

LA PLANIFICACION DE LA EXTENSION AGROPECUARIA EN EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Gloria Suárez López

Extensión Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería

1. INTRODUCCION

La extensión agropecuaria en Costa Rica ha pasado por diferentes etapas y procesos, todos ellos en función de las distintas estrategias de desarrollo económico y social. Por tal razón, esta importante función de los procesos tecnológicos de la actividad agrícola y pecuaria ha estado de alguna manera condicionada y obligada a responder a las necesidades del proceso productivo.

Pero el grado y velocidad de respuesta no necesariamente ha sido la adecuada. Como función pública, se ha requerido tiempo y esfuerzo para que las acciones institucionales tomen el ritmo y el sentido que la realidad exige.

En estos procesos de desarrollo institucional, ha cumplido un importante papel la planificación de la extensión agropecuaria. Tanto en materia de contenidos como de formas y métodos, a la planificación de la extensión agropecuaria le ha correspondido contribuir a esas nuevas orientaciones y, para ello, también se le ha exigido cambiar a la función de planificación. Tanto en sus métodos e instrumentos, como en su orientación general, se le han exigido cambios radicales. Estos, en muchas ocasiones difíciles de realizar y no pocas veces dolorosos para quienes de una manera inflexible se aferran a los viejos esquemas.

En este trabajo se hace un esfuerzo por conceptualizar la experiencia de la planificación de la extensión agropecuaria en el Ministerio de Agricultura y Ganadería en los últimos años, en función de los cambios conceptuales y operativos que viene experimentando el servicio de extensión agropecuaria.

Para cumplir con tal objetivo, en el primer capítulo se desarrolla la relación entre las nuevas concepciones de planificación y las nuevas tendencias metodológicas que se aplican para la prestación del servicio de extensión. Un nuevo esfuerzo que busca satisfacer las necesidades del productor, le plantea a la planificación también la imperiosa necesidad de basarse en una situación determinada y concreta hacia la formulación de los planes y no de idear determinados planes únicamente suponiendo esa realidad

como escenario referencial. De esta manera, se le obliga a la función de planificación minimizar su acción normativa y maximizar un sentido estratégico y situacional.

Se le exige al planificador establecer un fuerte y directo lazo con la acción y no en dictar las normas para la acción. Por tal motivo, la planificación de la extensión de una actividad normativa, pasa a tener un mayor protagonismo gerencial.

Esos planteamientos nos obliga a establecer una nueva definición para la planificación de extensión agropecuaria, basada en conceptos dinámicos, adecuados a los nuevos planteamientos de la extensión y en la constatación de una realidad cada vez más incierta y cambiante. Este trabajo busca establecer algunos de los elementos conceptuales más importantes de esa definición.

No es posible limitarse al qué. Muchas veces tiene mayor significación el cómo. Especialmente cuando los mayores avances en la extensión agropecuaria están centrados precisamente en el método. Una planificación desprendida de esos avances metodológicos dejaría mucho que desear y no sería capaz de cumplir con el papel que se le ha asignado. En este sentido, se establece un nexo fundamental entre el qué y el cómo, de tal forma que si éste no cumple con determinadas características no posibilita que el qué sea posible.

Basándonos en la reflexión anterior, en este trabajo desarrollamos tesis relacionadas con las características de la planificación participativa y su contribución a los procesos de la extensión agropecuaria. Los intereses inmediatos y mediatos del productor, así como aquellos problemas supuestos o reales, deben ser considerados como fundamentales por la función de planificación. El aspecto participativo ha sido identificado como el elemento crítico de todo el proceso planificador. Ese momento de la planificación se erige como el método que posibilita establecer un sólido vínculo con el actor fundamental de la producción agropecuaria. En este aspecto de la planificación de la extensión quedan aún una gran tarea por realizar, pero las tendencias que hasta ahora se presentan indican que se transita por el camino indicado.

Se presentan vacíos importantes en relación con la multidisciplinariedad del personal de extensión y con la carencia de los recursos materiales y financieros necesarios para hacer esto posible.

Una visión integral que considere todos los elementos de la cadena agroalimentaria y los diferentes actores que están implicados en ella, es otro aspecto metodológico esencial de la planificación de la extensión agropecuaria. Toda la información disponible nos indica que hasta hace pocos años, era corriente sustentar la tesis de que la extensión sólo atendía los problemas relacionados con la combinación de los factores de producción al interior de las fincas. Esta visión reduccionista también ha imperado en el método de la planificación. Por tal razón, en el trabajo se realiza un esfuerzo de como puede adaptarse el esquema de planificación al enfoque sistémico de las cadenas agroproductivas, como condición para responder eficazmente a las necesidades de la producción.

Ha sido característico de las técnicas y métodos de planificación su rigidez, su inflexibilidad ante la dinámica económica y social. Para la llamada planificación normativa no existen los actores sociales y si se reconoce su existencia, no se acepta su constante movimiento e interrelación. La adopción de métodos flexibles de planificación requiere profundos cambios institucionales. En sus estructuras, en el sistema de gerencia y en la cultura organizacional.

El último capítulo de esta ponencia se detiene en este aspecto organizacional de la planificación de la extensión agropecuaria, como aspecto crítico para su desarrollo y generalización.

Terminamos nuestra disertación enfatizando el papel que juegan los sistemas de información en el proceso planificador en general y en la extensión agropecuaria en particular. El nivel de complejidad de la realidad que vivimos, su permanente y vertiginoso cambio y la dificultad que implica capturar sus tendencias fundamentales, exige sistemas de información computarizados y medios de comunicación modernos, que puedan empatar el proceso planificador con el sistema de información y conocimiento.

2. UNA NUEVA CONCEPCION DE LA PLANIFICACION DE LA EXTENSION AGROPECUARIA

Carlos Matus¹ rechaza categóricamente el criterio de muchos planificadores que afirman que para que la planificación se desarrolle tienen que darse condiciones

especiales. En este trabajo se comparte el criterio de Matus, exigiendo de esta manera a la planificación la suficiente capacidad de adaptarse a las diferentes situaciones, aún en las peores condiciones posibles. Esta flexibilidad de la planificación, es lo que desarrollaremos como de la situación al plan.

2.1 De la situación al plan

Las circunstancias de la agricultura costarricense en los últimos quince años, no han sido las mejores. Los procesos de ajuste estructural, apertura comercial y la adopción de orientaciones neoliberales en la conducción de las políticas gubernamentales, han desprotegido al pequeño agricultor.

En consecuencia, se han sucedido fenómenos de deterioro económico y social muy significativos. La producción de granos básicos: maíz, arroz y frijol se ha venido disminuyendo drásticamente². Pero también la crisis se ha producido en otros cultivos para el mercado interno cuyos precios de mercado y costos de producción no son favorables. Hasta el cultivo del café, plantado principalmente por pequeños agricultores, ha sufrido una importante crisis causada por la fuerte caída de los precios internacionales del grano. En términos generales, se puede afirmar que casi todas las actividades agropecuarias atraviesan por un largo y difícil período de crisis.

También en los marcos de los programas de ajuste, se plantea y se inicia la reforma del Estado, con una serie de medidas orientadas al control del gasto público, que se han traducido, en el sector agropecuario en una progresiva reducción de los servicios de apoyo a la agricultura.

En estas difíciles circunstancias, el MAG inicia en 1992 una modificación de su servicio de extensión agropecuaria, adoptando un modelo ascendente que parta de la problemática del agricultor y busque la acción institucional para resolverla.

Esa nueva perspectiva de la acción institucional planteó la necesidad de cambiar las orientaciones y los métodos de planificación. Es lo que aquí estamos llamando de la situación al plan. De esta forma, la situación problemática planteada por los agricultores debe traducirse en un plan institucional, para que toda la organización esté en función de las necesidades directas del agricultor. Ha sido, es y seguirá siendo un gran reto.

¹ Matus, Carlos. 1987. Planificación y gobierno en sistemas de baja gobernabilidad. En: Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Compilación por Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura. Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Colombia, 1987. Pp. 243-266

² La reducción en la producción de granos básicos, cultivos especialmente sembrados por los pequeños agricultores, empezó a darse desde 1985, año en el cual se iniciaron los programas de ajuste en los marcos del F.M.I y el Banco Mundial. De 1991 a 1995, por ejemplo, la producción de frijol pasó de 34.267 toneladas métricas a 24.148. En el caso del maíz la reducción pasó de 68.821 T.M. a 28.138. La reducción en la producción de arroz entre esos dos años fue de 53.651 T.M. (Datos publicados por la Nación del 19 de mayo de 1996, con base en información de SEPSA).

El diagnóstico entonces cobra un sentido estratégico para el proceso planificador. No un diagnóstico, en el cual quien explica la realidad es un observador externo, que generalmente adopta una posición neutra, sino un diagnóstico cuya explicación incluya la posición, percepciones, conceptos y opiniones de los diferentes actores. Ello lo obliga a ser metodológicamente ágil, flexible y creativo, de tal manera que alimente todo el proceso de planificación y ejecución, para que se pueda responder eficazmente a los cambios planteados por la situación que viven cotidianamente los diferentes actores.

Como se verá más adelante, en el proceso diagnóstico la participación se convierte en su más importante fortaleza, pero a su vez en un real reto para el personal de extensión y para la organización institucional de todo el MAG.

La experiencia con el diagnóstico concebido en estos términos ha sido bastante positiva. Para que ello sea posible el MAG, por medio de la División de Extensión, ha organizado cursos, seminarios y asesorías para orientar al personal en esta fase diagnóstica.

No obstante, creemos que aún existe un importante camino por recorrer, especialmente en el fortalecimiento de la capacidad para capturar los elementos más críticos de las realidades situacionales, por parte del personal de extensión. Ese fortalecimiento pasa por potenciar en él su capacidad analítica, dotarlo de los métodos y técnicas del diagnóstico participativo y afinar las técnicas de planificación que permiten tomar los aspectos más importantes de la realidad diagnosticada.

Para lograr tal objetivo, se definió el proyecto como el instrumento que permite capturar la situación problemática. Este concepto de proyecto en la actualidad ya hace parte de un sistema que se explicará más adelante, y permite al personal de extensión confrontar la problemática identificada con los resultados obtenidos.

2.2 El plan con la acción

Cuando estamos expresando este título queremos dar a entender que la dirección, la planificación y la gerencia no son procesos estrictamente especializados y excluyentes. Por el contrario, son partes de un mismo proceso.

En esa perspectiva de la planificación no es posible esperar como resultado un plan-libro. Es decir, un documento que pretende contener el futuro, estableciendo metas y proyecciones sobre el desarrollo de los acontecimientos. Sin negar la validez de este tipo de análisis, para determinadas circunstancias, se ha buscado por el contrario, concebir el proceso de

planificación como una mediación entre el conocimiento y la acción. O en otras palabras, la mediación entre la direccionalidad y la operacionalidad, apoyada en el conocimiento.

Es este uno de los elementos más difíciles de lograr en esta nueva orientación de la planificación de la extensión agropecuaria. La práctica institucional de ver en el plan un requisito burocrático es realmente fuerte y difícil de vencer. No obstante, cada día se constatan avances importantes en este sentido, manifestados en una mayor utilización de los distintos niveles gerenciales de los proyectos de extensión agropecuaria, en seguimiento de la acción institucional y en la toma de decisiones.

La importancia del proyecto de extensión, para la prestación directa del servicio y del sistema de proyectos, para las instancias de dirección y la toma de decisiones de la institución, nos ha inducido a darle a este tema mayor importancia. A continuación se desarrolla esta temática, que por lo demás traduce los mayores avances de la planificación de la extensión agropecuaria.

2.3 El proyecto: La unidad mínima de planificación

Se considera el proyecto como un sistema en el cual existe una lógica interna en función de unos resultados a obtener y de los insumos necesarios para que tales resultados sean posibles. Por tal motivo es la unidad que encierra un conjunto de actividades firme y lógicamente articuladas para lograr transformar una realidad determinada.

En función de las necesidades de la producción agropecuaria, y en presencia de un importante interés institucional por darle la mejor respuesta posible, la División de Extensión Agropecuaria ha puesto un particular énfasis al proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Se ha vigilado con particular énfasis que la definición de los objetivos de los proyectos responda a la realidad diagnosticada y no sean fruto de supuestos implícitos de los extensionistas. Ello ha exigido un permanente cuestionamiento sobre cada proyecto y sobre el conjunto de proyectos que se tengan en una agencia de extensión. Este aspecto del proceso de la formulación y ejecución de los proyectos de extensión ha sido considerado estratégico, toda vez que la orientación básica es si se va a responder o no a una situación real y concretamente planteada por los agricultores. Del grado de acercamiento o correspondencia entre los objetivos de los proyectos y la realidad diagnosticada dependerá en última instancia el sentido o dirección de la acción institucional. En la

actualidad, el personal de extensión agropecuaria, tanto en el nivel local, regional y nacional hacen un esfuerzo muy importante por lograr esta correspondencia. En general existe un acuerdo general que este es un elemento crítico para el éxito del servicio de extensión.

Pero también estamos conscientes de que no basta unos objetivos bien planteados si ellos no se traducen en resultados concretos. Ello es lo que nos permite trabajar por objetivos y resultados y no, como por muchos años se ha acostumbrado, en función de la actividad. La precisión de los resultados significa mucha discusión, estudio y análisis sobre el carácter de los objetivos y las posibilidades reales de alcanzarlos. Este tipo de trabajo implica inducir al personal de extensión a un mayor grado de reflexión. Por otra parte, posibilita dar objetividad a las tareas de seguimiento y evaluación. El resultado implica una gran dosis de compromiso, y en la actualidad, el personal de extensión, desde las localidades hasta el nivel nacional está dispuesto a afrontarlo.

Una vez precisado los resultados, el proyecto exige definir las actividades necesarias para que esos resultados sean posibles. El diseño de cada actividad exige del personal de extensión una gran dosis de creatividad y experiencia. Se requiere metodologías de trabajo adecuadas a las circunstancias particulares en que actúa. La definición y programación de las actividades en el tiempo es una labor de ordenamiento, uso racional de los recursos, conocimiento de la realidad institucional y también conciencia clara de sus verdaderas capacidades.

La coherencia entre los resultados y las actividades necesarias para lograrlos, es otro aspecto crítico que exige seguimiento y asesoría continua. Por tal razón requiere de reprogramación, reorientación de las acciones o reconsideración de los mismos resultados, según sea el caso. Este aspecto de la programación en la planificación plantea la necesidad de una orientación institucional propensa a la flexibilidad y creatividad, que requiere de procedimientos gerenciales y administrativos dinámicos, tema que desarrollaremos más adelante.

Las actividades no pueden ser planteadas en el vacío. Ellas exigen recursos humanos y materiales de gran importancia. El recurso necesario en el momento oportuno. Tanto en materia de programación como de ejecución este aspecto del proyecto exige una importante vigilancia y apoyo. Nuevamente, el respaldo administrativo y gerencial se manifiestan como los elementos críticos del proceso para la prestación del servicio.

Como puede apreciarse, el proyecto constituye en sí mismo un sistema en el cual cada elemento tiene importancia. El tipo de interrelación entre los diferentes

elementos del proyecto puede dar lugar a procesos sinérgicos o entrópicos. En los primeros, tendremos respuestas institucionales exitosas, correspondientes con la situación planteada. En dicho caso el plan actúa en respuesta a la realidad para modificarla eficazmente. Cuando se genera un proceso entrópico estamos en una dinámica de deterioro institucional que no hace más que agravar la problemática que exige la respuesta.

Esa última situación ha venido imperando en la institución en los últimos tiempos. Progresivamente iniciativas gerenciales y administrativas hacen esfuerzos importantes por revertirla hacia procesos constructores y no destructores.

2.4 Hacia una concepción

Con las interrelaciones de los diferentes elementos expuestos, estamos en capacidad de enunciar una nueva concepción de la planificación de la extensión agropecuaria que busca potenciar la acción institucional en función de problemas concretos y de acuerdo a los intereses de los agricultores. Es una planificación ascendente en el sentido más claro de término, correspondiente con una manera de ver la extensión agropecuaria en el mismo sentido.

Por otra parte, esta nueva concepción de la planificación busca acompañar la acción, no simplemente normarla. Por ello requiere una gran dosis de compromiso con la solución de los problemas, se convierte en un instrumento facilitador y no en un entramado burocrático, como ha sido el progresivo deterioro de la planificación normativa, que parte de situaciones ideales y no de los que verdaderamente sucede en la realidad, con las limitaciones intrínsecas a cada situación particular.

Esta concepción de planificación lleva implícito un método correspondiente con sus características propias. De esa manera, determina un método. Ello significa que no es posible sostener esta concepción de planificación en forma independiente del método.

Hemos agrupados las orientaciones metodológicas en tres elementos básicos: el concepto de planificación y sus implicaciones, el tipo de análisis y de síntesis que le sustenta y la forma de establecer la interrelación entre los distintos actores participantes.

Los esfuerzos por la aplicación de esta concepción de planificación de la extensión agropecuaria están en curso. Su grado de desarrollo en las distintas regiones y localidades en donde trabaja la institución es diferenciada, y de la misma manera, de esa heterogénea realidad se desprenden ricas experiencias que demandan un esfuerzo continuo de sistematización y aprendizaje colectivo.

3. UN METODO DE PLANIFICACION EN FUNCION DE LA REALIDAD

3.1 Participación

La planificación participativa ha nacido en la institución a partir de la necesidad de una extensión agropecuaria participativa, que parte del principio fundamental que la crisis existente en la prestación de este servicio, se resuelve reconociendo el propio conocimiento del agricultor, sus potencialidades y posibilidades de acción creadora.

La participación entonces, busca una interrelación dialógica entre el personal técnico, provisto de un conocimiento formalizado, y los agricultores, también con un conocimiento derivado de su experiencia vivencial, de la tradición y de la reflexión lógica. De esta manera, en la base del proceso participativo está la aceptación de la validez de los tipos de conocimiento y por lo tanto de la necesidad de establecer una interrelación creadora entre ellos, en las diferentes etapas del proceso de planificación: en el diagnóstico, en la elaboración de los planes y en el seguimiento y evaluación.

Es necesario señalar que la participación de los pequeños agricultores puede tener, por lo menos, los siguientes cinco grados y niveles⁴:

- Participación para dar información. Se limita a una interrogación del agricultor por parte del extensionista, mediante entrevistas no estructuradas o semiestructuradas y aún utilizando técnicas como los talleres de trabajo.
- Consulta. Se le pide al agricultor su opinión acerca de algún asunto sobre el cual el extensionista va a tomar una decisión.
- Intercambio de experiencia y conocimiento. En este caso ya se establece un diálogo entre el extensionista y los agricultores con el fin de tener información de utilidad para la toma de decisiones.
- Cogestión. Los agricultores toman parte en los comités o grupos en los cuales se toman decisiones. Teóricamente este es el tipo de participación que está conceptualizado en el modelo de los Centros Agrícolas Básicos.
- Autogestión. Son los agricultores quienes definen los objetivos, establecen las estrategias para lograrlos y organizan los mecanismos de control para la ejecución.

La meta del MAG es lograr una participación hasta un nivel cogestionario, para que a partir de allí se logre en forma progresiva mayores niveles de carácter autogestionario. Llegado a este nivel, los agricultores estarían en capacidad de hacer parte de un sistema de extensión de mayor grado de autonomía estatal, en materia organizativa, aún cuando podrían seguir dependiendo de recursos públicos en un importante porcentaje.

Se considera los aspectos de diagnóstico, proyectos, seguimiento, etc., siempre como momentos, siempre con énfasis en cada uno de ellos, en tiempos diferentes.

3.1.1 Participación en el diagnóstico

En el diagnóstico, se establecen esfuerzos complementarios entre los técnicos y los agricultores para el conocimiento de una realidad determinada, con la finalidad expresa de establecer prioridades de acción. Este aspecto de la participación es difícil cuando se ha practicado, tradicionalmente, una relación verticalista entre técnicos y productores. La experiencia institucional ha significado una importante acción en la motivación y capacitación, orientada al cambio de determinadas posiciones paradigmáticas que consideran que únicamente el conocimiento formal ("científico") tiene validez. Esta concepción tiene condicionamientos sociales, que van más allá del ámbito epistemológico.

En la caracterización de los sistemas de producción existentes en una localidad o comunidad determinada, así como en entre las distintas explotaciones que forman el Centro Agrícola Básico, se busca una activa participación en la identificación de los problemas y en la valoración de las potencialidades que se poseen. Además, es importante la participación en la recolección y análisis de la información básica del área o comunidad y en la identificación y descripción de los problemas agropecuarios. Encontrar conjuntamente, entre técnicos y productores, las causas y efectos de los problemas y lograr priorizar los problemas, dándoles a los mismos la salida tecnológica adecuada es la meta más importante en esta fase, para cumplir con el propósito de orientar los procesos de extensión agropecuaria.

3.1.2 Participación en la elaboración de los planes

Al diagnóstico, como paso lógico, le sigue la planeación participativa, que también se constituye en un proceso flexible y dinámico de negociación en el cual los agricultores tienen la posibilidad de intervenir

⁴ Tomados de "La Planeación Participativa". En: Capacitación en Gestión para la Asistencia Técnica Municipal. Fascículo 2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Santafé de Bogotá, Colombia. Pag. 11.

ampliamente en las decisiones para solucionar los problemas que se han logrado priorizar en la fase anterior.

Con la participación en esta fase, se busca que los productos del plan estén de acuerdo con las aspiraciones de los agricultores y que las estrategias (conjunto de actividades a realizar) estén en concordancia con las condiciones sociales, culturales, ambientales y con los recursos disponibles.

Esta participación en la elaboración de los planes (proyectos), es un proceso de enseñanza y aprendizaje continuo y transformador. Si los pequeños agricultores pueden determinar qué objetivos se deben formular y cumplir, cuáles actividades se necesita realizar y apoyar, así como manifestar explícitamente su acuerdo con la pertinencia de las actividades propuestas y las alternativas seleccionadas, se puede decir que se está en un momento importante de la participación gestional, que es precisamente la finalidad del Centro Agrícola Básico (CAB).

El estado de la planificación de la extensión participativa en el MAG aún no ha logrado este nivel meta, pero se camina en ese sentido. Aún resta capacitación, orientación y seguimiento en las labores diarias para que se pueda mostrar dicho resultado. Pero en el conjunto de los 500 CAB existentes en las seis regiones del MAG, se puede encontrar ejemplos de planificación participativa en niveles ideales de participación.

El CAB, los pequeños agricultores, con la ayuda de los extensionistas del MAG, logran construir una visión conjunta del futuro deseable, así como identifican las estrategias que se deben aplicar no sólo para satisfacer las necesidades priorizadas, sino también para garantizar el logro de los objetivos y proveer las condiciones necesarias para su realización exitosa. El Centro Agrícola Básico, por medio de la planificación participativa aprende a pensar y a sentir por sí misma en función de la búsqueda de su propio bienestar.

En la planificación participativa se considera las condiciones físico-naturales, sociales, culturales y políticas en que se desenvuelven los actores que participan en ella.

3.1.3 La participación en el seguimiento y evaluación

En todo proyecto de extensión el actor más importante es el agricultor que forma parte del Centro Agrícola Básico. Por tal razón, es necesario que los agricultores participantes, de seguimiento a sus proyectos y evalúen teniendo en cuenta sus propios objetivos.

Dentro del enfoque participativo, las acciones de seguimiento y evaluación participativas están orientadas a aprovechar y canalizar el proceso por el CAB, según los criterios que éste haya fijado para revisar y juzgar lo realizado.

Las acciones de seguimiento y evaluación participativas se refieren a proyectos concretos en los cuales los agricultores, como beneficiarios y actores principales, toman liderazgo y son apoyados para asumir responsabilidades en el control del planeamiento, ejecución y presentación de los resultados. Bajo esta perspectiva, la principal preocupación son las necesidades reales de los agricultores y los beneficios concretos del proyecto hacia ellos.

Las acciones de seguimiento y evaluación recogen una parte de la información generada y analizada durante el diagnóstico y la elaboración del proyecto. Además, se complementa con la información generada y analizada en ejercicios periódicos de seguimiento. Se trata de una cadena de acciones participativas para ajustar las actividades y objetivos del proyecto de extensión agropecuaria antes las eventualidades que surjan en su ejecución.

El sentido del seguimiento y de la evaluación participativas es realizar sobre la marcha los ajustes que requiere el proyecto, para que pueda cumplir con sus actividades, metas, objetivos y finalidades buscadas.

3.2 El enfoque de análisis e integración

Este aspecto metodológico de la planificación de la extensión participativa se refiere a la necesidad de adoptar un enfoque de sistemas de producción capaz de interrelacionar las diferentes partes que los componen. Este enfoque no sólo se limita a la finca, como célula básica del sistema productivo, sino que incluye la comunidad y la microregión.

Por consiguiente, se adopta la concepción de sistema de producción como un conjunto de actividades que la familia campesina organiza, dirige y realiza de acuerdo con sus objetivos, cultura y recursos, utilizando prácticas en respuesta al medio ambiente. Se combinan una amplia variedad de actividades, rubros productivos y objetivos.

El aspecto más importante de este enfoque para la planificación de la producción agropecuaria es permitir la identificación de los problemas prioritarios, destacar su factor limitante y estructurar los proyectos en respuesta a ello.

La problemática agropecuaria se analiza de manera integral, superando el plano meramente físico o biológico, involucrando aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales.

El enfoque de sistemas tiene varios niveles de análisis, todos ellos relacionados entre sí: la finca, la comunidad, la localidad y la región. Un ámbito o nivel de análisis que está progresivamente convirtiéndose en estrategia institucional es la microcuenca.

3.3 La interrelación entre los actores

La concepción que aquí se está sustentando se apoya en el reconocimiento expreso de la participación de múltiples actores. De esta manera, el plan es una relación de dinámica en el cual intervienen una variedad de fuerzas y no una relación unidireccional sin intervención alguna.

De esta forma, se reconoce el hecho de que son muchos los actores que planifican. Ello obliga al sistema de extensión tomar en consideración los planes de esos actores y establecer interrelaciones entre ellos para llegar a conclusiones válidas.

Estamos considerando los siguientes tipos de actores:

- En lo interno: la relación entre técnicos y políticos y entre actores del nivel central y del nivel regional. En este sentido, la orientación es hacia la búsqueda de complementaridades, bajo un espíritu negociador y concertador, para que el plan tenga viabilidad y aceptación. Es necesario superar la visión mecanicista de considerar que el plan es una orden, de cuya racionalidad técnica no es posible dudar.
- En lo externo a la institución y a los agricultores. El plan de otras instituciones que buscan muchas de las veces objetivos complementarios a la extensión agropecuaria, pero no logran compatibilizar en forma coherente sus acciones. En tal sentido, el Centro Agrícola Básico y la acción hacia la integración de servicios que realiza la extensión agropecuaria, parte del reconocimiento de una multiplicidad de actores que identifican, formulan y ejecutan sus propios planes.
- Los agricultores. Ellos también tienen sus planes muchas veces poco explícitos, pero con una determinada racionalidad, en función de la lógica de sus propios sistemas de producción.

Para la planificación de la extensión agropecuaria, la identificación de esos planes y el grado de compatibilidad que se logre con los planes institucionales, es un aspecto metodológico de primer orden.

4. LA PLANIFICACION EN LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL

El sistema de planificación de la extensión agropecuaria no puede estar al margen de la organización institucional. Por tal razón, el enfoque y el método no puede tener validez, sino se hacen los esfuerzos necesarios para adecuarlo a la organización institucional y a su vez, producir las modificaciones en ésta que hagan posible una planificación exitosa.

4.1 Las estructuras

Estructuralmente, el servicio de extensión del MAG, parte de una célula básica que es la Agencia de Extensión. Ella depende de la Dirección Regional, que a su vez posee una pequeña organización, para apoyar esa acción local. Todas las Direcciones Regionales, son a su vez conducidas por una División de Extensión Agropecuaria, que se responsabiliza nacionalmente por las acciones de extensión en las diferentes partes del país, y es la cabeza visible y política del servicio.

La planificación de la extensión agropecuaria parte de esa organización institucional, para la construcción de los planes, de una manera ascendente a partir de la Agencia de Extensión. De esta forma, el plan es una agregación de los diferentes planes particulares en el nivel local.

Esa aspiración local tiene dos niveles de coherencia. Uno, en la confección del plan regional, en el cual se consideran todas las especificidades locales pero también en función de una problemática regional y los objetivos que de ella se derivan. A su vez, la región traduce la política nacional tomando en consideración los problemas regionales y locales.

La estructura nacional, directamente relacionada con las jerarquías políticas y en función de intereses nacionales, realiza un esfuerzo por compatibilizar esos lineamientos con los emanados de las instancias regionales y locales.

Este aspecto de la planificación de la extensión agropecuaria es quizá de los más difíciles pues en el tienden a expresarse el mayor número de

contradicciones e intereses y es el que le exige al ejercicio de la planificación los mayores elementos de creatividad y perseverancia.

4.2 Su relación con las gerencias

El rol del gerente en cualquier organización es complejo. Este tiene una multitud de papeles que cumplir, tales como contactos, dirección política, emprendor, figura interna en la organización, asignador de recursos, gestor de anomalías, portavoz, etc. En las organizaciones complejas, estos roles se hacen más difíciles de ejercer y requieren cualidades especiales, difíciles de encontrar en una persona.

De igual complejidad que la gerencia, se constituye la relación que existe entre ésta y la planificación. En ella se traduce la relación entre lo técnico y lo político y entre lo inmediato y lo mediato, entre lo urgente y lo necesario, entre lo táctico y lo estratégico.

Sin dejar de ser útil a la gerencia en lo más inmediato y cotidiano, la planificación debe de persuadir a las gerencias en los elementos más estratégicos, así como debe nutrirse de la cotidianidad de los acontecimientos, única salida para la acción transformadora y sin los cuales lo estratégico tampoco se hace posible. De esta manera, la planificación cumple un papel facilitador al ejercicio gerencial.

4.3 La cultura organizacional

El cambio de un enfoque unilateral a otro que hace énfasis en la participación, ha tenido importantes implicaciones para una institución como el MAG, provista de muchos de los defectos de la administración pública, pero también con un importante caudal de experiencia en materia de desarrollo agropecuario.

La burocratización de las funciones públicas ha intronizado también a la planificación en el pedestal de los rituales burocráticos. Se planifica para cumplir con un requisito pero no para encontrar soluciones a los problemas que plantea la clientela institucional.

Por otra parte, la misma prestación del servicio llegó a perder los elementos básicos del compromiso para con la clientela, llegando en muchas ocasiones a ejercer las funciones más en relación con el salario percibido que con las obligaciones derivadas de la responsabilidad de la institución y de su personal con los usuarios.

El corto plazo se ha impuesto sobre una visión estratégica de mediano y largo plazo que sea capaz de visualizar los escenarios fundamentales que el futuro ofrece.

Todos estos elementos propios de una cultura institucional poco favorable para que la nueva concepción y práctica de la planificación tome forma, hacen parte de una realidad en la cual es necesario actuar. De esta manera, a la función planificadora le corresponde un papel esencial en la transformación de esas características de la cultura organizacional.

En tal sentido, se requiere de los planificadores y de las gerencias un esfuerzo continuo por darle sentido de cotidianidad a la planificación de la extensión agropecuaria. Ello exige un esfuerzo conjunto con todas las gerencias, en los diferentes niveles estructurales.

Los avances en este aspecto son importantes, más no suficientemente significativos. Los esfuerzos continúan, después de un proceso de reestructuración no suficientemente reflexionado. Pero aún en estas circunstancias, la creación de una cultura de la planificación se está abriendo paso.

Un plan sin presupuesto es letra muerta. Este es uno de los aspectos más críticos del proceso institucional de planificación del MAG. Como organismo centralizado del Estado Costarricense, está sujeto a las normas presupuestarias fijadas por el Ministerio de Hacienda y el Contraloría General de la República, que en casi todas las ocasiones se convierte en una verdadera camisa de fuerza para la acción institucional. Aún con las recientes reformas en materia de contratación administrativa, se requiere nueva normativa que induzca una nueva cultura institucional en relación con la administración de los recursos de la institución. El presupuesto al servicio del plan es la meta.

Finalmente, quisieramos resaltar la importancia de la instauración de una cultura de supervisión y de un sistema de rendición de cuentas, que permita establecer procesos de control de la calidad del servicio de extensión. El sistema de supervisión aún es deficiente, laxo, carente de metas y de resultados precisos. Con la adopción de los proyectos de extensión, se tiene un instrumento importante para supervisar y evaluar en función de resultados, pero requiere aún de los mecanismos administrativos necesarios para que pueda emplearse.

4.4 El sistema de información

Ya prácticamente en la era de la información, la planificación de la extensión agropecuaria por fuera de un sistema de información bien estructurado, es algo que pertenece al pasado. En tal sentido, la División de Extensión realiza esfuerzos importantes por tener información automatizada, especialmente en los referente a los proyectos, tanto de extensión, como de adaptación tecnológica y de inversión.

Sin embargo, consideramos que estos esfuerzos son insuficientes. La División de Extensión Agropecuaria, así como el MAG y las demás instituciones del Estado requieren de mucha inversión en este aspecto del conocimiento, si quieren situarse a la altura de las exigencias planteadas por el siglo XXI.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

- A. El enfoque de la extensión agropecuaria en el MAG, se ha transformado en los últimos años, invirtiendo los términos del servicio. De un enfoque verticalista y descendente, se ha introducido una visión de carácter ascendente y horizontal en las relaciones con el productor. Este enfoque responde adecuadamente a las condiciones actuales y las perspectivas que se dibuja en el futuro, que busca una redefinición en la prestación de los servicios públicos y un rol más facilitador y democrático del Estado.
- B. En función de dichos cambios, se estableció un sistema de planificación de la extensión agropecuaria coherente, con procesos de agregación ascendente y de amplia participación de los agricultores, como usuarios del servicio. Este modelo de planificación, responde a una nueva concepción sobre esta disciplina, que coincidentemente viene evolucionando en el mismo sentido que la extensión agropecuaria.
- C. Se ha considerado el proyecto de extensión agropecuaria como la célula fundamental del sistema de planificación. Con este instrumento se busca un ordenamiento lógico de las acciones necesarias para la transformación de una realidad determinada. A diferencia de otras orientaciones, se parte de un problema real, concreto y sentido por los agricultores y partir de allí se estructuran los resultados a ser obtenidos por la acción conjunta de técnicos y productores, para resolver los problemas que dan origen al proyecto. Con esta orientación, fundamentada en una amplia participación de los agricultores, se busca superar muchas de las deficiencias identificadas en la planificación comunmente practicada en la administración pública.
- D. El proceso ascendente de planificación participativa de la extensión agropecuaria en el MAG esta en curso y progresivamente irá

generando resultados importantes. La introducción de cambios institucionales, la necesidad de aprender una nueva cultura institucional y las necesarias transformaciones del Estado costarricense, daran como resultados procesos de planificación y de gestión de la extensión agropecuaria más dinámicos, flexibles y creativos. De esta forma, la disciplina de la planificación podrá contribuir eficazmente al desarrollo agropecuario del país.

6. BIBLIOGRAFIA

- Camacho Luis y otros. 1983. Filosofía para la educación diversificada. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica. Segunda Unidad: Epistemología. Pags 39-76.
- Cordoba, J. y Leñero, J. Modelos sistémicos de programación. ICAP. 1988. 146 pags.
- Fals Borda, Orlando. 1985. Conocimiento y Poder Popular. Editorial Siglo XXI. Punta de Lanza. Bogotá, Colombia. 177 pags.
- Leñero, José. Teoría de sistemas y administración de proyectos. ICAP. 1988. 126 pags.
- Matus, Carlos. 1980. Planificación de Situaciones. Fondo de Cultura Económica, México. 372 pags.
- Matus, Carlos. 1987. Planificación y gobierno en sistemas de baja gobernalidad. En: Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Compilación por Jorge Bustamante Roldán. Ministerio de Agricultura. Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Colombia, 1987. Pp. 243-266.
- Matus, Carlos. 1987. Política, Planificación y Gobierno. Organización Panamericana de la Salud, Washington. Parte II: Fundamentos de la Planificación Situacional. . Pags 249-359.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Capacitación en Gestión para la Asistencia Técnica Municipal. Fascículo 2. . Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Mintzberg, Henry. La naturaleza del trabajo directivo. Ed. Ariel S.A. Barcelona, España. 1983. Cap. 3: Algunas características particulares del trabajo directivo. Pags. 55-84.
- Suárez, Gloria. 1985. Métodos y Técnicas de Planificación en los Centros de Educación Popular. Tesis de grado en Planificación. Universidad Nacional, Heredia. Costa Rica.
- Suárez, Gloria. 1995. La Planificación Estrategica para la Competitividad del Sector Cooperativo. Tesis de Grado de Maestría en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. San José. Pag. 3-6
- Suárez, Gloria. Elementos para la planificación en las organizaciones populares. En: Revista Abra 11-12. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional, Heredia. Costa Rica. pp 31-48.