



Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo

Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales

Papel de PRODESCA en la Promoción de un Mercado de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural



Julio de 2005



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Dr. Horacio Santoyo Cortés
Director General de Servicios
Profesionales para el Desarrollo Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Eduardo Menocal Solórzano

Consultor Nacional responsable del estudio

José Miguel Pickering López

Consultor Nacional responsable del estudio

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO.....	7
2.1 El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo	7
2.2 Planteamiento del problema	8
2.3 Objetivo general del estudio	9
2.4 Metodología utilizada.....	9
3. MARCO INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL MEDIO RURAL	11
3.1 Temas relevantes en la experiencia latinoamericana.....	11
3.2 Discusión de principios y lecciones aprendidas	13
4. SURGIMIENTO, ORIENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PRODESCA	15
4.1 Evolución de los servicios de asistencia técnica en México	15
4.2 Condiciones del entorno en el que actúa el Prodesca	17
4.3 Diseño del Prodesca.....	18
4.4 Operación del Prodesca	20
4.4.1 Arreglo institucional	20
4.4.2 Operación estatal	21
4.4.3 Papel de Cecader y del Inca Rural	23
4.4.4 Nivel técnico y capacitación de los prestadores de servicios profesionales	24
4.4.5 Acompañamiento a proyectos potencialmente exitosos.....	25
4.5 Oferta y demanda de servicios profesionales en el medio rural	26
5. SÍNTESIS DE RESULTADOS DEL ESTUDIO	29
5.1 Conclusiones.....	29
5.2 Análisis de conjunto y puntos de reflexión	30
6. RECOMENDACIONES	33

Índice de anexos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37
----------------------------------	----

SIGLAS

AKIS	Sistemas de conocimiento y de información agrícola, Banco Mundial
Cader	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
Cecader	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
Fodepal	Proyecto Regional para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
Inca Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MSP	Mercado de Servicios Profesionales
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
Papir	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PBI	Productores de bajos ingresos
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PEC	Programa Especial Concurrente
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
Pespro	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales

Prodesca	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
Profemor	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RIMISP	RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RO	Reglas de Operación
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Siser	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UTF	Fondos Fiduciarios Unilaterales
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

RESUMEN EJECUTIVO

A través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca) el Programa de Desarrollo Rural (PDR)¹ de la Alianza para el Campo² impulsa el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, lo que implica un cambio radical en la lógica y en la forma a través de la cual los productores acceden a servicios de asistencia técnica.

El nuevo esquema fortalece el concepto de “servicios profesionales” en lugar del de “extensionismo”, establece el pago por servicio prestado en lugar del pago por salario mensual, define que el servicio se prestará en respuesta a la demanda explícita de los productores y busca fortalecer su rol en la selección, contratación y pago de los servicios prestados.

El avance de este mercado implica un cambio institucional importante en busca de mayor calidad y efectividad en los servicios profesionales, e implica cambios de fondo en las actitudes y conductas de los prestadores y receptores de los mismos. El nuevo esquema introduce mayor exigencia al trabajo de los prestadores de servicios ya que, a medida que el mercado se desarrolle y consolide, para ser remunerado el prestador deberá concluir su trabajo exitosamente y a satisfacción de sus clientes que son los productores. Pero al mismo tiempo, se percibe que el desarrollo del mercado puede ofrecer mayores oportunidades de crecimiento profesional y de ingreso a los prestadores que satisfagan con las expectativas de los productores.

Desde el lado de los productores, este enfoque busca fortalecer su capacidad de decisión respecto del tipo de servicios que demandan y de quién se los prestará. Esto puede crear condiciones para que abandonen una actitud pasiva de recepción y a cambio adopten otra proactiva de demanda en calidad de clientes.

Este nuevo enfoque implica un cambio estructural que en sus primeros años de operación se enfrenta con rigideces conceptuales, inercias institucionales y lleva incluso a cuestionar la formación académica de los profesionales que trabajan en el sector agropecuario y en otros ámbitos del desarrollo rural. Los logros alcanzados en los primeros años son significativos en lo referido al rediseño institucional, pero las inercias y resistencias han atentado contra una operación más rápida y exitosa. Por ello es importante continuar con esta línea de la política sectorial que, siendo correcta, necesita persistir para mostrar todo su potencial.

En este documento se presentan los resultados de un estudio orientado a analizar el papel del Prodesca³ en la promoción de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural, con el fin de identificar los factores que limitan su avance, así como las aportaciones de este Subprograma al mismo. Esta investigación surge a partir de una encomienda de la Sagarpa⁴ como complemento a la evaluación externa del PDR de la Alianza, que realiza la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

¹ A lo largo de este documento se lo llamará indistintamente Programa de Desarrollo Rural, PDR o Programa.

² Indistintamente se lo llamará Alianza para el Campo o solamente Alianza.

³ Será llamado Prodesca o Subprograma de manera indistinta.

⁴ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Las principales fuentes de información de las cuales se alimenta este análisis fueron las entrevistas a funcionarios, prestadores de servicios profesionales (PSP), personal del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (Cecader), beneficiarios y otros actores; la revisión de información documental nacional e internacional referente al tema; así como revisión de los antecedentes del Prodesca en anteriores evaluaciones externas del PDR y en otros documentos. También se llevó a cabo trabajo de campo en los estados de Campeche, Coahuila y Sonora para identificar experiencias que son de utilidad a nivel nacional y se participó en reuniones regionales de Cecader.

En el marco internacional se revisaron experiencias que se han desarrollado en algunos países de América Latina referentes al impulso de los mercados de servicios profesionales, a través de los sistemas de asistencia técnica rural. La revisión de dichas experiencias, muestra que en aquellos países donde se ha llevado a cabo un proceso de privatización de los servicios técnicos, no necesariamente se incrementó la calidad y la eficacia de los mismos, además de que hay temas prioritarios como la reducción de los niveles de pobreza y la atención a temas ambientales que no pueden ser delegados por el Estado. En este sentido, las experiencias en América Latina muestran casos relevantes donde se operan los sistemas de asistencia técnica, reconociendo las diferencias que existen entre los productores y brindando servicios diferenciados para los distintos estratos, lo cual ha mostrado una mejor focalización de los recursos públicos para atender a los grupos de población y regiones prioritarias.

Los nuevos paradigmas del desarrollo rural sustentable establecen sus principios en el incremento del capital humano y social y no únicamente del capital físico, por lo cual se requiere que los servicios profesionales sean lo suficientemente aptos para atender estas necesidades, de modo que los sistemas de asistencia técnica amplíen la gama de servicios que brindan y privilegien un enfoque multidisciplinario.

Por otro lado, la descentralización hacia los estados, pero sobre todo hacia los municipios, aporta en términos generales más beneficios que limitaciones, debido a que la administración municipal es más ágil, facilita la participación de los productores, impulsa la demanda de servicios profesionales y asistencia técnica, y focaliza las inversiones, ya que estos niveles de gobierno son más cercanos a los usuarios de dichos servicios.

En el marco nacional, los servicios de asistencia técnica han evolucionado desde un cuerpo de extensionistas al servicio del gobierno, hasta transformarse en lo que hoy es una red privada de prestadores de servicios profesionales. Las aportaciones del Prodesca al desarrollo de capacidades en la población rural, han generado cambios fundamentales en el sistema de asistencia técnica y de servicios profesionales. La Sagarpa ha tenido el acierto de definir como prioridad para la asignación de recursos la estrategia de formulación de proyectos, en lugar de la atención a la demanda dispersa. En este marco, Cecader resulta una innovación trascendente por su potencial para incidir positivamente en la calidad de los servicios y por dar mayor transparencia al proceso. Por su parte, el Inca Rural⁵ ha desplegado un considerable esfuerzo en la capacitación y acreditación de los prestadores de servicios profesionales (PSP).

El Prodesca significó un cambio radical del sistema de asistencia técnica, sin embargo en su planteamiento original no se trazó una estrategia de avances paulatinos con metas graduales y medibles en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el presente estudio aporta algunas consideraciones sobre el diseño del Prodesca, que se refieren

⁵ Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural.

básicamente a tres temas que no están suficientemente desarrollados en su planteamiento: a) el reconocimiento de que esta visión estratégica es de largo plazo y por lo tanto requiere acotar las metas alcanzables al corto y mediano plazos; b) apoyar directamente el desarrollo de capacidades de la población elegible e incidir con ello en el fortalecimiento de la demanda, y c) considerar la pertinencia de ofertar una atención diferenciada para los distintos estratos de productores. Con relación a los dos últimos temas, resulta pertinente incorporarlos a las reglas de operación⁶.

Los resultados del presente estudio muestran que la manera como se está operando el Prodesca en los estados, al margen de la versatilidad que permite su diseño, limita que en la práctica se obtengan los impactos esperados, pues existen distintas interpretaciones de su planteamiento entre los operadores estatales, lo que propicia distorsiones e ineficiencias. En la práctica este Subprograma rompe con la lógica de pago por nómina, pero entre la mayoría de los operadores en los estados no se termina de entender el nuevo esquema de pago por producto. En cuanto a las condiciones de trabajo de los PSP, persiste la incertidumbre por los retrasos en los pagos y en general por malas condiciones de trabajo. De igual manera no se ha logrado impulsar el desarrollo de la demanda de servicios, lo que resulta en una insuficiente participación de los productores. Aunado a lo anterior las regulaciones estatales del Prodesca, adoptadas en las comisiones de desarrollo rural (CDR), en general tienden a limitar el desarrollo de un mercado de servicios profesionales.

El Prodesca tiene notables aciertos, no obstante presenta algunos problemas. Predomina entre los funcionarios estatales la apreciación de que el Prodesca no está funcionando y aunque las opiniones difieren en cuanto a la identificación de las causas, hay una alta coincidencia entre los operadores al señalar a los PSP como culpables. Lo anterior podría estar ocultando la incomprensión del Subprograma, así como falta de reflexión y espíritu autocrítico. Entre los aciertos y limitaciones que presenta el Prodesca pueden mencionarse los siguientes:

- La implantación del esquema de pago por producto ha resultado un paso importante en la transformación del sistema de asistencia técnica. Este esquema resulta funcional con productores con potencial económico y productivo, pero presenta limitaciones con productores de bajos ingresos.
- Con el enfoque de proyectos se ha impulsado un cambio fundamental, al pasar de un criterio dominante de atención a la demanda dispersa, a la aceptación de los proyectos como instrumento de planeación y direccionamiento de las inversiones. Sin embargo, este enfoque no puede aplicarse de manera generalizada ya que hay inversiones que no lo requieren, por lo que debe acotarse a los casos que lo justifican.
- En la capacitación y acreditación de PSP, el Inca Rural ha desplegado un esfuerzo considerable. Sin embargo este despliegue resulta insuficiente debido a las limitaciones estructurales que persisten en la formación profesional de los técnicos, lo cual trasciende al Prodesca ya que es un problema de formación de recursos humanos.
- En la estructura y funcionamiento de la Red de Servicios Profesionales, no existe un mecanismo para depurar a los PSP que no realizan un trabajo de calidad, ni para

⁶ Las reglas de operación contienen los lineamientos con los cuales se norma la operación de la Alianza y por lo tanto del PDR y del Prodesca.

incorporar a muchos profesionistas calificados y con experiencia que actualmente no están acreditados en la red.

- Hay incertidumbre en las condiciones en las que laboran los PSP, como son retrasos en los pagos, poca valoración de los servicios que prestan y un sistema de estímulos negativos, donde se pagan de igual manera diferentes esfuerzos y servicios. Esto ocasiona la salida de la red de técnicos calificados y propicia la permanencia de los que tienen menor desempeño, generando las condiciones de una selección adversa que desestimula la incorporación de buenos técnicos.
- Actualmente los productores representan la parte menos activa en el mercado de servicios profesionales alentado por Prodesca, lo cual se debe en mucho a la falta de información. El taller de usuarios de Cecader implementado desde 2004 para dar a conocer los derechos y obligaciones de los beneficiarios, es una valiosa innovación que debería extenderse a un mayor número de productores.

A partir de las conclusiones y reflexiones del presente estudio, se emiten una serie de recomendaciones que buscan aportar sugerencias tendientes a mejorar la operación del Prodesca, atender temas críticos y promover acciones concretas como son agilizar el pago a los PSP, mejorar la estructura y el funcionamiento de la red de PSP, fortalecer el enfoque de proyectos, mejorar la operación de Cecader, desarrollar la demanda de servicios profesionales, impulsar un esquema de atención diferenciada del Prodesca, incidir en la formación de recursos humanos, desarrollar las capacidades locales, consolidar entidades locales multidisciplinarias, implementar mejores sistemas de información y fortalecer el proceso de municipalización.

1. INTRODUCCIÓN

El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo busca el desarrollo de capital físico, humano y social, para lo cual opera a través de tres subprogramas. En este sentido el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (Papir) financia inversiones físicas, el Prodesca busca desarrollar las capacidades de la población rural y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor) procura consolidar los procesos de municipalización e impulsa el fomento a la organización económica.

A requerimiento de la Sagarpa y en el marco del proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo, FAO elaboró el presente estudio con el propósito de valorar el papel de Prodesca en la promoción de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural, con el fin de identificar los factores que limitan el desarrollo de este mercado, así como las aportaciones del Subprograma al mismo.

Si bien las aportaciones del Prodesca al desarrollo de capacidades de la población rural han sido relevantes, los retos que afronta son grandes. El proceso para evolucionar desde un cuerpo de extensionistas rurales dependientes del Estado hacia una red privada de prestadores de servicios profesionales implica una gradual adopción, por parte de los actores involucrados, de nuevos protagonismos y prácticas que como en todo cambio significan considerables desafíos. En este sentido, resulta necesario identificar los logros del Prodesca con el fin de consolidarlos y, al mismo tiempo, señalar sus limitantes con el propósito de superarlas.

El Prodesca debería ser considerado como el eje estratégico para articular los otros subprogramas del Programa de Desarrollo Rural (Papir y Profemor), por la trascendencia que implica apoyar el desarrollo humano de la población objetivo de la Alianza para el Campo, fortaleciendo los procesos que incrementan sus capacidades. Sin embargo, en la práctica no se conceptúa debidamente su importancia, lo cual puede deberse por una parte a que los impactos que generan los apoyos de Prodesca no son tangibles en el corto plazo si se comparan con los del Papir y, por otra, a que el reto de desarrollar capacidades en la población rural resulta complejo, pues implica atender factores estructurales que en muchos casos van más allá del ámbito del Programa y cuyos resultados se concretarán en el largo plazo.

En este sentido, para analizar el desempeño del Prodesca es necesario tomar en cuenta el contexto en que se ha impulsado este proceso, señalar sus debilidades y rezagos, pero también ponderar sus aportaciones. Estos elementos de análisis sirven para valorar si el grado de avance corresponde con una maduración razonable en este tipo de procesos, en función de los objetivos que Prodesca persigue.

El presente documento consta de seis capítulos. En el Capítulo 2 se presentan los antecedentes del estudio. En el Capítulo 3 se hace una revisión de algunas experiencias relevantes de sistemas de asistencia técnica para el medio rural en América Latina. En el Capítulo 4 se describe el surgimiento, orientación y operación del Prodesca. Los resultados del estudio se presentan a manera de síntesis en el Capítulo 5. Por último, en el Capítulo 6 se sugiere una serie de recomendaciones orientadas a mejorar la operación del Subprograma.

2. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Ante el reto que significa impulsar un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural, la Sagarpa ha expresado interés por analizar los componentes implícitos en dicho proceso, para fortalecer los aciertos y atender las causas que limitan su potencial. En este contexto surge el presente estudio.

2.1 El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo

El enfoque del Programa de Desarrollo Rural tiene una visión integral, pues busca articular inversiones físicas con desarrollo de capacidades y fomento a la organización. Para esto se ha implementado la operación de tres Subprogramas:

- **Papir**⁷. Este Subprograma apoya proyectos de inversión rural. Sus objetivos son fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar (UPR), promover el manejo sustentable de los recursos naturales, incorporar procesos para agregar valor a los productos y generar servicios. Para ello impulsa el desarrollo de proyectos para la producción primaria, la transformación, la comercialización y actividades no agropecuarias.
- **Prodesca**. El desarrollo de capacidades es una estrategia fundamental del Programa de Desarrollo Rural. En este marco este Subprograma busca la consolidación de un sistema privado de asistencia técnica a la población rural. Sus estrategias son el impulso al desarrollo de un mercado de servicios profesionales, el pago por servicio y el estímulo a inversiones a través de proyectos. El Prodesca considera el pago a prestadores de servicios profesionales (PSP) por seis servicios diferentes: i) diseño de proyectos; ii) puesta en marcha de proyectos; iii) asesoría técnica y consultoría profesional; iv) capacitación para empresas rurales; v) promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y vi) programas especiales de desarrollo de capacidades.
- **Profemor**⁸. Este Subprograma tiene dos componentes principales; fortalecimiento institucional, que busca consolidar los procesos de municipalización, y consolidación de organizaciones económicas, que se propone impulsar los procesos de participación y autogestión de empresas y organizaciones rurales.

Los planteamientos de la actual administración que se reflejan en el PDR han demostrado ser adecuados, resultando en importantes avances en el diseño y operación del Programa. Estas aportaciones pueden reseñarse de la siguiente manera:

- La compactación de programas en torno a los tres ejes definidos en la política sectorial (inversión, capacidades y organización) favorece una intervención integral, gracias a lo cual existe un Programa de Desarrollo Rural con tres líneas estratégicas, en lugar de los nueve programas que existían en 2001.
- La lógica de los proyectos contribuye a disminuir la dispersión de la demanda y a lograr mejores inversiones.

⁷ Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural.

⁸ Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.

- El impulso al desarrollo de un mercado de servicios profesionales busca mejorar la calidad de estos servicios.
- El avance en la municipalización ha tenido efectos positivos en descentralización, transparencia, agilidad y focalización de las inversiones.
- El apoyo a la consolidación organizativa apoya el fortalecimiento de la capacidad de gestión en las organizaciones.

Sin embargo, a pesar de la integralidad en el diseño del Programa, en la operación predomina la desvinculación entre los tres subprogramas y la dispersión de los recursos. Esto es debido, en parte, a que en los estados hay una incomprensión de la integralidad del Programa y del concepto de desarrollo rural sustentable, pero también a una dinámica en la que los operadores de cada Subprograma están más preocupados por el cumplimiento de metas y por los plazos administrativos, que en la planeación para cimentar las bases del desarrollo rural. De esta manera persisten las inercias operativas que frenan el avance de los cambios propuestos.

2.2 Planteamiento del problema

El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca) tiene como objetivo general: *“desarrollar las capacidades de la población rural elegible, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de PSP, impulsando la oferta de servicios profesionales adecuados”*⁹. Así mismo, dentro de la población rural elegible a la cual debe dirigirse el Prodesca, se debe privilegiar la atención a la población de menores ingresos, según lo establecido en las reglas de operación. En este marco, los problemas a los que se enfrenta el Prodesca son en esencia los siguientes:

- El Prodesca está diseñado para impulsar un mercado de servicios profesionales donde los técnicos reciben un pago por servicio. Los resultados de este estudio muestran que el esquema actual funciona con los estratos medios de productores, pero no satisface las necesidades de los más grandes que demandan servicios más especializados, mientras que los de bajos ingresos requieren de un proceso de acompañamiento y capacitación continua.
- En el diseño del Subprograma se enfatizan acciones de fortalecimiento de la oferta de servicios profesionales, sin embargo se pone menos énfasis en el impulso a la demanda de los mismos, siendo que el desarrollo del mercado de servicios profesionales pasa por vigorizar tanto la oferta como la demanda. Por otra parte, el fomento a este mercado trasciende al Prodesca, ya que intervienen numerosos factores que están fuera de su alcance y que requieren de un periodo de maduración a largo plazo.
- La preparación profesional y nivel técnico de muchos PSP presenta carencias, debido fundamentalmente a un problema estructural en la formación de recursos humanos, que limita la posibilidad de preparar profesionistas calificados para enfrentar los nuevos retos que impone el desarrollo rural sustentable.
- Persisten inercias institucionales que afectan la operación de este Subprograma. En algunos estados se toman decisiones discrecionales y erráticas que limitan el

⁹ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, Artículo 79.

desarrollo del mercado de servicios profesionales, los operadores siguen considerando que los técnicos están a su servicio y no se ha entendido el carácter independiente que deben tener los PSP.

2.3 Objetivo general del estudio

El objetivo de este estudio es hacer una revisión crítica del proceso orientado a promover un mercado de servicios profesionales impulsado por el Programa de Desarrollo Rural de Alianza, a través del Prodesca, que permita identificar las fortalezas y limitantes de esta estrategia, así como retroalimentar a la Sagarpa con recomendaciones para acelerar y consolidar los logros.

2.4 Metodología utilizada

Para valorar el papel de Prodesca en el desarrollo del mercado de servicios profesionales en el medio rural, se analizaron los procesos de formación de oferta y demanda de servicios técnicos, aportando elementos de reflexión que ayuden a mejorar esta estrategia fundamental para el desarrollo rural nacional.

En el presente trabajo se dio atención especial a la recopilación de testimonios, opiniones y sugerencias de funcionarios de nivel central y operativos, prestadores de servicios profesionales (PSP), personal de Cecader¹⁰, productores y otros actores. También se han revisado diversos estudios realizados por expertos nacionales e internacionales, que abordan la problemática asociada a los servicios profesionales en el medio rural. Entre estos trabajos se encuentran la serie de Cuadernos del Programa de Formación Fodepal¹¹, otros documentos y publicaciones de la FAO, análisis realizados por el Banco Mundial¹², estudios de expertos de distintas instituciones como el RIMISP¹³, la UAAAN¹⁴ y la UACH¹⁵; además de los documentos generados por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la Sagarpa. De igual manera, distintas instituciones de investigación, de educación superior e institutos de capacitación rural han realizado varios foros, simposios y sesiones para abordar este tema, cuyas experiencias y reflexiones han sido revisadas¹⁶.

Aunado a lo anterior, se tienen como referencia las evaluaciones externas de los programas de Alianza para el Campo que desde 1999 y hasta la fecha realiza la FAO por

¹⁰ Centro de Calidad para el Desarrollo Rural.

¹¹ El Proyecto Regional para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (Fodepal), es una iniciativa de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

¹² El Banco Mundial cuenta con un equipo técnico que desarrolla Sistemas de Conocimiento y de Información Agrícola (AKIS), centrandose sus análisis en la extensión agrícola, la educación y la investigación para el desarrollo rural sustentable.

¹³ RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización sin fines de lucro que apoya el aprendizaje organizacional y la innovación para promover la inclusión, la equidad, el bienestar y el desarrollo democrático en las sociedades rurales latinoamericanas.

¹⁴ Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

¹⁵ Universidad Autónoma Chapingo.

¹⁶ Las referencias de la bibliografía consultada para esta revisión se encuentran en un anexo al final del documento.

acuerdo con la Sagarpa, particularmente las evaluaciones del Programa de Desarrollo Rural (PDR)¹⁷.

Por otra parte se realizó trabajo de campo en los estados de Campeche, Coahuila y Sonora, que por su desempeño y presencia de Cecader facilitan rescatar experiencias de utilidad a nivel nacional. Así mismo se participó en reuniones regionales de Cecader, y se aplicaron entrevistas a los principales funcionarios directivos y operativos del PDR, en las que se recogieron experiencias y percepciones acerca de los avances y problemas existentes.

De manera complementaria a este esfuerzo, se realizó también una búsqueda documental sobre el tema, privilegiando las referencias que reportan experiencias desarrolladas en otros países de América Latina, en circunstancias similares a las del entorno nacional.

A lo largo del trabajo se mantuvo una permanente interacción y retroalimentación con el personal de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, Cecader y otros actores, con la finalidad de compartir los principales hallazgos y recoger las percepciones en la discusión con los funcionarios y operadores.

Finalmente se sistematizaron los resultados generados en las distintas actividades, se integró y analizó la información identificando las áreas críticas y proponiendo recomendaciones tendientes a mejorar la forma en que el Prodesca está operando.

¹⁷ Los informes de las evaluaciones externas de la Alianza para el Campo están disponibles en la dirección electrónica: www.evalalianza.org.mx

3. MARCO INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL MEDIO RURAL

3.1 Temas relevantes en la experiencia latinoamericana

El acervo de experiencias que han sido documentadas sobre los mercados de asistencia técnica rural es valioso. La tarea de conocer aquellas que resultan útiles para aprender lecciones que puedan ser consideradas en México, necesariamente tiene que focalizarse en temas específicos. En este sentido, a continuación se presenta un resumen de las experiencias latinoamericanas relativas a la privatización de los sistemas de asistencia técnica, focalización de recursos, descentralización operativa, ampliación de los servicios y participación de los productores.

Privatización

- El modelo Chileno fue el precursor de la privatización de los servicios de extensión en América Latina; estableció esta política a finales de los años 70. Este programa resultó positivo para la adopción de nuevas tecnologías, se mejoraron los niveles de organización de los productores y se logró una mayor competitividad en el sector. Sin embargo, la demanda efectiva de servicios profesionales aún no es suficiente, a pesar de estar impulsándola desde hace más de 20 años.
- En Uruguay, el financiamiento de los servicios de asistencia técnica se sustenta en la idea de inducir el aporte económico de los usuarios en términos progresivos para incorporarlo en los costos de producción. La población que recibe estos servicios ha sido renuente para asumir los costos de la asistencia técnica, pues consideran como un derecho adquirido recibirlos de manera gratuita.
- En Ecuador el antiguo sistema de extensionismo fue privatizado, reservándose el sector público las funciones de decisión política, normatividad y cofinanciamiento de servicios focalizados y dirigidos a una demanda específica. El resultado es que se tiene poco desarrollo de los servicios ofertados, guardando un enfoque productivista poco adecuado a una visión integral del desarrollo rural.
- En Brasil el modelo ha implicado la contratación de particulares con recursos públicos para prestar servicios profesionales, generando un abanico de atención donde se brinda asistencia técnica y capacitación directamente a las comunidades rurales, a través de organizaciones económicas de productores y una red nacional de ONGs¹⁸ y movimientos sociales. El resultado muestra que las acciones realizadas por la sociedad civil pueden adecuarse mejor a situaciones que demandan la creación de capital social y humano, pues son más proclives a fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales. Por otro lado, las experiencias con empresas privadas muestran más aptitudes para resolver cuestiones técnicas.

¹⁸ Organizaciones no gubernamentales.

Focalización de los recursos públicos

- En Chile, ante la heterogeneidad de los beneficiarios, existe una política para proveer servicios específicos a los diferentes tipos de productores y los distintos sistemas de producción. Se diseñó un sistema de extensión que balancea las inversiones públicas, dando apoyos puntuales a los productores con potencial económico y otorgando asistencia más permanente a los productores más pobres.
- De igual manera, en el modelo implementado en Nicaragua se toma en cuenta la heterogeneidad que existe entre los productores, estableciendo así modalidades de extensión cuyo empleo depende de las características diferenciadas de los diversos grupos de productores.
- Por el contrario, en Uruguay el programa atiende a productores que se encuentran bien articulados al mercado. Además, el requisito que impone el pago por parte de los productores limita la posibilidad de atender a la población de menores ingresos.
- Lo mismo ocurre en el modelo ecuatoriano, pues la atención del sistema de servicios se orienta a zonas y productores con buen potencial productivo y bien articulados al mercado, lo cual dificulta la atención a la agricultura familiar con menor grado de capitalización.

Descentralización operativa

- Para ejemplificar los modelos de descentralización operativa pueden mencionarse los aplicados en Colombia, Venezuela y Brasil, esquemas que reconocieron la funcionalidad de los sistemas de extensionismo descentralizados a los gobiernos estatales o municipales. Los principales beneficios de esta fórmula tienen que ver con acercar a las comunidades rurales un mayor número de prestadores de servicios profesionales; también este modelo ha ampliado la base de financiamiento de los servicios técnicos generando mejores condiciones para su sustentabilidad política.

Ampliación de los servicios

- En el caso chileno se diversificó la oferta de servicios para la producción rural, incluyendo servicios comerciales, financieros, asesorías legales y de manejo post-cosecha para dar valor agregado a la producción.
- En contraste se tiene que en Brasil prevalece un enfoque excesivamente agropecuario que no permite apreciar la importancia de otras actividades rurales como el turismo rural, la artesanía y otras. De igual manera, en Nicaragua los servicios de extensión se limitan exclusivamente a la atención de aspectos agronómicos. En Ecuador el enfoque es también productivista y resulta poco adecuado para atender otras necesidades del desarrollo rural.

Participación de los productores

- En el modelo chileno el sistema ha impulsado un cambio en la demanda de los servicios técnicos, de productores individuales a grupos organizados. La responsabilidad para determinar los objetivos y prioridades de la asistencia técnica se ha traspasado del gobierno hacia los productores.

- De manera similar, en Brasil la participación de los productores se da en sus comunidades o a través de sus organizaciones económicas de base. De esta manera los productores inciden en la definición de los objetivos, prioridades y estrategias de los servicios técnicos.
- Un caso distinto es el de Argentina, donde por iniciativa de los productores se organizaron sistemas de extensión en función de sus propios intereses, lo cual es posible cuando se logran niveles de capitalización, formación y organización empresarial suficientemente sólidos para llevar a cabo este tipo de proyectos.
- El caso contrario ocurre en Nicaragua, donde persisten las deficiencias en los métodos de planeación, pues no consideran metodologías de trabajo en las que participen los productores.

3.2 Discusión de principios y lecciones aprendidas

El fenómeno de lo que se dio por llamar privatización de los servicios de extensión, se traduce en esquemas donde los servicios técnicos que se brindan a la población rural se llevan a cabo con una coparticipación público-privada en el financiamiento. El resultado práctico en la aplicación de este principio limita la posibilidad de atender a las comunidades rurales más pobres, pues el pago de los servicios compite con necesidades tan básicas como la alimentación y salud. Además, el carácter privado de los prestadores de servicios técnicos no siempre asegura que estos puedan responder con eficacia a las demandas de todos los productores, ni que se otorguen servicios con mayor calidad.

Un aspecto fundamental que no puede ser delegado en las funciones del Estado es la atención a la pobreza y la procuración de los bienes públicos (conservación de recursos naturales, por ejemplo). En este sentido, la operación de esquemas que contemplen la focalización de recursos públicos e inversiones, asegurando la atención a estos temas, es una obligación que debe contemplarse en los sistemas de asistencia técnica.

Respecto a la descentralización operativa, esta práctica en términos generales resulta ser positiva, pues acerca a las comunidades rurales los servicios profesionales y amplía la base del financiamiento. Sin embargo, considerando que las capacidades locales no son homogéneas, los resultados que se logran con la descentralización tampoco son uniformes.

En el caso de la ampliación de servicios más allá de la producción primaria, debe tomarse en cuenta que el desarrollo rural trasciende la producción agropecuaria. Además, los actuales paradigmas del desarrollo rural sustentable basan parte importante de sus estrategias en el desarrollo de capacidades de los sujetos sociales implicados en dicho proceso. Es decir, fundamentan sus propuestas en el incremento del capital humano y social y no sólo del capital físico, lo cual requiere que los servicios profesionales sean lo suficientemente diversos y calificados para atender estas necesidades, y que los métodos de planeación sean participativos e incluyan las prioridades de la población rural.

Los temas mencionados son vigentes para el caso mexicano y tenerlos en cuenta resulta prioritario para atender los problemas que enfrenta el Prodesca para impulsar el desarrollo de un mercado de servicios profesionales para el medio rural.

4. SURGIMIENTO, ORIENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PRODESCA

4.1 Evolución de los servicios de asistencia técnica en México

Los sistemas de extensionismo rural en México se remontan al periodo que siguió a la consolidación de la Revolución Mexicana, donde se llevó a cabo un proyecto asistencial y de reparto de tierras para atender masivamente a la población rural, que en aquellos años era la mayoría de la población nacional. Para ello se recurrió a comisionar docentes para que se trasladaran a las comunidades rurales y atendieran las necesidades de sus pobladores, realizando todo tipo de funciones. Los objetivos eran preparar maestros para las comunidades rurales y centros de población indígena, propiciar el mejoramiento profesional de los maestros en servicio e "incorporar al progreso general del país los núcleos de población rural de las zonas donde se establecieran las escuelas rurales"¹⁹.

Los servicios de apoyo a los productores del sector rural se brindaron en la lógica de difundir los elementos tecnológicos básicos para incidir en una mayor productividad y, bajo este enfoque, se mantuvieron hasta la década de los años 60, cuando se constituyeron instituciones y centros de investigación agropecuaria a nivel nacional. En este sentido, el esquema de extensionismo rural surge bajo el supuesto de "extender" prácticas de producción más eficientes a campesinos que necesitan mejorar sus sistemas de producción y que demandan básicamente lo que se les ofrece: tecnología. El enfoque se centraba en cambiar patrones de producción y productividad para mejorar las condiciones de vida de los productores, sin embargo se operaba de manera pragmática al utilizar tecnología, muchas veces foránea, como elemento esencial para impulsar el desarrollo. Los técnicos eran trabajadores al servicio del Estado que brindaban atención a las unidades de producción rural de forma individualizada; su pago era fijo por nómina. La participación de los productores era pasiva, sólo tenían la opción de aceptar o rechazar la oferta institucional.

Si bien este esquema permitió al Estado mexicano mejorar el nivel de vida de parte de la población rural en un periodo crítico del desarrollo nacional, atendiendo masivamente las más elementales necesidades, las principales limitaciones eran que la asistencia técnica priorizaba aspectos técnicos de la producción primaria y se prestaba poca atención a los procesos comerciales u organizativos y al desarrollo de capacidades. Además, el esquema se utilizaba para que el cuerpo de técnicos apoyara líneas políticas de los grupos en el poder.

Así, los cambios más significativos en el sistema de asistencia técnica rural en México se han dado en las últimas dos décadas. En efecto, desde mediados de los 80s, como parte del proceso de reducción de las instituciones, se llevó a cabo el desmantelamiento del cuerpo de extensionistas que trabajaban como técnicos de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Sin embargo en 1996 volvieron a operar, bajo el marco de la Alianza para el Campo, programas de extensionismo como el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT).

Estos programas, a través de principios de educación no formal y apoyados en un proceso de comunicación concientizadora, pretendían contribuir a que la población rural mejorara sus niveles de vida. Para ello enfocaron sus esfuerzos hacia la transferencia de

¹⁹ Secretaría de Educación Pública (SEP), 1984.

tecnología y al desarrollo comunitario, buscando que en el mediano plazo los productores tuvieran la capacidad de apropiarse del servicio técnico.

El PEAT se concentraba en la atención a productores de granos básicos, destacando los cultivos de maíz y frijol. El PCE atendía principalmente a grupos de productores, mujeres y jóvenes, independiente del giro productivo que tuvieran. La carga de trabajo de los técnicos era asignada por número de productores y hectáreas en el caso del PEAT y con el PCE la carga de trabajo se definía por comunidades rurales atendidas. La capacitación se centraba en aspectos técnico-productivos y en la elaboración de diagnósticos; el pago era fijo por mes.

Bajo este esquema se comenzó a reconocer a los productores como sujetos centrales del desarrollo y aunque se buscaba centrar la participación de los productores en la identificación de oportunidades, lo cierto es que esta participación fue más bien pasiva, limitándose a recibir los servicios. Se pretendía que la remuneración del trabajo de estos técnicos, o al menos la de los mejores de ellos, fuera asimilada por los propios productores, pasando así de funcionar como extensionistas a ser prestadores independientes de servicios profesionales.

A partir de 2001 se impulsó la transición del cuerpo de técnicos para que estos prestaran servicios profesionales de calidad a través del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (Pespro). Su enfoque era invertir en capital humano para mejorar las capacidades de los productores rurales y de los servicios profesionales ofrecidos en materia de capacitación y extensión para el desarrollo tecnológico.

Pespro se concibió como un instrumento de apoyo a la oferta y demanda de servicios profesionales de calidad, con una visión integral e incidiendo en la generación de valor agregado para los productores. Con este programa se atendía a organizaciones económicas de base y a grupos de productores, mujeres, jóvenes y jornaleros, con los cuales se identificaban proyectos de desarrollo en áreas marginadas o de buen potencial productivo. Los técnicos, para su contratación, fueron convocados públicamente a participar en el programa en un esquema de evaluación de sus capacidades. El pago era mensual y por cuenta y orden de los productores, pero los técnicos seguían realizando labores de gestoría y actividades administrativas encargadas por los operadores del Pespro.

En este esquema la atención se centró más en organizaciones económicas que en comunidades y la participación de los productores se dio en la medida en que dichas organizaciones fuesen representativas y legítimas. El concepto de calidad en la prestación de servicios técnicos se volvió un asunto prioritario y el esquema comenzó a operar descentralizadamente. Sin embargo, en ocasiones se desvirtuaba la orientación del Programa, prestándose a favoritismos en el ingreso y permanencia de los técnicos.

En 2002 inicia el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca), que actualmente es un Subprograma del PDR. Su propósito es establecer una red privada de prestadores de servicios profesionales que brinden sus servicios en un mercado abierto. El Prodesca busca que la atención hacia la población rural se dé a través de proyectos productivos integrales orientados a cadenas productivas, regiones y grupos prioritarios, con lo cual se consideran las economías de escala, se favorece el establecimiento de alianzas estratégicas y el impulso a la innovación, bajo una visión integral de toda la cadena productiva. El Prodesca pretende establecer un sistema privado de asistencia técnica a la población rural elegible e impulsar el desarrollo de un

mercado de servicios profesionales de calidad en el medio rural. Para ello, con recursos públicos se pagan los servicios que prestan profesionistas independientes a los productores.

Los técnicos ahora son reconocidos como “prestadores de servicios profesionales” (PSP) dejando de ser asalariados, lo que les brinda mayor independencia para realizar su trabajo y, al menos en teoría, mayor posibilidad de mejorar ingresos en función de su desempeño. El pago es por servicio y por producto, en lugar del tradicional pago mensual por nómina.

El Prodesca reconoce que la población rural tiene capacidades propias (conocimientos, habilidades, experiencia, etc.) y busca impulsarlas y desarrollarlas, para lo cual busca que los productores participen plenamente, desde la elección del técnico hasta la evaluación del trabajo realizado por éste. Sin embargo, en la práctica persiste una insuficiente participación de productores y por tanto escaso poder de decisión en cuanto a la orientación de los servicios. La idea que prevalece tanto en los productores como en algunos PSP, es que los técnicos siempre han pertenecido a alguna institución de gobierno y por lo tanto las decisiones sobre la orientación de su trabajo se toman de manera vertical, limitando la participación del productor a aceptar o no la intervención del PSP.

4.2 Condiciones del entorno en el que actúa el Prodesca

En el campo mexicano prevalece una enorme brecha tecnológica entre una agricultura empresarial altamente tecnificada y capitalizada, y otra agricultura de tipo familiar, con patrones de productividad muy bajos y con dificultades para insertarse exitosamente en el mercado. Por esta razón resulta significativo reconocer la heterogeneidad de la población rural en cuanto al nivel tecnológico y socio-económico.

Esta situación se ha agravado a partir de los nuevos paradigmas de la globalización, que en el marco de una economía abierta plantean nuevos retos a los productores que les exigen incrementar productividad y competitividad. En este sentido, un reto fundamental es desarrollar servicios profesionales de calidad para atender a la población rural de menores ingresos, para lo cual debe considerarse que las necesidades de esta población tienen características distintas a las de productores con mayor potencial económico, y por lo tanto, demanda una atención diferenciada, más permanente y orientada a impulsar acciones efectivas que sean capaces de mejorar el ingreso de sus familias.

En este contexto es conveniente avanzar en la integración de los productores en cadenas agroalimentarias para competir en mejores condiciones, por lo que servicios de asistencia técnica que sólo atienden la producción primaria son insuficientes para responder a los nuevos desafíos del desarrollo rural. De igual manera, cada vez crece la participación de actividades no agropecuarias en la economía rural, de modo que se requiere ampliar la oferta de servicios profesionales calificados para atender los requerimientos de esas actividades, además de otros referidos al ámbito comercial, financiero, legal y de transformación que den valor agregado a la producción.

Esta nueva visión del desarrollo rural, apunta a que los productores y las comunidades campesinas dejen de ser objetos y se conviertan en los sujetos de su propio desarrollo, a los cuales les sea reconocido su papel protagónico como agentes del cambio. En consecuencia con lo anterior, los servicios profesionales tienen que desarrollarse en un

entorno adecuado para la innovación, generando una nueva cultura entre los prestadores de dichos servicios. Se tiene que impulsar la participación de los usuarios, con el fin de que se apropien de los programas públicos, no sólo con la idea de incrementar la participación formal, sino aumentando la incidencia de los productores en la definición y orientación de dichos programas. Entre más dinámica sea la intervención de los usuarios en la selección, contratación y supervisión de los servicios, se irán generando mejores condiciones para impulsar el desarrollo del mercado de servicios profesionales.

4.3 Diseño del Prodesca

El diseño de Prodesca tiene la virtud de ser muy versátil, pues está planteado para que los operadores en los estados puedan utilizarlo como un instrumento de gestión con potencial para cubrir las necesidades de servicios profesionales prioritarios para el desarrollo local. Para ello en su orientación se establecieron las siguientes estrategias:

- Promover un mercado de servicios profesionales (MSP) para el desarrollo rural, que implica fortalecer oferta y demanda.
- Implementar el pago por servicio en reemplazo del pago por nómina, en búsqueda de mayor eficiencia en la prestación de servicios.
- Utilizar los proyectos como instrumentos para direccionar las inversiones y mejorar la asignación de recursos.

El desarrollo de un MSP es un proceso de largo plazo que rebasa los alcances del Prodesca y, si bien son indiscutibles las aportaciones de este Subprograma, es necesario atender aspectos críticos que se presentan en la operación.

Por otro lado, el pago por servicio implementado por Prodesca en lugar del tradicional pago mensual por nómina, es un cambio fundamental para romper la inercia asistencialista y de dependencia hacia la Sagarpa dominante entre la mayoría de los PSP. No obstante, esta estrategia debe considerar las diferencias tecnológicas y socio-económicas que existen entre los productores.

Igualmente la Sagarpa ha tenido el acierto de definir como prioridad para la asignación de recursos la estrategia de formulación de proyectos, para mejorar el direccionamiento de los mismos en lugar de la atención a la demanda. En este sentido Prodesca ha contribuido de manera fundamental a generalizar el enfoque de proyectos como herramienta de planeación y gestión de recursos. Sin embargo debe considerarse que este enfoque no puede aplicarse de manera generalizada para todo tipo de solicitudes y debe acotarse a los casos que lo ameritan.

A pesar que estas estrategias son acertadas, en el diseño del Prodesca se identifican tres temas que no están lo suficientemente desarrollados y que pueden explicar, en parte, las dificultades que enfrenta el Subprograma para ser asimilado y aprovechado por los operadores en los estados:

Perspectiva de largo plazo

- El cambio impulsado por Prodesca ha sido trascendente y significa una transformación radical en la cultura de asistencia técnica en el medio rural. Es un proceso de largo plazo, por lo cual es necesario precisar metas medibles alcanzables en el corto y mediano plazos, para evitar que se descalifique al

Subprograma pretextando que no está dando los resultados esperados. Por ello es necesario considerar estrategias para vencer las resistencias de quienes se oponen a esta transformación.

Impulso a la demanda

- La orientación del Prodesca ha puesto mayor énfasis en el impulso de la oferta de servicios profesionales, realizando un gran esfuerzo para capacitar, acreditar y supervisar a los PSP. Sin embargo, en su diseño este Subprograma pareciera dar por sentado que la demanda de servicios profesionales se desarrollaría con sólo impulsar la oferta. Aunque se entiende que el desarrollo del MSP rebasa el ámbito del Subprograma, el poner mayor atención en la oferta de servicios ha significado en la práctica un menor avance en el desarrollo de la demanda. En otras palabras, si se quiere incentivar un mercado de servicios profesionales, además de impulsar la oferta se tienen que prever acciones que impulsen la demanda. Un mecanismo innovador en este sentido, es el taller de usuarios que comenzó a aplicarse con éxito en 2004, y que consiste en dar a conocer a los usuarios sus derechos y obligaciones. Para superar este tema, es pertinente incluir en las reglas de operación mecanismos orientados a impulsar la demanda.

Atención diferenciada

- Conviene revisar el diseño del Prodesca con la intención de poder brindar una atención diferenciada en la prestación de servicios profesionales, reconociendo las diferencias que existen entre los productores. El esquema funciona en el caso de los productores capitalizados y los de ingresos medios, pero se requiere elevar el nivel de los PSP para atender la demanda con servicios especializados y de mayor calidad. En el caso de los productores de bajos ingresos, la prestación de servicios debería dar prioridad al acompañamiento técnico continuo y a la capacitación. Igual que en el caso anterior, resulta pertinente definir criterios de atención diferenciada en las reglas de operación.

La percepción que prevalece entre los operadores en los estados es que el esquema del Prodesca no está funcionando, debido a que no se consiguen los resultados esperados. Lo anterior puede explicarse en parte por los temas referidos sobre la perspectiva estratégica, el impulso a la demanda y la necesidad de brindar atención diferenciada. Pero también hay que señalar que algunos funcionarios resienten el cambio que significó perder un cuerpo de técnicos a su servicio y justifican en los estados su incapacidad para aprovechar las posibilidades que Prodesca ofrece, echándole la culpa al actual esquema.

También debe considerarse que la magnitud del cambio, al pasar de un sistema de extensionismo tradicional a una red privada de prestadores de servicios profesionales, resultó muy grande y el periodo para que los actores se adapten al nuevo esquema aún no concluye.

Lo cierto es que la versatilidad que ofrece el diseño no se ha reflejado en la operación, pues prevalece la utilización del Prodesca para colocar inversiones físicas, sobre todo del Papir. Así, el Prodesca en la práctica, se convierte en un limitado mecanismo que viabiliza el ejercicio de recursos del Papir, cuando su finalidad es impulsar procesos de desarrollo en los que confluyan inversiones físicas y el desarrollo de capacidades en una perspectiva sostenible y de largo plazo.

Los problemas identificados en las visitas a campo tienen que ver en parte con la falta de capacitación a funcionarios y operadores para la aplicación del actual esquema, pero también con dificultades de comunicación, pues no se captan claramente las ideas y nociones que se quieren transmitir desde el nivel central. No obstante, hay ejemplos que permiten mostrar la factibilidad de hacer uso del Prodesca para atender de manera particular y diferenciada las prioridades locales en los estados o en distintos sectores y a través de estrategias diferentes. El reto radica en identificar cuáles son las causas por las que no es asimilado el enfoque, si se debe a la relativa complejidad de sus conceptos o a la resistencia para incorporarlos en la operación. En este sentido es necesario abrir la reflexión con miras a mejorar el diseño, pero sobre todo la operación.

El desarrollo de capacidades es un asunto estructural de largo plazo y para empezar a registrar sus impactos de manera más tangible es necesario que maduren los procesos que ya han iniciado. Esto debe quedar plasmado de manera puntual como parte del diseño del Prodesca, de modo que puedan evitarse situaciones de descalificación de los avances que se tienen y se propague injustamente una idea según la cual este tema quede estigmatizado como una experiencia sin éxito.

4.4 Operación del Prodesca

4.4.1 Arreglo institucional

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la promoción y operación del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza es responsabilidad de las comisiones estatales de desarrollo rural (CDR), las cuales funcionan como órganos técnicos auxiliares de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable (CEDRS) y están constituidas por representantes del gobierno estatal y de la Sagarpa en cada estado. Entre sus funciones está analizar y dictaminar las solicitudes de apoyos, en función del marco normativo del Programa, de las prioridades establecidas por el CEDRS y de la disponibilidad presupuestal; así mismo autorizan los pagos respectivos.

En cada estado también se ha constituido una Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), que tiene bajo su responsabilidad los aspectos técnicos y administrativos de la planeación y operación del PDR. En la mayoría de los casos las UTOE se encuentran operadas por el gobierno estatal, siendo estas instancias las que establecen los criterios en la evaluación de solicitudes y elaboran la propuesta de asignación de recursos que será oficializada por la CDR.

Aunque se tienen mecanismos para el flujo de información del Programa desde el nivel central hacia las delegaciones, gobiernos de los estados, DDR y Cader²⁰, hasta llegar a PSP y beneficiarios, la información muchas veces no se transmite con precisión, lo que provoca que cada actor entienda al Prodesca de manera diferente. Se da un fenómeno de “teléfono descompuesto”, donde al pasar la información por cada instancia se va alterando el contenido de los mensajes, lo que se traduce en distintos niveles de conocimiento y comprensión que afectan directamente la toma de decisiones, las formas de operación y el desempeño del Subprograma y de los PSP.

²⁰ Los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Cader), son las instancias operativas del gobierno federal en el nivel local, aunque en algunos estados están en proceso de transferencia a los gobiernos estatales.

El arreglo institucional específico de cada estado, impone y determina las características y formas en que se desempeña el Subprograma en cada caso. Entre estas circunstancias destacan:

- Relación entre Delegación de Sagarpa y Secretaría de Desarrollo Rural (gobierno del estado): complementariedad o conflictos entre la normatividad y la operación.
- Complementariedad entre UTOE y Comisión de Desarrollo Rural (CDR), y entre UTOE y Cecader: no siempre están claras las competencias y alcances de cada instancia.
- DDR y Cader: su desempeño está afectado por un proceso de federalización inconclusa.
- Proceso de municipalización: distintos grados de avance y emergencia de nuevos actores.
- Permanencia o recambio de funcionarios federales y estatales.
- Perfil profesional de los PSP (formación, herramientas, habilidades, experiencia).
- Ciclos electorales estatales.

En este escenario el Prodesca se interpreta de manera heterogénea en los estados, lo que genera en la práctica una variedad en las formas de operación. Esto tiene que ver, en parte, con los problemas en el flujo de información, pero también con los acuerdos expresados en los anexos técnicos²¹, la situación política particular en cada estado y la relación entre la delegación de Sagarpa y el gobierno estatal, ya que en la mayoría de las entidades pesan más las relaciones entre las personas que ocupan los cargos, que la relación institucional.

4.4.2 Operación estatal

Es común que entre los operadores estatales exista desconocimiento de las reglas de operación, improvisación en la toma de decisiones y disparidad de criterios al momento de aplicar la norma, lo que genera discrepancias entre diversos actores. En los estados se toman numerosas medidas destinadas a regular la operación del Subprograma, muchas de las cuales son discrecionales y erráticas. Esta sobre-regulación refleja que los operadores están más preocupados en cómo repartir el recurso, que en planear y cimentar las bases para un desarrollo rural sustentable.

En este escenario es común la toma de decisiones discrecionales como las que a continuación se indican:

- Se prioriza una máxima cobertura del Programa, buscando atender a la mayor cantidad de beneficiarios posible, en detrimento de la calidad de los servicios.
- En la lógica de tener un control en la aprobación de solicitudes, los operadores imponen restricciones al número de apoyos y montos aprobados por beneficiario.
- Se limita la cantidad de servicios permitidos a los PSP, sin considerar su capacidad profesional.

²¹ Los anexos técnicos son firmados por el gobierno estatal y el gobierno federal. En ellos se acuerdan las condiciones de operación para cada Programa de Alianza en el estado, así como los montos de financiamiento comprometidos por cada parte.

- Hay frecuentes cambios en el monto pagado por diseño de proyecto.
- En algunos estados se ha tomado la decisión de no pagar diseño de proyectos y pagar sólo puestas en marcha, o pagar el diseño sólo a partir de cierto monto.

Estas y otras medidas reactivas se deben a que se ha abusado del enfoque de proyectos, al exceso de regulación que rige en los estados, así como a la forma oportunista en que muchos PSP han asumido el pago por la formulación de proyectos, lo cual limita los impactos del Prodesca.

En términos generales la lógica que ha seguido la operación ha ocasionado que los PSP jueguen un papel más de gestores de recursos de inversión, principalmente del Papir, que como impulsores del desarrollo rural, lo cual inhibe el desarrollo de un mercado de servicios profesionales.

Las condiciones de pago de los servicios de los PSP son muy desventajosas e inciertas, lo que incide en su estabilidad y permanencia en la red de prestadores de servicios profesionales, menoscaba la calidad de los servicios, la dedicación y compromiso de los técnicos. Sobresalen el atraso en el pago de servicios, los constantes cambios en las reglas del juego, una tendencia a desvalorizar los servicios prestados, inseguridad en el pago de servicios ya hechos y un sistema de estímulos negativos donde se otorgan pagos iguales a diferentes esfuerzos y calidad de trabajo.

El pago extemporáneo de los servicios de PSP es el problema más grave a nivel nacional e incide directamente en la calidad y resultados del PDR. Entre los factores que explican las razones de estos retrasos se mencionan las siguientes:

- Inercias y burocracia: exceso de instancias, firmas y requisitos.
- Mantenimiento de dinero en las cuentas de los FOFAE para generar intereses bancarios, lo que conduce a un atraso sistemático de los pagos.
- Desinterés y poca valoración de los operadores hacia la labor de los PSP.
- Cambios en la selección de PSP.
- Entrega incompleta de documentos por parte de los PSP.
- Atrasos en cierre de ejercicios, firma de anexos técnicos y radicación de recursos.

Esta incertidumbre en las condiciones laborales incide en la salida de técnicos calificados de la red, propiciando además la permanencia de PSP menos preparados para abrirse camino con otras opciones de trabajo. También generan el rechazo de profesionistas externos a incorporarse al Prodesca, aunque tengan la calidad y formación que demanda el Subprograma. De esta manera se genera un proceso de selección adversa, donde las condiciones laborales que prevalecen en dicha red ahuyentan a técnicos calificados.

Ante este escenario, es necesario tomar medidas que logren mejorar la operación estatal del Prodesca, tales como:

- Establecer estrategias efectivas de comunicación para mejorar la comprensión del Subprograma.
- Promover la capacitación a operadores.
- Instaurar mecanismos eficientes para evaluar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos que son aprobados por la UTOE.

- Utilizar todos los servicios que están considerados en el diseño del Prodesca y no únicamente la formulación de proyectos.
- Mejorar las condiciones de pago de los servicios prestados, lo que incidirá en el ingreso de buenos técnicos a la red.

4.4.3 Papel de Cecader y del Inca Rural

Para desarrollar la oferta de servicios profesionales, Prodesca se apoya en dos instancias fundamentales: Cecader e Inca Rural. El primero fue creado como un instrumento auxiliar del Prodesca, con el objeto de supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean efectivamente de calidad. El papel de Inca Rural es capacitar a esa oferta de servicios profesionales, para hacerla pertinente y de calidad.

Cecader resulta una innovación trascendente por su capacidad para incidir en la calidad de los servicios prestados por los PSP e influir positivamente en el funcionamiento del Prodesca en todos sus niveles de operación. Sin embargo, en campo se observan algunas dificultades que enfrenta su operación, por ejemplo:

- En algunos casos entra en competencia con otras instancias, sobre todo con la UTOE.
- Algunos operadores del Prodesca tienen una opinión negativa sobre Cecader, basada en la idea de que se trata de una intervención del nivel central, que interfiere con el funcionamiento de las instancias locales y que no está dando los resultados esperados.
- Muchos supervisores Cecader son PSP activos, lo que genera situaciones de conflicto de intereses que afectan su trabajo.
- El pago al supervisor de 10% del valor del servicio del PSP, es muy bajo y vulnera directamente los alcances y la calidad de la supervisión, de modo que existe una asimetría entre las responsabilidades y el ingreso.
- En algunos casos Cecader no ha logrado insertarse exitosamente en los estados; no hay una adopción estatal de esta instancia que sea suficiente para garantizar la continuidad de sus funciones.

Sin embargo, también hay casos notables de aceptación de Cecader en algunos estados, debido en mucho a la actitud y capacidad de gestión de los coordinadores regionales y enlaces estatales. Por otra parte, la libertad que ha gozado Cecader para operar es una virtud, pues ha permitido impulsar iniciativas importantes gracias a su independencia de criterio, pero al mismo tiempo ha dado cabida al riesgo de rechazo que enfrenta en varios estados.

En 2004 se instituyó el taller de usuarios, en el cual los supervisores de Cecader dan a conocer a los productores sus derechos y obligaciones como beneficiarios del Prodesca. Esta innovación es uno de los grandes aciertos por su impacto en los productores beneficiados, en el desempeño de los PSP y en general por su contribución para mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, la calidad de estos talleres varía en función del desempeño de los supervisores en cada estado, ya que en muchos casos se realizan sólo para cubrir el trámite o con mucho atraso. Por otra parte, los talleres están dirigidos a los grupos que ya recibieron apoyos del Prodesca, de modo que no se incluye en esta

capacitación a la mayoría de la población rural elegible. Un reto para el Programa es encontrar mecanismos que permitan ampliar esta acción a más productores.

Por su parte, el Inca Rural ha desplegado un importante esfuerzo en la preparación de los técnicos para respaldar la estrategia de promoción del mercado de servicios profesionales. En particular ha desempeñado un papel clave al capacitar a los PSP que posteriormente fueron acreditados con base a esa capacitación, y dotarlos de herramientas para elaborar y poner en marcha proyectos. Sin embargo, la tendencia fue a concentrar esfuerzos en la formación de formadores y en los supervisores de Cecader, mientras que son notorias las deficiencias que tienen los PSP para superar sus fallas y atender funciones distintas al diseño de proyectos, así como para adaptarse a las nuevas exigencias y retos que impone el desarrollo rural sustentable. Como resultado existe un vacío en la capacitación de los PSP, que tampoco está siendo atendido por los estados ni por instituciones de educación superior.

4.4.4 Nivel técnico y capacitación de los prestadores de servicios profesionales

Es común la percepción de que la formación de los PSP es deficiente, en particular en lo que se refiere a la elaboración de proyectos, sobre todo en lo que respecta a la parte financiera y de mercado. Los operadores también consideran que no están capacitados para acompañar la puesta en marcha de proyectos, brindar asesoría técnica y capacitación a productores, y realizar tareas de consultoría e identificación de áreas de oportunidad para agronegocios.

Esta deficiencia en la formación de los PSP tiene un carácter estructural, que obedece a carencias de los planes de estudio en las universidades e instituciones de educación superior para atender las necesidades actuales del desarrollo rural. La principal capacitación que recibieron para adaptarse al nuevo esquema fueron cursos impartidos por Inca Rural para diseño de proyectos, a partir de lo cual fueron acreditados como PSP. Pese al esfuerzo que significó esta capacitación, la mayoría de PSP tiene una formación profesional con énfasis en la producción primaria, pero desconocen otros eslabones de la cadena agroalimentaria, carecen de un enfoque de agronegocios y sus habilidades son insuficientes para responder a las necesidades de los productores. Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que la mayoría de los apoyos privilegiaron la formulación de proyectos.

Por otra parte, en la práctica los proyectos se asumen como requisito a cumplir y no como ejercicio de planeación participativa. La formación de los PSP muchas veces no corresponde con el tipo de proyecto diseñado. En otros casos los PSP inducen la orientación de los proyectos de acuerdo a su experiencia y formación, sin considerar suficientemente el potencial y las necesidades de los productores. Hay además un aprendizaje nocivo que mostró el camino para “clonar” proyectos y para diseñar aquellos que cubren los requisitos aunque no aporten nada más.

Entre los operadores estatales predomina la apreciación de que los problemas del Prodesca se deben al desempeño de los PSP. Esta opinión podría estar ocultando la incomprensión del Subprograma, así como una falta de reflexión y espíritu autocrítico, pues es más fácil responsabilizar a quien menos capacidad de reacción tiene.

En este marco, la capacitación y acreditación es un problema de fondo para acceder a un mercado de servicios profesionales de calidad y es evidente que rebasa las posibilidades y alcances de la Sagarpa, por lo cual es necesario encontrar opciones que complementen

y fortalezcan la formación de recursos humanos, en donde el papel principal lo deberán tener las universidades y los gobiernos estatales.

4.4.5 Acompañamiento a proyectos potencialmente exitosos

Siendo un acierto el esquema impulsado por Prodesca de pago por servicio, no puede obviarse la necesidad de acompañamiento técnico para garantizar el éxito de las inversiones, particularmente en el caso de pequeños productores que enfrentan dificultades para consolidar la sustentabilidad de los proyectos y mejorar los resultados, reduciendo la permanencia de las inversiones.

Prodesca ha impulsado las ferias y otras acciones de promoción de experiencias exitosas, que se han constituido en foros importantes para demostrar la trascendencia de proyectos considerados como ejemplos para proyectar prácticas positivas. Sin embargo, la replicación de estas experiencias en otros grupos de productores se limita por la insuficiente organización que predomina entre los grupos, lo que podría mejorarse con un mayor acompañamiento técnico.

Por otra parte, la versatilidad en el diseño del Prodesca hace posible utilizar a este Subprograma para brindar servicios técnicos adaptados a las diversas condiciones de los estados y generar sistemas de seguimiento a los proyectos apoyados. En este sentido es importante estimular el uso de los servicios de asesoría técnica, consultoría profesional, capacitación para empresas rurales, promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y programas especiales de desarrollo de capacidades que ofrece Prodesca.

En este marco, existen prácticas que muestran la posibilidad de utilizar los diversos servicios que contempla Prodesca y su adecuación a realidades concretas en los estados. Como ejemplos se mencionan los siguientes casos de proyectos potencialmente exitosos:

- Uso de servicios profesionales en la facilitación de procesos de planificación participativa de proyectos integrados para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en Jalisco (PESA).
- Reorientación en la aplicación de los recursos del Subprograma a través de diferentes estrategias que responden a las prioridades de los gobiernos de los estados de Nayarit y Nuevo León.
- Asistencia técnica a productores de palma de aceite en Chiapas.
- Asistencia técnica a productores de limón en Michoacán.
- Desarrollo del cluster lechero en la ciénega del lago de Chapala.

4.5 Oferta y demanda de servicios profesionales en el medio rural

Oferta

El Prodesca ha apoyado la conformación de una red privada de PSP, donde el acceso está regulado por un esquema de acreditación a través del Inca Rural. Cabe señalar la ventaja que ha significado la adopción de mecanismos de comunicación avanzados, por ejemplo muchas acciones de capacitación se dan a través de tele-sesiones y conferencias a distancia; de igual manera la comunicación de los PSP entre sí, con Cecader y con el Inca Rural se da mediante el uso del Internet.

Los principales esfuerzos de capacitación se orientaron a desarrollar las capacidades de los PSP, en la lógica de que mejorando la calidad de la oferta de servicios se incidiría en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios. Por ello en la orientación del Subprograma se puso mayor atención en la oferta de servicios, lo que significó menor avance en el desarrollo de la demanda.

Es importante señalar también el notorio avance que representa la supervisión de los servicios que realiza Cecader, pues además de transparentar el proceso impulsa una cultura donde la calidad de los servicios es prioritaria.

Demanda

En el planteamiento del Prodesca se dio por sentado que la demanda de servicios profesionales existía entre la población rural. Sin embargo, hasta el momento la operación muestra que esta demanda aún es insuficiente, lo cual se hace evidente en la percepción que prevalece entre usuarios de servicios y operadores del Subprograma, que conciben al servicio de los técnicos como un asunto del gobierno y por lo tanto los productores no tienen mayor ingerencia.

Es por esto que entre los productores de los grupos y regiones prioritarios para el Programa de Desarrollo Rural predomina una actitud pasiva en relación con el Prodesca. Esta actitud de los productores tiene que ver con el clientelismo que persiste en la asignación de recursos, asimetrías en el acceso a la información, nivel de capacitación y organización, así como a la lejanía geográfica y accesibilidad de las comunidades rurales.

En este marco, la demanda de los productores se ampliará en la medida en que mejoren los mecanismos de difusión y la comprensión de las características específicas del Subprograma. Por ejemplo, una innovación que ha mostrado potencial para impulsar el desarrollo de la demanda ha sido el taller de usuarios, el cual difunde los derechos y obligaciones de los beneficiarios del Prodesca y en el que los PSP se comprometen a cumplir con sus responsabilidades.

Encuentro oferta-demanda

En el diseño del Prodesca se prevé un rol protagónico de los productores en la selección, contratación y pago a los PSP por los servicios prestados. Sin embargo, en la práctica la relación PSP-productores es dominada por la iniciativa de los primeros, no solo por ser quienes buscan a los productores para lograr su contratación, sino también por su peso en la definición y características de los proyectos.

Este papel de los PSP, que tiene que ver más con la lógica del extensionismo que con un mercado de servicios, también tiene como consecuencia una mayor atención a

productores ubicados en lugares de fácil acceso, así como la frecuente artificialidad de los grupos solicitantes, ya que en muchos casos son conformados para llenar el requisito y no para operar un proyecto productivo. Estas distorsiones contribuyen a perpetuar prácticas clientelares y asimetrías con que la información y los apoyos llegan a la población rural.

Por otro lado, los productores se asumen como beneficiarios de un programa de gobierno y no como clientes de un servicio que les brinda un profesionista independiente. Esta relación hace que la orientación de los proyectos la definan los técnicos a partir de su experiencia y no de las necesidades, potencialidades e interés de los productores.

Oferta y demanda diferenciada

A lo largo de este documento se señala el potencial que representa el esquema implementado por el Prodesca para brindar servicios de asistencia técnica a productores capitalizados y de ingresos medios. Sin embargo, también se señalaron las limitaciones del pago por servicio para atender las necesidades de los productores más pobres. En este marco, es muy importante generar un esquema de servicios diferenciados de modo que en el caso de los productores de menores ingresos se prioricen servicios de acompañamiento técnico continuo.

Inercias institucionales

Persisten las inercias entre funcionarios y operadores estatales que no asumen el cambio de esquema y extrañan contar con numerosos técnicos bajo su mando. Así, ante el nuevo esquema que propone el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, en los estados algunos funcionarios, operadores y PSP se mantienen bajo la lógica del extensionismo. Los PSP mantienen un espíritu de empleados de gobierno y no asumen su papel como profesionistas independientes que deben prestar servicios profesionales en un mercado abierto. Los funcionarios, operadores estatales y PSP asumen que el Prodesca tiene como misión generar proyectos para gestionar las inversiones del Pápir, cuando su rol es estimular el mercado de servicios profesionales.

Finalmente existe una alta dependencia de los PSP con respecto a la Alianza. Es muy difícil establecer si se debe al control que los distintos funcionarios operativos ejercen sobre la actividad de los técnicos, o se debe al aferramiento de los PSP a sus orígenes como empleados de gobierno. Tal parece que ninguna de las dos partes ha superado la etapa de los extensionistas asalariados, siendo este un factor que inhibe las posibilidades para desarrollar un mercado de servicios profesionales.

5. SÍNTESIS DE RESULTADOS DEL ESTUDIO

5.1 Conclusiones

El Prodesca está orientado a promover el acceso de los productores a servicios de asistencia técnica de calidad. Para ello se ha definido como estrategia central el fomento al desarrollo de un mercado de servicios profesionales que opera mediante el pago por servicios. Para hacer viable esta estrategia se ha impulsado un proceso de capacitación y acreditación de prestadores de servicios profesionales y un esquema de supervisión con énfasis en el control de calidad. Lo radical de este cambio exige una visión de largo plazo, en cuyo marco se definan metas graduales.

Este nuevo enfoque implica un cambio estructural que en sus primeros años de operación se enfrenta con rigideces conceptuales, inercias institucionales y lleva incluso a cuestionar la formación académica de los profesionales que trabajan en el sector agropecuario y en otros ámbitos del desarrollo rural. Los logros alcanzados en los primeros años son significativos en lo referido al rediseño institucional, pero las inercias y resistencias han atentado contra una operación más rápida y exitosa. Por ello es importante continuar con esta línea de la política sectorial que, siendo correcta, necesita persistir para mostrar todo su potencial.

El concepto de mercado de servicios profesionales tiene diferentes interpretaciones según la posición de cada actor, por ello a nivel central, entre los operadores, PSP y productores, las ideas en torno a las ventajas de impulsar un MSP son muy diversas e incluso contradictorias. Esta razón puede explicar por qué el Subprograma presenta dificultades para ser asimilado y utilizado con todo su potencial por los operadores estatales.

El desarrollo de un MSP es un tema estructural, las inercias de años anteriores y lo vasto de las áreas que tienen que fortalecerse, hacen que la consecución de resultados tan pretenciosos trasciendan a un periodo sexenal. Dichas áreas tienen que ver con la formación de recursos humanos, el acceso oportuno y simétrico a la información, la participación de los productores en las definiciones estratégicas del desarrollo rural, entre otras.

Por el lado de la oferta, la red de PSP mantiene un bajo nivel técnico, con lo cual no es posible atender eficientemente las necesidades de los productores. La capacitación a PSP ha significado grandes esfuerzos, pero aún no ha sido suficiente para solventar sus carencias técnicas. El tema de la formación profesional de los PSP rebasa las posibilidades y alcances de la Sagarpa, por lo que resulta importante lograr el involucramiento instituciones de educación superior e institutos de investigación, para que incorporen en sus programas de estudio elementos que permitan a los estudiantes tener una formación profesional que les permita brindar servicios profesionales de calidad en un mercado abierto.

Un aspecto clave para consolidar la estrategia del mercado de servicios profesionales está en fortalecer la demanda. Aunque han existido medidas acertadas como el taller de usuarios, las acciones para desarrollar la demanda son todavía limitadas, por lo cual es necesaria la participación directa de los productores para que desempeñen un papel más activo en el MSP.

En la medida en que Prodesca sea asimilado por los productores y éstos utilicen con mayor frecuencia los servicios que otorga, se irá dando una positiva reacción que ayude a referir dichos servicios como un aporte al desarrollo, pudiendo así modificar la idea que persiste en los productores, de que los técnicos pertenecen al gobierno y que están más pendientes de servir a los intereses de funcionarios y operadores que en entender y contribuir a resolver los problemas del medio rural. Por ello se requiere asegurar mayor protagonismo de las comunidades y organizaciones económicas en la orientación de los servicios profesionales.

El esquema de supervisión de Cecader, así como los sistemas de información, control y seguimiento que ha generado resultan trascendentes, ya que transparenta la operación e incide en la calidad de la prestación de servicios al garantizar por lo menos que el grupo solicitante efectivamente exista, que tenga interés en el proyecto, que éste se formule de acuerdo a sus necesidades y que el PSP sea conocido por todos los productores del grupo. Sin embargo, no se ha podido superar la situación que impide que se estimule el buen desempeño de los PSP a través de una retribución en función de la naturaleza del servicio, ya que no se ha logrado un mecanismo que permita evaluar adecuadamente la calidad de los servicios prestados y de los productos generados, de modo que se asocie el pago con el desempeño.

Las formas de pago por servicio con las que opera Prodesca constituyen un paso importante en la transformación del sistema de asistencia técnica. Aunque este esquema resulta funcional con productores capitalizados y de ingresos medios, se requiere elevar el nivel técnico y superar el carácter aislado de los PSP, a fin de alcanzar una asistencia técnica que efectivamente impulse proyectos trascendentes por sus impactos. De igual manera debe considerarse un esquema de servicios diferenciados para incidir en aspectos prioritarios para el Estado, como son la reducción de la pobreza y la atención a temas ambientales.

En la operación persiste un conjunto de inercias institucionales que presionan hacia un esquema distorsionado, en donde se valoran más las inversiones en activos fijos y se subvaloran las acciones en materia de fortalecimiento organizativo y capacitación. Esto en parte es debido a la incomprensión que persiste entre muchos operadores estatales del esquema de pago por servicio, pues para algunos significó renunciar a un ejército de empleados.

Las experiencias exitosas que se han generado con los apoyos del Prodesca están relacionadas con la intervención de Inca Rural, Cecader y otras instituciones, al buen desempeño de PSP y de operadores estatales, así como a la existencia de procesos de planeación de mediano plazo contruidos a partir de diagnósticos adecuados de la problemática rural. Ese éxito se debe también a la participación de las organizaciones de productores y a la adecuada articulación del Prodesca con los otros subprogramas (Pafir y Profemor) del PDR de la Alianza.

5.2 Análisis de conjunto y puntos de reflexión

Con la finalidad de atender las prioridades del desarrollo rural, el gobierno federal invierte una cantidad considerable de recursos a través de múltiples programas operados por diferentes instituciones que tienen sus propias reglas de operación, objetivos particulares y su correspondiente enfoque, lo que en la práctica se traduce en falta de coordinación institucional y puede explicarse por la falta de voluntad política en un entorno donde persiste el celo institucional. Esto incide en la poca participación de las instituciones

estatales y federales en los consejos de desarrollo rural sustentable y el limitado avance en la formulación y ejecución de los programas especiales concurrentes (PEC), lo que a su vez ocasiona la dispersión de recursos.

En lo que respecta a la prestación de servicios técnicos y profesionales el panorama es similar. Diferentes instituciones tienen sus propios servicios de asistencia técnica y la coordinación entre estos sistemas es limitada, pues cada uno de ellos cuenta con esquemas distintos, su propio padrón de prestadores de servicios profesionales y su propia normatividad.

En este contexto y aún cuando el proceso está a medio camino, el Prodesca ha contribuido al desarrollo de capacidades de la población rural modificando actitudes asistencialistas. Ha fomentado que los profesionistas (PSP) estén más preparados, interesados en su superación profesional y con capacidades ampliadas para enfrentar una mayor competencia en el mercado laboral. Se está superando la cultura de asalariados que ha caracterizado la conducta de la mayoría de los técnicos y se están venciendo inercias.

La aceptación de los proyectos como instrumento de planeación y direccionamiento de las inversiones, ha significado un cambio fundamental al superar el criterio dominante de atención a la demanda dispersa. Al introducir un control de calidad, Cecader ha incidido en una mayor transparencia en la operación. El concepto de “calidad de servicios” se perfila como una idea que tiende a generalizarse.

Prodesca está incidiendo en la revalorización de los servicios técnicos y en una mayor oferta de PSP calificados que atienden necesidades de otras dependencias del sector. Esto es visible en los PSP más calificados y dinámicos, quienes comienzan a participar en un mercado abierto al que acuden los productores en busca de sus servicios, en muchos casos independientemente de los apoyos de la Alianza.

Igualmente, las cadenas productivas más dinámicas demandan servicios específicos que impulsan la especialización de los PSP. Se está avanzando en la creación y desarrollo de despachos técnicos interdisciplinarios, tanto para atender la demanda del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)²² como para mejorar la oferta de servicios.

No obstante, un tema importante de atender es la baja participación de los productores en la toma de decisiones que atañen a la orientación de los servicios y que significa una debilidad del Subprograma para impulsar la demanda de dichos servicios en función de los intereses de los beneficiarios, sobre todo de los más marginados.

El reto que tiene Prodesca es brindar servicios técnicos y profesionales de calidad a la población rural, dando prioridad a los productores de bajos ingresos, para incidir en el desarrollo de las capacidades de dicha población. En este sentido, resulta necesario considerar la pertinencia de que el Subprograma adopte un esquema de atención que reconozca las diferencias socioeconómicas entre los productores. Así mismo es necesario reflexionar en torno a la gradualidad en las metas que el Prodesca persigue, en el sentido de poder contar con resultados medibles al mediano y largo plazos. Por último deben acotarse los alcances del Prodesca en función de que los factores contenidos en el desarrollo de capacidades de la población rural tienen un carácter estructural, que rebasan los ámbitos de la Sagarpa

²² PESA es un proyecto ejecutado conjuntamente entre Sagarpa, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, y FAO.

6. RECOMENDACIONES

Pago por servicio

Agilizar el pago de los servicios de los PSP. Los atrasos en los pagos de los servicios, en las respuestas a las solicitudes y en la provisión de los servicios a los productores, son el mayor problema y ponen en riesgo la viabilidad del Prodesca.

Estos atrasos son causados por problemas burocráticos, superables en los estados a través de mecanismos administrativos eficaces y capacitación a los operadores.

Una acción intensiva del nivel central para reforzar las instancias estatales con información, capacitación y asesoría, sería altamente redituable en términos de su efecto en la eficacia y credibilidad del Prodesca.

Estrategia de proyectos

Revalorar la estrategia de los proyectos. Es necesaria una decidida intervención del nivel central que contribuya a revalorar esta estrategia y apunte a:

- Utilizar los proyectos como instrumento para el direccionamiento de las inversiones.
- Recuperar su papel en los ejercicios de planeación participativa.
- Exigir un proyecto sólo cuando es necesario y no como un requisito.
- Generar y aplicar instrumentos para la evaluación de proyectos.

Incentivar proyectos integrales. La dispersión de apoyos ha limitado el impacto del PDR. Los proyectos integrales, entendidos como propuestas multianuales, vinculadas a cadenas productivas e insertas en las prioridades estatales y municipales, son una herramienta de gran valor para focalizar la acción de la Alianza. Los proyectos multianuales permitirían a los PSP tener continuidad en su relación con los beneficiarios y generar experiencias trascendentes y replicables.

Red de servicios profesionales

Facilitar el ingreso y salida de la red de PSP. Se debe propiciar la entrada de técnicos calificados, al tiempo que se excluya a quienes muestren bajo nivel de desempeño. Es necesario reconocer la heterogeneidad de técnicos de la red y establecer políticas diferenciadas que premien a los mejores y sancionen a los que no ofrecen servicios de calidad. Un concepto clave es el pago justo por los servicios técnicos, mejorando así las condiciones laborales, lo que estimularía a los buenos técnicos externos a acreditarse como PSP.

Capacitar y contratar a los ya capacitados. Se sugiere continuar con la capacitación de los PSP y al mismo tiempo abrir opciones para contratar técnicos externos ya capacitados para atender la demanda de los productores.

Calidad de los servicios profesionales

Fortalecer al Cecader. Los centros de calidad para el desarrollo rural han tenido distintos grados de aceptación en los estados donde operan, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad. Algunas acciones que podrían ayudar a su fortalecimiento son:

- Revisión crítica de la forma de operar de Cecader, aprovechando las lecciones aprendidas.
- Búsqueda de mecanismos para una mejor inserción e interlocución con los estados.
- Aprovechar el banco de información de Cecader; rescatar, sistematizar y analizar los datos; elaborar un informe específico para cada estado, que permita aprovechar esa información y promocionar a Cecader para un mejor posicionamiento en los estados.
- Resolver el conflicto de intereses que enfrentan los supervisores que son PSP activos.
- Mejorar el pago por los servicios de supervisión.

Desarrollo de la demanda de servicios profesionales

Estimular la participación activa de los productores. Actualmente los productores representan la parte menos activa en el mercado de servicios profesionales que busca fomentar el Prodesca. Se proponen 3 acciones para fortalecer la demanda:

- **Reforzar la difusión del Programa** y corregir los problemas de asimetría en el acceso a la información.
- Continuar con los talleres de usuarios como acción clave para el fortalecimiento de la demanda.
- Diseñar un **taller de información y motivación** (equivalente al taller de usuarios), dirigido a los núcleos agrarios interesados en recibirlo, que podría pagarse como servicio del Prodesca. De esta manera se estimularía la demanda en productores elegibles pero que todavía no son beneficiarios.

Atención diferenciada del Prodesca

En su forma actual Prodesca funciona con los estratos medios de productores, pero no satisface las necesidades de los más grandes que demandan servicios más especializados, mientras que los de bajos ingresos requieren de un proceso de acompañamiento y capacitación continua. En ese escenario, se propone sustituir la aplicación generalizada del Subprograma, por una que reconozca las particularidades de los beneficiarios:

- **PBI.** Acompañamiento continuo, por ejemplo a través del esquema PESA.
- **PBI con potencial productivo.** Pago por servicio a los PSP, estímulo a la asistencia técnica de calidad.
- **Resto de productores.** Elevar el nivel de exigencia para acceder al Prodesca; subsidio gradual decreciente.

- Para cualquier estrato de productores debe estimularse la prestación de servicios especializados, por ejemplo para la integración de cadenas, comercialización, procesamiento, manejo sustentable de recursos naturales, entre otros.

Formación de recursos humanos

Las limitaciones en la formación de muchos PSP demandan acciones para resolver este problema estructural. Las siguientes propuestas podrían contribuir a la formación de recursos humanos más adecuados a los retos actuales del desarrollo rural:

- Organizar un foro nacional con la participación de instituciones de educación superior, donde se debata el tema de la formación de profesionistas para el desarrollo rural.
- Acordar con instituciones de educación superior acciones pertinentes para cambiar los planes de estudios, de modo que se forme el perfil profesional que hoy se necesita para impulsar el desarrollo rural.
- Reforzar y complementar el actual trabajo de capacitación, impulsando la creación de estructuras estatales de capacitación con la tutoría del Inca Rural.
- Incorporar a los beneficiarios en el proceso de formación de recursos humanos.

Desarrollo de capacidades locales

Desarrollar capacidades locales. Este es un tema crítico a resolver ya que los problemas de capacitación se observan en todos los niveles (operadores, PSP, productores), en un escenario con limitaciones para atender las demandas de capacitación. En este marco se propone lo siguiente:

- En los estados que muestren interés, aplicar un programa especial de capacitación de Sagarpa a operadores, con énfasis en el enfoque y operación del Prodesca.
- Es estratégico fortalecer instituciones estatales que respondan a las prioridades locales y necesidades de capacitación a PSP y productores rurales.
- Abordar el problema estructural de la formación de recursos humanos, acordando con las universidades cambios fundamentales en su currícula. El tema central es la necesidad de profesionales con un enfoque de desarrollo integral y una lógica de agro-negocios, en donde lo agrícola es sólo una parte del conocimiento necesario.

Entidades locales multidisciplinarias

Fortalecer entidades locales multidisciplinarias. Los técnicos aislados tienen escasas posibilidades de atender las demandas del campo mexicano. Es necesario reforzar la estrategia de consolidar entidades multidisciplinarias establecidas en los estados y municipios, con capacidad operativa y de respuesta para brindar servicios de asistencia técnica en función de los requerimientos locales.

Diversificar las fuentes de financiamiento

Incentivar la mezcla de recursos. Muchos operadores y PSP creen que el rol del Prodesca es generar proyectos para Papir, lo que limita la concepción original más amplia que busca estimular el desarrollo de un MSP. Para superar esta concepción limitada se propone impulsar un esfuerzo de coordinación institucional con las dependencias que financian actividades rurales, de modo que se facilite la gestión de productores y PSP para acceder a esos recursos utilizando proyectos generados con apoyo del Prodesca. De igual forma se sugiere incentivar económicamente el diseño de proyectos que logren su financiamiento con mezcla de recursos, favoreciendo la complementariedad de los financiamientos y las acciones.

Sistemas de información

Generalizar el uso de sistemas de información. Se sugiere un mayor nivel de exigencia para que las entidades adopten un sistema funcional, seguro y compatible con el Siser, respaldado con apoyo técnico, equipamiento y capacitación. Sistemas de información con estas características contribuyen a transparentar el manejo del PDR, a frenar la discrecionalidad en el manejo de los recursos y agilizar la operación, en particular los pagos a PSP y las respuestas a los solicitantes.

Municipalización de Alianza para el Campo

La estrategia de operación municipalizada de Alianza tiene potencial para resolver algunos problemas que caracterizan el funcionamiento actual del PDR y en particular del Prodesca. Entre los beneficios para el Subprograma destacan:

- Agilización de los pagos y los trámites.
- Mayor transparencia y contraloría social.
- Vinculación con las prioridades municipales.
- Cercanía de los productores con los PSP.

Por lo anterior se recomienda profundizar esta estrategia y favorecer la incorporación de representantes de los núcleos agrarios y organizaciones de la sociedad civil a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, lo que aporta mayor representatividad y legitimidad. De esta manera se mejora el acceso a la información y la capacidad de gestión de dichos actores, lo que contribuye al mejor desempeño del PDR en general y del Prodesca en particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERDEGUE, J. 2002. Las Reformas de los Sistemas de Extensión en América Latina a partir de la Década del 80. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile, Chile.

BIANCHINI, V.; SANCHES PERACI, A.; PRESOTTO NUNES, S.; PINHEIRO DE ULHÔA CINTRA, A. 2002. A Relação entre as Reformas de Descentralização e o Desempenho dos Serviços Públicos no Setor Agropecuário – O Caso do Sul do Brasil. Investigación elaborada a través del Convenio entre Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC) y el Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER). Curitiba, Brasil.

BOCCHETTO, R. M. 2003. Los Desafíos de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Extensión en el Sistema Agroalimentario Argentino. Seminario Interno “Situación y Perspectivas para el Desarrollo Agrícola y Rural y la Seguridad Alimentaria en Argentina”, organizado del 27 al 29 de agosto de 2003 por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC). Santiago de Chile, Chile.

DÍAZ, C.; GRANDINETTI, R.; NARI, P. 2004. La Construcción de Nuevas Capacidades: un Nudo Crítico en la Gestoría de Políticas Rurales en América Latina. Cuadernos del Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL). Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC). Santiago de Chile, Chile.

FAO – Proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación Nacional Programas de Desarrollo Rural. México, D. F., México.

FAO – Proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación Nacional Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales. México, D. F., México.

FAO – Proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional Desarrollo Rural. México, D. F., México.

FAO – Proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo 2003. Informe de Evaluación Nacional Programa de Desarrollo Rural. México, D. F., México.

GONZÁLEZ MEJÍA, H. 2004. La Asistencia Técnica y los Servicios de Apoyo a la Agricultura y al Desarrollo Rural. Cuadernos del Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL). Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC). Santiago de Chile, Chile.

MEJÍA, R. 2004. Éxitos y Fracasos de la Federación Nacional de Cafetaleros de Colombia en la Prestación de los Servicios de Asistencia Técnica. Cuadernos del Proyecto Regional

de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL). Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC). Santiago de Chile, Chile.

RIVERA, W. M.; ZIJP, W.; ALEX, G. 2000. Contracting for extension, Review of Emerging Practices. The World Bank. Rural Development Family. Agriculture Knowledge & Information Systems (AKIS).

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). 1984. Ciento Cincuenta Años en la Formación de Maestros Mexicanos (Síntesis Documental). Consejo Técnico de la Educación. México, D.F., México.