

**Título:                    ¿Argentina: hacia una nueva institucionalidad del desarrollo y la extensión rural?**

**Autor:                    Carlos Carballo González**

**Institución:            Cátedra de Sociología y Extensión Rurales. FA(UBA).**

**Nacionalidad:         Argentina**

**Notificar a:            Carlos Carballo González  
Tel. (011) 4524-8082  
Fax. (011) 4553-6810**

## **¿ARGENTINA: HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL DESARROLLO Y LA EXTENSIÓN RURAL?**

### **RESUMEN.**

Al INTA, columna vertebral de la acción del sector público en la investigación, transferencia de tecnología y extensión, le correspondió y corresponde un rol clave en la modernización y transformación de la producción agroalimentaria-agroindustrial, en la promoción de la igualdad de oportunidades y el desarrollo rural sustentable.

Las transformaciones experimentadas en el contexto internacional y nacional explican los sucesivos procesos de readecuación intentados por el INTA y contextualizan el análisis de un “nuevo modelo” de extensión, asistencia técnica y transferencia de tecnología. La creciente heterogeneidad del mundo rural y de sus demandas y la multiplicidad de actores participantes contribuyen a la reflexión acerca de la necesidad de un nuevo marco institucional en Argentina para el desarrollo rural y por lo tanto también para la extensión.

**PALABRAS CLAVE:** Extensión; Desarrollo Rural; Nueva Institucionalidad.

### **1.- INTRODUCCIÓN**

Si bien la Extensión y el Desarrollo Rural en Argentina formaron parte de la preocupación, objetivos, misión y funciones de diversos organismos, comprender su evolución contemporánea requiere profundizar el conocimiento de las etapas atravesadas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Este organismo constituye la principal referencia para comprender la problemática a nivel nacional, ya que por la magnitud de los recursos comprometidos, la continuidad de su accionar y su cobertura territorial fue sintetizando en alguna medida la demanda social y la visión del sector público sobre la extensión rural. El INTA fue y sigue siendo aún el eje de las consideraciones efectuadas sobre el tema.

El INTA, como columna vertebral de la acción del Estado en la investigación, transferencia de tecnología y extensión le corresponde un rol clave en la modernización y transformación de la producción primaria, la promoción de la igualdad de oportunidades y el desarrollo rural. ¿Es ésto lo que el INTA se propuso hacer? ¿En qué medida lo logró o lo está logrando actualmente? ¿Cómo se integró al conjunto de la política agropecuaria en distintos contextos? ¿Cómo evolucionó la relación entre la teoría y la práctica de la extensión? ¿Cuál es el actual debate al respecto en Latinoamérica y Argentina?

Una aproximación a las respuestas asume como variables explicativas las políticas públicas para el sector agropecuario y agroindustrial y las sucesivas adecuaciones que experimentó el INTA, sólo consideradas en sus aspectos más globales, para detenerse luego con mayor detalle en la situación actual. El contexto socioeconómico e institucional constituyen el marco imprescindible para describir un “nuevo modelo” de extensión en cuyo análisis se toman en cuenta, además de las propuestas efectuadas en el último quinquenio desde el INTA, aquellas otras debatidas por diversos actores sociales, entidades y organismos representativos. Las

orientaciones de los cambios institucionales en los institutos nacionales de investigación agropecuaria (INIAs) y más específicamente en el “Complejo Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria”, la creciente heterogeneidad del mundo rural y la multiplicidad de actores públicos y privados participantes contribuyen a la reflexión acerca de la necesidad de un nuevo marco institucional para el desarrollo rural y por lo tanto también para la extensión rural.

La complejidad del presente de la extensión no impide reconocer algunos elementos sustanciales para la reformulación: los sistemas de extensión agrícola tradicionales están superados; deben atender prioritariamente las demandas cada vez más complejas de distintos tipos de productores familiares; requiere una mayor integración con diversos organismos de investigación, cooperación y servicio; se sostiene sólo con la participación activa de los “beneficiarios” organizados; su financiamiento no está adecuadamente considerado; se requiere un nuevo tipo de profesionales e instancias de formación y capacitación permanente.

## **2.- LA EXTENSIÓN A PARTIR DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la debilidad de las Instituciones nacionales de generación y transferencia de tecnología agropecuaria era visualizada como un severo condicionante al crecimiento de la producción y la productividad y al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural; como respuesta, en todos los países de América Latina y el Caribe se crean Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria (INIAs), uno de ellos en Argentina. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) posee como particularidad el hecho de integrar la investigación y la extensión rural (ER), convirtiéndose en el eje de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria en el país.

La forma organizativa adoptada por el INTA en el momento de su creación parte de un diagnóstico del contexto y de algunos supuestos respecto al medio científico internacional que, sintéticamente, dan cuenta del atraso tecnológico y la necesidad de modernización del agro argentino y del rol clave que le correspondía al Estado como principal actor importante en la generación y difusión de tecnologías. El INTA se constituía como parte de un sistema amplio de planificación, con responsabilidad en la ejecución de políticas específicas definidas en otro nivel del gobierno nacional.

En los '60 y '70 la mayoría de los países hicieron grandes esfuerzos para actualizar sus instituciones, tratando de incrementar su capacidad de respuesta a los acelerados cambios del medio y a la demanda social. INTA no fue la excepción, lo que implicó una serie de modificaciones en la investigación y en la extensión rural, cuya reactualización fue permanentemente necesaria a través del tiempo.

La generación y transferencia de tecnología no puede planearse sin definir algunas premisas básicas que explícita o implícitamente tengan en cuenta algunos interrogantes básicos: ¿cuál es el rol del sector agropecuario y de las agroindustrias en el desarrollo? ¿cuáles son las ventajas comparativas que debe potenciar la Argentina a nivel internacional? ¿qué estructuras productivas sirven en mayor medida al desarrollo local y regional? ¿qué modelos productivos son coherentes con el desarrollo sustentable, la preservación de los recursos y la seguridad

alimentaria? ¿cuáles son los actores de cambio tecnológico y cómo se articulan? ¿Cuál es la institucionalidad del sector público que mejor sirve al desarrollo rural?

Sin esas respuestas tampoco se puede orientar la Extensión Rural- históricamente vinculada al desarrollo- un proceso visto como parte de una serie de profundas transformaciones cada vez más vinculadas con la búsqueda de la equidad, la democracia y la participación y por lo tanto responsabilidad del conjunto de la sociedad nacional. Por cierto, la situación no puede aislarse del proceso global de cambio que transformó el sector agroalimentario y agroindustrial en los últimos cincuenta años.

La filosofía y la organización de la Extensión fue entonces cambiando a través del tiempo, desde un primer momento en que la **"Extensión" era considerada un servicio de bien común, cuyo principal objetivo es la asistencia a la población rural en la conquista de niveles de vida más satisfactorios, proveyendo adecuadas oportunidades para un correcto desenvolvimiento físico, mental, social y cultural.** Esta definición incorpora un nuevo enfoque –de hecho incorporado en distinta medida- a los servicios oficiales dedicados anteriormente al asesoramiento técnico, divulgación, fomento o servicios directos a los productores, respondiendo a programas específicos de expansión y/o mejoramiento de los aspectos técnico-productivos de determinadas materias primas.

Referido a América Latina, el primer período de la extensión agrícola, aproximadamente hasta 1960, es definido como "tradicionalista", por la relación mantenida con la herencia norteamericana y por considerar al "tradicionalismo" (sinónimo de atraso) como principal responsable de los bajos niveles de vida y la limitada producción rural. En concordancia, esa situación podría modificarse con la "modernización" agropecuaria, una propuesta basada en el análisis superficial de las causas del subdesarrollo.

A medida que transcurre la década del 60, y en correspondencia con una visión más totalizadora del proceso de desarrollo, va desapareciendo en América Latina la creencia de que una pocas Agencias de Extensión, con limitados recursos, serían suficientes para producir cambios fundamentales en la agricultura. La ER clarifica y en algunos casos puntualiza su rol adoptando la denominación de "Extensión Educativa" que algunos empleaban con anterioridad, o "del desarrollo" o "desarrollista". Se la define entonces como un proceso eminentemente educativo que tiende a producir cambios en los conocimientos, actitudes y destrezas del ser humano para lograr un desarrollo integral del mismo. (Carballo; 1999) **El objetivo principal pasa a ser el desarrollo integral del hombre, y el principio en el que descansa su filosofía es el de "ayudar a la gente a que se ayude a si misma", por lo tanto, el propósito teórico apunta al cómo pensar y no al qué pensar...** Paulo Freire (1969), al interrogarse acerca de la extensión y la comunicación, revisa críticamente la concepción "bancaria" presente en la ideología de educadores y extensionistas.

Ambas visiones de la filosofía de la extensión rural se mantienen presentes a través del tiempo, expresándose con mayor o menor intensidad en las reformulaciones que se realizan de su estructura organizativa, misiones y funciones del INTA a medida que cambia el contexto y se precisa la existencia de diversos actores y por lo tanto de distintas demandas. Estas, cada vez aparecen como más complejas e integradas.

La diversidad de características que reviste el servicio de apoyo técnico a la producción primaria hizo que el IICA lo caracterizara como un “Complejo de Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria” (IICA, 1997), que incluye políticas e instrumentos cambiantes según país –e incluso regiones de los mismos- en distintos momentos históricos, de acuerdo a cómo se pretenda dar respuesta a una serie de preguntas básicas: ¿a quién o quiénes se dirige? ¿con qué objetivos y estrategias? ¿a quién y cómo lo financia? ¿qué continuidad tienen a través del tiempo? ¿cómo y con qué otro tipo de servicios se articula?

El carácter poco integrado del conjunto de políticas e instrumentos utilizado para atender a los diversos actores –aún en el mismo espacio territorial- hace que no pueda considerársele como un sistema ni siquiera en aquellos períodos donde era dominante la concepción de la necesidad del planeamiento estatal.

La crisis económica de fines de los '70 y 80 que afectó en particular a los países capitalistas –y transferida a los países subdesarrollados- eclosiona con la caída de los precios de las materias primas, el incremento del proteccionismo y los subsidios a la exportación, y una asfixiante deuda externa. Como consecuencia de ello Argentina y la mayor parte de los países de la región se ven forzados a introducir cambios en sus políticas macroeconómicas, lo que genera una profunda reestructuración.

El sector público afronta severas restricciones a la expansión del gasto y la inversión; esto exige readecuación a las entidades estatales de investigación y transferencia de tecnología, enfrentadas simultáneamente a la revolución tecnológica mundial y a la reestructuración nacional. Con este marco, la ER es incapaz de responder con la rapidez y creatividad necesaria a las demandas de un mundo rural sometido a cambios acelerados.

En correspondencia con la crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones –y por consiguiente del rol del sector agropecuario en el mismo- comienza a visualizarse al desarrollo rural como un lento y paulatino proceso de organización y participación. El mirar lo específico de cada lugar intenta reemplazar la visión del desarrollo “...que partía de una concepción racionalista elaborada desde los centros del sistema...” (Arocena, 1994). Extremando esta visión, en el caso de la producción primaria, Lacki (1992; 95) propone dejar de lado el paternalismo y proteccionismo del sector público, atacando las ineficiencias que ese tipo de políticas habían fomentado al interior de las explotaciones.

El “actor local”, la “iniciativa local” y el “desarrollo local” aparecen en los '80 en pleno proceso latinoamericano de transición a las formas democráticas de gobierno, como una mejor forma de emplear los recursos y de promover mecanismos de participación social en espacios más limitados. Los numerosos desafíos que genera el debilitamiento de las políticas activas impulsadas por el Estado, señala al menos tres ejes principales en la consideración del desarrollo local que reciben enfoques incluso contrapuestos: los aspectos estructurales comunes y las singularidades de cada realidad; las nuevas modalidades de articulación Estado-sociedad civil como consecuencia de los acelerados cambios experimentados por ambos; el reordenamiento político-institucional del territorio, la autonomía local y la participación de los actores locales.

En este contexto, la extensión agrícola que había sido capaz de promover una agricultura

más productiva mediante la difusión de unos pocos “paquetes tecnológicos” –relativamente simples- organizados por producto, no está en condiciones de atender la multiplicidad de demandas resultantes de la apertura de la economía, la globalización y diversificación de los mercados, el deterioro ambiental, las crecientes diferenciaciones provocadas por las políticas, el empobrecimiento y el éxodo de los productores, la seguridad alimentaria, etc.

La intensidad del proceso diferenciador que se da en el agro comienza a hacer más visible la existencia de problemáticas propias del mundo empresario y de las explotaciones familiares. A pesar de las diferencias existentes entre las unidades de producción de tipo empresarial y entre las familiares, las características básicas de las dos principales formas de producción agropecuaria que ambos modelos representan permiten apreciar que la primera utiliza poca cantidad de trabajadores permanentes, generando una fuerte concentración de la renta y exclusión social. La agricultura familiar, por el contrario, presenta un perfil esencialmente distributivo (favorecedor de la equidad) y notorias ventajas en su aporte a la sustentabilidad ecológica- debido a su mayor énfasis en la diversificación- y a la democracia social y política, porque conlleva a una mayor participación ciudadana en la riqueza y en las decisiones.

Sin embargo, tales ventajas distan de ser social y económicamente reconocidas, por lo que la visión predominante considera que la mayor eficiencia técnico-económica de las empresas –su mayor competitividad y posibilidad de producir a menores costos- constituye una ventaja que supera los inconvenientes de la escala, concentración y exclusión. Esto determina una serie de dificultades que no favorecen la puesta en marcha de medidas facilitadoras de un proceso de transición hacia una agricultura económica, social y ecológicamente sustentable.

La extensión rural –como servicio público- se focaliza cada vez más en la atención de los pequeños productores minifundistas y familiares con bajo grado de capitalización, aunque la proporción de población participante haya sido realmente baja; en tanto, el amplio e impreciso mundo de las pequeñas y medianas empresas comenzó a diferenciarse como sujetos capaces de incorporar el pago del asesoramiento técnico (individual o grupal) en su estructura de costos.

Sintetizando: en Europa y Norteamérica la “Extensión Agrícola” se refiere al apoyo técnico y gerencial que reciben los productores agrícolas, sean ellos grandes o pequeños... En Asia y Africa, desde la década del 70 el término ha sido utilizado para describir el acompañamiento técnico a los productores pequeños para que éstos entraran a la “Revolución Verde”. En América Latina, en muchos países la “extensión agrícola” tienen una fuerte connotación de un trabajo más integral con las familias rurales más necesitadas. Además, se entiende la extensión como un proceso educativo, no como una asesoría netamente técnica. Para esta última función se emplea frecuentemente el término “Transferencia Tecnológica” (Engel, sin fecha).

A pesar de ser menos general, también el término “Asistencia Técnica” es entendido de diferentes formas, aunque normalmente se lo refiere a asesorías especializadas, directamente vinculadas a lo técnico-productivo, dirigidas a distintos estratos de productores, con o sin pago directo por los mismos; lo productivo y comercial constituyen sus características más notorias. La “asistencia técnica” y la “extensión” constituyen servicios que si bien no atienden directamente los aspectos financieros, están estrechamente ligados a los mismos.

Generalmente la extensión y la transferencia de tecnología se inscriben dentro del marco de una estrategia gubernamental de crecimiento y desarrollo, que define sectores a atender, “oferta tecnológica” a realizar, metas a alcanzar, plazos, recursos, etc. La asistencia o asesoramiento técnico en cambio prioriza objetivos comerciales de corto plazo.

En el área de la ER en Argentina los principales cambios de la última década estuvieron dados en la mayor parte del país por el “acoplamiento” a las Agencias de Extensión Rural –donde aún subsistían- de programas de intervención dirigidos a distintos “beneficiarios” potenciales y el tipo de articulaciones que éstos promovieron. Si bien ninguno de esos programas surge como parte de una propuesta de transformación del sistema<sup>1</sup>/ tuvieron un notable impacto en su funcionamiento; en particular cambia el tipo de demandas que se comienzan a reconocer –cada vez más complejas e integradas- y comienza a asumirse en los hechos la articulación de lo público y lo privado.

La incidencia que posee la tecnología vinculada al proceso productivo en el desarrollo de la agricultura familiar se reconoce, en forma genérica, directamente asociada al conocimiento y a la innovación tecnológica mediante tres factores: productividad, disminución de costos y calidad. Estos factores son clave, pero no poseen similar importancia para los distintos tipos de productores familiares: de infrasubsistencia ó subsistencia (pobres estructurales) en equilibrio o capitalizados.

Los elementos que estarían restringiendo el cambio tecnológico e impidiendo el desarrollo sustentable “... en las explotaciones más pobres y marginales son, básicamente, de carácter estructural y no simples obstáculos removibles con medidas específicas. Estos elementos están relacionados con distintos factores a saber: el acceso restringido a la tierra y el agua, el deterioro de esos recursos, las profundas carencias de infraestructura y el aislamiento, las imperfecciones de los mercados y la baja capacidad negociadora, factores culturales y escasas oportunidades de educación, etc. En la mayoría de los casos, estos factores restrictivos están presentes en forma conjunta, reforzando el carácter estructural de los impedimentos”. (Etchenique, 1999).

### **3.- ANTECEDENTES DEL ENFOQUE Y MARCO ORGANIZATIVO EN EL INTA**

#### **3.1.- EL INTA I**

El INTA se crea con la intención de: Institucionalizar el sector público agropecuario; llevar el "Ministerio al campo"; integrar los servicios de investigación y extensión agropecuarias, reconociéndolos como mutuamente complementarios y esenciales para la proyección de tecnología al proceso productivo; promover el desarrollo rural, haciendo que la tecnología sea un instrumento no sólo de crecimiento económico, sino un medio para contribuir al bienestar de la familia rural; procurar la participación del sector rural en la política, planeamiento, administración y desarrollo de actividades tecnológicas.

El modelo inicial de extensión rural era centralizado, con la coordinación de un Director Nacional. Siguiendo el modelo norteamericano se trató de asegurar la presencia institucional en

---

1 / Ninguno de los documentos básicos de los Programas de intervención plantea su vinculación con el sistema de extensión.

la totalidad del territorio; un Jefe de Agencia y Asesores para los Clubes “4 A” y “Hogar Rural” dividían a nivel de la unidad de extensión el trabajo dirigido a productores agropecuarios, sus hijos –jóvenes rurales- y sus esposas –mujeres rurales- residentes en las explotaciones e integrantes de una unidad doméstica de producción y consumo.

Al plantearse una estrategia activa de difusión de innovaciones, el extensionista se convirtió en algo más que un nexo entre los investigadores y los productores, estimulando al productor para que adoptase las innovaciones técnicas ofertadas. Los resultados de esta estrategia debían reflejarse en la comunidad, haciendo que los aumentos de productividad se tradujeran en la elevación del nivel de vida de la familia rural. (Cát. Extensión; 1987).

El Servicio de Extensión Rural se expande rápidamente facilitando la adopción de la tecnología de la “Revolución Verde”, traducida en una creciente productividad de algunas actividades agropecuarias.

Los avances se dieron a pesar de las dificultades evidenciadas para analizar la realidad agraria dentro del contexto nacional, la falta de diagnósticos integrales y la escasez de recursos para mantener actualizados métodos y medios; estos condicionantes fueron transformando la ER oficial en una labor cada vez menos operativa y eficiente. Ello se agrava por el deterioro en la capacitación del personal de ER, circunscripta casi exclusivamente a la actualización en el campo técnico-agropecuario. Mientras el área rural modifica velozmente su estructura el INTA no puede responder de la misma manera; así, por ejemplo el reconocimiento de la masiva presencia del campesinado, no es percibida con claridad por la institución, que continuaba concentrando sus esfuerzos en la atención de los medianos y grandes productores.

Tal situación se hace más crítica en las zonas no comprendidas en la región pampeana; donde en muchísimos casos, minifundistas y pequeños productores (más del 60% de los productores del país) difícilmente tiene acceso a los servicios del INTA.

La corta apertura democrática de 1973-76 favorece dentro del INTA el reconocimiento de los condicionamientos que la realidad socioeconómica impone sobre la herramienta esencial -no única- de su acción: la política tecnológica; se reconoce la diversidad de marcos socioeconómicos en que se debe actuar; las regiones del país comienzan a tener identidad propia; se asume la heterogeneidad de la demanda, que requiere respuestas tecnológicas, políticas y metodologías específicas, etc.

### **3.2.- El INTA II**

Ya a mitad de los '80 surge imperiosa una nueva reformulación de la entidad creada tres décadas antes, de la que se admiten aciertos y errores. La concentración de recursos destinados a la investigación, ER y fomento agropecuario, antes dispersos, hizo posible un nivel de planeamiento y eficiencia superior a la precedente. "No obstante, (el INTA) nació con algunas debilidades tales como la fuerte orientación hacia la adaptación de tecnología e investigación externas, una no muy formal estructura de planificación y priorización de actividades; escasos mecanismos de articulación tanto a nivel internacional como nacional, e incluso regional, provincial o local; una no muy precisa participación del sector productivo y la ausencia total de la representación de los consumidores." (Cirio; s/f)



La modernización alcanzaba en todo el país a los productores con mayores recursos: había aumentado el número de instituciones públicas y privadas con participación en la investigación y transferencia de tecnología; existían profesionales agropecuarios con satisfactorios conocimientos técnico- productivos; la infraestructura y las comunicaciones mejoraron sustancialmente; los adelantos científicos y tecnológicos revolucionaban la economía mundial especialmente en todo lo que era "apropiable" desde el punto de vista económico. Por último, la centralización administrativa, la burocratización en la toma de decisiones, el autoritarismo y la falta de objetivos precisos, formó parte del debate acerca del nuevo modelo institucional. (Cirio; s/f)

La labor que el INTA desempeñaba en el ámbito de la ER, asistencia técnica y transferencia de tecnología, había sido complementada por la acción de otras instituciones y organismos de diferente origen: reparticiones de algunas provincias; ONG de desarrollo, servicios de asesoramiento técnico de entidades gremiales cooperativas de productores; consorcios y grupos de productores; servicios de asesoramiento técnico de agroindustrias proveedoras de insumos y/o compradores de productos, etc. Cada una de estas entidades, agrupaciones o instituciones realizaban una labor específica, de acuerdo a sus propias finalidades, empleando las metodologías que con ellas se correspondían.

Las transformaciones promovidas en el INTA se basan principalmente en tres aspectos: **descentralización, participación e integración**. Por medio de la **descentralización** se otorgan mayores responsabilidades y autonomía a los organismos regionales, como una forma de asumir la heterogeneidad, hecho que se traduce en la necesidad de contar con mecanismos de orden local o regional que brinden respuestas a demandas muy diferentes; el INTA debe "abrirse" al medio.

La **participación** facilita la participación real y permanente en los quince Centros Regionales del país y los Centros de Investigación donde se constituyen Consejos -formados por productores y otros representantes de los sectores públicos y privados- planifican la acción de cada Centro, actúan en la selección de los ejecutores de las actividades y evalúan los resultados.

La **integración** buscada promueve acuerdos de trabajo con las restantes entidades vinculadas directa o indirectamente al sector agropecuario. Ello implica nuevas formas de articulación con las empresas privadas, para lo que se diseña una "Política de Vinculación Tecnológica" con ese sector.

Las medidas adoptadas referidas específicamente a la ER tienen que ver con el reconocimiento de la presencia de otros actores de la extensión, la transferencia de tecnología y la asistencia técnica y con el reconocimiento de una elevada heterogeneidad sólo atendible regionalmente; ese es el ámbito en el que recae la definición de objetivos, estrategias y asignación de recursos. La descentralización de la ER es encarada con diversos criterios de adecuación a la realidad, aún en áreas con problemáticas similares, como podría ser en el Norte y Sur de la provincia de Buenos Aires.

El "Plan de Tecnología Agropecuaria" (PLANTA) 1990-95 constituyó el mejor reflejo de los propósitos del INTA para el futuro inmediato, definiendo por primera vez en toda su historia

objetivos globales, adecuados a cada Región por su respectivo Consejo. Entre estos objetivos, la "Eficiencia Productiva" y la "Diversificación" atenderían las necesidades básicas del crecimiento económico, en tanto la "Sostenibilidad" y la "Equidad" hacen referencia a los problemas de degradación, contaminación del medio ambiente y a la pobreza rural, respectivamente. (INTA; 1991) Tres años después el mecanismo previsto podría afirmarse que se encontraba relativamente consolidado, aunque diversas limitantes conspiraban contra el logro de los objetivos y propósitos.

Al igual que en otros INIAs latinoamericanos, en el mismo período "... los cambios institucionales cubren una gran cantidad y variedad de temas... que no siempre forman parte de un plan coherente de mediano y largo plazo ni son plenamente incorporados por los distintos estamentos de las instituciones... Marchas y contramarchas, desfasajes temporales en la toma de decisiones de diversas áreas, escasa coherencia entre las políticas públicas y la gestión cotidiana de las instituciones y la presencia de múltiples visiones internas sobre idénticos fenómenos, indican la necesidad de profundizar los esfuerzos en los diseños de estrategias coherentes y mínimamente consensuadas para el futuro" (Bisang; 1999, N° 5). Serios problemas en la gestión y la intromisión continua de la política partidaria, incorporan en el INTA dos factores críticos adicionales en el último quinquenio.

Los cambios sucedidos a partir de los '80 en el INTA, no alcanzaron a incluir adecuadamente la problemática de la ER y la transferencia de tecnología, manteniéndose el carácter de "subdesarrollo crónico" que la ER ha tenido en la institución. Adecuaciones sucesivas, pero sobre todo la incorporación de programas como Pro-Huerta y Cambio Rural –con financiación extra INTA- constituyen una ruptura fundamental en relación a los modelos pensados en los '80, donde la infraestructura física en el territorio –Agencias, Núcleos, Oficinas, etc.- seguían representando la presencia institucional.

Simultáneamente en el tiempo las desigualdades del proceso modernizador, el empobrecimiento de los sectores medios y la crisis de las economías no pampeanas, estimulan estudios y el desarrollo de iniciativas tendientes sobre todo a la atención de los minifundistas del Norte del país. Se pusieron así en marcha solicitudes estatales de financiación a organismos multilaterales (FIDA, BID, Banco Mundial), a la vez que se suceden un conjunto de actividades y gestiones conjuntas con ONG, que culminan con la creación en 1987 de una "Unidad de Minifundio", orientada a la planificación de actividades de investigación y experimentación.

La preocupación por los pequeños productores se amplía –en el INTA, la SAGyP y el Ministerio de Salud y Acción Social- a otros tipos de productores y/o habitantes del mundo rural; los sectores del área rural y suburbana más pobres se constituyeron en el foco de atención del Pro-Huerta (1990), en tanto las pequeñas y medianas empresas fueron parcialmente comprendidas por el "Programa Federal de Reversión Productiva Para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria" ("Cambio Rural"). La atención a los pequeños productores se intensifica con el "Programa Social Agropecuario" (1993) y el PRODERNEA (1998).

Los programas citados, de alcance regional o nacional, destinados a promover la autoproducción de alimentos básicos entre sectores carenciados, o a pequeños productores minifundistas y PyMES agropecuarias pueden considerarse muy cercanos en el tiempo, en relación con otros países de América Latina y en algunos casos constituyeron innovaciones significativas. El número de programas y proyectos se multiplica, cuestionando la

institucionalidad preexistente, en la que el INTA era el único actor, pero sin que ello implique lograr una mayor cobertura de la población objetivo; ésta, en el mejor de los casos llegó al 15-20% del total en los momentos de máxima disponibilidad de recursos económicos (1997/98).

#### 4.- EL NUEVO MODELO

Las pautas de políticas del INTA definidas para la extensión a partir de 1996 se orientan de acuerdo a lo que previa e imprecisamente se caracteriza como un “nuevo modelo de desarrollo”, que acepta sin reparos las nuevas condiciones macroeconómicas y sectoriales.

Si bien solamente insinuado en sus aspectos estructurales y operativos el “nuevo modelo” de extensión y transferencia de tecnología propugnado por el INTA reafirma a éstas como funciones fundamentales, manteniendo la visión que históricamente visualiza a la investigación y a la extensión fuertemente integradas. Sin embargo “...el enfoque de la extensión debe apuntar, en más, a la competitividad de las empresas en los mercados, en un marco de sostenibilidad social y ecológica, teniendo como finalidad el desarrollo económico y social”. (INTA; abril 97).

El accionar de la extensión se visualiza cada vez más integral “...considerará toda la totalidad de los aspectos...productivos, la calidad, la organización, la gestión, la comercialización y la transformación, buscando competitividad hacia adentro y afuera de la empresa...” (siendo los) roles del INTA, dentro de los sistemas de extensión y transferencia de tecnología a nivel de las regiones... los de **promotor y animador** del cambio tecnológico y del desarrollo económico social, de **referente tecnológico** del sistema, **de partícipe de la capacitación** de profesionales, dirigentes y otros actores sociales en conjunto con otras instituciones y **de facilitador del acceso a la información**”. (INTA; abril 97).

También se asume como una nueva responsabilidad el gerenciamiento de programas y proyectos de intervención que son base para el desarrollo rural, **complementariamente** con otros actores del sector público y privado (evitando la superposición de acciones o competencias injustificadas) fortaleciendo la **articulación interinstitucional** en el trabajo de extensión. Para lograrlo pondrá énfasis en una serie de funciones estratégicas desde esta conceptualización: promoción y animación; generación y adaptación de tecnologías apropiadas, capacitación y profesionalización de los distintos actores sociales, e información; esta última se considera crítica para lograr la sobrevivencia de las empresas, visto el contexto de competitividad que deben enfrentar.

Los cinco tipos de “audiencias” reconocidas dan sustento a otras tantas estrategias de intervención: sectores carenciados con insuficiencia alimentaria, minifundistas, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) agropecuarias, grandes empresas agropecuarias y agroindustrias. Ante las tres primeras se resalta la importancia del contenido educativo, y entre minifundistas y PyMEs las estrategias participativas para favorecer la toma de decisiones – priorizando el método grupal – y la capacitación permanente de adultos, con una conceptualización que –por cierto– difiere de la educación popular. En el caso de la gran empresa y las agroindustrias la estrategia se reduce a la transferencia de tecnología y los convenios de vinculación tecnológica, respectivamente.

Manteniendo un marco común para todo el país, la organización y el funcionamiento de la

extensión mantiene el carácter descentralizado a nivel regional otorgado por el INTA II "...con el objeto de que tanto el diagnóstico de los problemas, como el planeamiento, la organización y operación de las actividades se definan en ese ámbito, teniendo en cuenta las características y realidades regionales". La participación y control social de los "beneficiarios", como se observa, no se señala explícitamente entre las preocupaciones.

Un enfoque que, como el prevaleciente, continúa priorizando la demanda y "... desplaza la política tecnológica centralizada hacia grados crecientes de descentralización, especialmente en los referido a las formas de fijación de los objetivos operativos cotidianos, los mecanismos de incentivos y evaluación, las rutinas operativas y las instancias de coordinación con otras instituciones" (Bisang; 1999; N° 14); lo "local", el "desarrollo local", comienza a estar presente en las preocupaciones teóricas.

El éxito de este modelo no está asegurado, porque requiere una "...estructura organizacional ágil y flexible, basada en la constitución de equipos interdisciplinarios (que deben contemplar los aspectos productivos, la calidad, la organización y gestión empresarial, la organización regional, la gestión asociativa, la comercialización, los agronegocios, etc.)... con alta capacidad de autogestión, eficaces, competentes, fuertemente motivados y con una intensa interacción entre sí...con la investigación y con la actividad pública y privada, deberán articular eficientemente las demandas con el avance tecnológico..." (Abril '97) en el marco de los sistemas de producción y las cadenas agroalimentarias.

Continuando con la experiencia institucional desarrollada a través del Pro-Huerta, la Unidad de Minifundio y Cambio Rural, la organización de las actividades debería ser a través de Programas de Intervención Interinstitucional, dirigidos a las principales audiencias del INTA, interactuantes con Programas Regionales "...que apunten a la solución de problemas o al aprovechamiento de oportunidades a nivel de los productores, de las empresas y de las cadenas agroalimentarias".

El Cuadro N° 1 sintetiza la estrategia y las estructuras organizativas propuestas en el Documento aprobado por el Consejo Directivo del INTA en abril de 1997, actualmente vigentes.

**Cuadro N° 1**  
**Estrategia y estructura organizativa del nuevo modelo**

Audiencia	Estrategia de Intervención	Organización	Equipos
Sectores con insuficiencia alimentaria	Priorización de los procesos educativos y de capacitación de adultos	Por Programas	Interdisciplinarios con alta capacidad de autogestión, competentes y motivados
Pequeños productores minifundistas	Priorización de los procesos educativos y de capacitación de adultos – trabajo grupal	Por Programas	
PyMEs	Priorización de los contenidos educativos y la capacitación de adultos	Por Programas	
Grandes empresas	Priorización de la transferencia de tecnología	As. Tco. individual	Especializados
Agroindustrias	Convenios de Vinculación Tecnológica	Individual	

Fuente: "Pautas de Política Institucional sobre Extensión y Transferencia de Tecnología" (1997). Elaboración propia.

El “nuevo modelo” de extensión propugnado supera el marco y las capacidades disponibles en este momento en el INTA, por lo que se multiplican los interrogantes acerca de la nueva institucionalidad capaz de incluirlo. Por eso se forma un “Grupo de Trabajo” (1998) con el objetivo de analizar la creación de una organización a nivel institucional para el desarrollo rural, capaz de contribuir a desenvolver el pensamiento estratégico institucional en relación al desarrollo rural. “En relación a los lineamientos tendientes a la constitución de una organización para el desarrollo rural, dicha organización comprende en principio componentes de investigación estratégica, servicios de apoyo a las regiones (metodología, capacitación y asistencia técnica) y coordinación de programas especiales, para atender los programas, proyectos y acciones de objetivos nacionales” . Esta formulación fue solamente enunciada y, salvo algunos aportes, no se ha vuelto a debatir estas ideas hasta el presente.

Contemporáneamente, Pereyra (1998) y Carballo (1999) también se interrogan sobre la nueva institucionalidad requerida para el desarrollo rural, incorporando al debate la creación de un Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), como responsable de coordinar la acción del Estado y los sectores privados en la temática, cuyos objetivos superan en integralidad los planteados exclusivamente en el INTA y para el INTA. Instancias de coordinación más eficientes y con mayor respaldo político-institucional a nivel del INTA y la SAGPyA, son visualizadas como etapas de transición a esa nueva institucionalidad.

## **5.- CONSIDERACIONES FINALES**

El desarrollo rural, tal como se formula genéricamente en los distintos documentos, omite la consideración de algunas obviedades, que no obstante deberíamos volver a explicitar:

- la evolución de la producción agraria y del mundo rural no puede considerarse aisladamente del marco global del desarrollo; todo proceso de desarrollo implica una transformación integral de la sociedad, que exige una conducción deliberada y conciente por parte del Estado, con objetivos predeterminados, instrumentos seleccionados y compromiso de los actores sociales. Al ser el Estado un sujeto fundamental de este proceso, el desarrollo pasa a ser, ante todo, un proceso político;
- el desarrollo rural es inseparable de las finalidades y lineamientos generales de este proceso más amplio, pudiendo apreciarse por lo tanto un elevado grado de complejidad que resulta de la interacción de tres elementos: su carácter abarcativo, en alguna medida, de todos los ámbitos de la sociedad; la presencia de sujetos heterogéneos y la superposición de procesos de diversa índole;
- “... un desarrollo rural alternativo implica necesariamente pensar en procesos, políticas e instituciones que tomen como referencia el logro de un desarrollo ecológica y económicamente sustentable... la agricultura sustentable es mucho más que una problemática agrícola o rural... el desarrollo rural sustentable tiene que ver con la vigencia y profundización de relaciones democráticas al interior de nuestras sociedades...”. (Carballo; 1998)

Yendo en particular a la problemática específica de la extensión rural –íntimamente

relacionada con la del desarrollo, existe consenso generalizado de que la ER debe reformularse rápidamente a fin de poder acompañar en forma activa la lucha por la permanencia de los diversos tipos de productores familiares y el repensar su participación en un nuevo modelo de sociedad. El ordenar los elementos resultantes de la autocrítica y las numerosas experiencias realizadas en todo el país se constituye en una prioridad, para enfrentar luego un conjunto de desafíos entre los que se encuentran:

- a) Caracterizar adecuadamente los sistemas productivos, el monto y estructura de los ingresos familiares, la participación en los distintos mercados, etc. de los distintos tipos de productores familiares, evaluando críticamente su evolución de acuerdo al menos a dos escenarios posibles: 1) la continuidad de las tendencias actuales sin alteraciones sustantivas en orientaciones de política y disponibilidad de recursos; 2) puesta en marcha de un proceso de transición con incorporación de políticas activas.
- b) Incorporar a la extensión como integrante de una política diferenciada para la agricultura familiar.
- c) Atender el nuevo paradigma de la sustentabilidad.
- d) Redefinir la extensión agrícola como profesión, re-inventando sus funciones, métodos e instrumentos dentro del contexto nuevo.

- a) Caracterizar adecuadamente a los distintos tipos de productores familiares

Constituye un elemento fundamental para adecuar tanto los programas de contención social como cualquier otro tipo de iniciativas tendientes a promover la “permanencia con dignidad” y/o su participación activa en la gestación de un modelo de desarrollo alternativo.

- b) Incorporar a la extensión como integrante de una política diferenciada para la agricultura familiar

La reciente demanda a los poderes públicos de una “política diferenciada”, capaz de adecuarse a las necesidades de los productores familiares, expresa un señalamiento cada vez más preciso de las prioridades de un sector que dispone de insuficiente dotación recursos naturales y capital, inadecuada infraestructura, restringido acceso a la educación formal, a la formación profesional a la asistencia técnica, a la información, a los servicios y al bienestar. Esas carencias requieren un conjunto coherente de políticas para que estas familias puedan desenvolver su potencialidad.

Esta política activa debe contemplar en toda su integridad la problemática de las pequeñas unidades familiares de producción, incluyendo instrumentos e instituciones que atiendan las necesidades de financiamiento; extensión rural; estímulo a la producción, seguridad alimentaria e incorporación de valor agregado; imposición de acuerdo a las características del contribuyente; promoción del asociativismo, la organización y la conservación del medio ambiente; reestructuración fundaria; salud; educación y vivienda; asistencia técnica y capacitación, etc.

- c) Atender el nuevo paradigma de la sustentabilidad

La emergencia de un nuevo paradigma tecnológico en la agricultura basado en la sustentabilidad exige cambios fundamentales en los objetivos, estrategias, institucionalidad y articulación de actores de todo el sector agroalimentario. En ellos debería tomarse muy en cuenta la profunda interrelación que debería existir entre la enseñanza elemental básica y la formación profesional, la asistencia técnica, la extensión rural y la I & D.

El proceso de generación de tecnologías adecuadas para posibilitar la sustentabilidad es lógico suponerlo como lento y gradual, en el que se parte de una situación poco favorable. Cabe recordar los objetivos, estructura organizativa, métodos, procedimientos y cultura del INTA -eje de la I & D del sector público agropecuario- surgieron en un contexto muy distinto al actual, donde imperaba el proceso de sustitución de importaciones, la despreocupación por el empleo de recursos naturales, políticas e instrumentos para prácticamente todas las producciones y un sistema alimentario menos complejo.

Por eso la creciente preocupación por la competitividad y -a igual nivel en el discurso- la sostenibilidad en la producción y la equidad en las oportunidades y en la distribución de los bienes generados, requiere una profunda modernización del sector público vinculado al agro y a la alimentación.

La “red” de I & D necesaria y deseable dista mucho de haberse configurado en el caso de este tipo de unidades productivas, situación manifiesta en buena medida por la falta de decisión política en el Estado y cabal expresión a su vez de la carencia de una estrategia de desarrollo. Sin embargo, los principales “nodos” de esa red y sus capacidades están identificados actualmente, a nivel nacional, de las distintas regiones y de las distintas cadenas productivas.

Es poco racional que no exista una coordinación centralizada a nivel nacional, provincial y municipal, de las políticas, planes de investigación, asistencia, capacitación, recuperación de recursos naturales, reconversión, alimentación, trabajo, etc. dirigida a los distintos tipos de agricultores familiares, por lo que en la transición al desarrollo sustentable es imperioso concretar avances en la institucionalización. La configuración de un órgano ejecutor nacional y sus equivalentes a nivel nacional y provincial y municipal forman parte de un mecanismo descentralizado, pero necesariamente coordinado, donde deben estar claros los derechos y obligaciones del sector público y los procedimientos para la participación de otros actores. Los compromisos entre el sector público y privado deben expresar y preservar la diversidad de intereses y visiones.

#### d) Redefinir la extensión agrícola como profesión

La extensión agrícola es una orientación optativa en la universidad que toman los estudiantes de agronomía, veterinaria o ingeniería agrícola cuando quieren dirigir su vocación hacia los problemas de los productores familiares... En estos tiempos... el interés de los estudiantes no es muy elevado. Redefinir el rol de la extensión implica también redefinir la profesión. Estos requiere dos elementos básicos: 1) Fortalecer la investigación e interacción académica sobre los temas críticos de la extensión; y 2) redefinir los perfiles de los profesionales y técnicos que se preparan para trabajar en extensión y luego adaptar los curriculum de las escuelas y universidades que los preparan. (Engel, s/f)

Sintetizando:

- 1) Para colaborar con el proceso de desarrollo, la ER debe transformarse en un servicio público facilitador del intercambio –de experiencias, conocimientos e información útil- de promoción de la organización y de la generación de propuestas; debe fortalecer el trabajo asociativo y la organización autónoma de los productores; debe promover las alianzas estratégicas con otros agentes económicos y sociales y la capacidad de peticionar, proponer y gestionar ante los poderes públicos; debe estimular las capacidades locales.
- 2) En este contexto se propone un enfoque territorial de la economía rural-local que supone pasar: del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo a tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis entre mercado/Estado como mecanismo de regulación a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.
- 3) En la ER ya no debe primar el conocimiento técnico de origen científico, sino su potencialidad para facilitar el autodiagnóstico y la capacidad crítica, las articulaciones, el conocimiento social, la búsqueda de alternativas.
- 4) Los cambios implican no sólo la incorporación de aspectos complementarios al técnico-productivo tradicional, sino un nuevo marco institucional, promotor de políticas e instrumentos y facilitador de los nuevos procesos. Este marco no es absolutamente novedoso en cuanto a sus objetivos y elementos constitutivos, ya que tanto en los países vecinos como en Argentina, se desenvuelven experiencias significativas al respecto; un amplio campo de debate está abierto.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. : “El desarrollo local. Un desafío contemporáneo”. Ed. CLAEH. Univ. Católica. Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.
- BISANG, R. (Coord.) “Los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria del Cono Sur: Nuevos Ambitos y Cambios Institucionales”. Serie Resúmenes Ejecutivos Nro. 15 – PROCISUR-BID. Montevideo. Uruguay. Octubre 1999.
- BISANG, R. (Coord.) “Los Sistemas Nacionales de Innovación Agropecuaria y Agroindustrial del Cono Sur: Transformaciones y Desafíos”. Serie Resúmenes Ejecutivos Nro. 14 – PROCISUR-BID. Montevideo. Uruguay. Octubre 1999.
- CARBALLO, C. “Desarrollo Rural y Extensión. Evolución y problemática en Argentina a fines de los 90”. Facultad de Agronomía. UBA. Agosto 1999.
- CARBALLO, C. “Repensando el Desarrollo Rural”. Documento de Trabajo Nro.4. CEPA. Buenos Aires. Oct.



1998.

- CIRIO, F.M.: “Desarrollo Tecnológico y Organización Institucional. Reflexiones para el futuro a partir del caso argentino”. INTA. Bs.As. (s/f).
- “Conclusiones del Grupo de Trabajo para la creación de una organización para el desarrollo rural”. INTA, 1998. (Documento de Trabajo).
- “Desarrollo para todos”. INTA, Macrorregión Patagonia Norte. 17/9/99. (Documento de Trabajo).
- ECHENIQUE, J. “Tendencias y papel de la tecnología en la agricultura familiar del Cono Sur”. Serie Resúmenes Ejecutivos Nro.11 – PROCISUR-BID. Montevideo. Uruguay. Octubre 1999.
- “El Complejo Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Extensión Agropecuaria”. IICA. San José. Costa Rica. 3-5 Dic. 1997.
- ENGEL, Paul G.H.: “Facilitando el desarrollo sostenible: ¿Hacia una extensión moderna?”. Centro de Estudios y Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible (CEDRO). Univ. de Concepción. Chile. Sin fecha.
- “Estrategias de Extensión Rural: Presente y Futuro”. Conclusiones de la Jornada Taller promovida por la Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER). Bs. As. Julio, 1999.
- “Formación de un Grupo de Trabajo para la creación de una organización para el desarrollo rural”. INTA, 1998. (Documento de Trabajo).
- FREIRE, Paulo.: “¿Extensión o Comunicación?” ICIRA. Sgo. de Chile. 1969.
- Informe de Avance 1998 – 1999. INTA, Unidad de Minifundio.
- “La Extensión Rural en la Argentina: una coyuntura crítica”. Documento de Trabajo Nro.1, Cátedra de Extensión y Sociología Rural. Facultad de Agronomía. UBA. Buenos Aires 1987.
- LACKI, P.: Publicaciones varias. Of. Regional FAO. Sgo. de Chile. 1990-1995.
- “Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Rural. Instrumentos Específicos de Apoyo a la Producción Familiar en el Agro de Argentina” (Borrador de Trabajo). Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares. Buenos Aires. Noviembre 1999.
- “Los Proyectos Locales: Una estrategia para el desarrollo rural”. IICA. Oficina en Argentina. Bs.As. 1988.
- “Pautas de Política Institucional sobre Extensión y Transferencia de Tecnología”. INTA, abril 1997. (Documento de Trabajo).
- PEREYRA, H.A.: “Necesidad de una Nueva Institucionalidad del Desarrollo Rural en Argentina”. Bs.As. Mayo 1999. (inérito).
- “Plan de Tecnología Agropecuaria”. INTA. Bs.As. 1991.
- “Política y estrategia de la FAO para la cooperación con Organizaciones No Gubernamentales y con otras Organizaciones de la Sociedad Civil”. FAO. Roma. 1999.
- “Reforma de las instituciones para el desarrollo rural”. Consulta Regional de la FAO con Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil. LARC/2000/5. Mérida. México. 10 al 11 de abril 2000.
- “Seminario Interinstitucional sobre Extensión Rural”. INTA-SAGPyA, Buenos Aires, 2-3 abril 1997.

- “Seminario sobre Extensión Rural”. Síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones. INTA, Huerta Grande. 10-11 dic. 1996. (Documento de Trabajo).