**Eje temático: 8**

**Título: Cambios y continuidades de la Extensión Rural en el período *kirchnerista (2003-2015)***

**Autores: Selis, Dardo y Otero, Jeremías.**

**Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. UNLP**

**Dirección de correo electrónico: dardoselis22@gmail.com**

**Resumen**

A partir de 2003 se reconfiguró el rol del Estado dando inicio a un nuevo enfoque de gestión de políticas públicas, donde se plantean iniciativas que intentan avanzar en un modelo de desarrollo con inclusión social. La Extensión Rural es reorientada con el propósito de contribuir a la formación de capital social y a establecer bases organizacionales que articulen agronegocios y desarrollo social generando empleos e ingresos que retroalimenten las oportunidades regionales y locales. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas e instrumentos de Extensión Rural de 2003 a 2015, e identificar los rasgos principales (cambios y continuidades) que caracterizan al período.  Para la realización de este estudio se recurrió a estadísticas, informes de organismos y documentos oficiales, información periodística y bibliografía especializada. Respecto a los resultados, observamos: a) aumento presupuestario en los programas de extensión, que implicó en términos cuantitativos una variación importante en el número de beneficiarios, b) un nuevo modelo de gestión en el que se refuerza la participación local, c) desde el punto de vista conceptual, se consolidan nuevos fundamentos teóricos vinculados a diferentes paradigmas de desarrollo (enfoque territorial, agroecología, economía social y solidaria, desarrollo local), y d) se define a la agricultura familiar como un sujeto relevante para orientar la intervención.

**Palabras claves:** Extensión Rural**,** enfoque territorial, agricultura familiar, gestión participativa

1. **Introducción**

A partir del 2003, la nueva gestión reconfiguró el rol del Estado, y por oposición a la etapa anterior cambió sustancialmente el rumbo, dando inicio a un nuevo enfoque de gestión de políticas públicas que ofrecía una visión más activa del Estado, como regulador del mercado y articulador de demandas y de movimientos sociales (García Delgado, 2013). Se advierte un cambio en relación a las políticas públicas, particularmente las sociales, articuladas en torno a un discurso que enfatiza en el empresariado nacional y en la expansión del mercado interno como principales dinamizadores económicos (Toledo López, 2017). De esta manera, comienza a instalarse en la agenda pública, y también en la del gobierno, la necesidad de avanzar con políticas que promuevan otro modelo de desarrollo rural, no excluyente, y que facilite el acceso de los productores de pequeña escala en general y los agricultores familiares en particular, a los recursos productivos. Esto puede leerse como una importante señal de voluntad política de ruptura respecto de las tendencias predominantes en materia de política pública para el desarrollo rural (Sislian, 2013).

En términos generales, el ciclo de crecimiento estuvo fuertemente basado en la recuperación de la capacidad productiva instalada, amparado en un tipo de cambio competitivo y en un contexto externo favorable, lo cual habilitó la expansión de las exportaciones. Al mismo tiempo se producía la recuperación de los salarios y la ampliación de la demanda interna, promoviendo mejoras socioeconómicas en la población. Por último, el dinamismo en el sector externo significó un fuerte movimiento en los demás sectores económicos y una mejora de ciertas condiciones sociales, sin traducirse en un cambio estructural (Azpiazu y Schorr, 2010).

Respecto a las políticas hacia el sector agrario, durante las administraciones kirchneristas se observa un rol más activo del Estado a partir de ciertas decisiones entre las que cabe mencionar: la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), el Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020, el Régimen de Trabajo Agrario (Ley N° 26.727), la Ley N° 26.737 sobre extranjerización de tierras, o la Ley de “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” (Ley N° 27.118).

Por otro lado, las últimas políticas del kirchnerismo hacia el agro (especialmente la pretensión de modificar la ley de semillas) permiten vislumbrar que, si bien políticas como la *Ley de Agricultura Familiar*, significaron hitos en el sentido de proteger al sector más vulnerable del mundo rural, no implicaron en sí mismo una reversión de la tendencia de primacía de la lógica del agronegocio. Pese a la mayor presencia estatal, no hubo en la última década una transformación de las tendencias estructurales visualizadas en el período neoliberal para el mundo rural. Pese a los instrumentos generados que buscan regular y amortiguar los efectos sociales y ambientales más brutales del extractivismo inherente a la lógica del agronegocio, el neodesarrollismo en general, y el PEA 2020 en particular, contribuyeron a profundizar la lógica que impera en los espacios rurales argentinos desde los noventa (Toledo Lopez, op cit.).

En este marco, nos preguntamos sobre las políticas de Extensión Rural. En ese sentido, el objetivo de nuestro trabajo ha sido identificar los rasgos principales (cambios y continuidades) que caracterizaron las políticas y las prácticas de extensión rural argentina en el período 2003-2015. Para la realización de este estudio se recurrió a estadísticas, informes de organismos y documentos oficiales, información periodística y bibliografía especializada. Se seleccionó para su análisis el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) por tratarse del organismo que desde hace décadas resulta más representativo de la política de Extensión Rural en el país.

1. **Política institucional asumida por el INTA**

En el contexto hasta aquí desarrollado -en lo político y económico- el INTA inició un proceso de revisión y fortalecimiento de su Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología. En 2002, había logrado recobrar su autarquía financiera e iniciaba una etapa de recuperación sostenida que incrementaron los recursos disponibles, pero lo más importante es que se comenzó una etapa de redefiniciones institucionales asumiendo la planificación estratégica y participativa que promovía a la innovación tecnológica como soporte para la competitividad y el desarrollo rural sustentable. Respecto a la extensión rural, el Consejo Directivo aprobó en 2002 el documento “Propuesta para la transformación y fortalecimiento del Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología”, que planteaba (INTA,2002):

“La extensión en el sector agropecuario y agroindustrial no se percibe solamente como un vehículo de transmisión de resultados de la investigación tecnológica hacia los productores agropecuarios, sino como un instrumento para fortalecer las capacidades locales de innovación que permitan alcanzar competitividad y sustentabilidad”.

Este documento se transformó en la piedra fundamental para la creación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Sustentable (PROFEDER) que puso el foco en la integración, bajo un marco común, de estrategias de intervención ya existentes (focalización por audiencias) con nuevas propuestas integradoras de actores y cadenas de valor en apoyo al desarrollo local y territorial (Catullo, 2018).

Asimismo, el presidente de INTA en 2004, afirmaba dentro del Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI):

“Un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social se está gestando. Se vuelve a privilegiar la producción y el empleo por sobre otros sectores menos dinámicos y comprometidos con la historia nacional. Este modelo basado en un tipo de cambio competitivo, estabilidad fiscal y equilibrio financiero logrará un crecimiento persistente de la economía, con sostenibilidad ecológica y social.”

Se produce entonces una reformulación de la misión institucional donde el INTA, durante la vigencia del PEI 2005-2015,

“realizará y promoverá acciones dirigidas a la innovación en el sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial para contribuir integralmente a la competitividad de las cadenas agroindustriales, la salud ambiental y sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial, mediante la investigación, desarrollo tecnológico y extensión”.

El reordenamiento institucional que implicó el PEI, supuso trabajar bajo el paradigma del desarrollo territorial, potenciando su histórica capacidad en investigación y extensión, su inserción en la sociedad argentina y sus múltiples ámbitos de participación (Consejos Regionales, Locales y Asesores) (Catullo, 2018). La innovación institucional pretendía contribuir a la formación de capital social y a establecer bases organizacionales que articulen agronegocios y desarrollo social generando empleos e ingresos que retroalimenten las oportunidades regionales y locales. Esta intencionalidad de apostar a un desarrollo dual produjo tensiones entre el agronegocio y la agricultura familiar que fueron una constante en el periodo.

El INTA reformula el enfoque de trabajo para adecuarse a las nuevas demandas sociales, ambientales y tecnológicas, y justamente el foco del trabajo en ER está puesto en el territorio con la diversidad de actores que lo integran. En ese sentido, la institución define a los territorios como

“…espacios físicos y sociales en construcción, con límites dinámicos y difusos, que involucran diferentes dimensiones (económico-productiva, ambiental, sociocultural y político-institucional) y problemas emergentes dependiendo de la escala, y en los que se dan interacciones, retroalimentaciones, eventos azarosos y caóticos”.

Las transformaciones estructurales del sistema agroalimentario conforman un nuevo contexto, donde la capacidad de innovación tecnológica y organizativa de los productores es un elemento central en una estrategia de desarrollo rural, con participación de las organizaciones y entidades locales.  La Institución había desarrollado en la década anterior, varios programas de intervención que se focalizaron en el trabajo con grupos de productores, atenuando parcialmente el proceso de exclusión social y despoblamiento del campo. Esas experiencias dejaron bases importantes para construir una nueva etapa, basada en una estrategia integral de Desarrollo Rural con enfoque territorial.

El PEI define que el Sistema de Extensión trabajará abordando el desarrollo territorial a través de estrategias adaptadas a cada condición particular, promoviendo y apoyando los procesos de transformación productiva e institucional. Para esto es necesario generar capacidades regionales con el desarrollo de equipos de extensión (grupos de trabajo) que se constituyen en articuladores de los distintos actores y demandantes de las cadenas de valor del territorio, para impulsar el desarrollo rural.  El diseño de las acciones de extensión a la “medida” de las particularidades de las situaciones concretas emerge de la diversidad y especificidad local. El documento plantea que difícilmente podrán mantenerse las fórmulas genéricas uniformes del pasado y, por el contrario, habrá que aplicar ingenio y creatividad en la búsqueda y adopción de modelos organizacionales, metodológicos y operativos para cada situación (PEI 2005-2015). Esto ha tenido repercusiones en el perfil del extensionista y ha generado nuevos retos a la formación de capital humano y social para el desarrollo rural.

1. **Ejes estratégicos del período analizado**

En el marco de estas definiciones institucionales, a continuación, se presentan los ejes estratégicos sobre los que entendemos se han forjado las principales características del período analizado. En ese sentido se identificaron cinco (5) ejes que desarrollamos en este trabajo: a) el enfoque territorial como nuevo paradigma de desarrollo rural; b) la agricultura familiar como sujeto prioritario de la intervención; c) el aumento presupuestario y fortalecimiento de los equipos técnicos; d) el énfasis en un modelo de gestión participativo; e) y la incorporación de nuevos marcos conceptuales.

* 1. **El Enfoque Territorial: emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo rural**

La búsqueda de nuevos enfoques de desarrollo rural ha sido una constante en América Latina y, dentro de los paradigmas más recientes se observa en el periodo analizado el cambio del enfoque del *Desarrollo Rural Sustentable* por el denominado *Desarrollo Territorial Rural*. Puede observarse un largo recorrido en cuanto a las miradas posibles sobre el desarrollo rural en América Latina entre los que se destacan el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (DTR) (Lattuada y otros, 2016).

El DTR puede ser definido como un proceso de transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar:  a) Un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas; b) altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra; e c) infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili, 2005).

Por otro lado, algunas de las características propias del enfoque territorial, suponen (Alburquerque, 2003): a) *La participación social*: consiste en un desarrollo participativo, en un proceso desde “abajo hacia arriba”, mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma; b) *La multidimensionalidad*: considera que interactúan múltiples dimensiones en el territorio, entre ellas, la económico-productiva, sociocultural, ambiental, político-institucional; c) *La* *multisectorialidad*: se tiende a favorecer una visión integral del territorio. En términos económicos, la complementación entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con fuerte vinculación agricultura, industria y servicios. En términos sociales, la integración de los servicios (salud, educación, empleo, etc.) al desarrollo de los territorios; d) *Visión de una economía de territorios*: Se trata de pasar de considerar a la economía de un territorio rural sectorizado, como meramente agrícola, a entender la economía como territorial, asumiendo la multisectorialidad de la economía de los territorios rurales, que implica la consideración de todas las actividades, productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales. Esta consideración lleva a reconocer la importancia de las diferentes cadenas de valor agregado que se pueden construir en el territorio como, por ejemplo, las cadenas agroalimentarias y agroindustriales territorializadas, las denominaciones de origen, el turismo rural y la agroindustria artesanal, entre otros. e) *Búsqueda de una mayor coincidencia institucional*: Se expresa a través de una nueva institucionalidad para el desarrollo, que sea abierta, pluralista y democrática. La nueva institucionalidad se refiere a aquellas instituciones (formales o informales) creadas a partir del proceso de desarrollo que reflejan el nivel de concertación alcanzado por los actores del territorio y aseguran la sostenibilidad, en el tiempo de las estrategias y acciones acordadas.

A partir del enfoque territorial, el INTA presta atención a todas las demandas, pues procura atender la integralidad del territorio y no solo los componentes pecuarios o agrícolas. En ese sentido, en 2014 comenzó a implementar el Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, como resultado de un largo proceso de revisión e integración de otros instrumentos programáticos institucionales. En el marco del Programa se priorizó la implementación de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) y la reformulación de instrumentos programáticos y de la cartera de proyectos. Su misión ha sido contribuir a que los territorios avancen hacia un desarrollo sostenible, a través de la generación de conocimientos y el fortalecimiento de competencias mediante una construcción colectiva y poniendo énfasis en los sujetos y los procesos sociales.  El objetivo general de los PRET es “promover procesos de innovación en el territorio para contribuir al desarrollo de los actores y sistemas productivos presentes en la región”. La metodología se fundamenta en la conformación de un sistema integrado de investigación y extensión en el territorio y el desarrollo de acciones conjuntas conformadas por los proyectos institucionales y de otras instituciones.

Según el PEI 2005-2015, los múltiples objetivos para los cuales es pertinente la presencia y participación de los extensionistas se sintetizan en cuatro funciones, que no son mutuamente excluyentes, sino que se conjugan en arreglos particulares de acuerdo con las características de cada situación específica (heterogeneidad de los territorios): la transferencia tecnológica; la educación no formal; el cambio institucional; y la gestión. En la práctica de la extensión más tradicional ha predominado un énfasis en dos funciones, el cambio técnico y la educación no formal, en general más centradas sobre algunos aspectos de la transformación productiva. Sobre la base de las experiencias desarrolladas en nuestro país y otros de América Latina, es fundamental incorporar dos nuevas dimensiones a la extensión: la institucional y la gestión. Se asume que sin organización e instituciones se inhibe el desarrollo y se acrecienta la desigualdad territorial y social.

* 1. **La agricultura familiar como sujeto prioritario de la intervención**

En el período analizado, la categoría *agricultura familiar* comienza a ser distintiva dentro de los organismos del Estado. El concepto fue acuñado por científicos sociales europeos, y comenzó a circular en América Latina cuando es tomado por sindicatos y organizaciones rurales de Brasil. En nuestro país, luego del conflicto generado en torno a la resolución n° 125 (2008), creció de forma significativa el interés estatal por este sector (Fernández, 2017).

Fruto de las transformaciones tecnológicas y las decisiones políticas ocurridas a fines de siglo XX, se produce la desaparición de más de 80.000 explotaciones (la mayoría, establecimientos agropecuarios con menos de 200 hectáreas) y el aumento del tamaño de la superficie explotada (que pasa de 425 a 524 ha), lo que da cuenta de un proceso de concentración de la actividad. A partir de esa realidad, Catalano y Mosse (2019), plantean que se comienza a considerar a la política pública como generadora de posibilidades para campesinos, minifundistas, colonos, chacareros, pueblos originarios, entre otros, entendiendo que sus posibilidades de reproducción están imbricadas directamente con las posibilidades de desarrollo de los territorios. El concepto de *agricultura familiar* (AF) intenta contener esta diversidad de actores, quienes detrás de sus particularidades y diferencias comparten los mismos problemas y limitaciones que reproducen su posición subordinada frente a los actores dominantes del sector.

Asimismo, como consecuencia de la diversidad de programas de intervención creados en la década de 1990 destinados a distintas audiencias, surge en el periodo, la necesidad de caracterizar con mayor precisión a los sujetos sociales destinatarios de las políticas públicas autodenominadas “de desarrollo rural”, englobándolos en la categoría de *agricultores familiares* para una implementación más eficiente de las herramientas de política. Una de las definiciones más significativas de *agricultura familiar* es, sin dudas, la ofrecida en 2006 por el entonces denominado Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (hoy constituido como Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar). En el documento fundacional de aquel, se propone una definición de agricultura familiar que integra las dimensiones económicas y socioculturales, al entenderla como

“(…) una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FoNAF, 2006).

A continuación se destacan algunos acontecimientos significativos vinculados a las afirmaciones precedentes: a) 2005 - creación del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF); b) 2006 - Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF); c) 2007 - Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF); d) 2009 - Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; e) 2009 - Monotributo social agropecuario; f) 2011 - Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF); g) 2014 - Ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar.

Respecto a los instrumentos de ER de INTA, como se menciona anteriormente, en 2003 creó el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), que incluyó instrumentos en ejecución atendiendo diferentes destinatarios: Minifundio, PROHUERTA, Cambio Rural, al mismo tiempo que implementó un nuevo instrumento como fue el *Programa para productores familiares* (Profam), destinado a promover un diagnóstico participativo y la organización de productores hacia formas autogestionarias. En lo que respecta a Cambio Rural, en este período se flexibilizaron, de hecho, los requisitos para ingresar al programa, permitiendo y priorizando la incorporación de agricultores familiares -cabe aclarar que el destinatario formal eran las PYMES agropecuarias. Por otro lado, en junio de 2014 se relanzó el Cambio Rural II, bajo el lema “Innovación e Inversión”. Este acontecimiento profundizó su accionar al incorporar decididamente a las producciones familiares con diferentes grados de capitalización.

* 1. **Aumento presupuestario y fortalecimiento de los equipos técnicos**

Después de la crisis institucional de 2001, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, se manifestaron síntomas de recuperación del INTA. Quizás el más emblemático haya sido la sanción de la ley 25.641, en septiembre de 2002, a través de la cual el instituto recuperó la autarquía financiera, a través de una asignación equivalente al 0,5% del valor de las importaciones. La evolución positiva del presupuesto desde ese momento fue muy pronunciada (Albornoz M., 2015).

A partir de 2004 se abre una etapa de gran afluencia de recursos para la institución. No solamente crece de un modo inédito la cantidad de personal del INTA, sino que el presupuesto con que cuenta la institución se destaca por sobre la década anterior. En particular se destacan los años 2007 y 2008, cuando más de 2.500 personas se incorporan al INTA. Este crecimiento no se explica por una política exclusiva hacia este instituto en particular, sino que forma parte de un contexto más amplio, ya que durante esta etapa también se incrementaron los recursos humanos y el presupuesto en otras instituciones nacionales de ciencia y tecnología (Pellegrini, 2014).

En lo que respecta a la política de ER de la institución, se observa un crecimiento cuantitativo claro en cada uno de los instrumentos presentes. En el siguiente cuadro se explicita el aumento (en los términos que corresponde a cada uno) para los instrumentos de ER de INTA.

**Cuadro N°1: Comparación en el número de grupos/proyectos de INTA entre 2003 y 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Programa / Proyectos de INTA** | **2003** | **2015** |
| **Cambio Rural** | 620 (grupos)  | Más de 2000 (grupos) |
| **Prohuerta** | Cerca de 530000 (huertas) | Cerca de 900000 (huertas) |
| **Minifundio** | 61 (proyectos) | 146 (proyectos) |
| **Profam** | 41 (proyectos) | 134 (proyectos) |
| **Proyectos integrados (PI)** | 3 (proyectos) | 46 (proyectos) |
| **Proyectos de apoyo al Desarrollo local (PADL)** | 9 (proyectos) | 115 (proyectos) |

Asimismo, merece destacarse el pase a planta de muchos extensionistas que se desempeñaban en carácter de contratados hacía mucho tiempo, priorizando los de mayor antigüedad y lo que se conoció como “80/20” respecto a la cobertura de vacantes, en donde el 80 % de las mismas deberían ser asignadas a Extensión, tratando de equilibrar la asimetría histórica que presentaba la institución respecto al personal destinado a investigación (30/70).

Respecto a la formación de los equipos técnicos y “para facilitar la adopción de tecnologías por parte del productor y para garantizar la interacción, pertinencia y calidad de la investigación” (PEI 2005-2015) se promovió la capacitación y actualización de los extensionistas. En ese sentido, todos los profesionales tuvieron la posibilidad de realizar postgrados a nivel de maestrías preferentemente en universidades del país, y a nivel de doctorado y post-doctorado, principalmente en el extranjero. Esta decisión favoreció la creación de las Maestrías en Extensión en Extensión Agropecuaria en el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral y en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) en forma conjunta entre las Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y Sur. Los postgrados en Extensión en el país habían sido discontinuados con la llegada de la dictadura en la década del 70, de manera que durante 30 años unos pocos extensionistas tuvieron la posibilidad de hacerlo en el extranjero.

Asimismo, de la mano de la nueva mirada institucional sobre la complejidad del abordaje territorial, se favoreció la incorporación de profesionales de otras ciencias a los equipos de Extensión, tales como comunicadores, asistentes sociales, sociólogos, psicólogos sociales, contadores, antropólogos, entre otros.

* 1. **Nuevo modelo de gestión donde se refuerza la participación**

Si bien, desde sus inicios, el INTA implementó estrategias de intervención participativas; es en este último período en el que refuerza y amplía esta estrategia, entendiendo que el enfoque territorial requiere no sólo metodologías participativas, sino también “multidimensionales, interinstitucionales e interdisciplinarias, que favorezcan los procesos de innovación (tecnológica, organizacional e institucional)” (INTA, 2017).

En el periodo analizado se han mantenido y fortalecido los Consejos Asesores Locales en las Agencias de Extensión, integrados por distintos actores territoriales, tanto del sector productivo, las organizaciones de productores, los gobiernos locales y las instituciones del desarrollo del área de influencia de la cada Agencia, los que constituyen un órgano de definición de políticas y control social de las acciones que se realizan en los territorios.

La utilización de metodologías participativas ha permitido el empoderamiento de los productores al romper con la lógica de la planificación normativa, donde los técnicos definen problemas, objetivos y estrategias en función de sus saberes técnicos; para pasar a un enfoque que privilegia el consenso entre los intereses de agricultores y técnicos. El diagnóstico hecho por los productores y las organizaciones en los territorios permite saber cuáles problemas enfrentar (IICA, 2018).

Sin dudas, estos cambios en el modo de pensar han influido sobre el modo de actuar; y, por lo tanto, “impone nuevos desafíos a la práctica extensionista. Requiere constituir equipos interdisciplinarios para comprender y actuar en realidades complejas, e incluir la participación amplia de la diversidad de actores y organizaciones de su contexto relevante” (Alemany, 2003).

* 1. **Marcos conceptuales complementarios al enfoque territorial**

El desarrollo territorial plantea al INTA la necesidad de fortalecer sus capacidades de abordaje de los problemas sociales que se manifiestan en las condiciones de vida particulares de la agricultura familiar. En este sentido, implica poner en diálogo el plano de las prácticas y el de las ideas. Los ámbitos de intervención, de encuentro entre técnicos de programas e instituciones y miembros de grupos, organizaciones, comunidades, se presentan como espacios estratégicos para aportar a la construcción de nuevas formas de comprensión de la realidad. En este contexto se registran avances donde se busca fortalecer las capacidades a partir de nuevos marcos conceptuales que se han constituido como complementarios al enfoque territorial*.* La noción de *innovación como construcción social*, la *economía social*, la *ampliación de derechos*, el *dialogo de saberes* y el *enfoque agroecológico* son algunos ejemplos, entre otros, de los cambios conceptuales que permitieron cambiar la perspectiva y las acciones de los/as extensionistas y agentes de desarrollo.

En ese sentido, uno de los cambios relevantes es la transformación de la noción de *innovación agrícola.* En este caso, en términos formales, se la concibió como el producto de un proceso social complejo en el que intervienen una variada gama de actores involucrados, más que como el producto exclusivo de un proceso de transferencia o difusión de tecnologías, conocimientos e ideas. Este supuesto diferente acerca de las características del proceso de innovación en la agricultura constituye el sustento principal para el cambio en el rol profesional del extensionista de intermediario a facilitador. El mismo nos incita a la creación de nuevos métodos para la acción profesional, propicia un desarrollo agrícola más participativo y comprometido, y cuestiona la pertinencia de los modelos tradicionales de formación técnica para el desarrollo agrícola. Por innovación se entiende “el resultado de un proceso colectivo donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción” (INTA, 2009: 12). De esta manera se introduce el nuevo paradigma de la innovación como construcción social en la política del INTA.

Respecto a la *economía socia*l, se ha trabajado en experiencias donde emergen formas alternativas de organizar la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, ámbitos donde se asume la reivindicación de derechos humanos, el cuidado del ambiente y los bienes naturales, y la construcción de ciudadanía (Cittadini, 2010). En términos generales, incluye las acciones enfocadas en la conformación de nuevas relaciones económicas y está constituido por las experiencias cooperativistas, las nuevas modalidades de comercialización, los fondos de financiamiento solidario, las Ferias Francas, los bolsones de verduras, entre otras experiencias que privilegian los circuitos cortos de comercialización. Caracciolo Basco y Foti (2003) sostienen que el enfoque de la Economía Social y Solidaria constituye un marco conceptual apropiado para conocer y comprender los procesos socioeconómicos que involucran a ciertos actores rurales y urbanos, agrícolas y no agrícolas. El concepto incluye a todas aquellas unidades económicas en las que no existe separación entre propietarios de los medios de producción y los trabajadores; ellos son los que toman las decisiones y los que se apropian de los beneficios obtenidos. La lógica de estos actores apunta a reproducir la vida de sus integrantes en las mejores condiciones posibles, a diferencia de las empresas capitalistas, basadas en el trabajo asalariado, cuya lógica es la maximización de la tasa de ganancia a través de la acumulación privada del capital. La realidad nos muestra en este heterogéneo mundo de la economía social, actores con diversos orígenes ocupacionales: campesinos, desocupados fabriles, trabajadores sin ocupaciones estables, cuentapropistas urbanos, jubilados, amas de casa, etc. (Ferrer, G y otros, 2016). Las acciones del Prohuerta han permitido que muchos participantes del Programa logren superar la autoproducción de alimentos destinados al autoconsumo, para lograr excedentes que se integren a distintos circuitos cortos de comercialización.

La agroecología puede ser definida como un nuevo enfoque, una disciplina científica que sintetiza y aplica conocimientos de la agronomía, la ecología, la sociología, la etnobotánica y otras ciencias afines, con una óptica holística y sistémica y un fuerte componente ético, para generar conocimientos y validar y aplicar estrategias adecuadas para diseñar, manejar y evaluar agroecosistemas sustentables (Sarandón, 2002). Como señalan Patrouilleau y otros (2017) en el período analizado se produjeron ciertos acontecimientos en INTA que contribuyeron a la institucionalización de la agroecología, como la creación del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) en 2005 y sus Institutos por regiones, con una orientación agroecológica en sus investigaciones y desarrollos. En la cartera de proyectos 2009-2012 se desarrolló un *Proyecto Propio de Red de Agroecológica y de Producción Orgánica* y el *Proyecto Específico Acción Participativa* *de los procesos de transición hacia sistemas de producción agroecológicos*. En 2013 se creó la *Red Nacional en Agroecología* (REDAE), donde se buscó articular las iniciativas que desde distintas herramientas institucionales estaban trabajando en agroecología (los programas nacionales y sus proyectos, CIPAF, los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial y el sistema de extensión). A su vez, los mismos autores señalan que, para el desarrollo de estos hitos, colaboraron ciertos procesos, internos y externos a la institución, como fueron: la experiencia acumulada de los programas de extensión como ProHuerta, Minifundio, Cambio Rural; el proceso de reivindicación y de visualización de la agricultura familiar a nivel nacional y regional; y la priorización de las autoridades de INTA de la visión agroecológica.

La *ampliación de derechos* ha sido otra perspectiva y objetivo planteado en el periodo en donde aparece la palabra, la tierra, el agua como elementos significativos. Por ejemplo, a partir de la Ley de Servicios Audiovisuales nº 26522 (2009) popularmente conocida como Ley de Medios, desde la ER se promovieron procesos organizativos para el acceso a radios populares en diversas comunidades rurales. Estas no solo han permitido circular los diálogos de las prácticas sociales sino poner en voz las problemáticas y acciones de los territorios para transformar sus realidades. La comunicación comienza a ser concebida como parte de las estrategias de los sujetos sociales en el territorio en el ejercicio de sus derechos humanos esenciales. Este enfoque de la comunicación vista desde el ejercicio de los derechos humanos, no sólo visibiliza voces y problemáticas, la mayoría de las veces fuera de la agenda de los medios masivos o estigmatizada, sino que estimula la participación y la organización de las comunidades facilitando las condiciones para garantizar la inclusión de todos los actores en el escenario social. En este sentido, el derecho a la comunicación tiene la particularidad de ser la puerta de acceso para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud, a una vivienda digna, a la tierra y el agua; ya que ejerciendo el primero, ponemos en voz, en reflexión y discusión comunitaria los otros derechos esenciales, generando pautas para la acción colectiva (INTA, 2013).

1. **Conclusiones**

Se destaca, en este período, el enfoque territorial como paradigma de desarrollo, la agricultura familiar como un actor prioritario en la orientación de las políticas públicas, el enfoque participativo como estrategia de intervención, a la vez que emergen nuevas preocupaciones en la agenda de la Extensión Rural: la producción agroecológica, la equidad de género, la revalorización de los saberes locales, la soberanía alimentaria, o la revalorización de los circuitos cortos de comercialización. Por otro lado, es relevante remarcar que, a pesar del cambio de enfoque, los instrumentos fueron mayoritariamente los mismos a los del periodo anterior, donde los programas se encontraban focalizados, es decir orientados a distintas audiencias.

La diversidad de problemáticas a abordar a partir del nuevo enfoque, la amplia cobertura territorial y la existencia de escasos equipos interdisciplinarios, ha tensionado en términos cuantitativos y cualitativos al Sistema de Extensión. Los nuevos desafíos de la intervención requirieron más y mejores equipos para abordar con profesionalidad la complejidad y diversidad de situaciones territoriales. En ese sentido, se observa también un desmigajamiento del oficio del extensionista en múltiples oficios que complejizan la clásica función de difusión de innovaciones, al pasar de asesor técnico a gestor de políticas, animador, agente de desarrollo; por lo que asociado a ello se requiere de cambios en la formación y praxis de los extensionistas. Es así como se incorporaron nuevos perfiles profesionales (comunicadores, trabajadores sociales, sociólogos, antropólogos, entre otros) y se favoreció la formación a nivel de postgrado en Extensión y Desarrollo.

Aunque sin articulaciones entre sí, se puede observar en el periodo, la existencia de un complejo público-privado para la prestación de los servicios de ER & AT, imponiéndose el sector privado en el mercado de actores diversos de prestación de estos servicios destinados al sector de los agronegocios y por su parte un evidente reposicionamiento del sector público en forma directa o indirecta en el sector de la agricultura familiar. Por lo tanto, aparece como una tarea pendiente del periodo una articulación entre la extensión pública y los servicios de Asistencia técnica privados.

Si bien el modelo lineal hegemónico de innovación venía siendo puesto en cuestión desde hacía tiempo, tanto dentro como fuera del INTA, a mediados de la década de 2000, aparece la idea de la innovación asociada al desarrollo del territorio, donde se propicia la interculturalidad en la construcción del conocimiento. Más allá de estos cambios, la institución sigue expresando una coexistencia de paradigmas de Desarrollo y de Extensión

Finalmente, si bien se valora positivamente tanto el enfoque de desarrollo asumido, como las acciones estratégicas implementadas tendientes a darle fortalecer la política institucional de Extensión Rural, resulta evidente a la luz de los resultados obtenidos, que las mismas deberían ser continuadas, profundizadas y ampliadas, integrándose en un marco de políticas complementarias y articuladas para lograr cambios estructurales que potencien las acciones de Extensión Rural en la búsqueda de un modelo de Desarrollo Rural inclusivo.

1. **Bibliografía**

ALBORNOZ, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. *CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, *10*(29), 41-64.

ALBURQUERQUE, Francisco (2003) Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de Trabajo Nº 1. INTA. Buenos Aires.

ALEMANY, C. (2003), “Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la extensión rural del INTA”, en Thornthon, R. y Cimadevilla, G. (comp.), La extensión rural en debate, Buenos Aires, INTA.

AZPIAZU, D. y M. SCHORR (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía 161.

CARACCIOLO BASCO, M y FOTI, P. (2003) “Economía Social y Capital Social”. Ed. Paidós. Buenos Aires.

CATALANO J. y MOSSE L. (2019) Agricultura familiar y el rol del Estado: Organizarse para crecer, desarrollarse para transformar la realidad. Voces en el Fénix.Nº 28

CATULLO J. (2018) Cambio Rural: 25 años de transformaciones. En XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XI del Mercosur, Mendoza, Argentina.

CITTADINI, R. *et. al* (2010). Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010. 400 p.  ISBN 978-987-1623-53-2

FERNÁNDEZ, L. F. (2017). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate.

FERRER, G, BARRIENTOS, M, & SAAL, G. (2016). Caracterización de las ferias francas de productores agropecuarios en la provincia de Córdoba (Argentina). Fave. Sección ciencias agrarias, 15(1)

FONAF - Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006) Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar, Mendoza, Argentina.

GARCIA DELGADO, D. R. (2013). Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.

IICA (2018) Matices y diálogos de la institucionalidad de la asistencia técnica y la extensión rural en América Latina / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – San José, C.R.

INTA (2002) Res. N°234. Documento “Propuesta para la transformación y fortalecimiento del sistema de extensión y transferencia de tecnología”.

INTA (2004) EL INTA QUE QUEREMOS Plan Estratégico Institucional (PEI 2005 – 2015)

INTA (2009) Innovaciones que promueven los programas del INTA y priorizan las unidades de extensión: relevamiento de experiencias de innovación 2007 a nivel nacional, Tort, M.I. et al. Documento de trabajo del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios 6 / Catullo, J., Buenos Aires, INTA.

INTA (2011) Las estrategias del PROFEDER para el apoyo del Desarrollo Territorial (https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-\_aader-estrategiasprofeder.pdf )

INTA (2013) Sembramos palabras, cosechamos derechos: encuentro de comunicación en los territorios Latinoamérica y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 2013. Buenos Aires. Ediciones INTA, 2014. 158 p. ISBN 978-987-521-552-8

INTA (2016). Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) (documento enviado por correo electrónico)

INTA (2017). Disposición Nº 336: Marco conceptual para la implementación del enfoque territorial en el INTA.

INTA (2018) Proceso de revisión y fortalecimiento del sistema de transferencia y extensión.

LATTUADA, M., NOGUEIRA, M. E., & URCOLA, M. (2016). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011). Avá Revista de Antropología. Estado y política en la argentina contemporánea. Posadas. 1 (21). pp. 11-41.

MANZANAL, M. y Schneider, S. (2010) Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). VIII Congreso Latinoamericano de Sociologia Rural. ALASRU. Porto Galhinas. PE, Brasil

MANZANAL, Mabel (2009). “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica”. En ALMEIDA, Jalcione e DESSIMON MACHADO, João Armando (Organizadores), Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre.

PATROUILLEAU, M. M., Martínez, L., Cittadini, E., & Cittadini, R. (2017). Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina.

PELLEGRINI, P. A. (2014). Argentina: evolución del presupuesto y del personal del INTA (1958-2010). *Realidad Económica*, *285*, 99-122.

SARANDÓN SJ (2002) La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El Impacto de la Agricultura intensiva de la Revolución Verde. En “AGROECOLOGIA: El camino hacia una agricultura sustentable”, SJ Sarandón (Editor), Ediciones Científicas Americanas, La Plata. Cap 1: 23-48.

SILI, M. (2005). La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. INTA.

SISLIAN, F. (2013) Políticas Públicas y Agricultura familiar. Los acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramientas para una nueva política nacional de desarrollo rural. Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2 Nº 4 (Enero 2013-junio 2013) ISSN 1853-9254

TOLEDO LÓPEZ, V. (2017) La política agraria del kirchnerismo. Entre el espejismo de la coexistencia y el predominio del agronegocio. Mundo agrar. vol.18 no.37 La Plata abr. 2017. versión On-line ISSN 1515-5994

URANGA, W.  et. al (2017). Gestionar lo público desde el INTA. Ediciones INTA. CABA, Argentina. ISBN 978-987-521-837-6