última generación es particularmente reveladora. En documentos muy recientes de supervisión del PNVRA del Camerún, se hace referencia a *grupos de contacto*, se muestra interés por los “*índices de repetición*” de tecnologías por grupos de contacto y se expresa el deseo de que pasen de 3 a 8 repeticiones por los grupos de contacto. Se reconoce igualmente el interés de desvelar la existencia en el medio campesino de numerosas innovaciones y tecnologías de alto rendimiento que hasta la fecha estaban insuficientemente capitalizadas y valoradas en el sistema. Con esta finalidad, se prevé la introducción de un nuevo programa para la promoción de la innovación campesina en África, inspirado en el enfoque del ISWC 2, pero se comprueba también, lo cual no es nuevo, que un cambio de actitud de todos los actores del dispositivo de extensión agrícola es necesario para que los extensionistas de la zona, los técnicos especializados y los investigadores consideren al campesino como un socio a partes iguales desde todos los puntos de vista y la extensión agrícola como la cita del dar y del recibir... Todo ello dice mucho **sobre la inercia y la resistencia al cambio que caracteriza a los grandes dispositivos públicos de extensión.**

40. Ciertos proyectos apoyados por el FIDA han tratado de desarrollar a nivel local otros tipos de relaciones con los campesinos. Al margen del dispositivo de extensión, han trabajado en favor de una mejor integración de los campesinos. Sus experiencias corresponden a tentativas de salir de la lógica de extensión convencional. Algunos proyectos han pretendido también mejorar la inserción local de los servicios estableciendo una alianza con “animadores-campesinos”. Estos nuevos agentes de proximidad han permitido una desmultiplicación de las redes campesinas afectadas por la extensión agrícola en Nigeria y en Ghana. Sin embargo, esta práctica no modifica de manera evidente las dinámicas de adopción de mensajes cuando siguen siendo de arriba abajo. Aparece cierta desilusión cuando estos “animadores-relevos” se identifican rápidamente con sus colegas de la administración⁴, hasta el punto de manifestar de manera bastante legítima las mismas exigencias salariales.

41. Con frecuencia estos programas han favorecido también los intercambios entre campesinos y han permitido el contacto directo entre los productores de diferentes regiones o aldeas. El ejemplo más claro de este tipo de iniciativa es el desarrollado en el marco de los intercambios de **oasis a oasis** en Mauritania. Esta iniciativa constituye un ejemplo de enfoque posible basado en la transferencia directa de los conocimientos de los campesinos de Marruecos a los campesinos de los oasis de Mauritania.

Conclusión a propósito de la extensión agrícola convencional

42. Este conjunto de experiencias muestra de manera general la dificultad de los servicios públicos de extensión agrícola para adoptar un mecanismo de asesoramiento a los productores y de responder a sus deseos precisos en relación con sus limitaciones agronómicas y económicas. La ausencia de un análisis efectivo de las estrategias y prácticas de los productores (y de capacidad y de estímulos para realizar ese análisis) determinan la gran dificultad que tienen esos mecanismos para funcionar de una forma que no sea de arriba abajo.

⁴ Como ya se ha subrayado en el marco de la evaluación del PDAGC en Cabo Verde.

43. Los resultados de estas actividades de extensión son globalmente escasos en cuanto a difusión de innovaciones. Es muy difícil obtener cifras sobre los gastos realizados por los diferentes asociados financieros que durante varios decenios han sostenido estos dispositivos, pero todo el mundo está de acuerdo en que su eficacia es sumamente débil.

44. Se advierte también que en los pocos casos en que las actividades de investigación varietal (mandioca), de experimentación/investigación-acción (*tassa* en el Níger, cordón rocoso en Burkina) o por firmas agroquímicas (Apron+) han permitido introducir innovaciones simples, económicas y realmente eficaces, la cuestión de la difusión no se ha planteado en términos de extensión agrícola: o bien hay un problema de acceso a los insumos (producción de esquejes de mandioca para las variedades mejoradas, aprovisionamiento e insumos importados), o bien la innovación exige una ayuda de inversión (transporte de morrillos para los cordones rocosos en Burkina Faso, de esquejes de calamos en el Senegal, ordenación de las tierras bajas en Gambia o en Guinea), o la difusión se produce de manera casi espontánea (*tassa* en el Níger).

Programa especial nacional/Illéla (Níger)

Los mecanismos de difusión de las innovaciones técnicas (tassa) funcionan de manera autónoma en ausencia de un sistema de extensión agrícola operado por servicios técnicos. Se basan en el intercambio directo entre campesinos y en principios de prestación de mano de obra especializada entre productores interesados. Es pues necesario prever sistemas (...) que acompañen a las dinámicas de autodifusión en vez de inhibirlas por mecanismos de arriba abajo demasiado extendidos.

Informe de evaluación del PEA, estudio monográfico, 1997.

45. Por último, por encima de estos únicos criterios económicos, la ausencia de perennidad de los dispositivos y su incompatibilidad con las dinámicas de descentralización y de organización del mundo rural aplicadas en África occidental y central conducen a **replantearse en su totalidad el apoyo a los servicios agrícolas.**

B. Las experiencias innovadoras

46. Se presentan a título de ilustración. Están construidas sobre bases totalmente diferentes. Han tratado de sustraerse a las limitaciones identificadas en los dispositivos de extensión agraria. Permiten considerar, por una parte, **montajes institucionales diferentes**, por lo general más descentralizados en beneficio de ONG y de organizaciones rurales y, por otra, **mecanismos diferentes** que conceden un lugar más importante al refuerzo de la responsabilidad final de los actores locales y que valorizan la capacidad de innovación y autodifusión de los productores. De las 13 experiencias innovadoras analizadas, cuatro experiencias del FIDA entran en este marco.

47. Estas experiencias innovadoras pueden clasificarse en cuatro grupos, cada uno de los cuales destaca una preocupación particular que se tomará en cuenta para la aplicación de un dispositivo de apoyo al desarrollo agrícola:

- Participación de los beneficiarios en las decisiones de financiación del apoyo a la agricultura.
- Insistencia en la mejora de canales (para la fase inicial-producción-comercialización).
- Búsqueda y apoyo de las innovaciones campesinas.
- Refuerzo de las capacidades de responsabilidad final de las OC.

Un quinto ejemplo de experiencia de esta índole corresponde a situaciones de referencia en las que las organizaciones campesinas han adquirido y ejercen la responsabilidad final del desarrollo de su actividad.



48. **Participación de las organizaciones campesinas en la definición de orientaciones y en la gestión del desarrollo.** En este contexto se citan dos proyectos en Malí, el FODESA, que corresponde en la intervención del FIDA, y el FIL Sikasso, que corresponde una experiencia más antigua de dispositivo de gestión descentralizada de un fondo de desarrollo local. Inspirado en este último, el programa FODESA presenta características nuevas de intervención del FIDA y muestra el tipo de avances significativos posibles. Se trata en primer lugar de la ejecución integral por la ANDES (Asociación Nacional para el Desarrollo Económico de las zonas del Sahel de Malí) y las AR (Asociaciones Regionales), que son asociaciones mayoritariamente integradas por representantes de organizaciones rurales. El dispositivo previsto tiene por objeto establecer mecanismos flexibles de financiación basados en la demanda. Su objetivo es hacer plenamente responsables a los grupos-objetivo de la concepción y ejecución de sus microproyectos. Subsiste el problema del asesoramiento agrícola y del apoyo a la innovación. Cómo se van a organizar y proporcionar esos servicios si los campesinos los demandan (sabiendo que en la experiencia del FIL esta función era desempeñada por un proyecto asociado de gestión del territorio).

49. **Identificación de tecnologías locales** mejoradas y apoyo a los procesos de innovación rural que desempeñan una función clave a la hora de asegurar las producciones pluviales y difusión de esta innovación entre los campesinos locales. Cuatro proyectos (VIPAF-Aguié en el Níger, Yerenyton/SAFADR y Escuelas de campo en San, en Malí, ISWC 2 en Burkina Faso y en el Camerún), dos de ellas financiadas por donaciones de asistencia técnica del FIDA, han sabido extraer enseñanzas de los grandes programas de extensión agrícola. Parten del hecho de que las innovaciones afortunadas son las que se han apoyado en dinámicas ya establecidas por las poblaciones. Las innovaciones agrícolas son numerosas en la mayoría de los medios rurales, se trata pues de acercar a técnicos, agricultores e investigadores entre sí para profundizar el diálogo técnico a fin de mejorar o concebir innovaciones adaptadas a los contextos agrarios locales. Esas experiencias muestran también que la difusión de técnicas que son verdaderas innovaciones se hace casi naturalmente de unos campesinos a otros. Son también posibles otros mecanismos de difusión basados en dispositivos adecuados, más eficaces, menos costosos, más fáciles de perennizar que los aparatos de extensión clásicos.

50. **Trabajo específico en el marco de un sector de producción.** El FIDA ha desarrollado recientemente enfoques centrados en ciertos sectores de producción de alimentos a fin de eliminar los obstáculos en términos de aprovisionamiento, transformación y comercialización. Se trata en particular de los proyectos sobre raíces y tubérculos de Nigeria, Ghana y Benin. La originalidad de esas experiencias, que se encuentran en su fase inicial, consiste en intervenir simultáneamente en los diversos escalones de los sectores de producción esenciales para el desarrollo agrícola de las regiones de intervención. Una de las bazas principales de esos programas es la existencia de innovaciones técnicas reales, en particular varietales, y en la esfera de la lucha biológica, gracias a una inversión importante en investigación que el FIDA apoya desde hace más de 15 años.

51. **Apoyo a la responsabilidad final de las organizaciones campesinas.** Cuatro proyectos reflejan intervenciones que se inscriben en las estrategias de apoyo a la responsabilidad final de las organizaciones campesinas: SERACOM-Soum en Burkina Faso, PGR-Koutiala, PASPE y URDOC-PCPS en Malí. No dependen del FIDA sino de cooperaciones bilaterales y se sitúan pues, en apoyo de un conjunto de funciones de diversas OC: asociaciones de vecinos, cooperativas o cámaras de agricultura. Se trata de programas organizados en estructuras de apoyo ligeras, que aportan sus competencias técnicas a estas OC, en la esfera de la gestión de cuentas de las asociaciones, el suministro, la ordenación del agua y el asesoramiento agrícola, la formación y el asesoramiento sanitario a los ganaderos.

52. **Responsabilidad final de las OC y organización de una asociación directa con los institutos de investigación.** En varios países de África occidental y central las experiencias de este tipo se han multiplicado en los últimos años. Dos de ellas ilustran un tipo de intervención en el que las



organizaciones campesinas han adquirido las capacidades adecuadas de orientación, gestión y financiación: la Unión de OC de Boundoum, en el Senegal, y la Federación de Fouta Djallon en Guinea. Esta última experiencia es interesante pues se inició con un proyecto de desarrollo agrícola en un contexto agrario aislado. Este proyecto supo desarrollar nuevos sectores de producción y ayudar a estructurarse a una OC que hoy día desempeña diferentes funciones de asesoramiento y apoyo a sus afiliados: cooperativa de servicios (suministro de insumos, crédito de campaña, organización de la comercialización), negociación para el establecimiento de estructuras de almacenamiento, representación y defensa de los intereses de los productores, formación y apoyo técnico para los productores de diferentes sectores. Estas dos experiencias demuestran que las organizaciones campesinas pueden realmente adquirir la capacidad real de asumir la responsabilidad final del desarrollo agrícola de una región y desempeñar funciones de asesoramiento y apoyo a sus miembros.

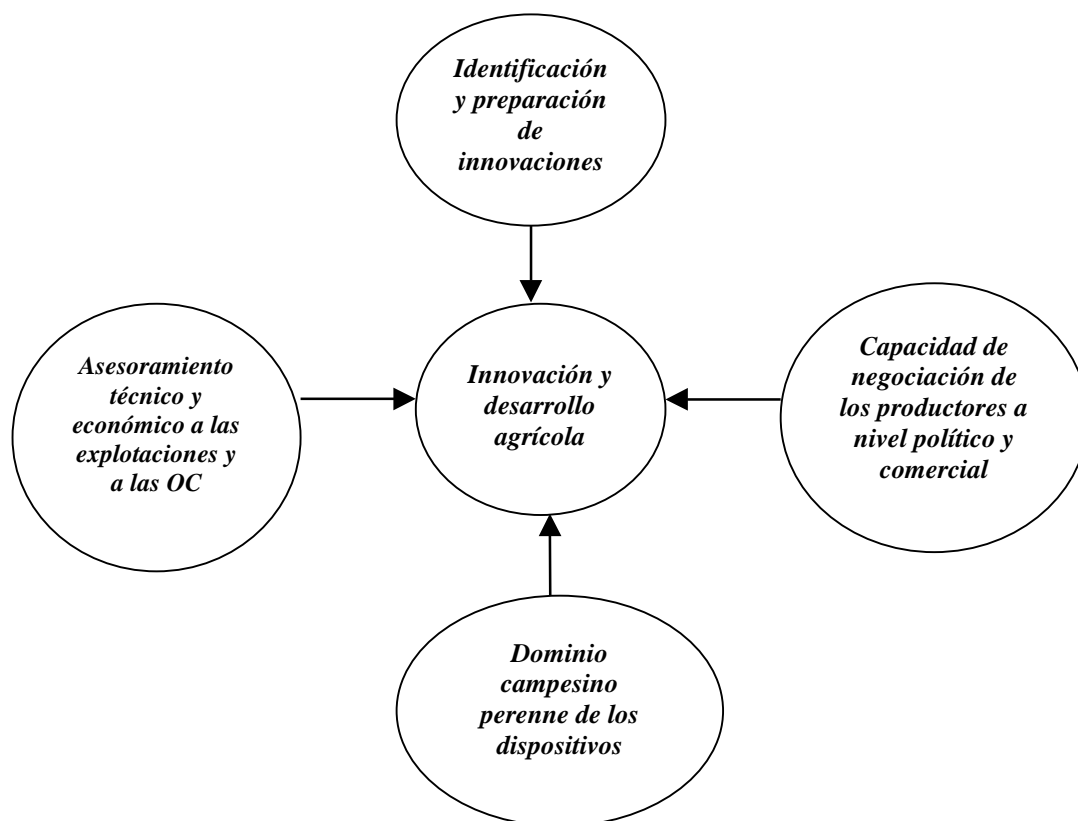
53. Todas estas iniciativas se presentan como alternativas de los dispositivos clásicos de transferencia de tecnología. Los programas de este tipo parecen prometedores para el FIDA, pero se realizan todavía a escala experimental o son todavía demasiado recientes para extraer enseñanzas definitivas. Tratan de explorar nuevos enfoques que quieren conceder un lugar central a los campesinos en la identificación de las prioridades e innovaciones, poniéndoles en relación directa con técnicos e investigadores capaces de apoyarles en sus iniciativas.

54. De manera general, el examen precedente de las distintas experiencias revela **cuatro ejes fundamentales, prioritarios y complementarios** de intervención que se deben reforzar en toda actividad de apoyo a las innovaciones locales y asesoramiento a los productores:

- la identificación y preparación de innovaciones adaptadas a los contextos agrarios locales. Esta investigación-acción se debe llevar a cabo localmente a partir de esfuerzos de innovación de las poblaciones que es preciso ante todo observar y comprender. Debe explotar las capacidades propias de experimentación de los productores. Las funciones que se aplicarán dependen de la facilitación. La investigación científica deberá estar orientada por las iniciativas y la demanda de los campesinos;
- el asesoramiento técnico y económico a las explotaciones;
- el dominio campesino perenne; y
- la negociación entre los diferentes actores interesados por el proceso.

55. Los tres primeros elementos corresponden a funciones de base que deberán desempeñar los prestatarios de servicios y las instituciones dominadas por las OC. El último punto insiste en el proceso de negociación permanente que se trata de instaurar entre los múltiples protagonistas del desarrollo agrícola.

Figura 3: funciones que es necesario reforzar



56. Subsiste una pregunta: ¿cómo aplicar eficazmente conceptos e iniciativas preparadas y contrastadas con frecuencia muy localmente, la mayor parte del tiempo en el marco de ONG o de programas de investigación-acción? Se trata de algo esencial para las intervenciones futuras. Dado el perfil de sus intervenciones, generalmente a nivel local o regional, el FIDA ocupa una posición particularmente favorable para contribuir al cambio de escala de las experiencias innovadoras positivas.

57. Estas perspectivas prometedoras obligan a redefinir la estrategia y los procedimientos de intervención del FIDA teniendo en cuenta las características específicas de los préstamos concedidos por el Fondo y adaptando necesariamente los procedimientos de intervención a estos nuevos objetivos (en particular en materia de colaboración, seguimiento, acompañamiento metodológico, escala, proceso de adaptación en la aplicación de proyectos, etc.).

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PROVISIONALES

A. Identificación de innovaciones adecuadas y apoyo a los procesos de innovación

58. Colmar el déficit en innovaciones técnicas adaptadas:

- El sistema de arriba abajo de transferencia de tecnología es incapaz de cubrir las necesidades en innovaciones de los medios diversificados, complejos y de alto nivel de riesgo en que interviene el FIDA en África occidental y central.

- Reducir el contraste entre la inercia de los proyectos y las dinámicas de transformación del mundo rural.
 - La innovación campesina es un proceso complejo con frecuencia fruto de algunos individuos innovadores a los que se debe tratar de identificar desde un principio.
59. **Instaurar un verdadero debate sobre las innovaciones que se van a difundir:**
- Ausencia de diálogo entre los programas encargados de difundir temas técnicos y los campesinos encargados de adoptarlos.
 - Es necesario el debate entre campesinos, técnicos e investigadores para dar mayor eficacia a los esfuerzos de innovación y perfeccionar las condiciones de aplicación de los resultados. Ese debate implica un cambio de actitud de los actores en cuestión que puede darse en trayectorias individuales pero viene también determinado por contextos y culturas institucionales. Para cambiar los comportamientos, es preciso cambiar de institución y, sobre todo, cambiar las relaciones entre prestatarios de servicios y productores agrícolas.
60. **Construir un referente técnico adecuado a cada intervención:**
- Ausencia de análisis recurrente y con otros interesados de los contextos de intervención y de las prácticas y estrategias campesinas por los equipos de proyecto. **Fuerte déficit de observación y de diagnóstico.**
 - Los proyectos deben comenzar por la construcción de un verdadero referente técnico de intervención, que comprenda el análisis de dinámicas y de oportunidades.
61. **Articular investigación-proyectos-OC:**
- Los trabajos teóricos o de investigación se discuten poco con los actores interesados y sus resultados raramente se debaten con ellos.
 - Incluir la investigación desde la fase de concepción de los proyectos y prever relaciones contractuales entre las OC y los institutos de investigación. Los dispositivos de investigación-acción deben estar controlados y dirigidos por las OC.
 - Prever una investigación socioeconómica para aprovechar las innovaciones de las poblaciones locales.
 - Comprender las motivaciones de los campesinos que adoptan las tecnologías o las rechazan.
62. **Invertir en el desarrollo de sectores:** se prestará atención particular a la identificación de sectores prometedores que puedan ser puntos de entrada de los procesos de innovación técnica y organizativa.
63. **Asociar la búsqueda de la innovación técnica a un proceso de innovación social y organizativa.** Superar los aislamientos artificiales y estériles entre componentes “agrícolas” y componentes “refuerzo de las OC”.

B. El asesoramiento técnico y económico a las explotaciones y a las OC

64. Bloqueo de los mecanismos y de los dispositivos convencionales de extensión agrícola:

- En las zonas de intervención características del FIDA, la función de extensión está generalmente poco adaptada, es ineficiente y poco eficaz. La aparición de tecnologías uniformes idóneas para la difusión en masa es un hecho raro. En ciertos casos, la extensión puede ser una función útil y justificable de una iniciativa por “campañas” pero en general no justifica la existencia de dispositivos institucionales permanentes.
- Necesidad de explorar otros mecanismos de asesoramiento a los productores (enfoques innovadores de apoyo para que las organizaciones campesinas asuman la responsabilidad final del asesoramiento) que aseguren servicios más polivalentes y más específicos, de mejor calidad y a menor costo. En las regiones pobres y poco integradas en el mercado esos servicios deberán ser subvencionados. Ello no significa que deban ser prestados por administraciones públicas.
- Partir de un análisis profundo con los grupos interesados de los resultados y efectos de las experiencias precedentes de extensión.

65. Legitimidad técnica y perfil de los asesores:

- La función de asesor agrícola exige competencias elevadas y pluridisciplinarias. El asesoramiento no puede limitarse a la dimensión técnica sino que debe tener plenamente en cuenta los parámetros económicos, sociales y organizativas. Debe ser capaz de analizar los sistemas de explotación. Es un oficio completo.
- Sobre el terreno se comprueba la escasez de recursos humanos que tengan ese perfil. Los prestatarios de servicios, ya sean públicos o privados, deberían privilegiar la calidad y el nivel de los agentes sobre su cantidad. Es necesario un esfuerzo de formación (apoyo a la oferta pública o privada) pero también una mejor asignación de los recursos existentes. A demasiados ingenieros y técnicos superiores se les asignan funciones de gestión administrativa o de investigación teórica.
- El concepto de “tasa de cobertura” de las aldeas y de las explotaciones para la difusión en masa no se aplica a los servicios de asesoramiento que deben responder a peticiones motivadas y apoyarse en dispositivos relevadores en el seno de las organizaciones campesinas y de las comunidades.
- Hay que hacer una verdadera revolución cultural desde la “extensión-transferencia de tecnologías” al “apoyo a las innovaciones-asesoramiento”. Para ser eficazmente valorizadas, las competencias de los asesores deben ser también dirigidas y administradas por las OC.

66. Papel y función de los asesores:

- Facilitar el trabajo de los seleccionados y de los profesionales de las estructuras de desarrollo.
- Adquirir, enriquecer y actualizar permanentemente los elementos de referencia técnicos, económicos y sociales útiles al desarrollo de su zona de intervención.
- Movilizar, lanzar y seguir las contribuciones de la investigación a fin de obtener los oportunos beneficios y recentrarlas en las expectativas operacionales de las organizaciones de productores.

67. Los intercambios entre campesinos y entre OC son un motor eficaz y eficiente de difusión de la innovación:

- Conocer y apoyarse plenamente en los mecanismos informales de difusión campesina.
- Explorar grandes potenciales en esta esfera: visitas de intercambio, ferias y concursos agrícolas, foros regionales, radios rurales.

68. Orientarse hacia el desarrollo de una función de asesoramiento técnico y económico a los productores significa renunciar a invertir en sistemas de arriba abajo de extensión en masa. **Una condición previa es el establecimiento de un proceso de concertación/negociación en el que intervengan realmente los productores y su organización en las etapas de concepción del asesoramiento, de seguimiento de su ejecución y de evaluación de sus resultados y efectos.**

C. Dominio campesino perenne

69. Una participación simbólica en la asociación con las organizaciones campesinas.

La mayoría de los proyectos financiados por el FIDA en África occidental y central han tenido y tienen un objetivo de “aumento de la capacidad” de los medios rurales y realizan actividades de promoción de las agrupaciones de base. Paradójicamente, esta orientación casi sistemática de los proyectos va acompañada por una gran debilidad de las asociaciones, del diálogo y a veces incluso del simple conocimiento de las múltiples organizaciones profesionales agrícolas estructuradas a nivel local, regional o nacional en los países de África I. La mayoría de los proyectos mantiene relaciones estrictamente bilaterales y con frecuencia paternalistas con los grupos y asociaciones de base, sin favorecer ni suscitar su reagrupación en uniones y federaciones.

Jean Coulibaly, Presidente de la AOPC (Malí)

“Más que un servicio que quiere ocuparse de todo, los campesinos desearían que hubiera a su alrededor varios actores de desarrollo y que sus organizaciones campesinas fueran responsables de la distribución de tareas entre esos servicios (...) Los campesinos de Malí desean participar en la adopción de decisiones y en el pago de las prestaciones del personal de extensión. Para que la extensión responda a las necesidades del campesino, creemos que éste debe participar en la adopción de decisiones y en la gestión de los fondos. Es necesario que el técnico vea que el campesino es el que tiene el dominio de la cosa.

Discurso pronunciado en el taller de Ségou de la Iniciativa de Neuchâtel, noviembre de 1998

70. Los proyectos, demasiado intervencionistas, marginan la aportación y la iniciativa de los campesinos:

- Modificar profundamente la actitud hacia la población.
- Instaurar una verdadera asociación entre los diferentes actores de estos programas: organizaciones campesinas, ONG prestatarias, unidades de administración de los proyectos, instituciones cooperantes, proveedores de fondos.

71. Invertir en la formación de los responsables campesinos en el ejercicio de sus responsabilidades:

- Es necesario ir mucho más allá de las acciones de alfabetización funcional y de formación en contabilidad elemental.
- **La formación de los responsables campesinos** es un objetivo importante de las políticas de descentralización de la función de asesoramiento a las OC.

- Hay que dotar a los proyectos de una política de formación y recurrir a organismos especializados de formación, alternativos a los dispositivos internos de formación de los proyectos y que puedan garantizar la perennidad de la función.

72. **Dar a los equipos la confianza y los medios necesarios para desarrollar su actividad:**

- Proyectos difíciles de reorientar y ajustar en vista de los obstáculos encontrados sobre el terreno. Incapacidad de seguir vías alternativas, de evolucionar con la radicalidad suficiente en su montaje y en su utilización para tener en cuenta la realidad: la función seguimiento-evaluación es con frecuencia ineficaz en tales proyectos, falta un debate real con los actores interesados. Establecer foros anuales sobre los resultados y los impactos observados entre representantes campesinos, agentes del desarrollo, investigadores y responsables políticos locales.
- Prever e instaurar un seguimiento técnico y metodológico de los proyectos.

73. **La cuestión de la perennidad de los dispositivos de asesoramiento** no se aborda en los proyectos estudiados. El presente estudio no tiene la pretensión de proponer soluciones a este problema de carácter institucional y financiero ni los medios para hacerlo. Conviene tener en cuenta dos principios:

- Se debe mantener la financiación pública para que los pequeños productores de las regiones pobres o marginales puedan acceder a servicios de calidad. Esta financiación debe, no obstante, tomar nuevas direcciones.
- **Los productores deben contribuir directamente a la financiación de estos servicios**, aun cuando en numerosas ocasiones sus contribuciones sean meramente marginales.

74. **El FIDA debe implicarse en la reflexión y el diálogo político** a partir de las intervenciones en curso en materia de apoyo a las organizaciones campesinas. Debe también participar en los debates sobre estos temas con las OC, los gobiernos y los suministradores de fondos. La concertación regional sobre la Asociación Investigación/Extensión-OC y el Grupo de Neuchâtel constituyen marcos útiles de concertación a este respecto.

75. Ayudar al Estado a redefinir sus funciones de apoyo a la responsabilidad final campesina. Se comprueba la presencia de resistencias institucionales a la aplicación de políticas de descentralización y de profesionalización de las organizaciones campesinas:

- Problemas de aplicación de las “nuevas funciones” del Estado. Prever acciones de acompañamiento destinadas a los servicios públicos: orientación del desarrollo a escala regional, de concertación de intervenciones, control de la aplicación de políticas agrícolas (mercados y precios, reglamentación sanitaria, comercial, etc.).

76. **La gestión de los dispositivos y la financiación del asesoramiento por las organizaciones campesinas es un objetivo esencial:**

- Adaptarse a las situaciones particulares para estimular la movilización de las organizaciones locales cuando estas sean poco funcionales.
- Tratar de no dañar su autonomía con apoyos demasiado sistemáticos y exhaustivos cuando ya son activas y dinámicas.
- Apoyo a la elaboración de estrategias de desarrollo viable de esas organizaciones y en particular en el sentido de la responsabilidad financiera del asesoramiento.

77. **Es necesario establecer nuevas políticas y dispositivos para el suministro de insumos** que se encuentra en una situación crítica en la mayoría de las zonas de intervención del FIDA en África occidental y central.

D. Negociación y asociación

78. Es evidente que, vista la complejidad y la variedad de los problemas de desarrollo que es preciso resolver, las concertaciones son indispensables. En efecto, el mismo objetivo puede tener distinto interés para actores diferentes. Las concertaciones parecen particularmente esenciales en los casos siguientes:

- entre Estados y suministradores de fondos: quién desea intervenir, en qué zona, aportando qué medios, sobre qué actividades de asesoramiento o de preasesoramiento;
- entre organizaciones campesinas, Estado (administraciones centrales y locales) y suministradores de fondos (o responsables finales): a quién interesa el asesoramiento, cuáles son los compromisos de financiación de las diferentes partes; y
- entre las organizaciones campesinas (demanda de servicios) y los organismos que prestan el servicio (oferta): en qué condiciones y a qué precio se va a prestar el asesoramiento.

79. La negociación es un elemento clave para el éxito del proceso de asesoramiento agrícola. La asunción de las tres funciones clave precedentes por las OC supone reforzar considerablemente su **capacidad de negociación** con:

- El Estado, en la aplicación de las políticas agrícolas.
- Los participantes de los sectores para establecer las mejores modalidades de comercialización y aprovisionamiento.
- Los investigadores, en la definición y seguimiento de las investigaciones.
- Los técnicos encargados por las OC del servicio de asesoramiento.
- Los suministradores de fondos para la negociación de financiaciones complementarias.
- Las colectividades locales y entre las propias organizaciones campesinas.

V. COMPARACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA INICIATIVA DE NEUCHÂTEL

80. La Iniciativa de Neuchâtel reúne de manera informal desde 1995 a agencias de cooperación, instituciones bilaterales y multilaterales y suministradores de fondos internacionales en torno al tema de la extensión agrícola en los países del África subsahariana. El grupo ha publicado diferentes folletos en los que se proponen **principios comunes de intervención** y trabaja actualmente sobre los temas de la financiación del asesoramiento agrícola y la extensión agraria en la lucha contra la pobreza.

81. El cuadro 3 trata de resumir el grado de convergencia del FIDA con los llamados “principios de Neuchâtel” en el pasado, de acuerdo con lo descrito en el presente estudio, y en lo que podría ser su práctica futura, según las recomendaciones del presente informe.



82. El principal **desfase** entre la práctica observada del FIDA y los principios de Neuchâtel reside sin duda en **el nivel de confianza en la capacidad de las organizaciones campesinas de ser asociados de pleno derecho de la ayuda pública al desarrollo y responsables de las acciones sobre el terreno**. Numerosos organismos bilaterales e internacionales ven en la actualidad sobre el terreno a los productores definir las actividades de asesoramiento y los contenidos y asegurar la gestión de los medios humanos y financieros, ayudados por organizaciones no gubernamentales así como por funcionarios convencidos. **Las políticas explícitas de los gobiernos son también cada vez más favorables a esta redefinición de funciones y responsabilidades.**

83. Estos principios pueden ser adoptados por el FIDA si se dota de los medios para observar y reconocer las experiencias que tienen un futuro más prometedor. Una vez convencido, el FIDA podrá convencer mejor a sus asociados mediante un diálogo político basado en estas experiencias concretas. No obstante, estas orientaciones presentan **cierto número de desafíos para el propio FIDA, asociados a sus procedimientos operacionales y sobre todo a la debilidad de su presencia sobre el terreno**. Las reflexiones estratégicas en curso y las próximas etapas de este trabajo temático deberán profundizar en las condiciones de puesta en práctica de los principios generales enunciados.

Cuadro 3: comparación con los Principios de Neuchâtel

Principios generales de la Iniciativa de Neuchâtel	Convergencias /divergencias con la práctica del FIDA en los años 90	Convergencias/divergencias con propuestas para el futuro
<i>Es indispensable una buena política agrícola. La influencia del contexto general se ha tenido rara vez en cuenta para evaluar la eficacia de las reformas de los sistemas de extensión.</i>	En la mayoría de los casos estudiados, las intervenciones del FIDA han “sufrido” por lo general la política pública, en particular los programas de ajuste del sector agrícola y los programas nacionales de servicios agrícolas, y apenas han podido influir en ellos. En la actualidad se presta mayor atención al “diálogo político”.	Los principios de asociación y de “negociación” deben hacer posible la contribución a la elaboración de la política. El FIDA dispone de cierta ventaja derivada de su mandato específico y de su condición de institución financiera internacional, así como también de sus contactos sobre el terreno a través de los proyectos y, por tanto, de su capacidad de mediación. Apoyos posibles a la participación de las OC en la definición de políticas nacionales. El inconveniente principal es su débil presencia en los países.
<i>La extensión es más facilitación que transferencia de tecnologías</i>	Sobre el papel, el FIDA parece de acuerdo con este principio, en particular a través de sus esfuerzos de “aumento de las capacidades locales” o de su interés por las “tecnologías indígenas”. Sin embargo, en la práctica, las aplicaciones son muy escasas en materia de apoyo a la innovación, salvo en experiencias piloto financiadas con donaciones (en particular, el PPIAA).	Existe un equívoco sobre el término de “extensión”, que se opone funcionalmente a “facilitación” y se adapta poco a las regiones de intervención del FIDA. Para superar esta ambigüedad e implicarse en la facilitación, el asesoramiento y el apoyo a la innovación campesina, el FIDA debe reconocer el principio de “dominio campesino” y adaptar los montajes institucionales y financieros de los proyectos en consecuencia.
<i>Más que beneficiarios de la extensión agrícola, los productores son sus clientes, sus patrocinadores y sus socios.</i>	Más allá de un discurso general sobre la “participación”, estos principios no se admiten todavía en los proyectos en curso. Sin embargo, se advierte una reciente evolución en este sentido con la multiplicación de los “fondos de desarrollo”.	Reconocer a los productores como clientes y patrocinadores de los servicios de asesoramiento, de apoyo a la innovación o de investigación implica la existencia de componentes liberados de la tutela pública y de fondos administrados por las OC. Los servicios financiados por los “fondos de desarrollo” cuya responsabilidad final corresponde a los campesinos deben ser ampliados a la esfera de la innovación agrícola.
<i>La pluralidad de actores y la descentralización de las acciones requieren la coordinación y concertación entre los actores. La diversidad de contexto, de servicios y de formas de asesoramiento imponen una pluralidad de mecanismos de financiación.</i>	Acuerdo sobre estos principios generales desde hace largo tiempo. Interpretación práctica limitada a la concepción inicial de los proyectos, sobre todo en términos de la búsqueda de cofinanciación con un número limitado de grandes proveedores de fondos. Sobre el terreno, escasa concertación/coordinación entre actores y proyectos.	Totalmente de acuerdo con la estrategia propuesta: complejidad, diversidad de situaciones=> principios de asociación, de negociación y comprensión de los actores. Cofinanciación por desarrollar, en particular con los actores económicos en los países: sectores de producción y OC.
<i>Definir un organismo de financiación requiere determinar previamente a quién beneficia el asesoramiento agrícola y rural mediante una negociación entre todos los actores interesados=> análisis del asesoramiento según su carácter público o privado.</i>	El FIDA no ha tenido que definir ningún mecanismo porque ha seguido los dispositivos públicos de extensión. Las negociaciones eran poco útiles y la financiación pasaba siempre por el gobierno central (ministerio competente).	Concepto nuevo pero que debía inducir a plazo medio una iniciativa que debe pasar, en primer lugar, por el apoyo de la capacidad de las OC para negociar y asumir sus responsabilidades de prestación de asesoramiento agrícola y rural en las regiones pobres y marginales. Negociación de una política pública de apoyo.
<i>Los mecanismos de financiación deben permitir a los productores situarse con relación a los diferentes dispositivos de asesoramiento (pluralidad de la oferta).</i>	A los productores se les considera a menudo consumidores pasivos de una oferta técnica. La financiación ha sostenido siempre esta oferta única y no la demanda.	Iniciativas previas necesarias para la aceptación por los ministerios competentes de los principios de una financiación en función de la demanda y de la participación negociada de los agricultores.
<i>Financiar el asesoramiento agrícola y rural no es suficiente: es importante desarrollar otras funciones para garantizar la calidad y la perennidad del asesoramiento</i>	Ciertos proyectos recientes se preocupan de la relación de los productores con la investigación. Pero existen pocos mecanismos de financiación del dispositivo de formación, de apoyo al sector privado, de asistencia técnica administrada en función de la demanda.	Trabajo importante por desarrollar sobre las condiciones de la perennidad institucional y financiera de los dispositivos de asesoramiento agrícola. Condiciones de apoyo a la oferta de servicios públicos y privados por la formación. Efectos probables sobre la perennidad no antes de 20 años en las regiones pobres.

