



DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL

DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN (MAGA) EN LOS
DEPARTAMENTOS DE CHIQUIMULA Y ZACAPA



Canada 

Proyecto

“Programa de acceso equitativo a los
servicios de salud y la seguridad nutricional”,
Guatemala

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL

DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN (MAGA) EN LOS
DEPARTAMENTOS DE CHIQUIMULA Y ZACAPA

Principal Donante

Global Affairs Canada (GAC)

Ejecutores

Acción Contra el Hambre,
Médicos del Mundo (MdM) y
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Consultores

Dr. Fernando Landini e
Ing. Agr. Gilda Vargas

Proyecto

“Programa de acceso equitativo a los
servicios de salud y la seguridad nutricional”,
Guatemala

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo	5
2. Introducción	8
3. Metodología	10
4. Descripción del Sistema de Extensión Rural del MAGA	12
4.1. Breve historia del sistema de extensión rural guatemalteco	13
4.2. El sistema de extensión rural del MAGA en la actualidad	13
4.3. La contratación de extensionistas	16
4.4. Formación y capacitación de extensionistas	16
4.5. Trabajo en extensión: los CADER y la metodología Campesino a Campesino	17
4.6. Planificación y evaluación en el trabajo de extensión	19
4.7. Institucionalidad en los territorios: COCODES, COMUDES y COMUSAN	19
5. Problemas del Sistema de Extensión Rural del MAGA	21
5.1. Introducción	22
5.2. Problemas de índole político-institucional	22
5.3. Problemas relacionados con la práctica de extensión rural	26
5.4. Problemas vinculados con los agricultores y con los impactos de las políticas de apoyo	30



5.5. Análisis sistémico de los problemas identificados	32
6. Fortalezas y Potencialidades del Sistema de Extensión Rural del MAGA	34
7. Propuestas para el Fortalecimiento del Sistema de Extensión Rural del MAGA	38
7.1. Propuestas construidas por extensionistas de Chiquimula, Zacapa y El Progreso	39
7.2. Propuestas para fortalecer el trabajo de extensión del MAGA surgidas del trabajo del equipo consultor en diálogo con los entrevistados	42
7.3. Evaluación y análisis de las propuestas	45
8. Reflexiones finales	47
9. Referencias	49



ACRÓNIMOS

AMER

Agencia Municipal de Extensión Rural

ASIES

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

CADER

Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural

COCODES

Consejos Comunitarios de Desarrollo

COMUDES

Consejo Municipal de Desarrollo

COMUSAN

Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional

DICORER

Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural

DIGESA

Dirección General de Servicios Agrícolas

DIGESEPE

Dirección General de Servicios Pecuarios

EFA

Escuela de Formación Agrícola

ENCA

Escuela Nacional de Agricultura

FAO

Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación

GAC

Global Affairs Canadá

ICTA

Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola

INTECAP

Instituto Guatemalteco de Capacitación y Productividad

MAGA

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación

MdM

Médicos del Mundo

ONG

Organización No Gubernamental

PAFFEC

Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina

PMA

Programa Mundial de Alimentos

PNDRI

Política Nacional de Desarrollo Rural Integral

SNER

Sistema Nacional de Extensión Rural

SPA

Sector Público Agrícola

01 / RESUMEN EJECUTIVO



El MAGA constituye un socio estratégico en el marco del “Programa de acceso equitativo a los servicios de salud y la seguridad nutricional” financiado por Global Affairs Canada. Atendiendo a que el MAGA enfrenta múltiples problemáticas a nivel institucional, se realizó un estudio diagnóstico con el fin de identificar acciones para su fortalecimiento. En este sentido, se realizó revisión documental, entrevistas y grupos focales con extensionistas del MAGA de Chiquimula y Zacapa, y un taller con extensionistas, en su amplia mayoría del MAGA.

La extensión rural a nivel país surge en Guatemala durante la década del ‘1950. En los años ‘1970 se fortalece con la creación de la DIGESA y la DIGESEPE y es saqueada a fines de la década del ‘1990 a causa de la implementación de políticas de ajuste estructural. Hacia el año 2010 el MAGA inicia un proceso de apertura de Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER). Actualmente existe una AMER en cada municipio del país, con al menos 3 extensionistas en cada una de ellas. Se estima que el MAGA cuenta actualmente con unos 1500 extensionistas, sin embargo, más del 90% posee contratos no permanentes por pocos meses, lo que implica que este número puede variar con facilidad.

Existen tres tipos diferentes de extensionistas: Extensionistas de Desarrollo Agropecuario Rural, Extensionistas para la Agricultura Familiar y Extensionistas para el Hogar Rural. A nivel metodológico, trabajan con grupos de productores denominados CADER a partir del apoyo a un productor que se denomina promotor, que tiene la responsabilidad de replicar con el grupo las capacitaciones que recibe. Conceptualmente se propone trabajar con una metodología Campesino a Campesino, aunque el modelo tiene diferencias relevantes a nivel de filosofía con la propuesta metodológica tradicional de Campesino a Campesino. Con respecto al seguimiento y evaluación, los extensionistas deben entregar informes y planificaciones semanales, un informe mensual y una planificación anual. Desde su punto de vista, se trata en general de actividades formales que tienen escaso impacto y utilidad. Incluso, algunos señalan que la información que se presentan en

los informes no siempre es realista, pudiéndose utilizar diferentes estrategias para mostrar mayor cantidad de resultados.

El resultado del análisis permitió la identificación de 16 problemas centrales relacionados con el trabajo de extensión rural del MAGA. A nivel político institucional se observa (1) un elevado grado de politización de acciones vinculadas con el trabajo de extensión, (2) debilidad del sistema de extensión rural del MAGA (incluyendo alta rotación de extensionistas, falta de recursos operativos y limitaciones del sistema de seguimiento y evaluación, entre otros), y (3) problemas en la articulación del MAGA con otras instituciones en el marco del SNER. A nivel de la práctica de extensión rural se observó (4) inestabilidad de la mayor parte de los extensionistas, (5) pérdida de compromiso de los extensionistas, (6) una cultura de la simulación, (7) sobrecarga de tareas fuera del trabajo de extensión rural, (7) falta de un plan de capacitación para extensionistas, (9) pérdida de buenos extensionistas, (10) pérdida de memoria institucional y de vínculos por la rotación de extensionistas, (11) escasa efectividad de la metodología Campesino a Campesino, y (12) dificultades para la articulación interinstitucional. Finalmente, a nivel de los pequeños productores se observó (13) una actitud asistencialista y cortoplacista, (14) desconfianza y escasa credibilidad de los extensionistas, (15) CADERES débiles, y (16) baja replicación, escaso cambio técnico y persistencia de los problemas.

Junto a los problemas enfrentados por el sistema de extensión rural del MAGA, también resulta oportuno destacar sus fortalezas y potencialidades, en tanto que ellas pueden constituir las bases para una estrategia de fortalecimiento. En este sentido, pueden destacarse como las principales fortalezas (1) que el MAGA sea la institución de extensión rural más importante de Guatemala y esté presente en todos los municipios del país, (2) que los mandos medios de la institución tengan puestos permanentes en la institución, y (3) que los salarios que cobran los extensionistas sean competitivos, entre otras.

Finalmente, el trabajo de diagnóstico realizado permitió construir 17 propuestas relacionadas con diferentes áreas temáticas.

En el ámbito de la Gestión de Recursos Humanos se recomienda:

- (1) Buscar incidencia política para la estabilidad de los extensionistas.
- (2) Realizar un estudio del impacto de la inestabilidad de los extensionistas.
- (3) Aportar a la evaluación del desempeño de los extensionistas.

En relación a la Formación y Capacitación de los Extensionistas se propone:

- (4) Apoyar el diseño e implementación de planes de capacitación departamentales.
- (5) Facilitar la formación de los extensionistas en diplomados de extensión rural.
- (6). Diseñar una aplicación para teléfonos móviles para la formación de extensionistas.

En cuanto al Fortalecimiento del Trabajo de Extensión Rural se recomiendan como acciones de fortalecimiento:

- (7) Evaluar el impacto real de la metodología Campesino a Campesino.
- (8) Sistematizar y socializar experiencias exitosas en extensión rural.
- (9) Brindar apoyo con presupuesto operativo a las AMER o a las unidades de extensión departamentales.

Respecto del Desarrollo de la Capacidad de Autoaprendizaje e Innovación Institucional se propone:

- (10) Reuniones mensuales de presentación de resultados e intercambio de experiencias a nivel departamental entre extensionistas.

- (11) Eventos anuales para compartir experiencias de extensión rural (sistematización de experiencias)

- (12) Creación de un sistema de autoevaluación participativa de la calidad del sistema de extensión rural.

- (13) Protocolo para el acompañamiento y formación en las AMER de nuevos técnicos.

- (14) Apoyar giras de intercambio entre extensionistas a otras AMER.

Finalmente, también existen otras propuestas que no corresponden a ninguna de las categorías anteriores:

- (15) Implementar acciones de apoyo a los mandos medios (formación, intercambio).

- (16) Apoyar la articulación del MAGA con instituciones que aporten recursos operativos para proyectos concretos.

- (17) Fortalecer la articulación entre investigación y extensión en el SNER.

Las propuestas generadas corresponden a diferentes acciones que pueden implementarse para fortalecer el sistema de extensión rural del MAGA. No están pensadas para ser implementadas o apoyadas por una única institución, sino para ser seleccionadas por su adecuación a los intereses y características de diferentes instituciones, incluyendo el propio MAGA en sus distintos niveles jerárquicos. A la vez, tampoco se trata de propuestas acabadas o definitivas, sino de ideas fuerza que pueden y deben ajustarse en el diálogo entre actores e instituciones para una implementación que genere los resultados deseados.

En cualquier caso, la recomendación más destacada para la implementación de acciones orientadas al fortalecimiento del MAGA es la construcción de una mesa o espacio de articulación de instituciones donde se puedan coordinar y sinergizar acciones, procurando evitar situaciones de conflicto, superposición o competencia.

02/ INTRODUCCIÓN





Acción Contra el Hambre, conjuntamente con Médicos del Mundo y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, se encuentran implementado actualmente el “Programa de acceso equitativo a los servicios de salud y la seguridad nutricional”, el cual recibe financiamiento de Global Affairs Canada.

El objetivo general del proyecto es “Contribuir a la reducción de malnutrición y mortalidad materna e infantil en Guatemala”. Así, la implementación de acciones orientadas a fortalecer la autoproducción de alimentos, la seguridad alimentaria y una alimentación saludable de las familias rurales de bajos ingresos es fundamental. En este contexto el MAGA, en tanto principal institución de extensión rural del país, aparece como un socio estratégico.

Sin embargo, la experiencia muestra que el MAGA es una institución con múltiples debilidades, tanto a nivel financiero como institucional. En este sentido, cobra gran interés llevar adelante el diagnóstico del sistema de extensión del MAGA en los departamentos de Chiquimula y Zacapa, con el fin de precisar debilidades, identificar fortalezas y construir propuestas para su fortalecimiento. De esta manera, una mayor comprensión de la situación permitirá implementar acciones oportunas y contextualmente apropiadas para su fortalecimiento, lo que redundará indirectamente en una mejora de la situación alimentaria y nutricional de las familias asistidas por el MAGA en las áreas de acción del proyecto.

A continuación, se presenta la metodología utilizada para el estudio, sus resultados, y las recomendaciones que se derivan para el fortalecimiento al MAGA.



03/ METODOLOGÍA

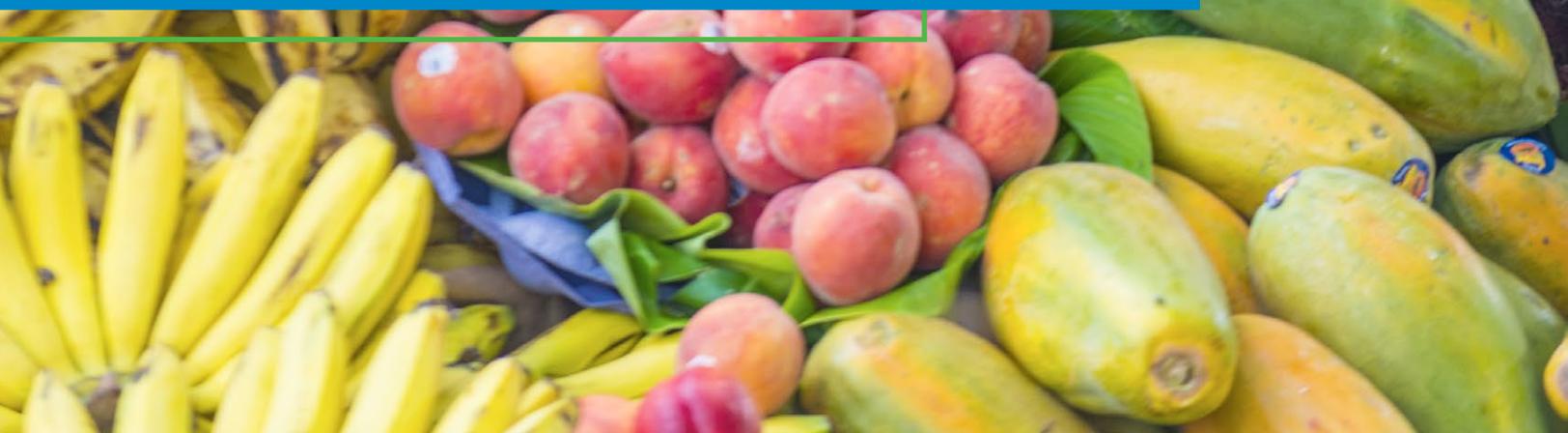
Con el fin de realizar el diagnóstico y construir propuestas se implementaron tres estrategias diferenciadas. Primero, un trabajo de revisión documental relativa al MAGA y a su funcionamiento. En segundo lugar, se realizaron entrevistas y grupos focales con extensionistas de los departamentos de Chiquimula y Zacapa, y por último un taller de capacitación para extensionistas que incluyó un trabajo de reflexión, análisis y construcción participativa de propuestas para el fortalecimiento del trabajo de extensión rural del MAGA.

Las entrevistas fueron realizadas entre el 10 y el 19 de julio en diferentes localidades de los departamentos de Chiquimula y Zacapa. Para el trabajo de diagnóstico se realizaron en total 12 entrevistas individuales con extensionistas y 4 grupos focales, incluyendo entrevistas a la Coordinadora de Extensión Rural y al Coordinador de Capacitación del MAGA del Departamento de Chiquimula. En total 15 hombres y 9 mujeres, 18 de Chiquimula y 6 de Zacapa, con diferente formación académica, incluyendo ingenieros agrónomos, ingenieros ambientales, licenciados en zootécnica, peritos agrónomos, peritos en recursos naturales renovables, licenciados en trabajo social, maestras de educación para el hogar y nutricionistas. Las entrevistas fueron grabadas. Para el análisis se escucharon los audios, y se tomó nota de los fragmentos más relevantes para el análisis. Finalmente, se analizó el texto a partir de la construcción de categorías temáticas con el apoyo del software para análisis cualitativo Atlas.Ti.

Por su parte, el taller de capacitación fue realizado los días 20 y 21 de julio en la ciudad de Chiquimula. Allí se abordaron diferentes contenidos incluyendo enfoques de extensión rural, trabajo con grupos, procesos participativos, y el rol del extensionista. A la vez, se identificaron problemas de la práctica de extensión y se construyó y jerarquizó un listado de propuestas para mejorar el trabajo de extensión. En total, 35 extensionistas participaron del taller, en su amplia mayoría extensionistas del MAGA de Chiquimula y Zacapa.



04/ DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL DEL MAGA



4.1/ BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL GUATEMALTECO

El sistema de extensión rural en Guatemala surge en la década del '1950 con el apoyo del Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura creado por los Estados Unidos en el año 1954 (Ortiz, Rivera, Cifuentes y Morrás, 2011).

A principios de la década del '1970 se crea una figura multi-institucional denominada Sector Público Agrícola (SPA) que incluía organismos públicos relacionados con extensión rural, financiamiento, y comercialización, entre otros. En el mismo contexto se crean, ahora sí específicamente en el marco del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), ambas responsables de brindar servicios de extensión rural a pequeños y medianos agricultores (Cárdenas Hernández,

2014). Sin embargo, a partir de la aplicación de políticas de ajuste estructural características del neoliberalismo, desde el año 1982 tanto la DIGESA como la DIGESEPE pierden presupuesto progresivamente, hasta que son cerradas a fines de los '1990. En este contexto, resulta interesante comentar el prestigio y valor que la DIGESA tiene aún hoy para los extensionistas que se desempeñan actualmente en el MAGA, quienes suelen hacer referencia a la fortaleza que tuvo la Dirección durante las décadas del '1980 y '1990.

Dado que la expectativa neoliberal de que el mercado iba a suplir el espacio que dejaba el Estado al retirarse no se cumplió, y atendiendo a la necesidad de ocuparse de la población rural más desfavorecida, en el año 2010 el MAGA inicia un proceso de apertura de agencias municipales de extensión rural.

4.2/ EL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL DEL MAGA EN LA ACTUALIDAD

El MAGA cuenta con 4 viceministerios (Seguridad Alimentaria y Nutricional, Desarrollo Económico-Rural, Sanidad Agropecuaria y Regulaciones y Asuntos de Petén), una serie de unidades descentralizadas dentro de los que se destaca el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) y una serie de Direcciones que dependen directamente del Ministro, entre las que cabe destacar la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER), dentro de la que se encuentra la Subdirección de Extensión Rural.

A nivel territorial, el MAGA cuenta con sedes departamentales en los 22 departamentos en que se encuentra dividido el país. En cada una de ellas hay un Director Departamental y una serie de Unidades o Coordinaciones, incluyendo Extensión Rural, Capacitación, Planificación, Seguimiento y Evaluación y Recursos Humanos. De las direcciones departamentales dependen Agencias Municipales de Extensión Rural (AMER), una por cada municipio.



Foto: Agencia Municipal de Extensión Rural
Municipio de Zacapa, Departamento de Zacapa

Las AMER cuentan con al menos 3 extensionistas cada una de ellas. Como Guatemala cuenta en la actualidad con 333 municipios (11 municipios tanto en Chiquimula como en Zacapa), se esperaría que el MAGA cuente con al menos 999 extensionistas. No obstante, a nivel territorial se observó que existen municipios con 4, 5 o incluso hasta 8 extensionistas. Las razones por las cuales en unos municipios hay más extensionistas que en otros son inciertas. Algunos han argumentado que estos municipios en general se encuentran priorizados por diferentes políticas de lucha contra la desnutrición. No obstante, también hay quienes argumentan que esto depende de negociaciones políticas y decisiones administrativas de tipo informal. Según diversas fuentes, en la actualidad el MAGA contaría con casi 1,500 extensionistas. De cualquier manera, este número debe tomarse con precaución, ya que al estar más del 90% de los extensionistas bajo modalidad de 'consultor' (contratos temporarios), esta cantidad puede variar significativamente año a año, e incluso mes a mes. Respecto del Departamento de Chiquimula, se informó que habría a la fecha de la consultoría 37 extensionistas, mientras que en el de Zacapa cerca de 60, incluyendo un municipio con 8.

Existen 3 tipos de extensionistas diferentes que trabajan en las AMER, los Extensionistas de Desarrollo Agropecuario Rural (DAR), los

Extensionistas para la Agricultura Familiar (AF) y los Extensionistas¹ para el Hogar Rural (antes denominadas Casa-Hogar Saludable).

Los DAR (antes denominados DRA) son los coordinadores (no jefes) de la AMER. Se establece como requisito que tengan título universitario (generalmente ingenieros agrónomos). A ellos les corresponde articular con otras instituciones que actúan en el territorio y velar por el cumplimiento de las metas de la agencia. Al mismo tiempo, también les corresponde llevar adelante las tareas propias de los AF. En el caso de que en una AMER haya más de un DRA, sólo se le asignará a uno de ellos la responsabilidad de coordinación.

Los AF son extensionistas que no poseen título universitario. En su mayoría poseen títulos técnicos como Perito Agrónomo o Perito en Recursos Naturales Renovables. Su tarea consiste en conformar y brindar capacitación y asesoramiento a grupos de productores denominados CADER (Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural). En este contexto

.....
1 Se opta por hablar en femenino ya que se trata de un trabajo que se espera que sea llevado adelante por mujeres. Indudablemente esto porta estereotipos de género, tanto a nivel de la institución como de los propios extensionistas. Sin la intención de reproducir estos estereotipos, sí se opta por respetar el modo en que las personas entrevistadas nombran el rol.

elaboran planes de trabajo con los grupos e implementan actividades conjuntamente con ellos.

Las extensionistas para el Hogar Rural son mujeres y poseen título de Maestra de Educación para el Hogar o licenciadas en Trabajo Social. Su trabajo consiste en dar capacitaciones sobre preparación de recetas (a partir de alimentos locales), lavado de alimentos, normas de higiene y planificación familiar, entre otros.

Finalmente, junto a los DAR, los AF y las Extensionistas para el Hogar Rural también existen Técnicos de Apoyo, quienes no tienen un trabajo definido, sino que realizan actividades de apoyo que permiten que los extensionistas se centren en su trabajo de extensión.

Las AMER trabajan con familias vinculadas con la agricultura familiar, particularmente aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema, en línea con la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y el Pacto Hambre Cero. A la vez, organizan su trabajo siguiendo los ejes estratégicos del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), que son (1) Incremento sostenible de producción familiar campesina para la seguridad alimentaria y nutricional, (2) Acceso a mercados y cadenas de valor, y (3) Desarrollo institucional para la agricultura familiar.

En este contexto, se diferencian tres estratos de productores. En primer lugar, la agricultura de infra-subsistencia, que refiere a las familias más vulnerables, en situación de pobreza extrema, que no alcanzan a producir los alimentos que necesitan para cubrir las necesidades alimentarias. En segundo lugar, está la agricultura de subsistencia, que refiere a aquellos productores familiares que, si bien se encuentran en situación de pobreza, alcanzan a producir aquello que necesitan para cubrir mínimamente sus necesidades alimentarias. Por último, se encuentra la agricultura excedentaria, que, aún siendo parte de la agricultura familiar, puede generar excedentes para comercializar en el mercado, aunque siempre sujeta a importantes limitaciones en cuanto a crédito, tecnología e

infraestructura para la producción. Entonces, tomando como base la existencia de estos tipos diferenciados de productores, se reconoce la necesidad de implementar acciones diferenciadas que se orienten a permitir el fortalecimiento de los productores dentro de cada estrato y el pasaje de cada uno hacia el siguiente.

Por último, cabe destacar que el MAGA no sólo funciona como actor central de la extensión rural a nivel nacional, sino que también opera como líder e instancia de coordinación del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER). El SNER está compuesto por un conjunto de instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional que trabajan por el desarrollo agropecuario. En concreto, los documentos del MAGA destacan la importancia de cinco actores: (1) el componente de investigación (Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, ICTA) y formación (la Escuela Nacional de Agricultura, ENCA y las Escuelas de Formación Agrícola, EFAs), (2) las Direcciones Especializadas del MAGA, (3) la cooperación técnica y financiera internacional, (4) los gobiernos municipales y las ONGs, y (5) el servicio de extensión rural del MAGA. En este contexto, se piensa al servicio de extensión rural en el marco de un sistema integrado con la investigación y la formación técnica (ICTA, ENCA, EFAs), el apoyo técnico y financiero internacional (cooperación), los actores de los territorios (municipios, ONGs), y el asesoramiento especializado que dan las direcciones especializadas al servicio de extensión rural de la institución.

4.3/ LA CONTRATACIÓN DE EXTENSIONISTAS

El sistema de extensión contaba a la fecha del relevamiento de datos con aproximadamente 1,500 extensionistas. No obstante, la mayoría de ellos correspondía a puestos de 'consultor' (contratos temporarios). Si bien no hay datos firmes disponibles, entrevistados estimaron que el MAGA cuenta con 100 personas con contrato fijo (funcionarios públicos) que trabajan vinculados a la extensión rural. Es lo que denominan a nivel administrativo 'Renglón 011', y corresponde a un personal que recibe con su sueldo seguro médico, aguinaldo, jubilación, derecho a licencias y vacaciones pagadas. En contraste, la amplia mayoría de los actuales extensionistas se encuentran en lo que se denomina 'Renglón 029', lo que corresponde a un puesto temporario de consultor, en el marco del cual no existe derecho a seguro médico, jubilación, licencias, vacaciones ni posibilidad de usar recursos o bienes públicos, incluyendo vehículos del MAGA. De hecho, su situación es tan precaria que, en el caso de ser

mujeres, no gozan de derecho a licencia pagada en caso de embarazo o parto.

Los períodos de contratación de los extensionistas encuadrados en el Renglón 029 son irregulares y pueden modificarse de año en año. Actualmente, en el año 2017 el primer período de contratación fue de enero a marzo (3 meses), el segundo de abril a agosto (5 meses), y se espera que el período siguiente sea de septiembre a diciembre (4 meses). Si bien la mayoría de los extensionistas se mantienen de un período de contratación a otro, hay un porcentaje que se modifica, por razones no explicitadas. El cambio más grande de extensionistas se dio hacia mediados del año 2016, con el advenimiento del nuevo gobierno nacional y el cambio de autoridades a nivel de numerosos municipios. Indudablemente, el marco en que se dan las contrataciones de extensionistas, generan múltiples impactos negativos, los cuales serán analizados más adelante.

4.4/ FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE EXTENSIONISTAS

El MAGA no cuenta con un sistema o una estrategia instituida para formar a los nuevos extensionistas, que a causa del sistema de contratación constituyen una cantidad relevante en cada período. Dependiendo del momento en que ingresaron a la institución, algunos entrevistados comentaron que recibieron una inducción inicial donde les explicaron el funcionamiento del MAGA, la Metodología Campesino a Campesino, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) y el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER). Otros destacan haber recibido un material de capacitación titulado 'Cuadernos de Extensionistas', publicado por el MAGA en el año 2014 con el apoyo de Acción contra el Hambre, la Agencia de las Naciones Unidas

para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Sin embargo, todos ellos indicaron que no existió un período inicial propiamente de capacitación o formación. En contraste, todos destacaron el uso de diferentes estrategias individuales o incluso a nivel de AMER para lograr esta formación inicial como extensionistas, destacándose la búsqueda de material sobre extensión rural en internet, la búsqueda de apoyo y orientación por parte de extensionistas de la agencia que conocen el rol y que mostraron buena voluntad, y el acompañamiento a campo de extensionistas con más experiencia.

Los extensionistas entrevistados también indicaron que, pese a existir una Unidad de Capacitación a nivel departamental, **no existe un**

plan o una estrategia sistemática de capacitación para los extensionistas, fundamentalmente a causa de falta de recursos económicos. En este contexto, los extensionistas suelen recibir capacitaciones con cierta periodicidad, aunque de manera no permanente o coordinada, con temas de capacitación variados, que muchas veces dependen de lo que otros actores ofrecen a los extensionistas del MAGA (principalmente la cooperación internacional). A la vez, destacan una tendencia a la disminución de estas capacitaciones en los últimos años. En cuanto a los temas de capacitación se destacan aquellos relacionados con el funcionamiento y las políticas institucionales (PNDRI, PAFFEC) y con temáticas productivas como huertos, agricultura orgánica, conservación de suelos, y

cosecha de agua, entre otros. En contraste, no se mencionan capacitaciones relacionados con metodologías de extensión rural, relacionamiento con productores y manejo de grupos, muy necesarios para el trabajo de extensión. Al mismo tiempo, hay extensionistas que mencionan la existencia de diplomados o cursos sistemáticos sobre extensión rural que se han dado a lo largo del tiempo, incluyendo uno provisto por la cooperación taiwanesa, otro por la Unión Europea y un tercero por la ONG Counterpart a partir de un convenio con la Universidad de San Carlos. Lamentablemente, varios entrevistados comentaron que gran parte de los extensionistas que hicieron esos diplomados (con apoyo de la cooperación) ya no están en la institución porque no les han renovado sus contratos.

4.5/ TRABAJO EN EXTENSIÓN: LOS CADER Y LA METODOLOGÍA CAMPESINO A CAMPESINO

El trabajo de extensión rural del MAGA se sostiene en la metodología Campesino a Campesino. Históricamente, la metodología Campesino a Campesino surge en la década del '70 en Guatemala, aunque se populariza y adquiere nombre en Nicaragua (Holt Giménez, 2008). Si bien no se trata de una metodología única, existe acuerdo en que se basa en diferentes pilares, entre los que se encuentran el fortalecimiento del intercambio de conocimientos y experiencias entre productores campesinos, el fomento a la experimentación en pequeña escala, el aprendizaje práctico/experiencial, el reconocimiento del valor del saber local (campesino) y el efecto multiplicador de los nuevos conocimientos generados a partir de la figura del promotor campesino, quien reemplaza al extensionista tradicional (Bakker y Gómez Hernández, 2010; MAGA, 2014).

En el marco del trabajo de extensión rural del MAGA, la metodología Campesino a Campesino es operativizada a partir de la figura del CADER que, como se indicó, significa Centro de Aprendizaje para el Desarrollo Rural. Los CADER son grupos de productores campesinos que

comparten problemáticas similares, los cuales se organizan para mejorar su producción en torno a un predio o finca que sirve como espacio de experimentación y aprendizaje. Además, cuentan con uno o dos promotores o promotoras que funcionan como coordinadores o facilitadores del grupo, además de recibir el apoyo de un extensionista.

Usualmente los CADER tienen entre 15 y 25 productores. Si bien la mayoría son mixtos (integrados fundamentalmente por hombres), existen algunos que son exclusivamente de mujeres o de jóvenes.

La cantidad de CADER en cada municipio es muy variable, siendo muy importante diferenciar entre aquellos que teóricamente existen y aquellos que se encuentran activos, ya que estos últimos suelen ser muchos menos. La cantidad de CADER a cargo de cada extensionista también es variable, pudiendo ir, de manera muy aproximada, entre 5 y 15. En términos generales, los promotores son elegidos por los propios integrantes de los CADER a base a su capacidad de liderazgo. Sin embargo, dada la importancia que pueden llegar a tener en

las comunidades, se han informado casos donde son impuestos por autoridades municipales para que funciones como articuladores político-partidarios. En cuanto al predio de trabajo del CADER es casi siempre la casa del promotor.

Más allá de esto, el modo de trabajo de cada AMER e incluso de cada extensionista con los CADER es muy variable. Teóricamente, los extensionistas construyen anualmente un plan de trabajo con cada CADER, el cual incluye un diagnóstico de problemas junto con un listado de temas de capacitaciones. No obstante, los cambios de extensionistas, la cantidad de CADER, así como la falta de insumos para la producción y la de medios para ir a terreno hacen que éstos muchas veces sean una simple formalidad.

A nivel operativo, las extensionistas para el Hogar Rural suelen hacer trabajos o capacitaciones con las mujeres o las esposas de los integrantes de los CADER. En su caso, más allá de que las mujeres intercambien recetas de cocina u otras propuestas que les hacen las extensionistas a través de sus propias redes de comunicación, no podría decirse que se aplica una metodología Campesino a Campesino en un sentido propio, ya que ni la figura de promotor ni de la experimentación en la propia finca que propone la metodología se corresponden con el trabajo que se hace desde el MAGA.

En cuanto a los extensionistas que trabajan a nivel productivo (DAR y AF), en algunos casos se menciona la realización de capacitaciones exclusivas para promotores, a partir de reunirlos en una única ubicación. En otras oportunidades se habla del trabajo de capacitación por CADER, mientras que en otros se plantea la estrategia de invitar promotores y miembros de diferentes CADER a una única capacitación. En este contexto, la tarea del promotor es aplicar lo aprendido en su predio (que tomaría el lugar de una 'parcela demostrativa') y replicar las capacitaciones con los integrantes de su propio CADER. En algunos casos, los extensionistas hacen seguimiento del trabajo que realiza en su predio el promotor, o incluso brinda apoyo cuando los promotores van a hacer replicación a sus pares de los temas en los que fueron capacitados. Dada la cantidad de

CADER y la restricción para el trabajo de campo, los promotores recibirían visitas de seguimiento como máximo con una periodicidad mensual.

Analizando a nivel general el trabajo de extensión rural que implementa el MAGA, es importante señalar que, si bien se incorporan algunos elementos del modelo Campesino a Campesino, como ser la idea de formar promotores campesinos para que adopten el rol de multiplicadores, a nivel substancial la propuesta es bastante diferente, incluso contraria. En efecto, el trabajo del MAGA se encuentra estructurado fundamentalmente a partir de la idea de 'formación en cascada', un modelo en el cual los extensionistas reciben capacitación, la cual deben replicar con los promotores y éstos con el resto de los productores. Así, el énfasis de la metodología Campesino a Campesino en la experimentación activa de los promotores (que lleva al convencimiento personal en torno a las nuevas prácticas y a la generación de nuevos conocimientos prácticos), es aquí reemplazado por procesos de capacitación a promotores y la expectativa de que estos generen parcelas demostrativas en sus predios. De esta manera, más que priorizar la experimentación activa de los promotores y el intercambio de conocimientos entre pares, lo que pareciera replicarse es el modelo difusionista clásico con el ajuste de la mediación de un 'adoptante temprano'.

4.6/ PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN EN EL TRABAJO DE EXTENSIÓN

Como se mencionó, todos los años los extensionistas generan planes de trabajo con los grupos. Estos planes luego dan forma a un plan de trabajo de nivel municipal o por AMER (Plan Operativo Anual). A la vez semanalmente los extensionistas deben enviar una planificación con actividades detalladas por día, junto con el informe de la semana que finaliza. El informe de trabajo mensual, base para la realización del pago de honorarios, debe incluir las actividades más destacadas. En general se solicita que los informes contengan fotos y firmas de quienes asistieron a las capacitaciones, como prueba de lo realizado. No obstante, hay quienes comentan que las fotos y los listados no siempre son fidedignos, pudiendo mostrar más de lo que realmente se hizo. La Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación de nivel departamental es la responsable de recibir los informes, junto con la coordinación de Extensión.

Más allá de esto, los extensionistas perciben que los informes tienen un rol casi formal, ya que no parecen tener incidencia en los pagos que reciben o, más aún, en la renovación de contratos. En el caso del departamento de Chiquimula se informó de la existencia esporádica de reuniones de presentación de avances y resultados de todas las AMER, que eran muy valoradas, pero que se discontinuaron.

En resumen, se observa que, si bien existen actividades de planificación y evaluación, estas parecen enfatizar en el control de las actividades, sin tener impacto en lo que son procesos de aprendizaje y mejora en la gestión institucional o la implementación de acciones de extensión rural.

4.7/ INSTITUCIONALIDAD EN LOS TERRITORIOS: COCODES, COMUDES Y COMUSAN

Resulta claro que las acciones de extensión rural no se dan en un vacío institucional, sino que se enmarcan en las acciones que realizan otros actores e instituciones de distintos tipos. De hecho, es al DAR a quien le corresponde articular sus acciones con otras instituciones.

En términos de niveles de gobierno, en Guatemala existen 3 básicos: nacional, departamental y municipal. Tanto el gobierno nacional como el municipal son elegidos por voto popular, mientras que los gobernadores departamentales son designados de manera directa por el poder ejecutivo nacional.

Guatemala tiene una política de descentralización de la administración pública a nivel territorial (Flores y Gómez-Sánchez, 2010). En el caso

del trabajo de articulación interinstitucional en el marco del trabajo de extensión rural del MAGA, tres instancias cobran particular interés, los COCODE, los COMUDE y las COMUSAN. Los COCODE son los Consejos de Desarrollo Comunitarios, tienen personería jurídica y constituyen la principal forma de organización de la comunidad. Sus autoridades son elegidas por todas las personas que viven en ella y tienen la responsabilidad de recoger las necesidades y pareceres de la comunidad y llevarlos al COMUDE.

El Consejo de Desarrollo Municipal o COMUDE está presidido por el alcalde municipal y está integrado por representantes de los COCODE, del gobierno municipal (síndicos, concejales), de entidades públicas y de organizaciones no gubernamentales involucradas con el desarrollo del municipio. Allí se discuten las demandas presentadas por los COCODE.

En paralelo con el COMUDE, la COMUSAN es la Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, espacio donde se articula el gobierno local (incluidos los COCODE) con las instituciones públicas (MAGA, por ejemplo) y con organizaciones no gubernamentales, en el marco de acciones relacionadas con seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

05/ PROBLEMAS DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL DEL MAGA



5.1/ INTRODUCCIÓN

Para analizar el sistema de extensión del MAGA e identificar sus principales debilidades, se opta en este apartado por identificar y describir de manera sistemática los problemas que el sistema enfrenta para alcanzar altos niveles de impacto en términos de una mejora de la producción, los ingresos y la seguridad alimentaria y nutricional de las familias con las que trabaja. En este proceso, se hace particular énfasis en la comprensión de las interrelaciones existentes entre los problemas, dándole al abordaje una perspectiva sistémica, teniendo en cuenta que las relaciones causales no siempre son lineales y muchas veces involucran procesos de retroalimentación que dan forma a redes causales complejas.

Existen múltiples criterios para categorizar problemas. En este informe, y luego de una revisión de los problemas identificados, se opta por categorizarlos en (1) político-institucionales, (2) relacionados con la práctica de extensión rural y con los proyectos de apoyo a los agricultores familiares y (3) vinculados con los agricultores y con el impacto de dichas acciones e intervenciones.

A continuación, se presentan cada una de estas áreas, tomando tanto los problemas identificados por los propios extensionistas entrevistados, como aquellos identificados a partir del análisis de datos realizado por el equipo consultor.

5.2/ PROBLEMAS DE ÍNDOLE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Se identificaron tres problemas generales de índole político-institucional, la clara debilidad del MAGA, en particular de su sistema de extensión rural, el elevado grado de politización de diferentes aspectos relacionados con la extensión y problemas de articulación interinstitucional de nivel nacional.

PROBLEMA

1

Elevado grado de politización de acciones vinculadas con el trabajo de extensión

Refiere a un conjunto de problemas relacionados. En primer lugar, se destaca la fuerte incidencia de alcaldes municipales y de diputados nacionales en la selección y permanencia de los extensionistas, lo que implica que las personas seleccionadas no necesariamente son aquellas con los mejores antecedentes (incluso en ocasiones se trata de personas que no cumplen con los requisitos mínimos para el puesto). De hecho, los extensionistas mencionan que la mejor estrategia para permanecer en el puesto no es tener mejor formación o mayor experiencia sino simplemente tener un 'padrino político'. De esta manera, los

extensionistas incorporados terminan estando en deuda con aquellos que los apoyaron, lo que puede implicar tener que dedicar parte de su tiempo de trabajo a aquello que interesa a sus 'padrinos' aún cuando esté en contradicción con lo que pide el MAGA (por ejemplo, entregar insumos u otros beneficios a quienes se encuentran en la línea política de los padrinos, o simplemente dedicarse a acciones de proselitismo político). Un entrevistado lo explica: "[entonces nos dicen] 'mirá, se lo vas a dar [la ayuda] a la gente que nosotros queremos', y si no se hace pues lo sacan a uno". Incluso, se han informado casos en

los cuales los extensionistas deben pagar para ser nombrados o para mantenerse en el puesto y problemas entre extensionistas que tienen capacidad técnica y otros que únicamente están en el puesto por sus contactos. Indirectamente, la necesidad de contar con un padrino político para permanecer en el cargo hace pensar que no es necesario cumplir con el cargo una vez obtenido, o hace que se incorporen personas que en realidad no les gusta el trabajo que tienen que hacer.

En segundo lugar, la incidencia política también puede observarse cuando los extensionistas de una AMER reciben apoyo de parte de los alcaldes (por ejemplo, dándoles oficina para trabajar cuando el MAGA no se las provee, así como recursos operativos para su trabajo como combustible, vehículos o semillas). En estos casos los alcaldes pueden pedir contraprestaciones, incluso al extremo de considerarlos empleados municipales y darles órdenes como si lo fueran. Por último, también se informaron casos en los cuales los alcaldes decidieron, aún sin tener autoridad, que había que cambiar a todos los promotores de los CADER para poner en su lugar a personas que le fueran políticamente leales, desconociendo así el sentido que el promotor tiene en los grupos, rompiéndose procesos de trabajo que llevaban años.

PROBLEMA

2

Debilidad y problemas con la estructura del sistema de extensión rural del MAGA

La debilidad del sistema de extensión rural del MAGA hace referencia a un conjunto heterogéneo de factores que limitan su capacidad para actuar de manera sólida y coordinada para alcanzar los resultados de aumento de la seguridad alimentaria, de la producción y de impulso al desarrollo rural que se propone. Entre ellos cabe mencionar:

2.1. Contratos por períodos cortos y alta rotación de extensionistas. Como se indicó previamente, la amplia mayoría de los extensionistas del MAGA posee puestos temporarios que se renuevan

Es importante señalar que este grado de incidencia política en la selección de personal no es algo generalizado en Guatemala y no se observa a nivel del sistema de salud o del sistema educativo, por lo que parece algo más específico ligado con la extensión, particularmente por su acceso a las comunidades más pobres y posiblemente por la juventud del sistema de extensión en sí mismo. Es importante mencionar que este elevado grado de incidencia política en el nombramiento de extensionistas también implica que las autoridades políticas (especialmente alcaldes o padrinos políticos) cuentan con poder punitivo sobre los extensionistas cuando no se adaptan a sus deseos, particularmente pedir que no les renueven los contratos o que los cambien de municipio en el que trabajan, generando así lugar para nombrar a técnicos de su preferencia. En este contexto, existe una práctica que se llama 'mesa limpia', que implica pedir a las autoridades de extensión que saquen a todos los extensionistas que están trabajando en el municipio para poder participar de la selección de los nuevos. Esto, lamentablemente, y como se verá luego, tiene efectos nefastos a nivel de la continuidad del trabajo que realizan los extensionistas.

cada pocos meses (en el año 2017 el período medio de cada contratación será de 4 meses). Esto, sumado a los pedidos de los alcaldes de cambiar a extensionistas de municipio, lleva a que haya una altísima rotación de personal en los territorios. Lamentablemente, esto termina reduciendo fuertemente la eficacia y eficiencia del trabajo de los extensionistas, quienes tienen que adaptarse al trabajo cuando ingresan y volver a generar relaciones de confianza con los CADER y con las instituciones del territorio cuando son trasladados, algo que toma meses, e incluso años (Landini, 2016). Al mismo tiempo, como

los nuevos contratos demoran en confirmarse, los extensionistas en funciones deben seguir trabajando durante el nuevo período aún sin saber si han sido o no confirmados, dejando a las personas en una situación casi constante de incertidumbre. En la misma línea, al demorarse la confirmación de la recontractación, los pagos suelen retrasarse durante meses, hasta que se hace un pago con lo adeudado, generando una importante irregularidad (e imprevisibilidad) en el cobro de quienes se encuentran bajo esta modalidad.

2.2. Falta de recursos operativos, vehículos e insumos para trabajo de extensión rural. En términos generales, los recursos para llevar adelante las acciones de extensión son sumamente escasos, incluso inexistentes. Esto limita fuertemente las acciones de extensión y su impacto, ya que si bien puede haber disponibilidad de recursos humanos (extensionistas), la falta de recursos económicos y materiales hace que su potencialidad como agentes de desarrollo no se pueda concretar.

Las AMER en numerosas oportunidades no cuentan con edificio propio, por lo que deben coordinar con otras instituciones públicas para conseguir espacio para oficinas. En principio, esto no necesariamente debería ser pensado como un problema si fuera posible construir relaciones duraderas al interior del sector público, pero teniendo en cuenta las implicaciones de 'tener que pedir favores' a los alcaldes, esto puede ser difícil de manejar ya que hace que los extensionistas y las agencias 'deban favores'. De hecho, hay casos en los cuales los propios extensionistas han optado por alquilar locales pagados de su propio salario. Al mismo tiempo, salvo excepciones puntuales derivadas de aportes de la cooperación internacional, las AMER no cuentan ni con medio de transporte institucional (vehículos) ni con combustible para quien decida usar su propio vehículo. Por último, también está el problema de la falta de insumos para usar en las capacitaciones con los productores, tanto para demostraciones como para ofrecerles en caso de que decidan optar por las nuevas prácticas que se les recomiendan. En general, los extensionistas buscan alternativas para enfrentar estos problemas a partir de la coordinación con

otras instituciones, compartiendo el vehículo en los viajes o, más frecuentemente, aportando dinero de su bolsillo. La evidencia más fuerte del impacto negativo que tiene la falta de recursos para el trabajo de extensión lo muestra una extensionista que comentó que muchas veces volvía como podía de las comunidades, ya que podía conseguir quién la llevara pero no quien la trajera. Indudablemente, esto muestra el entusiasmo y el compromiso de una persona que quiere a la gente y cree en lo que hace, pero también pone en cuestión la eficacia y eficiencia de la decisión de contratar extensionistas sin darles recursos mínimos para que hagan su trabajo.

2.3. Falta de un sistema de seguimiento y evaluación que favorezca y facilite procesos de aprendizaje y mejora. El sistema de seguimiento y evaluación del trabajo de extensión parece estar orientado a supervisar y controlar el trabajo que llevan adelante los propios técnicos. Esto sin lugar a dudas es necesario, pero junto a esto no se ha observado la existencia de estrategias (al menos sistemáticas) de autoevaluación y análisis de la práctica del trabajo de extensión con el fin de realizar mejoras e innovaciones prácticas que permitan superar los problemas existentes y fortalecer los impactos (por ejemplo, estudios de impacto o ejercicios de autoevaluación y reflexión sobre la práctica a nivel territorial).

2.4. Falta de lineamientos institucionales estables para el trabajo de extensión rural. Si bien los lineamientos propuestos por el PAFDEC y la estructura de trabajo a partir de los CADER organizan y ordenan el trabajo de extensión, existe mucho margen para implementar acciones diversas. En este sentido, los extensionistas destacan que las autoridades de distintos niveles cambian constantemente los lineamientos y las estrategias de trabajo, por lo que se termina teniendo escasa continuidad. Como comenta un extensionista "viene un gobierno se le ocurre una... [nueva idea] y hay que empezar de cero, hay que borrar todo lo que hicimos anteriormente y comenzar con lo que el gobierno dice".

2.5. Problemas de cobertura y falta de recursos humanos. Pese a que el MAGA tiene oficinas de extensión rural en todos los municipios, algo que no sucede en muchos países latinoamericanos, los extensionistas encuentran insuficiente la cantidad de extensionistas para alcanzar a todos los productores que necesitan asistencia y apoyo. Además, esto redundaría en que no se dé seguimiento adecuado a todos los CADER, más aún cuando institucional y políticamente se piden números de personas o CADER alcanzados, pero no se evalúan resultados o impacto de dicha asistencia. A la vez, si bien es cierto que la cobertura siempre será un problema, también hay que considerar que esto se ve potenciado por la falta de recursos para el trabajo de extensión y por la asignación de tareas a los extensionistas que no corresponden en sí al trabajo de extensión (como por ejemplo censos, o informalmente actividades de proselitismo político).

2.6. Excesiva centralización. Este problema hace referencia a la concentración de la toma de decisiones a nivel central en el MAGA, lo que da insuficiente flexibilidad para adaptarlas a las necesidades o al contexto de los territorios. En primer lugar, los extensionistas destacan que diferentes proyectos e iniciativas definidas a nivel central no siempre se ajustan a las características y necesidades específicas de los productores en los territorios. Dice un entrevistado “los proyectos vienen de Guate y entonces dice ‘tantos sistemas de riego’, y el problema [de los productores] es que no hay agua, y entonces, ¿dónde ponerlos si no hay agua?”. Al mismo tiempo la centralización también hace referencia a la escasa descentralización administrativa para la ejecución de fondos a nivel departamental, lo que reduce la flexibilidad para la toma de decisiones. Claro está, esto se comprende en un marco de elevada corrupción y la necesidad de controlar la ejecución de los fondos públicos, pero deberían evaluarse alternativas de descentralización administrativas que, precisamente, se adapten al contexto.

PROBLEMA

3

Problemas en la articulación del MAGA con otras instituciones en el marco del SNER

Los extensionistas comentan un trabajo activo de articulación interinstitucional a nivel territorial, particularmente en el marco de las COMUSAN, pero siempre partiendo de la base de su necesidad de conseguir recursos para el trabajo de extensión, quedando en segundo plano actores de nivel preferentemente nacional o departamental, o que no tengan posibilidad de aportar insumos. Así, en este contexto, se observan dos limitaciones. La primera, que la articulación entre actores tiende a ser más el resultado de iniciativas locales, incluso interpersonales. Y segundo, la falta de integración entre actores que forman parte del SNER a nivel nacional y departamental, tanto con instituciones de investigación (como el ICTA o la Universidad de San Carlos), como con otras entidades que realizan extensión rural, como por ejemplo ANACAFE. En este contexto, por ejemplo, se pierden posibilidades de que la investigación del ICTA o de la FAUSAC se ajuste a las necesidades del MAGA o que se trabaje de

manera coordinada con productores de café, lo que redundaría en la falta de un sistema nacional de innovación que articule de manera efectiva investigación y servicios de extensión rural y asesoramiento técnico.

5.3/ PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA PRÁCTICA DE EXTENSIÓN RURAL

Existe una multiplicidad de problemas relacionados de manera directa con la práctica de extensión en los territorios. A continuación se presenta un listado descriptivo procurando entender sus articulaciones con otros problemas.

PROBLEMA

4

Inestabilidad y fragilidad de la situación de la mayor parte de los extensionistas

A partir del marco institucional en el que se encuentran, los extensionistas que están bajo la normativa del renglón 029 (personal temporario), se encuentran en una situación de fuerte inestabilidad y fragilidad. Por un lado, muchas veces dependen para su permanencia de apoyo

de un padrino político. Y por el otro, no saben incluso qué sucederá en cada nuevo período de contratación. Esta situación lleva a dos grandes problemas, a la pérdida de compromiso e iniciativa de muchos extensionistas, y a la generación de una cultura de la simulación o el 'como si'.

PROBLEMA

5

Pérdida de compromiso e iniciativa de los extensionistas

Son diversas tanto las razones que llevan a los extensionistas a perder la iniciativa y el compromiso, como sus formas de expresión. En general, se observa que hay un conjunto de extensionistas comprometidos con su trabajo, que incluso usan parte de su propio sueldo para poder cumplir con sus obligaciones (comprar combustible o insumos). Sin embargo, hay que notar que los nombramientos por razones políticas muchas veces hacen que ingresen al cargo personas que no están interesadas realmente en el trabajo o a las que no se les puede exigir de la misma manera dentro de las AMER. A la vez, muchos extensionistas que les gusta el trabajo también saben que su situación es sumamente precaria, por lo que están atentos a conseguir otras opciones laborales, aún cuando los salarios sean menores. Por último, también se va observando un acomodamiento de los extensionistas dentro de la institución, que los lleva a perder el entusiasmo al convencerse de que el contexto es tan complejo que no hay nada que pueda hacerse para cambiarlo o para mejorar.

De hecho, esta situación resulta particularmente preocupante, ya que termina apagando la potencialidad de mejora e innovación que surge de la creatividad e iniciativa de los propios extensionistas. Un ejemplo de esto último puede percibirse en la siguiente cita "Las autoridades [del MAGA] no se interesan por estos temas [en referencia a los problemas que hay] y hasta que no haya una política no se puede hacer mayor cosa". En el taller que se llevó adelante en Chiquimula con técnicos de la institución, resultó difícil pedir a los participantes que generaran ideas de mejora que estuvieran dentro de su ámbito de influencia y que no se refirieran 'a lo que tendría que hacer la institución'. Afortunadamente, la experiencia del taller sí mostró que con los incentivos adecuados un posicionamiento más activo, creativo y propositivo de los extensionistas es posible.

PROBLEMA

6

Generación de una cultura de la simulación o del 'como si'

Al encontrarse en una situación de gran precariedad laboral, los extensionistas se sienten en la necesidad de mostrar resultados de su trabajo 'sí o sí'. Esto no es un problema en sí mismo ya que los trabajadores deben cumplir con su trabajo y obtener los resultados correspondientes, pero termina siéndolo cuando el MAGA pide resultados sin dar los recursos necesarios para alcanzarlos (vehículos, combustible, lugar para trabajar, etc.), e incluso cuando se demora en hacer el pago de los salarios, lo que hace que los extensionistas ni siquiera tengan recursos personales para cumplir con el trabajo que se pide (por ejemplo construir

tantos huertos, atender a tantos CADER o censar a tantas comunidades). Así, el MAGA hace 'como si' diera los recursos necesarios para hacer el trabajo, y los extensionistas, en algunas oportunidades, terminan encontrando las estrategias para mostrar que hacen su trabajo 'como si' lo hubieran hecho, aún cuando esto pueda distar bastante de ser cierto. En consecuencia, se termina generando una suerte de cultura donde se hace necesario 'maquillar' la realidad para sobrevivir y permanecer en el sistema.

PROBLEMA

7

Sobrecarga de tareas fuera del trabajo de extensión rural

Los extensionistas comentan que en numerosas oportunidades el trabajo que hacen se ve limitado por la necesidad de llevar adelante acciones que no corresponden específicamente a su trabajo como extensionistas, como la entrega de alimentos o la realización de consultas o censos. A la vez, esto se suma a la cantidad de informes que deben enviar

a pedido de diferentes autoridades, o incluso compromisos relacionados con padrinos políticos o apoyos recibidos por parte de los alcaldes. De esta manera, el tiempo disponible para el trabajo de extensión en terreno disminuye, reduciéndose así su impacto potencial.

PROBLEMA

8

Falta de formación de los extensionistas y falta de un plan de capacitación

En términos generales, la mayor parte de los extensionistas, cuando ingresaron al MAGA, recibieron una pequeña inducción referida a la estructura del MAGA y a su futura función en la institución, pero no recibieron capacitación específica para ser extensionistas o para implementar la metodología Campesino a Campesino. De hecho, la mayor parte de los extensionistas que se formaron en extensión rural cursando diplomados financiados por la cooperación internacional ya no trabajan en la institución porque no han sido recontratados, en un marco de injerencia política en el cual

la formación no es un criterio fuerte para decidir sobre contrataciones. A la vez, a nivel departamental o a nivel nacional, tampoco existe un plan organizado o sistemático de capacitación para extensionistas, por lo que las capacitaciones se organizan usualmente según la disponibilidad concreta de capacitadores o las prioridades de los cooperantes, y no a partir de una planificación que parta de las necesidades de los propios extensionistas. Es decir, se tienden a organizar a partir de la oferta de capacitación y no desde la demanda o las necesidades de los extensionistas. Obviamente, parte de esto se relaciona con

la falta de recursos para financiar un plan de capacitación desde el MAGA, pero también a partir de la falta de una planificación que aproveche tanto los recursos disponibles en la

propia institución (expertos o técnicos formados), como la disponibilidad de la cooperación para formar en las áreas de mayor demanda.

PROBLEMA 9

Pérdida de buenos extensionistas por influencia política

Como resultado de la incidencia política en la contratación de extensionistas, el criterio de capacidad para cumplir con el rol y la obtención de buenos resultados terminan pasando a segundo plano. De esta manera, como se indicó, se pueden

seleccionar personas que no están interesadas en la tarea de extensión, y se pueden dejar fuera personas con elevado grado de formación y con experiencia en la tarea.

PROBLEMA 10

Pérdida de memoria institucional y de vínculos establecidos por la rotación de extensionistas

El cambio frecuente de extensionistas tiene consecuencias graves (incluso irreparables) en el trabajo de extensión en los territorios. El caso extremo es el cambio de todos los extensionistas de un municipio (lo que algunos denominan 'mesa limpia') a causa de presiones de los alcaldes, ya que esto hace que se corten procesos y se pierdan los vínculos establecidos tanto con productores como con otras instituciones. Del lado de la rotura de procesos, es probable que las acciones deban iniciarse de cero (cuando no hay suficiente registro de las acciones que se estaban llevando adelante), o al menos que sean difíciles de retomar, ya que siempre existen acuerdos y coordinaciones relacionados con el conocimiento mutuo que va más allá de los registros y los papeles. Por su parte, en relación a la rotura de relaciones de confianza con los productores, esto llevará a que se pierda mucho tiempo en generar nuevos vínculos. E incluso, hará que los productores tiendan a ser cada vez más desconfiados y reticentes a trabajar con los extensionistas de la institución, ya que estos dejarán de creer que se puede establecer con ellos relaciones de largo plazo. Y lo peor de todo: tenderán a actuar con los extensionistas del MAGA buscando obtener beneficios cortoplacistas (pidiendo por ejemplo insumos para reunirse), ya que nada les garantiza

que las promesas de acompañamiento y trabajo conjunto se vayan a cumplir. A la vez, algo parecido acontecerá con las relaciones establecidas con otras instituciones, ya que habrá que reconstruir los vínculos, y el resto de las instituciones ya no se comprometerá con tanta facilidad con el MAGA, sabiendo que pueden volver modificarse los técnicos. En definitiva, y en el mejor de los casos, habrá que retomar acciones coordinadas con retraso y de manera imprecisa. Y esto no acontecerá sólo cuando cambien todos los extensionistas de una AMER, sino también (en menor escala) cuando se cambie uno solo.

PROBLEMA

11

Escasa efectividad e impacto de la metodología Campesino a Campesino implementada

El trabajo de extensión rural que implementa el MAGA se apoya en el supuesto de que la metodología Campesino a Campesino utilizada genera los resultados deseados. Sin embargo, como explica un extensionista “el papel [es decir, la teoría sobre cómo debería funcionar la metodología Campesino a Campesino] aguanta con todo”. En esta línea, los extensionistas señalan que en realidad los CADER no siempre están interesados en recibir sólo capacitación, y quieren que se les entreguen insumos u otras ayudas para comprometerse. Además, los recursos disponibles para capacitar son limitados, incluso para reunir a

los promotores para capacitarlos. Sin embargo, lo más problemático de todo se refiere al vínculo de capacitación que debería establecerse entre promotores y el resto de los integrantes de los CADER. En efecto, las opiniones de los extensionistas y de los propios productores indican que las replicas dentro del grupo de las capacitaciones que reciben los promotores son escasas, y su impacto es sumamente limitado. De hecho, parecería que el impacto del trabajo de los extensionistas llega hasta los promotores, pero después de ahí el vínculo es débil y pocas veces se concreta de manera sólida.

PROBLEMA

12

Dificultades y problemas para la articulación interinstitucional

Si bien los extensionistas destacan la importancia de articularse con otras instituciones, también señalan que esto muchas veces se hace difícil, porque las prioridades u objetivos de las

instituciones pueden ser diferentes, o pueden existir celos relacionados con la visibilidad que tiene cada institución en las acciones que se llevan adelante.

5.4/ PROBLEMAS VINCULADOS CON LOS AGRICULTORES Y CON LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE APOYO

Junto a los problemas político-institucionales y aquellos relacionados con la práctica de los extensionistas, también pueden identificarse problemas vinculados de manera más directa con

los productores y con su situación. A continuación, se presenta un listado descriptivo.

PROBLEMA

13

Actitud asistencialista y cortoplacista de los productores

Los extensionistas comentan que uno de los problemas más grandes a los que se enfrentan es lo que llaman 'actitud asistencialista de los productores', lo que implica que éstos no parecen estar interesados en procesos de capacitación y acompañamiento técnico, sino que lo que buscan casi exclusivamente es el acceso a insumos u otro tipo de ayudas materiales. Un extensionista lo explica en sus palabras: "uno le va a dar la capacitación, pero tiene que regalar algo, la semilla, el fertilizante, si no, la gente no llega. '¿Y qué me va a dar, y qué me va a traer, y cuánto me van a dar?' [dicen los productores]. O sea, la gente no ha entendido que el bienestar es para ellos, para su familia". Esto mismo también podría ser entendido en términos de cortoplacismo, en el sentido de que los productores parecerían buscar beneficios de muy corto plazo, frente a las propuestas de más largo plazo que les hacen los extensionistas. En este contexto, resulta interesante señalar que las expectativas asistencialistas y cortoplacistas tienden a darse mucho más en comunidades que tienen más experiencia en el vínculo con instituciones públicas y con ONGs, que les han entregado asistencia alimentaria o insumos en el pasado.

Si bien no resulta llamativo, sí puede llegar a ser preocupante que los extensionistas entiendan estas actitudes de los productores como una 'mala costumbre' o como un marcado desinterés en hacerse responsables de su futuro, sin poder contextualizar por qué los productores tienden a posicionarse en muchas oportunidades de

manera asistencialista. Para poder comprenderlo, es necesario tomar conciencia que en un marco en el cual no es posible esperar apoyo institucional a largo plazo (incluyendo el MAGA que tiene una importantísima rotación y renovación de personal), resulta razonable que los productores quieran maximizar lo que pueden obtener en el corto plazo. De hecho, es probable que estas comunidades ya hayan recibido las mismas propuestas de apoyo y asistencia técnica que se les están haciendo hoy pero que no hayan funcionado o no se hayan mantenido en el tiempo, por lo que van a exigir en este momento una evidencia más concreta de utilidad que simples promesas. Las promesas de mejorías futuras valen poco en contextos inciertos, cambiantes y de parte de personas consideradas 'poco confiables'.

A la vez, también es claro que cuando los productores u otros integrantes de sus comunidades han recibido apoyo de diferentes instituciones en el pasado (alimentos, insumos, herramientas, etc.), esperen que esto mismo suceda cuando llegan los extensionistas del MAGA. Esto lo reconocen algunos extensionistas cuando dicen que es el gobierno el que ha generado asistencialismo a partir de la práctica de dar. El problema es profundo y exigiría mayor análisis, pero baste señalar que, si la cooperación internacional actúa en el territorio entregando ayudas, o si el mismo gobierno lo hace, no es extraño que los productores quieran que los extensionistas del MAGA adopten la misma práctica.

Por último, también hay que tener en cuenta que en buena medida las mismas capacitaciones que dan los extensionistas se orientan a la necesidad de incorporar insumos. Un extensionista entrevistado lo explica sin tomar conciencia del problema: “nosotros le podemos llevar capacitación a personas, pero si no tienen insumos, no tienen nada que poder hacer cuando nosotros le decimos”. En este caso, pareciera que, por costumbre o desconocimiento de alternativas, los extensionistas le generan una necesidad a los

productores que sólo pueden resolver si se le entregan esos insumos.

En resumen, se observa la existencia de una actitud asistencialista y cortoplacista de los productores, quienes suelen reclamar la entrega de insumos como condición para implicarse en procesos de asistencia técnica, aunque se trata de una actitud que posee diferentes causas que exigen una reflexión y un análisis crítico.

PROBLEMA

14

Desconfianza y escasa credibilidad de los extensionistas

Los extensionistas comentan dificultades para conseguir la confianza de los productores, así como pérdida de credibilidad en sus personas y en el MAGA. Esto parece vincularse con diversas razones, no todas responsabilidades del MAGA y sus extensionistas. En primer lugar, los extensionistas del MAGA pierden credibilidad cuando se cortan procesos, y los extensionistas que venían dejan de hacerlo. A la vez, sucede lo mismo cuando los extensionistas no cumplen con su palabra de visitar a los productores o de llevar cierto tipo de ayudas comprometidas, por ejemplo, cuando son convocados de improviso a ir a la capital a firmar un contrato o cuando las ayudas que suponían que tenían que entregar finalmente no llegan. En segundo lugar, los extensionistas pierden credibilidad cuando los productores toman conciencia de que cuando se entregan ayudas como alimentos o insumos, la distribución sigue criterios político-partidarios. En tercer lugar, también se pierde credibilidad cuando se hacen insistentemente relevamientos de información en las comunidades a partir de encuestas o censos, sin que esto se traduzca en acciones visibles en pro de las familias del lugar.

A la vez, los extensionistas también pierden credibilidad por razones que son ajenas a ellos. En este caso pueden destacarse dos. La primera, cuando los productores esperan recibir insumos o ayudas de parte de los extensionistas a partir de trabajar con ellos, aún cuando éstos no lo hayan prometido o no se haya hecho explícita la expectativa. En este sentido, el productor comienza a trabajar con el extensionista a partir de tener una expectativa no dicha de recibir algo que finalmente no llega, con lo que progresivamente se va perdiendo interés. Finalmente, la segunda razón que golpea la credibilidad de los extensionistas del MAGA pero que no puede considerarse su responsabilidad es cuando se dan ciertas dinámicas en las comunidades, como cuando ciertas organizaciones o entidades piden a los productores falsamente dinero en nombre del MAGA o de los extensionistas como requisito para obtener algún beneficio, algo que sucedió en el caso del censo o de la entrega de cupones para la obtención de fertilizante.

CADERES débiles, baja participación e implicación

Otro de los problemas identificados se refiere a la debilidad de muchos CADER, aún cuando los extensionistas no siempre identifiquen esto como un problema en sí mismo. En este sentido, se observa que hay CADER que dejan de reunirse o de trabajar en conjunto, por lo que se disuelven. No obstante, aún los CADER que se consideran activos no suelen funcionar como se desearía, con un promotor que aporte a la capacitación del

grupo, una parcela demostrativa e integrantes realmente implicados y comprometidos con la dinámica de trabajo del grupo. Incluso, hay casos donde se comenta la existencia de problemas y desacuerdos entre los integrantes del grupo, generalmente relacionados con la realización de trabajo disparado o la existencia de diferencias políticas entre los integrantes.

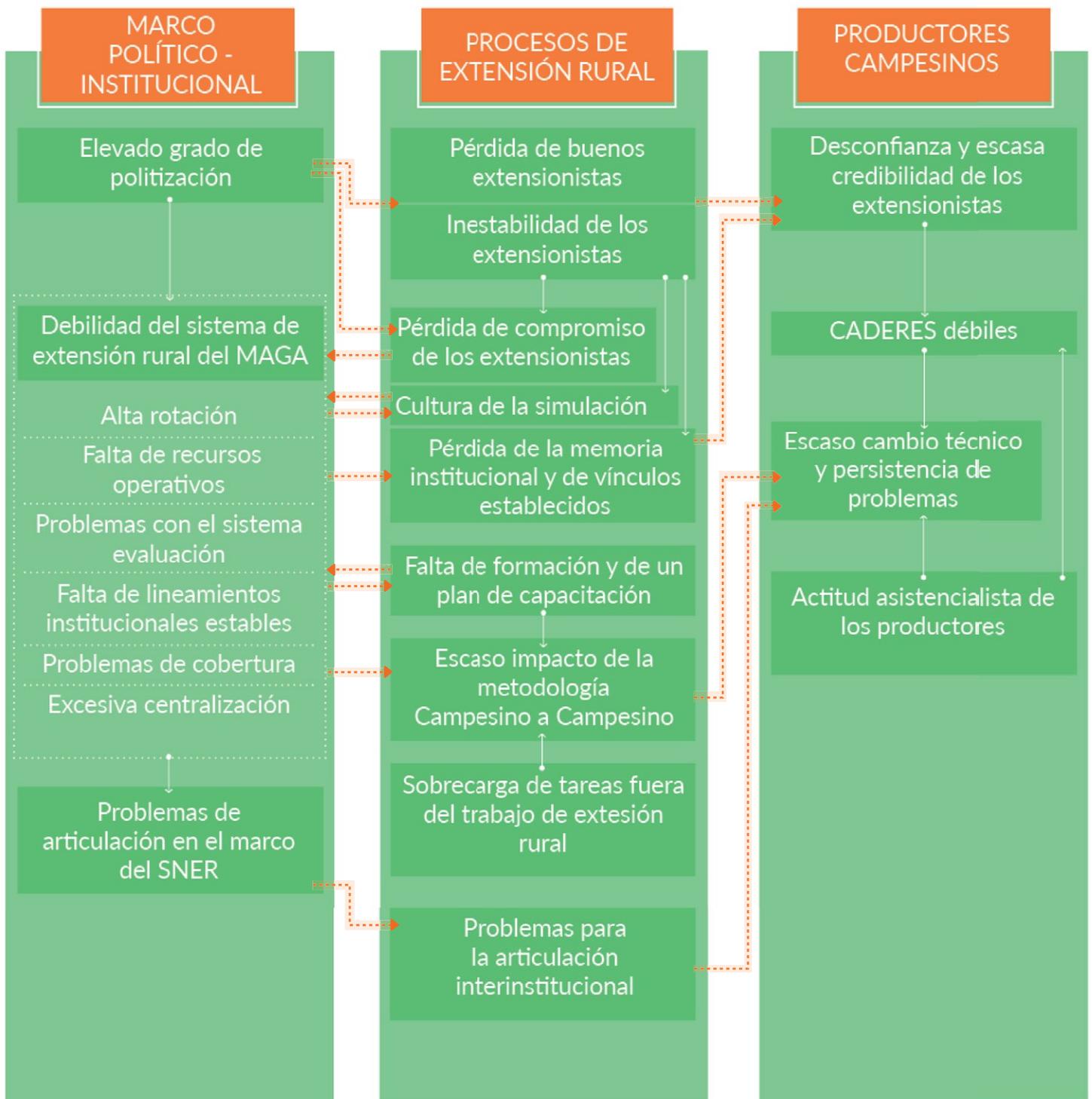
Baja replicación, escaso cambio técnico y persistencia de los problemas

Por último, en un contexto de limitada implicación de los integrantes de los CADER cuando sólo se ofrece capacitación y asistencia técnica, de falta de recursos para el trabajo de extensión y de bajo dinamismo y efectividad de la metodología Campesino a Campesino, se observan escasos cambios a nivel técnico-productivo en los agricultores asistidos. De esta forma, encontramos

que persisten problemas productivos como bajo rendimiento de los cultivos, pérdida de fertilidad del suelo y alto impacto de fenómenos como plagas y sequías, así como el mantenimiento de la situación de pobreza e inseguridad alimentaria en que viven muchos de los productores beneficiarios del MAGA.

5.5/ ANÁLISIS SISTÉMICO DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

A continuación, se presenta un gráfico que articula de manera sistémica el conjunto de problemas identificados a partir de relaciones causales, siempre tomando como base los tres tipos de problemas utilizados para el análisis.





**06/ FORTALEZAS Y
POTENCIALIDADES DEL
SISTEMA DE EXTENSIÓN
RURAL DEL MAGA**

Si bien es cierto que muchos de los problemas que enfrenta el trabajo de extensión que se lleva adelante desde el MAGA son muy visibles y difíciles de abordar, también es cierto que el MAGA y sus extensionistas poseen diferentes fortalezas y potencialidades que hay que destacar. De hecho, esto es fundamental para poder generar estrategias de fortalecimiento, ya que es posible que estas fortalezas y potencialidades sean, precisamente, la base a partir de la cual construir propuestas. Inclusive, el hecho mismo de dejar en segundo plano estas fortalezas y potencialidades sería en sí mismo la evidencia de un problema, expresado en no poder visibilizar aspectos positivos a partir de pensar que todo es negativo y nada puede hacerse para mejorar. En este sentido, una mirada equilibrada tanto de los problemas como de las fortalezas y potencialidades terminará de sentar las bases para la construcción de propuestas de fortalecimiento que sean adecuadas al contexto institucional.

A continuación, se presenta un listado de fortalezas y potencialidades del MAGA y de sus extensionistas, las cuales pueden resultar clave para la implementación de cualquier estrategia de fortalecimiento



El MAGA es la institución de extensión rural más importante de Guatemala y la de mayor alcance y presencia territorial

El MAGA es la institución que cuenta con más extensionistas en todo el país, al menos 1,000. Además, tiene cobertura nacional y presencia en todos los municipios de la república, algo que no sucede con otra institución de extensión de país y es infrecuente en otros países latinoamericanos.



Estabilidad de los mandos medios

En el MAGA existe un grupo importante de técnicos que trabaja en extensión, cercano a 100 personas, que tiene cargo permanente en la institución (renglón 011). Estos técnicos usualmente constituyen los mandos medios dentro del sistema de extensión rural (por ejemplo, Jefes Departamentales o Coordinadores de Extensión Rural). Esto significa que existe un grupo sólido, de relevancia dentro del sistema de extensión, y muchas veces crítico de los problemas que enfrenta el MAGA, con el que se puede trabajar sin problemas significativos de continuidad o de rotaciones frecuentes.



Salarios de extensionistas competitivos

La mayor parte de los extensionistas están satisfechos con el monto de sus salarios, ya que son más altos que los que podrían conseguir en puestos similares en otros sectores, incluso trabajando como extensionistas en ONGs.

4

Existencia de capacitaciones, de una estructura institucional de apoyo a los procesos de formación de extensionistas y de potenciales capacitadores

Si bien se trata de procesos perfectibles, el MAGA cuenta con una unidad de Formación y Capacitación con representación en todos los departamentos, la cual coordina la realización de actividades de capacitación para extensionistas de manera constante y cuenta con recursos humanos que pueden dar capacitaciones en diferentes áreas, incluyendo personal de gran experiencia que ha trabajado en DIGESA.

5

Existencia de múltiples estrategias informales o de tipo horizontal para apoyar la formación de los extensionistas

Si bien no existe una estrategia institucionalizada definida para la formación de nuevos extensionistas, existen numerosos casos en los cuales los nuevos extensionistas reciben apoyo más o menos sistemático de otros técnicos de la misma AMER donde se brinda acompañamiento y orientación durante los primeros tiempos. A la vez, existen casos en los cuales de manera espontánea diferentes AMER se coordinan utilizando sus propios recursos para hacer 'intercambio de experiencias', es decir, visitas para ver cómo está trabajando a nivel productivo la otra AMER en temas de particular interés. En resumen, se observa que los propios extensionistas autogestionan estrategias de formación y capacitación que podrían ser reconocidas y potenciadas.

6

Margen de influencia a nivel departamental en el proceso de selección de extensionistas

Las autoridades de nivel departamental poseen cierto grado de influencia en el proceso de designación de extensionistas durante cada período, lo que hace posible retener extensionistas clave (por ejemplo, que tengan alto nivel de formación o que tengan mucha experiencia de campo). Además, esto permite procurar que no haya situaciones en las cuales se cambia a todos los extensionistas de un municipio ("al menos uno por municipio se va tratando de que quede de los [extensionistas] viejos").

7

Importante trabajo de coordinación en los territorios

La participación en el marco de la COMUSAN y la falta de recursos incentivó a los extensionistas del MAGA a coordinar de manera activa con diferentes instituciones que trabajan en el territorio, lo que llevó a la existencia de interesantes espacios de articulación y cooperación a nivel local.

8

Extensionistas con entusiasmo y deseos de mejorar el trabajo de extensión

Si bien anteriormente se ha dicho que el marco institucional empuja a los extensionistas a una pérdida del compromiso y la iniciativa con su función, también hay técnicos que se comprometen y se entusiasman con la tarea, por diversas razones. Esto se ha visto especialmente a nivel de las coordinaciones departamentales de extensión rural, pero también en extensionistas que sienten que cumplen un rol verdaderamente importante en el apoyo a poblaciones con numerosas necesidades, y que desearían que la institución funcione bien para poder seguir allí y alcanzar resultados tangibles con su trabajo.

9

Productores y comunidades con voluntad de progreso

Es posible que muchas comunidades hayan perdido su confianza en el valor del apoyo que el MAGA puede brindarles y por eso tiendan a adoptar una actitud más bien asistencialista o cortoplacista. Pero esto no quita que persista las más de las veces un deseo genuino de esfuerzo y de progreso, lo que constituye un capital invaluable.

10

Existencia de prácticas incipientes y no institucionalizadas de autoevaluación y análisis del trabajo implementado

Pese al contexto desfavorable, en diversas agencias e incluso a nivel departamental existen diferentes prácticas o estrategias de autoevaluación y análisis del trabajo que se implementa. Si bien estos dispositivos suelen hacer énfasis en la supervisión a nivel más local del trabajo implementado, existe un interesante margen para que estos espacios se conviertan en instancias de aprendizaje que permitan ajustar y fortalecer el trabajo de las AMER.

11

Existencia de instituciones de formación e investigación sólidas que pueden coordinar acciones con el área de extensión rural del MAGA

La Universidad de San Carlos, particularmente la Facultad de Agronomía (FAUSAC), posee particular interés en el fortalecimiento del trabajo de extensión rural que se implementa desde el MAGA, lo que podría convertir a la institución en un socio clave en cualquier proceso de fortalecimiento. A la vez, tanto la ICTA, como la FAUSAC y otras facultades de la USAC implementan trabajos de investigación. Una mayor articulación entre estas instituciones podría contribuir a que la investigación se nutra de las experiencias y necesidades de los productores y los extensionistas del MAGA, y que a la vez los extensionistas se enriquezcan a partir de resultados de investigación más acordes con sus necesidades cotidianas. En particular, aquí hay que destacar no sólo facultades técnicas sino también de ciencias sociales.

07/ PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE EXTENSIÓN RURAL DEL MAGA



A continuación, se presentan diferentes propuestas para fortalecer el sistema de extensión rural del MAGA. Para esto, en primer lugar, se presentará el listado de propuestas surgidas de un taller de extensionistas. Luego, se presentarán diferentes ideas surgidas del trabajo del equipo consultor en diálogo con los diferentes actores entrevistados.

7.1/ PROPUESTAS CONSTRUIDAS POR EXTENSIONISTAS DE CHIQUIMULA, ZACAPA Y EL PROGRESO

Como se indicó en la metodología, se realizó un taller para extensionistas los días 20 y 21 de julio de 2017 en la ciudad de Chiquimula. Participaron extensionistas fundamentalmente del MAGA de Chiquimula y Zacapa, pero también de El Progreso y de la Fundación Acción Contra el Hambre.

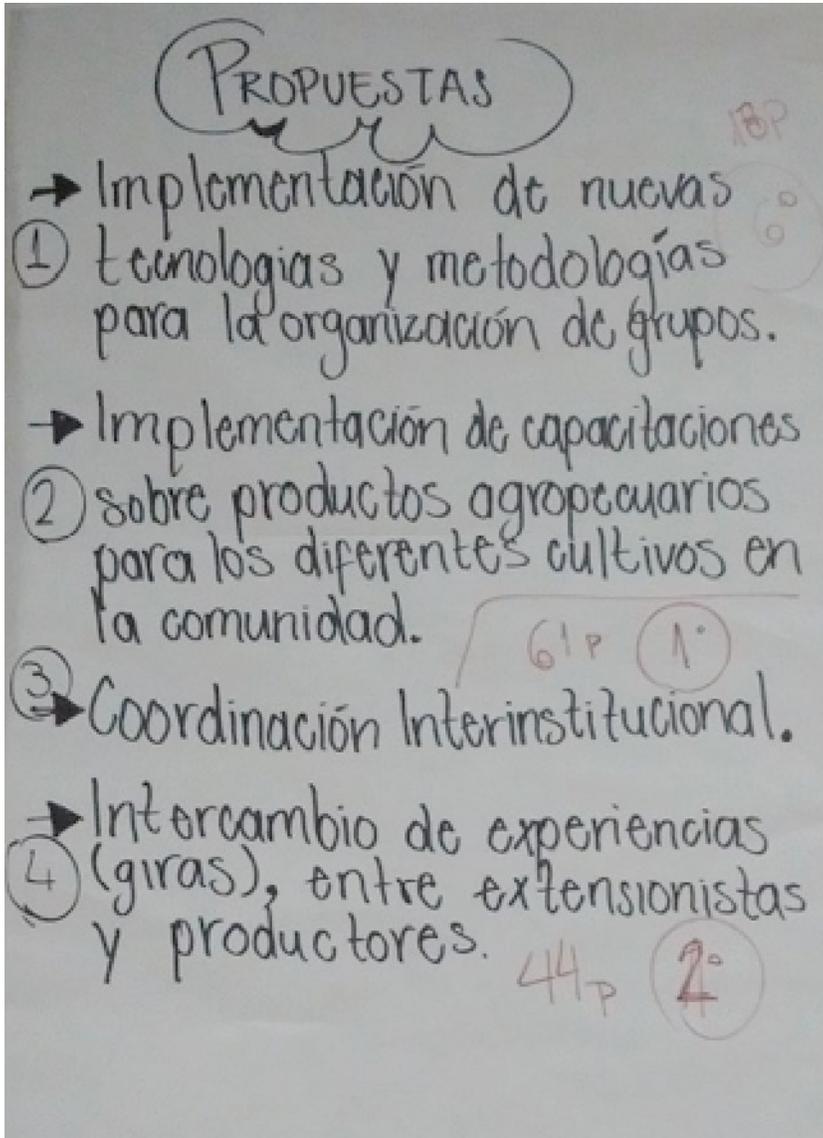
En el taller se abordaron diferentes temáticas relacionadas con el trabajo de extensión rural y se trabajó en varias oportunidades en grupo, donde se compartieron experiencias y reflexiones sobre los problemas vividos de manera cotidiana.



Trabajo grupal, taller de capacitación, Chiquimula, 20 y 21 de julio de 2017

Como última actividad se propuso identificar o construir, en pequeños grupos (propuestas que estuvieran dentro del marco de acción de los propios participantes) orientadas a enfrentar problemas o fortalecer el trabajo de extensión

rural. Luego del trabajo grupal se pasó a un plenario y se construyó un listado unificado, el cual sirvió de base para una votación orientada a jerarquizar las propuestas. En la siguiente foto se ve un ejemplo de este trabajo.



Taller de capacitación, Chiquimula, 20 y 21 de julio de 2017

En total se construyeron 23 propuestas. A continuación, se presentan siete que recibieron más votos. Se opta por presentar sólo siete para destacar sólo aquellas que fueron priorizadas por el grupo, teniendo además en cuenta que la cantidad de votos entre la séptima y la octava propuesta fue significativa.

Contenido de la propuesta	Puntaje obtenido
1. Fortalecer la coordinación y articulación con instituciones locales con interés en la seguridad alimentaria y nutricional	61
2. Realizar giras de intercambio de experiencias entre extensionistas y entre productores	44
3. Realizar una prueba piloto con CADERES que demuestren particular interés, realizar trabajo de extensión rural y sistematizar experiencias vividas	35
4. Construir un plan de capacitación que aproveche lo que saben los propios integrantes del MAGA o instituciones amigas	22
5. Retomar las reuniones departamentales mensuales de presentación de resultados de extensión en el departamento de Chiquimula	19
6. Implementar nuevas tecnologías y metodologías para la organización de grupos	18
7. Generar y fortalecer metodologías para evaluar el trabajo de extensión con el objetivo de que sirvan como aprendizaje	17

Nota 1: Los puntajes surgen de la sumatoria de puntos obtenida en el momento de la votación.

Nota 2: En algunos casos la redacción de la propuesta fue ajustada para favorecer la claridad.

Observando las propuestas, se observa una diferencia importante en valoración entre las tres primeras y el resto, ya aún entre las tres primeras una jerarquización clara. En cuanto a los contenidos, se observa la importancia dada al fortalecimiento de la articulación interinstitucional, en tanto estrategia percibida como dentro del control de los propios extensionistas. Por otra parte, se destaca el interés de diferentes propuestas

relacionadas con la posibilidad de fortalecer el aprendizaje de los extensionistas (propuestas 2, 3, 4 y 7). Por último, cabe señalar que varias propuestas, incluyendo las dos primeras (propuestas 1, 2, 5) se orientan a acciones que los propios extensionistas realizan o han realizado, lo que les daría a estas acciones un marco de viabilidad y de validación previa de su utilidad.

7.2/ PROPUESTAS PARA FORTALECER EL TRABAJO DE EXTENSIÓN DEL MAGA SURGIDAS DEL TRABAJO DEL EQUIPO CONSULTOR EN DIÁLOGO CON LOS ENTREVISTADOS

Las acciones que se pueden implementar para fortalecer el sistema de extensión rural del MAGA son múltiples y pueden apuntar a diferentes aspectos del entramado problemático identificado. A la vez, pueden hacer referencia al ámbito de influencia de diferentes tipos de organizaciones. A continuación, se presenta un listado de alternativas divididas en grandes áreas temáticas.



GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

1. Búsqueda de incidencia política para lograr una mayor estabilidad de los extensionistas en la institución, lo que podría incluir uno o más de los siguientes aspectos:

a. Rechazo formalizado de la práctica de modificar a todos los extensionistas que trabajan en un mismo municipio ('mesa limpia').

b. Restringir la práctica de cambio de extensionistas de municipio por razones políticas.

c. Aumento de la duración de los contratos temporales de extensionistas a al menos 1 año.

d. Contratación de extensionistas en base a antecedentes, priorizando con puntaje adicional a aquellos que ya se encuentran en el cargo.

e. Aumento de la cantidad de extensionistas que se desempeñan en la institución como personal permanente².

.....
2 Un aumento del personal permanente que trabaja en extensión, sin criterios apropiados para su contratación, puede llevar a prácticas de selección arbitrarias. En este contexto, si las condiciones no están dadas para un proceso de selección suficientemente objetivo, es preferible procurar lograr un aumento de la duración de las contrataciones.

2. Hacer un estudio del impacto de la rotación y cambio frecuente de extensionistas a nivel económico y en relación a los resultados del trabajo de extensión rural. Esta información puede ser central a la hora de hacer evidentes las consecuencias del sistema actual de contrataciones

3. Apoyar la implementación/fortalecimiento de un sistema de evaluación del desempeño de los extensionistas, el cual podría ser utilizado para tomar decisiones respecto de la recontractación de extensionistas o su pase a planta permanente.



FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS EXTENSIONISTAS

4. Apoyar el diseño e implementación de planes de capacitación para extensionistas a nivel departamental, definidos a partir de los intereses y necesidades de los extensionistas del territorio. Este apoyo debe incluir tanto acciones de facilitación como recursos económicos, que deben complementarse con la disponibilidad de capacitadores dentro de la institución o en instituciones vinculadas. Dependiendo del marco de acción de la entidad impulsora, la propuesta puede concretizarse a diferentes niveles. A nivel nacional se puede brindar apoyo técnico y estratégico a la unidad de capacitación del MAGA para que apoye el proceso en los departamentos, así como aportar recursos para

su implementación. A nivel departamental se puede trabajar con la coordinación de extensión y la unidad de capacitación para acompañar el diseño del plan anual de capacitación y la búsqueda de los recursos necesarios para su implementación, aprovechando siempre los capacitadores que están disponibles en el territorio y en la propia institución. Nuevamente, se destaca la importancia de aprovechar los recursos disponibles dentro de la institución en los territorios como aspecto clave para hacer sostenible la propuesta.

5. Apoyar el cursado de diplomados de extensión rural por parte de extensionistas de los distintos departamentos y facilitar que esa formación sea compartida con los extensionistas del departamento de manera planificada y sistemática. A la vez, esta acción podría incluir contribuir a la institucionalización del diplomado en Extensión Rural recientemente aprobado como título propio por la FAUSAC, actualmente apoyado por Counterpart International y la University of California Davis (UC Davis).

6. Diseñar una aplicación para teléfonos inteligentes que tenga por objetivo facilitar la formación y actualización de los extensionistas del MAGA. La experiencia muestra que los extensionistas hoy buscan activamente información en Google para responder a los problemas de su trabajo cotidiano, ya sean productivos o, por ejemplo, de manejo de conflictos en grupos. La propuesta apunta a que la aplicación se convierta en una plataforma donde la unidad de capacitación del MAGA comparta periódicamente los contenidos que va generando (de manera independiente o en vínculo con otras instituciones como la FAUSAC o FAO, por ejemplo). Esto daría acceso irrestricto a estos contenidos, los cuales quedarían disponibles en la base de sesiones (videos) de capacitación. Claro está, la clave de este proceso estaría en el diseño inicial de los contenidos y en su actualización periódica. En una segunda etapa, la aplicación podría permitir la realización de preguntas especializadas entre pares, con personas que puedan inscribirse en el sistema como expertos dispuestos a responder preguntas de otros técnicos o extensionistas de la institución. Cabe señalar que esta propuesta

surgió en diálogo con uno de los entrevistados y fue recibida con mucho entusiasmo cuando se les preguntó a otros por su utilidad e interés de uso.



FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO DE EXTENSIÓN RURAL

7. Realizar una evaluación de la metodología Campesino a Campesino implementada y su impacto, con el fin de generar ajustes y alternativas. El trabajo realizado sugiere que el impacto de la metodología Campesino a Campesino utilizada es sumamente escaso. En este marco una extensionista entrevistada decía que “realmente no ha estado funcionando por lo mismo que le digo, no hay una secuencia, no hay un sistema”. En este sentido, una evaluación seria de sus resultados e impacto será una herramienta valiosa para generar ajustes y propuestas alternativas.

8. Realizar un estudio para identificar experiencias exitosas de extensión implementadas en el contexto del trabajo MAGA, con el fin de extraer lecciones aprendidas y aportar a su replicación. Como alternativa, esta acción podría ser llevada adelante en articulación con la Universidad de San Carlos de Guatemala y la implementación de trabajos de tesis.

9. Apoyar a las AMER o los Departamentos seleccionados con presupuesto operativo e insumos para aumentar el impacto de los recursos humanos del MAGA, que no pueden alcanzar su máximo potencial debido a restricciones presupuestarias.



DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE AUTOAPRENDIZAJE Y APOYO A LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL

10. Apoyar la institucionalización (a nivel nacional) o la implementación (a nivel departamental) de reuniones periódicas (potencialmente mensuales) de discusión y presentación de resultados entre los extensionistas del MAGA de cada departamento. Esta instancia no solo deberá estar orientada a presentar descriptivamente resultados sino a discutir críticamente sobre el trabajo que se hace, intercambiar experiencias y generar aprendizajes. Para su éxito, será fundamental la construcción participativa de un protocolo o un conjunto de lineamientos de trabajo para evitar que las reuniones sean puramente descriptivas o se conviertan en espacios de catarsis sin generación de aprendizajes. A la vez, también es probable que se requiera capacitar a los responsables de coordinar estos procesos.

11. Generar y/o apoyar eventos anuales o periódicos donde se compartan trabajos de sistematización de experiencias de extensión rural a nivel departamental o interdepartamental, en los cuales se identifiquen y compartan experiencias y lecciones aprendidas. El Instituto de Extensión Rural (EMATER) de Rio Grande do Sul, Brasil, tiene experiencias muy valiosas en este sentido, incluyendo un manual de sistematización de experiencias.

12. Apoyar la creación de un sistema de autoevaluación institucional donde las unidades territoriales (AMER y Departamentos) analicen anualmente y de manera crítica el cumplimiento de metas o estándares preestablecidos, con el fin de identificar acciones de distintos niveles para enfrentar los problemas identificados. Las acciones, recomendaciones o propuestas correspondientes a su propio nivel deberían ser convertidas en un plan de acción, mientras que aquellas referidas a niveles de agregación superior (por ejemplo, departamental o nacional),

deberían ser elevados a dichos niveles, para que sean sistematizadas y potencialmente utilizadas para mejorar el funcionamiento institucional (la GIZ posee una experiencia interesante en este sentido en Paraguay estructurada a partir de la implementación de estándares de calidad para la extensión rural).

13. Generar un protocolo para formar de manera horizontal y entre pares a los extensionistas que ingresan a la institución, con base en el acompañamiento a terreno y el intercambio con extensionistas más experimentados.

14. Apoyar giras de intercambio de experiencias entre extensionistas de diferentes agencias. Para maximizar el impacto de estas acciones sería recomendable no sólo ir a visitar experiencias específicas sino también compartir sobre estrategias de trabajo implementadas y aprendizajes generados. También existe la posibilidad de pensar en 'pasantías', en el sentido de experiencias más prolongadas de estadía en otras AMER con el fin de generar aprendizaje sobre formas distintas de trabajar y enfrentar los problemas.

15. Implementar y apoyar acciones especialmente vinculadas con el fortalecimiento de los mandos medios dentro del sistema de extensión rural del MAGA, de manera muy particular pensando en aquellos que tienen estabilidad contractual (renglón 011). Estas acciones pueden incluir capacitaciones específicas, generación de espacios periódicos de intercambio de experiencias y aprendizajes, e implementación de procesos de autoevaluación orientados a la generación de aprendizajes y a la construcción de propuestas para la mejora y la innovación institucional a diferentes niveles.



OTRAS PROPUESTAS RELEVANTES

16. Apoyar diversas acciones que permitan que el MAGA ejecute con sus propios recursos humanos proyectos de terceras instituciones que poseen recursos operativos y para realizar inversiones. Esto podría incluir, por ejemplo, la generación de una figura administrativa que permita afectar recursos humanos del MAGA a tales proyectos, en condiciones específicas.

17. Fortalecer el SNER, aportando a la articulación entre el MAGA y diversas instituciones de investigación, como el ICTA y la USAC (no sólo la FAUSAC). Esta articulación implicaría generar acciones que permitan acercar la investigación a las necesidades de los territorios, y que los extensionistas presenten nuevas propuestas a los productores que se adecuen a sus contextos. A la vez, sería de gran interés incorporar estudios del campo de las ciencias sociales que estudien procesos de extensión rural, generando análisis y aprendizajes que sirvan al fortalecimiento de la institución.

7.3/ EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

En el subtítulo anterior se han presentado un conjunto de propuestas orientadas a fortalecer el sistema de extensión rural del MAGA. Estas propuestas han sido pensadas a distintos niveles. En el siguiente cuadro se valoran las propuestas a partir de los siguientes criterios:

1) Valor del impacto. Se valora cuán positivo sería implementar la propuesta y alcanzar los resultados esperados. Las opciones de valoración son BAJO, MEDIO y ALTO.

2) Dificultad de implementación de la propuesta. Se valora el nivel de dificultad para alcanzar los resultados, en caso de que se decida implementar la propuesta y se cuente con recursos económicos para hacerlo. Las opciones de valoración también son BAJO, MEDIO y ALTO

3) Escalabilidad o amplitud del impacto. Se refiere a la amplitud o alcance que tiene la propuesta, en caso de implementarse, o que podría tener en caso de que decidiera ampliar su alcance a otros territorios. Se evalúa como LOCAL, DEPARTAMENTAL, NACIONAL o INTERNACIONAL.

Propuesta	Valor del impacto	Dificultad	Escalabilidad o amplitud
1. Incidencia política para la estabilidad de los extensionistas	ALTO	ALTA	NACIONAL
2. Estudio del impacto del cambio de extensionistas	BAJO	BAJA	NACIONAL
3. Evaluación de desempeño de los extensionistas	MEDIO	MEDIA	NACIONAL
4. Planes de capacitación departamentales	MEDIO	BAJA	DEPARTAMENTAL
5. Diplomado de extensión rural	MEDIO	BAJA	DEPARTAMENTAL y NACIONAL
6. Aplicación para teléfonos para la formación de extensionistas	ALTO	MEDIA	INTERNACIONAL
7. Evaluación del impacto de la metodología Campesino a Campesino	MEDIO	BAJA	NACIONAL
8. Estudio de experiencias exitosas en extensión rural	MEDIO	BAJA	NACIONAL
9. Apoyo con presupuesto operativo a AMER o Departamentos	MEDIO	BAJA	NACIONAL
10. Reuniones de presentación de resultados e intercambio de experiencias	MEDIO	BAJA	DEPARTAMENTAL / NACIONAL
11. Eventos anuales para compartir experiencias de extensión rural	BAJO	BAJO	DEPARTAMENTAL
12. Creación de un sistema de autoevaluación participativa	ALTO	MEDIO	NACIONAL / INTERNACIONAL
13. Protocolo para el acompañamiento y formación en las AMER de nuevos técnicos	MEDIO	BAJO	DEPARTAMENTAL / NACIONAL
14. Apoyar giras de intercambio entre extensionistas	MEDIO	BAJO	DEPARTAMENTAL
15. Acciones de apoyo a los mandos medios (formación, intercambio)	ALTO	BAJO	NACIONAL
16. Apoyo a la articulación del MAGA con instituciones que aporten recursos operativos para proyectos concretos.	ALTO	MEDIO	NACIONAL
17. Fortalecer la articulación entre investigación y extensión en el SNER	ALTO	MEDIO	NACIONAL

08/ REFLEXIONES FINALES





En este informe se ha realizado un diagnóstico del trabajo de extensión rural que implementa el MAGA, a partir fundamentalmente de entrevistas con extensionistas de la institución en Chiquimula y Zacapa. En el marco de este diagnóstico se identificaron problemas del sistema de extensión rural, potencialidades y fortalezas del MAGA y propuestas para generar acciones de fortalecimiento.

Las propuestas generadas no están pensadas para que sean implementadas o impulsadas por una única institución o entidad, sino para que sean seleccionadas por su pertinencia en relación a las características de diferentes instituciones, incluyendo el propio MAGA en sus distintos niveles jerárquicos. Esto es importante, ya que hay muchas acciones que el propio MAGA a nivel nacional y departamental puede implementar de manera independiente.

A la vez, tampoco se trata de propuestas acabadas o definitivas, sino de ideas fuerza que pueden y deben ajustarse en el diálogo entre actores e instituciones para una implementación que genere los resultados deseados. En cualquier caso, la recomendación más destacada para la implementación de acciones orientadas al fortalecimiento del MAGA es la construcción de una mesa o espacio de articulación de instituciones donde se puedan coordinar y sinergizar acciones, procurando evitar situaciones de conflicto, superposición o competencia.



09/ REFERENCIAS



Bakker, N. y Gómez Hernández, L. (2010). Herramientas para la metodología Campesino a Campesino: Innovación pedagógica para construir saberes agroecológicos. *Leisa*, 26(4), 9-11.

Cárdenas Hernández, J. (2014). Caracterización del Sistema Nacional de Extensión Rural en Guatemala, departamentos de Chimaltenango, Baja Verapaz y Alta Verapaz. Tesis de Máster en Práctica de la Conservación. CATIE

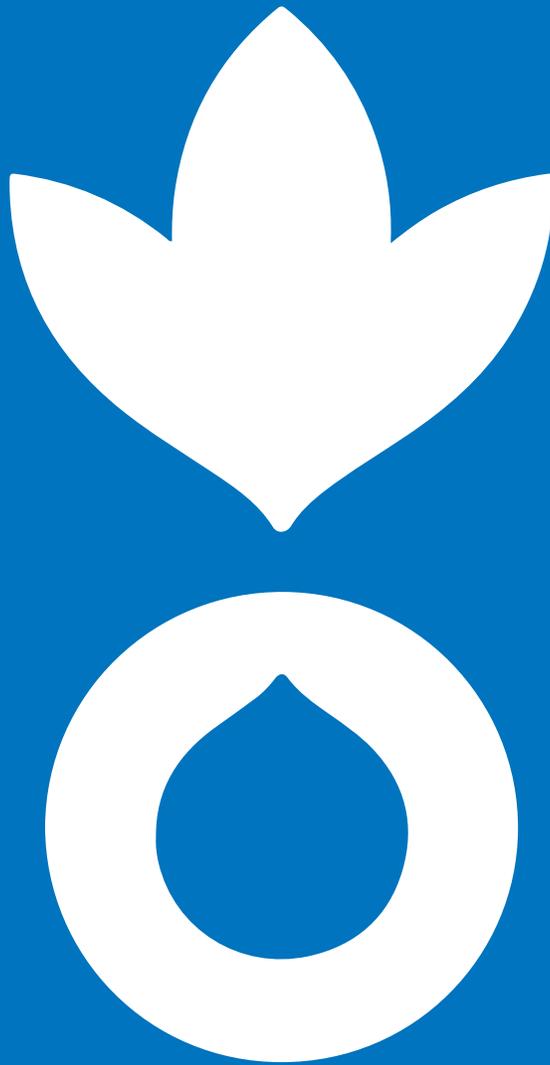
Flores, W. y Gómez-Sánchez, I. (2010). La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. *Revista de Salud Pública*, 12, 138-150.

Holt Giménez, E. (2008). *Campesino a campesino: Voces de Latinoamérica* Movimiento Campesino para la Agricultura Sustentable. Managua: SIMAS

Landini, F. (2016). How to be a good rural extensionist. Reflections and contributions of Argentine practitioners. *Journal of Rural Studies*, 43(1), 193-202

MAGA (2014). Cuaderno de extensionistas 4: Marco metodológico. Guatemala: MAGA.

Ortiz, R., Rivera, O., Cifuentes, I., y Morrás, E. (2011). Estudio de sistematización de buenas prácticas de extensión en Guatemala. Guatemala: FAO.



Acción contra
el Hambre Guatemala



achguatemala



achguate