

Extensión agrícola La experiencia de Kenya

EN 1982, EL BANCO MUNDIAL INTRODUJO EN KENYA el sistema de capacitación y visitas (C y V) para la gestión de los servicios de extensión agrícola. Dos proyectos del Banco, el primer y el segundo proyecto nacional de extensión (NEP I y NEP II, por su denominación en inglés), prestaron apoyo al programa hasta 1998 y perseguían dos objetivos: el desarrollo institucional de los servicios de extensión y aumentos sostenidos de la productividad agrícola. La eficacia del enfoque adoptado ha sido tema de amplio debate. Un estudio reciente del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se propuso determinar las repercusiones de ambos proyectos.

Para interpretar las conclusiones del estudio, es importante establecer una distinción entre la razón de ser de los servicios de extensión propiamente dichos y los resultados obtenidos con el diseño y la ejecución de los dos proyectos en Kenya. Si bien continúa la demanda de servicios de extensión, la evaluación reveló que los avances en cuanto al desarrollo institucional fueron limitados y que el método de extensión agrícola aplicado no resultó eficaz ni sostenible desde el punto de vista financiero.

El sistema utilizado en Kenya no se concentra suficientemente en el empoderamiento de los agricultores. El sistema se basa en un planteamiento tradicional de arriba abajo, impulsado por la oferta, que permite poca o ninguna participación de los agricultores. Si bien el NEP I hizo algunos aportes positivos en los primeros años, no se ha demostrado que haya teni-

do un efecto significativo o sostenido sobre la productividad agrícola. No fue posible determinar si los gastos por concepto de servicios de extensión produjeron un rendimiento positivo.

Antecedentes

El desarrollo rural y agrícola es un elemento integral de toda estrategia dirigida a atenuar la pobreza y promover un crecimiento de amplia base en Kenya. A tal efecto, en 1982 el gobierno adoptó el sistema de capacitación y visitas para el programa de extensión agrícola, con el apoyo del Banco Mundial. Desde entonces, los resultados del sistema de extensión han sido cuestionados.

El debate sobre la eficacia del sistema de extensión agrícola aplicado en Kenya forma parte de una discusión más amplia sobre la eficacia en función del costo del método de capacitación y visitas. Existe desacuerdo respecto del rendimiento de las cuan-





Un agente de extensión se reúne con agricultores de Kenia. Cortesía de la Fototeca del Banco Mundial.

sistía en una combinación de componentes especiales, sin que existiera una estrategia nacional coherente. Esos mecanismos eran costosos e ineficaces. No obstante la existencia de una estructura jerárquica bien establecida que llegaba hasta el agente de extensión en la primera línea de contacto y de una dotación de personal que se suponía adecuada en aquel entonces, se determinó que el servicio estaba arrojando resultados muy por debajo de su potencial. Además, aunque las mujeres constituían casi un tercio de los agricultores y casi todos los agricultores (81%) eran pequeños propietarios, los esfuerzos de extensión se concentraban en los hombres y en los grandes terratenientes.

Uno de los objetivos clave de los proyectos NEP I y NEP II era establecer mecanismos institucionales para prestar servicios de extensión a los pequeños agricultores en forma eficiente y eficaz. La meta consistía

tiosas inversiones en el mencionado sistema realizadas por los países prestatarios. Pero a pesar de tales inversiones y de la importancia que reviste la extensión agrícola para la estrategia de desarrollo del Banco Mundial en África, no se hicieron muchos esfuerzos por determinar rigurosamente los efectos de sus proyectos.

El debate suscitado en Kenia se originó ante la ausencia de resultados visibles en el desempeño agrícola. Las estimaciones de altos rendimientos sobre la inversión en servicios de extensión mediante capacitación y visitas en Kenia, presentadas en uno de los pocos estudios sobre los efectos económicos de las actividades de capacitación y visitas, avivaron aún más la controversia. Tanto los donantes como las organizaciones no gubernamentales (ONG) han criticado fuertemente las actuales prácticas de extensión y exigen reformas para hacer que el sistema sea impulsado en mayor medida por la demanda y dar cabida a vías alternativas de llegar a los agricultores.

En la evaluación del DEO se adoptó un criterio empírico para sopesar las repercusiones de los proyectos NEP I y NEP II. Se condujo una encuesta de hogares para volver a sondear aquellos hogares que formaron parte de las encuestas de 1982 y 1990 dirigidas a crear un conjunto de datos. Estos datos fueron complementados con una encuesta realizada al personal de extensión, datos estadísticos secundarios existentes, evaluaciones de beneficiarios e informes y otros documentos. La evaluación se basó en un modelo conceptual del impacto (véase el Gráfico 1) en que se fundamentaba el diseño de los proyectos NEP I y NEP II. A partir del marco de gestión basada en los resultados, se midieron los indicadores clave de las consecuencias y resultados esperados y se relacionaron con los indicadores de insumos y productos de los proyectos.

Desarrollo institucional

La extensión agrícola en Kenia data de principios del siglo XX, pero su único éxito notable se produjo con la difusión de la tecnología del maíz híbrido a finales de la década de 1960 y principios de los años setenta. En 1982, cuando se introdujo la metodología de capacitación y visitas, el sistema de extensión adolecía de una serie de deficiencias. Con-

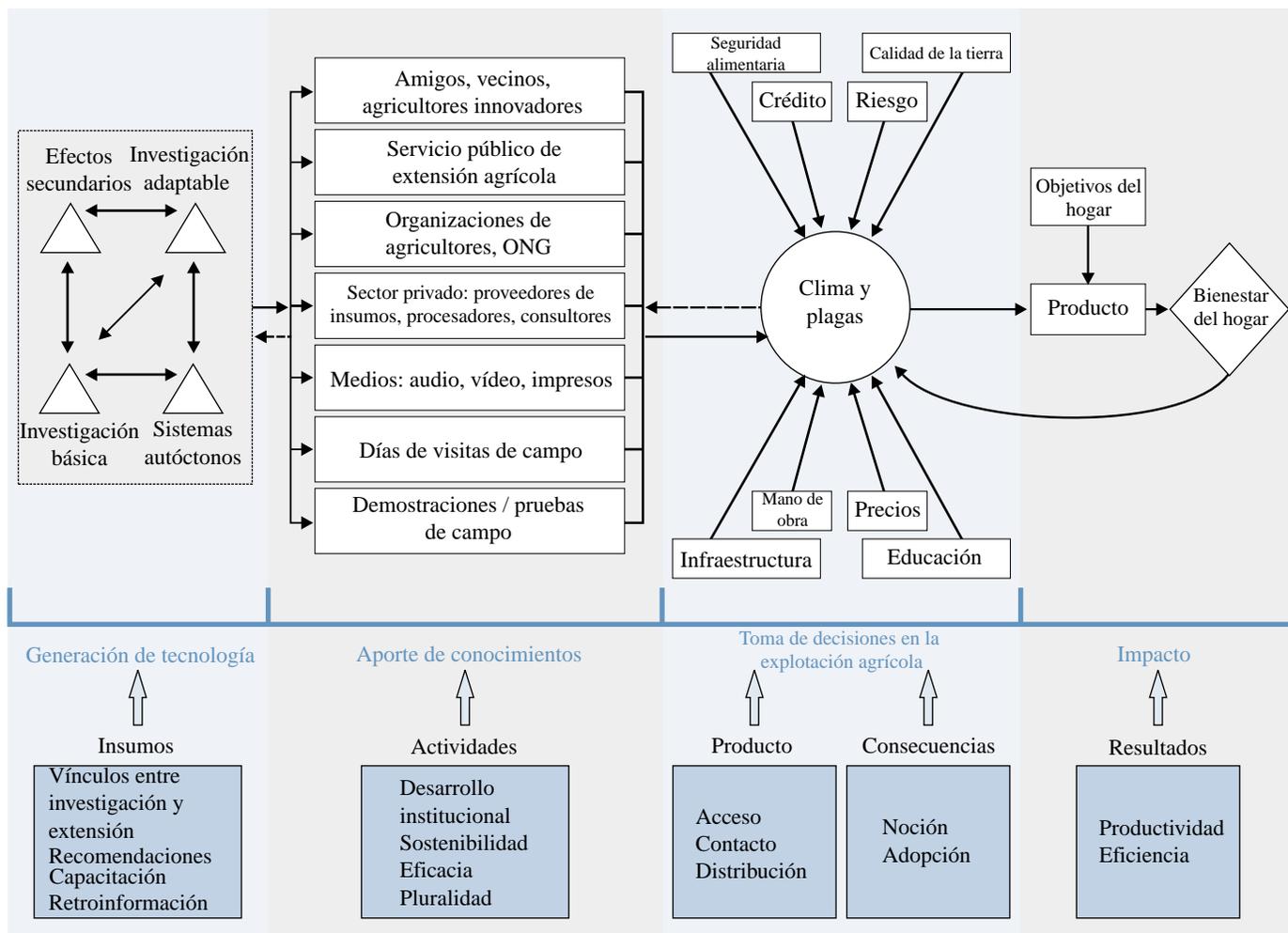
en conformar un cuadro de agentes de extensión bien preparados que trabajarían a nivel de los poblados y visitarían a los agricultores con frecuencia y regularidad para transmitir mensajes técnicos pertinentes y hacer llegar a los investigadores los problemas de los agricultores. El personal de extensión recibiría capacitación con regularidad y se mejorarían radicalmente los vínculos entre la investigación y la extensión. Iniciado en 1982 como proyecto experimental en dos distritos, el proyecto fue ampliado rápidamente para abarcar cerca del 90% de la tierra cultivable de Kenia.

Los proyectos lograron poner en marcha un sistema nacional integrado, mejorar la preparación del personal a través de la capacitación y establecer vínculos más sólidos entre la investigación y la extensión. La inyección de cuantiosos fondos para desarrollo y operaciones vigorizó el servicio y elevó la motivación del personal durante los años iniciales. El incremento del personal permitió reducir algunos de los sesgos iniciales en contra de las mujeres, los agricultores jóvenes y las zonas aisladas. Sin embargo, surgieron nuevos sesgos a favor de los agricultores con mayores niveles de instrucción y de las zonas con mayor productividad y mejores condiciones.

En general, los resultados de los proyectos se vieron adversamente afectados debido a la deficiente ejecución y administración. Lo más grave fue que el nuevo sistema resultó ser insostenible desde el punto de vista financiero. Los planes financieros fueron inadecuados y complicaron el problema de la insuficiencia de recursos presupuestarios; además, continúan muchos de los problemas que presentaba el sistema de extensión aplicado anteriormente. El sistema actual es mucho más oneroso, y muy poco más eficiente. Más de la mitad del personal que se encontraba en servicio en 1982 considera que el sistema es menos eficaz ahora que antes; apenas un tercio piensa lo contrario.

Los elementos institucionales básicos de los proyectos NEP I y NEP II no fueron desarrollados adecuadamente. La ausencia de incentivos apropiados y de mecanismos que permitieran la participación de los agricultores ha provocado la falta de rendición de cuentas y de respuesta a las ne-

Gráfico 1: Modelo de impacto



Nota: Línea pespunteada: Respuesta de los agricultores a los responsables de la toma de decisiones. Línea entera: “mensajes” de los investigadores transmitidos por los agentes de extensión a los agricultores dentro de un marco temporal determinado.

cesidades de los agricultores. Ello resulta evidente por la disparidad existente entre lo que quieren los agricultores (asesoría sobre prácticas complejas) y lo que realmente obtienen (simples mensajes de agronomía), así como entre las metodologías preferidas por los agricultores (demostraciones) y las seguidas por los agentes de extensión (visitas a los hogares).

En el Cuadro 1 se resumen las opiniones de las autoridades de Kenya en torno a los puntos débiles y puntos fuertes de los proyectos. En respuesta a las dificultades operacionales y a la falta de nuevos mensajes técnicos, parte del personal de campo ha reinstaurado el antiguo sistema de difundir mensajes a través de reuniones públicas, o *barazas*, y ha vuelto a trabajar con otros proveedores de servicios, como las ONG, el sector privado y otros proyectos. Estas medidas constituyen una respuesta racional ante las circunstancias prevalecientes, pero distan mucho de los resultados previstos de los proyectos. Además, son soluciones puntuales que no representan un esfuerzo sistemático o consciente por explotar otras opciones institucionales para aumentar la eficacia del sistema.

Evaluación de los beneficiarios

El estudio se basó en una evaluación participativa de los servicios de extensión efectuada por Actionaid Kenya, y en las con-

clusiones de una evaluación participativa de la pobreza conducida en 1994 a fin de complementar las conclusiones cualitativas de la encuesta de hogares realizada para esta evaluación. Las conclusiones del cuestionario estructurado son consecuentes con las evaluaciones participativas.

Al comparar la situación actual con la de hace 10 ó 15 años, casi todos los agricultores observaron una disminución de su calidad de vida y de la productividad agrícola. Al mismo tiempo, el acceso a los servicios de extensión no ha experimentado variaciones, aunque muchos opinaron que la calidad del servicio se ha deteriorado. En particular, los pobres tienen un limitado acceso a la información.

No puede esperarse que los servicios de extensión lleguen a todos y cada uno de los agricultores; de allí la necesidad de recurrir a la selectividad y de valerse de la difusión de los conocimientos entre los propios agricultores. No obstante, los resultados revelan una deficiente focalización y una falta de atención a las necesidades de los agricultores. En lugar de trabajar con grupos representativos, los agentes de extensión por lo general enfilaron sus esfuerzos hacia los agricultores más pudientes y aquellos que podían costear las nuevas tecnologías. No sorprende que un número mayor de estos agricultores pudientes considera que tal asesoría es pertinente a sus necesidades. Los agricultores más pobres están menos satisfechos. Quieren recibir asesoría sobre tecnologías menos costo-

Cuadro 1: Opinión de las autoridades locales sobre los puntos fuertes y débiles de los proyectos NEP I y NEP II

Puntos débiles	Puntos fuertes
Objetivos extremadamente amplios	Amplia cobertura
Predominio de una planificación de arriba abajo	Inclusión de todo tipo de agricultores
Falta de focalización específica	Sólida capacitación del personal
Escasa participación de los agricultores	Profesionalismo a nivel de los funcionarios de distrito
Baja motivación del personal	Buenos agentes de extensión a nivel de contacto primario
Seguimiento y evaluación deficientes	Adquisición de medios de transporte y espacio de oficinas
Mensajes excesivamente impulsados por la oferta	
Dependencia de los donantes	
Poca flexibilidad	
Escasa rendición de cuentas	

Fuente: Ministerio de Agricultura, Desarrollo Ganadero y Mercadeo.

sas, mercadeo y diversificación, además de información sobre cultivos que los granjeros más ricos no desarrollan.

Eficacia: Cantidad y calidad del contacto con los agricultores

Los proyectos NEP I y NEP II buscaban mejorar la eficacia de los servicios de extensión valiéndose de agricultores de contacto y, posteriormente, grupos de contacto como los puntos de interacción regular y sistemática con la comunidad agrícola. Sin embargo, casi todos los agricultores encuestados estiman que ahora hay menos información disponible que hace 10 ó 15 años.

El nivel de cobertura está muy por debajo de lo previsto. Pocos agricultores, incluso entre aquellos que conforman el selecto grupo de granjeros de contacto (y hasta los miembros de los grupos de contacto), interactúan con los agentes de extensión en forma regular y en el entorno que contempla el diseño de los proyectos. En la muestra del estudio, apenas el 7% de los agricultores de contacto y el 2% de la totalidad de los agricultores se reúnen regularmente con agentes de extensión al menos una vez al mes en sus propias tierras o las de algún vecino. La encuesta realizada en 1990 en la misma población arrojó resultados similares de baja cobertura, lo que indica una reducida eficacia no sólo al final del proyecto NEP II, sino también tras la conclusión del NEP I. Se esperaba que las actividades de extensión incluyeran visitas de campo quincenales al 10% a 15% de los agricultores, o visitas mensuales al 20% a 30% de ellos.

Además del contacto directo, la metodología de capacitación y visitas se apoya en la difusión indirecta a través de los contactos entre los agricultores. Los efectos que se esperaba conseguir con esta forma de divulgación de información entre los agricultores de contacto y otros agricultores parecen ser limitados debido a la deficiente comunicación entre ambos grupos. Los agricultores obtienen la mayor parte de la información en foros públicos, fundamentalmente las *barazas*, práctica que los proyectos NEP I y NEP II habían de cambiar. Las *barazas* son útiles para transmitir mensajes simples, pero no conducen hacia una interacción de fondo sobre problemas técnicos. Los datos sobre el contacto entre los agricultores y los agentes de extensión indican pocos progresos en la productividad del personal o la eficiencia del sistema.

A pesar del escaso contacto, los agricultores que reciben los mensajes de extensión los califican de útiles y aplicables. Pero una mayoría, incluso entre los agricultores de contacto, no ha aplicado realmente las recomendaciones del servicio de extensión, lo que genera interrogantes en torno a la pertinencia de la asesoría brindada. Estas con-

clusiones también ponen de relieve los problemas para interpretar indicadores de uso frecuente pero a menudo mal definidos, como es el caso del término *útil*.

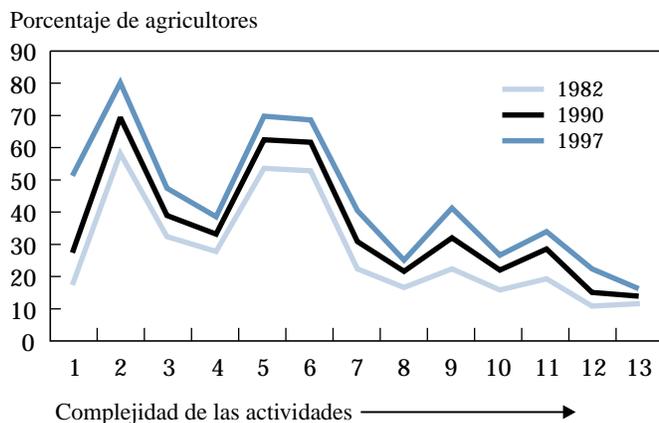
Las consecuencias de un incidente ocurrido en 1996 permiten ilustrar la reducida eficacia de los servicios de extensión. La mayoría de los agricultores de contacto (60%) no detectó cambio alguno en la prestación de servicios de extensión en 1996, cuando el trabajo de campo se interrumpió durante casi todo el año por falta de fondos, tras la suspensión de los desembolsos del proyecto NEP II. Como cabe esperar, la proporción de agricultores que no eran de contacto y que no llegaron a notar cambios fue mayor (88%).

Consecuencias

La noción de los agricultores acerca de nuevos cultivos y técnicas es un primer paso esencial hacia la adopción de los mismos. No obstante, los agricultores encuestados demuestran tener un conocimiento muy irregular de los mensajes transmitidos en las actividades de extensión (véase el Gráfico 2). Los agricultores están bien al tanto en el caso de simples recomendaciones de agronomía, particularmente en relación con el maíz; sin embargo, esta información disminuye considerablemente, tanto entre los agricultores de contacto como entre los demás agricultores, en el caso de los cultivos distintos del maíz y de prácticas más complejas, lo que refleja la persistencia de la inclinación que existía antes de 1982 hacia el cultivo del maíz y los mensajes más sencillos. Además, los datos no revelan ningún efecto significativo de las actividades de extensión en la dinámica subyacente del proceso de difusión. Los mensajes menos complejos que se prestan a una rápida difusión a través de canales informales y los mensajes que se conocen desde hace ya tiempo han continuado divulgándose. La noción y la adopción de los mensajes menos conocidos y más sofisticados siguen siendo escasas. Una conclusión de considerable importancia es que un alto porcentaje de quienes conocen una recomendación la han adoptado (más del 80%, incluso en el caso de las prácticas más complejas). Es así que, si bien la limitación de recursos puede ser un factor importante, el principal impedimento a la adopción de las recomendaciones parece ser la falta de información.

El énfasis inicial en la transmisión de mensajes más simples y en el cultivo del maíz, el principal cultivo de subsistencia, puede justificarse. Sin embargo, cabía esperar que, con el tiempo, la asesoría brindada evolucionaría hacia la difusión de prácticas más complejas. Éste no ha sido el caso, ya sea por la falta de orientación de las actividades de extensión o la falta de preparación del personal, o bien por ambas razones.

Gráfico 2: Nociones en el tiempo



Fuente: Encuesta del DEO.

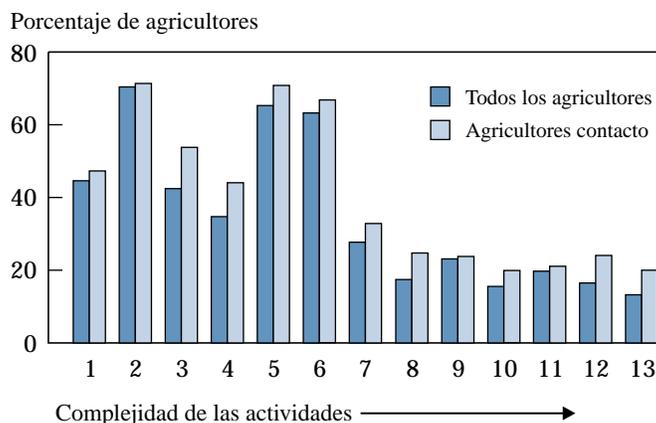
El fracaso de los proyectos en aumentar la noción acerca de las prácticas recomendadas y su adopción revela que son escasas las posibilidades de que tengan un impacto en la productividad agrícola. Esto a su vez implica una baja eficiencia en función del costo del sistema de capacitación y visitas tal como ha sido aplicado en Kenya. La mayor parte de los costos proviene del énfasis de los proyectos en el contacto directo y frecuente, que es particularmente adecuado para brindar asesoramiento complejo y específico para cada contexto. El constante interés en difundir mensajes simples revela que las características de diseño de los proyectos no se explotaron a cabalidad.

Resultados

La forma más directa de medir el impacto consiste en relacionar la oferta de servicios de extensión con la productividad agrícola. Pueden registrarse cambios en la productividad como resultado de un mejoramiento de la eficiencia o de un cambio técnico. Con los datos disponibles, en la evaluación no se logró establecer si la oferta de servicios de extensión tuvo un efecto positivo importante en la eficiencia de los agricultores o en la productividad agrícola. Se observó también que las zonas que eran relativamente más productivas en 1982 han tenido pocos cambios, mientras que las regiones menos productivas han obtenido mejores resultados. Es posible que las regiones más productivas hayan alcanzado un tope y que, habida cuenta de la escasa tecnología nueva esperada para el futuro cercano, su productividad se haya estancado. En consecuencia, es probable que la concentración de los esfuerzos de extensión en esas zonas haya arrojado pocos beneficios. Al mismo tiempo, las zonas y los agricultores menos productivos han venido poniéndose al día a medida que se han valido de nuevas tecnologías. En un comienzo, los servicios de extensión probablemente cumplieron una función positiva en la difusión de mensajes tecnológicos simples en zonas previamente olvidadas, pero no fue posible establecer una conclusión definitiva al respecto con los datos disponibles.

Estos resultados, combinados con el bajo nivel de eficiencia económica general y una significativa variación de la eficiencia técnica entre los agricultores, indican que los recursos de extensión se podrían haber utilizado de una manera más eficiente. Las actividades de

Gráfico 3: Adopción de recomendaciones



Fuente: Encuesta del DEO.

extensión parecen haberse concentrado en la difusión de mensajes técnicos sencillos en lugar de ayudar a los agricultores a dar el mejor uso posible a sus recursos.

Un despliegue más racional del personal de extensión habría resultado más eficaz en función de los costos; tal vez habría podido ser posible alcanzar los mismos resultados con menos recursos y obtener un mayor rendimiento de la inversión en las actividades de extensión. Lo que se necesitaba era un sistema flexible y con capacidad de respuesta. Por ejemplo, a sabiendas de que no habría mucha tecnología nueva para las zonas de mayor productividad, resultaba antieconómico mantener un intenso contacto entre el personal de extensión y los agricultores. La cobertura de nuevas zonas o la llegada a agricultores que antes no recibían servicios de extensión habrían podido tener una mayor repercusión marginal tanto en la productividad como en la pobreza.

Disposición para pagar

Tradicionalmente, los gobiernos han brindado servicios de extensión sin costo alguno para los beneficiarios, dado que se les ha entendido como un bien público. Con limitados recursos que distribuir entre un conjunto de servicios públicos, los encargados de formular las políticas públicas necesitan evaluar los beneficios obtenidos de los servicios prestados. Una medición confiable de los beneficios ayudaría también a considerar el potencial de las medidas de recuperación de costos. En el contexto de los servicios de extensión a los agricultores pobres, entre las cuestiones pertinentes se destaca la disposición y capacidad de éstos para pagar, que se supone sería proporcional a los beneficios obtenidos. Un porcentaje importante de los agricultores encuestados expresó que querían continuar recibiendo servicios de extensión y, lo que es más importante, que estarían dispuestos a pagar por ellos. No obstante, la cantidad que pagarían está muy por debajo de los gastos públicos actuales. Una revelación importante es que, basados en su experiencia actual con el servicio, los agricultores quieren tener un número considerablemente menor de visitas por parte del agente de extensión que el que contemplan los proyectos. En general, resultaría

más eficiente en función de los costos abarcar un mayor número de agricultores, con menos intensidad, pero con una mayor calidad de contacto. Este enfoque se complementaría con otros medios de difusión, como transmisiones radiales y la prensa escrita. Estas conclusiones indican, además, que la recuperación de costos, aunque sea parcial o nominal, es una posibilidad que aún no se ha explorado. Además de brindar cierto respiro presupuestario, la recuperación de costos tiene otros beneficios importantes: ofrece incentivos apropiados y fomenta el pluralismo, al permitir el ingreso de otros proveedores, en particular del sector privado, en el mercado.

Conclusiones y enseñanzas recogidas

Las razones que justifican la prestación de servicios de extensión en Kenya siguen siendo válidas, pero los hechos comprobados muestran que el planteamiento utilizado en los proyectos NEP I y NEP II no fue eficaz.

Los resultados del sistema de capacitación y visitas, tal como fue aplicado en Kenya, han sido decepcionantes. El método ha sido ineficaz, ineficiente e insostenible. Si bien los proyectos contribuyeron a mejorar la cobertura del sistema, la vinculación entre las actividades de investigación y de extensión, así como la preparación del personal de extensión, el alcance general y la calidad de la interacción entre los agentes de extensión y los agricultores han estado muy por debajo de las expectativas. Los resultados comprobados no revelan un impacto significativo en la eficiencia de los agricultores ni en la productividad de los cultivos. Aunque es posible que el primer proyecto haya tenido algún efecto inicial en cuanto a los beneficios generados, su duración fue efímera. No fue posible determinar si los gastos por concepto de servicios de extensión produjeron un rendimiento positivo. Lo que sí reveló la evaluación fue que existe una demanda insatisfecha de servicios de extensión y que los agricultores están dispuestos a pagar por tales servicios. Sin embargo, el valor de los beneficios percibidos de los servicios actuales, que se refleja en la cantidad que los agricultores estarían dispuestos a pagar, es significativamente inferior al gasto público actual por explotación agrícola que se requiere para prestar los servicios. En líneas generales, la evaluación revela que una asignación más racional de los recursos de extensión habría sido más eficaz en función de los costos.

Las principales enseñanzas extraídas de la evaluación son:

- **Focalización.** Los servicios de extensión deben focalizarse de manera eficiente para concentrarse en zonas y grupos en los cuales tengan probabilidades de producir el mayor impacto marginal. Para ello se requiere un sistema más flexible que permita identificar las brechas entre las prácticas óptimas y las prácticas intermedias y asignar los escasos recursos de una manera más racional. Además, los agricultores seleccionados para la interacción deben representar con sus propios casos las condiciones socioeconómicas locales.
- **Sistemas de información.** La focalización exige un flujo apropiado de información oportuna y confiable y, en consecuencia, hace falta hacer su seguimiento y evaluación. Deben identificarse las necesidades de los agricultores y los servicios de extensión deben adaptarse a las circunstancias tecnológicas y económicas del lugar.
- **Intensidad.** Dado que los agricultores desean visitas menos frecuentes y que no hay suficientes recomendaciones tecnológicas para mantener un alto nivel de contacto, la aplicación de un sistema más simple y menos intensivo con una mayor cobertura sería más eficiente en función de los costos. Con el mejoramiento de la calidad, la demanda bien podría aumentar, lo que refuerza la necesidad de contar con un sistema dinámico capaz de brindar respuestas y una focalización eficaz para lograr los máximos resultados.
- **Pluralismo.** El uso de una metodología uniforme para transmitir mensajes corrientes limita la eficacia y eficiencia del sistema. Quizás resulte más eficaz una estrategia que se valga de métodos de comunicación de bajo costo, como la radio, demostraciones, la prensa escrita y asociaciones de colaboración con la sociedad civil y el sector privado.
- **Concentración en los clientes.** El sistema debería concentrarse principalmente en dar poder de decisión a los agricultores permitiéndoles que tengan voz en el sistema de prestación de los servicios de extensión. Esto puede lograrse por distintas vías, tales como la participación en los costos, las organizaciones de agricultores y la descentralización. Estas alternativas deberían ser parte integral del mecanismo de prestación de los servicios de extensión.