

# Una nueva visión para recuperar la extensión agraria en el campo

*Fernando Eguren y Ricardo Marapi*

La asistencia técnica agraria no ha sido promovida por los últimos gobiernos: el de Fujimori liquidó en 1992 lo poco que había, y la iniciativa privada no tomó el relevo (esa era la apuesta de su gobierno). Resultado: el censo agropecuario realizado en 2012 muestra que menos del 10 % de más de 2.3 millones de unidades agropecuarias la reciben.

Pero ella no ha sido la única desdeñada; lo mismo ha ocurrido con la investigación agraria. La necesidad de asistencia técnica y de investigación es muy grande, tanto porque los rendimientos promedio de la mayor parte de cultivos pueden mejorar —en algunos casos, de manera dramática—, como por las necesidades de adaptación de la agricultura al cambio climático. La seguridad alimentaria del país en los años venideros depende de ello.

*La Revista Agraria* reunió a dos importantes expertos en asistencia técnica para hacer una radiografía de la actual situación y conocer cuáles son las causas que están provocando su estancamiento: John Preissing, estadounidense, representante en el Perú de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), especialista en el tema y con una experiencia de tres décadas; y Miguel Ordinola, economista, con más de veinte años de experiencia en agronegocios, mercadeo agrícola y gestión empresarial. En la actualidad, es coordinador del

Proyecto IssAndes en el Centro Internacional de la Papa.

**LRA: El año 1992 fue crucial para el sector agropecuario peruano porque se tomaron una serie de medidas que cambiaron su rostro de manera irreversible, quizá para peor. El gobierno de Alberto Fujimori redujo en forma radical las funciones y el personal del Ministerio de Agricultura. En el caso de la extensión agrícola, el supuesto de las autoridades era**

bastante el papel del Estado en el campo, y lo mismo ocurría en otros países de Latinoamérica. Desde el aspecto de la extensión y los programas rurales, hay que destacar dos puntos: en primer lugar, el Estado atravesaba una situación en donde no tenía recursos, ya sea por razones fiscales o por el mismo Consenso de Washington, lo que ocasionaba una fuerte reducción de sus deberes de extensión. En segundo lugar, los programas rurales que se ejecutaban no eran tan buenos o no tenían tanto



**John Preissing:** «... en el tema de la extensión agraria hubo una gran falta de cobertura a nivel nacional y de articulación con la investigación. De igual manera, no se intentó articular una nueva generación de ideas y conocimientos con su aplicación en el campo. Ese fue un gran vacío...».

**que el sector privado llenaría el vacío. ¿Funcionó? ¿Qué pasó en estos años?**

**John Preissing:** Voy a empezar con un poco de temor porque yo no estuve en el Perú, de manera continua, en los últimos veinte años. Pero conozco el proceso y, además, es muy similar a lo que ocurrió en otros países de la región. En 1992, el gobierno de Alberto Fujimori redujo

éxito. Estos factores tuvieron fuerte influencia aquí, en el Perú, y también en el resto de Latinoamérica.

Sin embargo, no estoy de acuerdo en que estas últimas dos décadas sean calificadas como perdidas. Es una mala interpretación. A pesar de que ya no existía una cultura de programas nacionales de extensión, sí se han generado experiencias locales muy ricas, así como un

gran trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que surgieron en esos años. Por ejemplo, se empezó a trabajar de manera horizontal con las comunidades, a identificar las tecnologías locales que eran más aplicables y a vincular la producción con mercados interesantes, como el llamado Comercio Justo. Existieron también experiencias interesantes para promover el papel de las mujeres agricultoras, cuyo trabajo no era reconocido y era casi invisible. Hubo muy buenas lecciones.

Sin embargo, hay que reconocer que en el tema de la extensión agraria hubo una gran falta de cobertura a nivel nacional y de articulación con la investigación. De igual manera, no se intentó articular una nueva generación de ideas y conocimientos con su aplicación en el campo. Ese fue un gran vacío.

**Miguel Ordinola:** Usualmente, cuando doy charlas sobre la papa peruana, empiezo mostrando que nos hemos convertido en el primer productor de papa en América Latina, con 4.7 millones de toneladas al año. Sin embargo, también explico que en el Perú, solamente el 0.8 % de los productores usan semilla certificada. ¿Qué es lo que puede estar pasando? Por un lado, tenemos una curva creciente de producción de papa y, por otro, cada vez usamos menos semilla certificada, la cual, para mucha gente, es sinónimo de calidad e innovación. Lo que pasa es que existen diversos procesos en el campo. Por ejemplo, ahora hay una difusión más amplia de las prácticas más adecuadas que debe realizar el pequeño productor de papa, principalmente de la sierra. Es decir, en el tema de innovación y extensión en el campo se ha producido un proceso alternativo a la acción oficial del Estado. Para mí, eso está muy claro. ¿Por qué?

Porque existe una fuerte demanda de extensión técnica para satisfacer a determinados mercados del cultivo de papa. No olvidemos que la demanda de servicios de extensión y de innovación depende del producto final: si este tiene una demanda concreta, se generarán servicios conexos alrededor de él. Así, el pequeño agricultor puede invertir directamente o acceder a créditos para contar con los servicios de extensión o asistencia con la finalidad de mejorar su cultivo y

**relación entre la producción de alimentos para el mercado interno y su importación no ha variado mucho. Una primera conclusión es que la producción nacional ha aumentado en forma importante y ha logrado abastecer el consumo interno; es decir, que la pequeña agricultura está respondiendo a esta demanda (la gran agricultura destina su producción a la exportación). Entonces, estaríamos hablando de un gran capital humano —la pequeña**

**Miguel Ordinola:** «... es necesario plantear enfoques diferentes para la investigación y la extensión. Hay que considerar la primera como un bien público, en donde el Estado ejecuta una mayor inversión; en cambio, con relación a la segunda, el objetivo debe ser fomentar una mayor intervención de los privados...».



satisfacer la demanda del mercado. Un ejemplo concreto se observa en la costa: los esparragueros y alcachoferos pagan por su asistencia técnica porque tienen un mercado concreto y sofisticado que deben atender. Este mismo proceso ha ocurrido en la sierra, en el caso particular de la papa, en donde el mercado ha influenciado en el sector. Es decir, la pequeña agricultura ha encontrado nuevas formas de responder y de actuar, en el tema de extensión, con el fin de acceder al mercado.

**LRA: Entre los dos últimos censos demográficos (el de 1993 y el de 2007), la población en el Perú ha aumentado en nueve millones de personas. Sin embargo, la**

**agricultura— que no funciona al cien por ciento mientras no existan las condiciones propicias. Una vez que éstas aparecen, ese capital humano producirá al cien por ciento, tal como lo haría cualquier empresario. Si existieran condiciones favorables, el pequeño agricultor daría mucho más de lo que está dando. ¿Tiene sentido esta hipótesis?**

**Miguel Ordinola:** ¡Claro! A pesar de que no ha habido un contexto con políticas favorables hacia la extensión, los agricultores han podido responder con productos de calidad. El consumo per cápita de papa en el Perú ha subido de 60 a 85 kilogramos, lo cual demuestra que sí es posible que la pequeña agricultura pueda dar una respuesta hacia diversos

mercados. El reto es recuperar el consumo per cápita que teníamos en la década de los setenta, cuando alcanzábamos los 100 kilogramos.

**John Preissing:** Yo añadiría un punto: la extensión es un instrumento de las políticas públicas. Si estas últimas son favorables para el desarrollo rural, pueden influir mucho más que la misma extensión agraria, que es solo uno de sus tantos instrumentos. Por ejemplo, la expansión de mercados secundarios, una mayor comunicación, más cantidad de tiendas, el acceso a negocios e insumos, etc., pueden tener más influencia en la producción y la productividad.

**Miguel Ordinola:** La extensión agraria es una variable entre otras que confluyen. Mucha gente afirma que el periodo dorado de la extensión fue la década de los ochenta, con el segundo gobierno de Belaúnde, cuando las instituciones vinculadas al tema recibían bastante presupuesto. Además, había diversos proyectos del Banco Mundial, del BID, de la cooperación israelí, gracias a los cuales uno podía ver en el campo aquellas famosas camionetas amarillas que llevaban la extensión agraria. En esa época, creció el concepto de ligar la extensión y la investigación en una sola institución. Existía el Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (Inipa), que tenía un ejército de extensionistas —como si fueran «Rambos» todoterreno— que se iban al campo con sus mochilas y equipos. Es decir, el concepto de extensión en esa época estaba muy influenciado por la mirada israelí sobre cómo hacerla. El Inipa hacía las dos cosas: investigación y extensión.

**John Preissing:** Existen pros y contras respecto a esta relación o matrimonio entre investigación y extensión. Por el lado favorable, se presenta una promesa de articulación de ambos aspectos. Pero, por otro lado,

cuando están juntos, muchas veces la investigación está muy por encima de la extensión. La investigación siempre va a tener un personal mejor pagado, con más presupuesto, profesionales con más títulos, y concentrados en los llamados *centros de excelencia*; mientras que los extensionistas son personas solas, trabajando en las comunidades más lejanas, quizá no como «Rambos», pero sí como una especie de pioneros. Son dos tipos de profesionales distintos. De manera separada, cada uno de ellos podría construir su propia lógica y tener una mejor llegada.

**Miguel Ordinola:** En los ochenta, ese fue el modelo y se invirtió bastante en ello. A fines de esa década, el sector de la investigación agraria peruana tenía cerca de 6 000 trabajadores, entre investigadores y extensionistas. La relación con el personal administrativo era de 5 a 1, a favor de los primeros. Sin embargo, cuando llegó el gobierno de Alberto Fujimori, en los noventa, se inició la liberalización de la economía y también un proceso de reestructuración del Estado. En 1992, el entonces Instituto Nacional de Investigación Agraria se redujo al 20 % y el indicador de relación había cambiado completamente y ahora era al revés: a favor del personal administrativo. Muchísima gente del sector de investigación y extensión se fue porque el Estado brindaba diversos incentivos para que renuncien los trabajadores públicos. Eran personas muy capacitadas, con educación internacional, con maestrías y doctorados, que simplemente se fueron. Ahí perdimos buena parte de lo que extrañamos ahora: se perdió el capital humano dedicado a la extensión y la investigación. A eso hay que agregarle el fracaso del concepto de intentar trasladar las estaciones experimentales de investigación, pertenecientes al Estado, hacia la empresa privada o

*Nuestro director, Fernando Eguren, en plena entrevista con los expertos en el tema de extensión agraria. Una de las principales conclusiones es revalorar los conocimientos locales y tradicionales.*



las fundaciones. Eso fue un fracaso total. Todo tuvo que ser devuelto. Ahí perdimos muchos años. Debido a este proceso, muy entreverado, en los últimos años empezaron a entrar las ONG y la cooperación internacional para sustituir al Estado, brindando asistencia técnica en el campo. Muchas de ellas no estaban preparadas para ese tipo de modelo pero, en la práctica, tuvieron que asumir el reto y trabajaron temas de semillas de calidad, manejo integrado de enfermedades, etc. Entonces, mal o bien, las ONG han sustituido al Estado en este tema.

**John Preissing:** A eso hay que añadir el factor de la descentralización, porque el Gobierno central en la actualidad ya no cuenta con todas las competencias para proveer asistencia técnica, pues ahora están en manos de los gobiernos





regionales y subregionales. Esto es un problema porque estos últimos aún no tienen las capacidades suficientes para implementar dichas competencias. Si en un momento hubo un problema de articulación entre la investigación y la asistencia técnica, esto ya se convirtió en multidimensional, porque los gobiernos distritales y regionales ahora tienen sus propios conceptos de cómo implementar la extensión, lo cual implica una articulación mucho mayor a nivel nacional.

**Miguel Ordinola:** Un caso ejemplar, digno de tomarse en cuenta, es el de Incagro<sup>1</sup>, que tuvo un componente de fortalecimiento de servicios de extensión de tecnología agropecuaria. Su objetivo era formar un mercado de servicios que funcionase mediante la oferta y la demanda. Lamentablemente, no se

pudo ejecutar en forma completa debido a una serie de motivos. Conozco el tema porque estuve en el equipo de diseño de Incagro. Uno de los supuestos que se planteó fue que el tema de la asistencia técnica e innovación estaba vinculado al problema de la falta de demanda por parte de los agricultores. La solución era generar dicha demanda a través del fomento de una mayor cantidad de productores organizados. El otro supuesto implícito era que sí existía una oferta desarrollada sobre asistencia técnica para satisfacer esa demanda; sin embargo, este supuesto no era ni es real. Cuando uno mira a las empresas y organizaciones que proveen de servicios de asistencia técnica, uno puede constatar que no están preparadas. No saben los tipos de servicios que deben ofrecer,

ni tampoco cuentan con un simple tarifario de dichos servicios. No hay un mercado formado para el tema de la asistencia técnica. En cambio, en la costa sí existen algunos casos porque los agroexportadores pagan bien para acceder a esa asistencia, como es el caso de los que exportan espárragos, alcachofas, etc. En la selva existen experiencias en cultivos de cacao y de café, que provienen principalmente de la cooperación internacional que se dedica a promover esos productos. Y en la sierra intervienen las ONG. No sé si, en la actualidad, el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) cuenta o no cuenta con el mandato de otorgar asistencia técnica en el campo.

**John Preissing:** El Decreto Legislativo 1060 regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria.

Allí se establece que el INIA tiene la rectoría en el tema de la extensión, pero no la implementación.

**LRA: Hablemos sobre el actual INIA, que es el ente rector de la investigación agraria y responsable de dirigir, conducir, coordinar y evaluar los servicios de extensión agraria del país. Sin embargo, su historia es un poco errática; en los últimos años, incluso cambió de nombre, reemplazando la palabra *investigación* por la de *innovación*. Estos cambios de términos también significan cambios conceptuales. ¿Cuál ha sido el papel del INIA en las últimas dos décadas? ¿Y cuál debe ser su papel como institución pública para mejorar las condiciones productivas en el campo?**

**John Preissing:** El INIA sufrió muchas bajas y cambios que afectaron no solo su capacidad, sino también su moral y su espíritu. Ese ha sido un gran problema. Muchas de sus estaciones experimentales están prácticamente cerradas porque realizan pocas actividades. El proyecto Incagro es un buen ejemplo comparativo porque fue el único momento en que la investigación se levantó de nuevo en el país, debido a que se enfocó con fuerza en dicho tema. En cambio, en el INIA, la investigación solo era un actor más dentro de su estructura y no le prestaron mucha atención. Por eso se avanzó muy poco en lo que se refiere a investigación. Creo que la mayor parte de los proyectos de investigación agraria que hubo en el país durante estos años no ha sido realizada por el INIA, sino por las universidades, las organizaciones de productores, etc.

**Miguel Ordinola:** Estoy de acuerdo con la mirada de John en el asunto del INIA. Esta institución —y, por ende, el tema de la investigación— ha sido desatendida en el país en términos de inversión. Sin embargo, cabe destacar

que ello entra dentro de una corriente latinoamericana sobre los INIA. Si separamos a los países del Cono Sur, a los cuales les va bien en el tema, como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, y nos fijamos principalmente en los casos de Colombia, Bolivia, Ecuador y el Perú, la sensación será muy parecida: descapitalización, pocos recursos y nula prioridad dentro de las políticas. Creo que, en el Perú, el INIA no se ha recuperado de lo que pasó en la década de los noventa y no ha habido una inversión fuerte para construir una institución científica poderosa. Por otra parte, es necesario plantear enfoques diferentes para la investigación y la extensión. Hay que considerar la primera como un bien público, en donde el Estado ejecuta una mayor inversión; en cambio, con relación a la segunda, el objetivo debe ser fomentar una mayor intervención de los privados, como ha sucedido en la costa.

**LRA: Hay que colocar estos temas en un contexto de cambio climático, donde cobra una gran importancia y valor el papel de los conocimientos particulares y de los pequeños agricultores locales. Esta revalorización de lo local, ¿está cambiando la visión de los que gestionan la extensión agraria? ¿Se ha modificado la relación de jerarquía entre los extensionistas y los agricultores? ¿Cómo es la actual relación o «maridaje» entre la ciencia y tecnología modernas con los conocimientos locales?**

**John Preissing:** Ante los problemas ocasionados por el cambio climático, cobran mucho valor las experiencias de vida de los productores y de sus antepasados, porque ellos son los que han tenido que sobrevivir durante estos años (por ejemplo, experiencias en torno a cómo guardan las semillas, cuándo siembran, qué distancias manejan en el sembrío,

cuándo utilizan distintos sistemas de riego, etc.). Justamente, en la FAO estamos buscando sistematizar estas experiencias. Aquí se presentan dos posibilidades: primero, identificar las experiencias más valiosas que podrían adaptarse en otros lugares; segundo, reconocer las otras experiencias no tan buenas, que no pueden ser validadas bajo ningún análisis. No tengo una respuesta concreta para tu pregunta, pero sí te puedo asegurar que seguiremos organizando experimentos en el campo —con papas en las comunidades de la sierra o con café en la selva— para entender mejor esta relación. El objetivo es que las lecciones aprendidas puedan ser armonizadas y tener relevancia en la vida de las comunidades.

**Miguel Ordinola:** Hay que mirar la estructura de vida y de trabajo de aquellas comunidades que han existido desde hace siglos. Cuando uno lee sobre la «agricultura climáticamente inteligente», encuentra conceptos como terrazas, rotación de cultivos, pisos ecológicos, entre otros. Allí uno se da cuenta de que las comunidades vienen realizando esto desde hace muchísimo tiempo. Es necesario que dichos conocimientos sean sistematizados, ya sea por el Estado o por la cooperación internacional, porque se trata de un tema que puede aportar mucho. El enfoque científico es importante porque nos permite hacer un seguimiento al cambio climático. Pero hay que recordar que los agricultores también han hecho lo mismo y han respondido a estos problemas durante miles de años. Y lo han hecho bien, pues, si no, hubieran desaparecido. Allí hay todo un aspecto pendiente de reconocimiento y sistematización.

#### Nota

*1 Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola, para promover la Innovación y la Competitividad del Agro Peruano (Incagro).*