

Universidad Nacional de General Sarmiento

Instituto de Industria

Maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la
Innovación

Tesis de maestría:

**“Análisis de la territorialización de las actividades científicas y tecnológicas en
el INTA: el caso de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial”.**

Autor: Pablo Sánchez Macchioli.

Director: Dr. Frédéric Goulet.

Co-Director: Dr. Guillermo Sánchez.

Junio de 2018

FORMULARIO "E"
TESIS DE POSGRADO

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor:

a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.

b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS.

c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

a. **Título completo del trabajo de Tesis:** Análisis de la territorialización de las actividades científicas y tecnológicas en el INTA: el caso de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial.

b. **Presentado por:** Sánchez, Pablo Gabriel.

c. **E-mail del autor:** pablo.fiba@gmail.com

d. **Estudiante del Posgrado:** Maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

e. **Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado:** Universidad Nacional de General Sarmiento.

f. **Para recibir el título de:**

a) Grado académico que se obtiene: Magíster.

b) Nombre del grado académico: Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

g. **Fecha de la defensa:**

h. **Director de la Tesis:** Goulet, Frédéric.

i. **Tutor de la Tesis:** Sánchez, Guillermo.

j. **Colaboradores con el trabajo de Tesis:** ---

k. **Descripción física del trabajo de Tesis:** 88 páginas.

l. **Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis:** Análisis de una política pública en Argentina desde su implementación hasta la actualidad (2013/2018)

m. **Temas tratados en la Tesis:** política pública, gestión de la CTI, territorialización.

n. **Resumen en español:**

En este trabajo de tesis se llevó adelante una investigación cualitativa basada en el análisis de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET), los cuales constituyen una política implementada por el INTA que tiene por objetivo promover procesos de innovación en el territorio para contribuir al desarrollo económico y social de cada espacio a nivel nacional.

El trabajo tuvo como objetivo analizar la incorporación de las ideas de territorialización por parte del INTA, cómo estas ideas fueron operacionalizadas a través de un instrumento programático que se denominó PRET y cuáles fueron las implicancias institucionales de la ejecución de esta política.

El principal aporte de este trabajo consistió en explicar de qué manera el enfoque territorial fue utilizado por el INTA para adaptar su gobernanza a un contexto político y social que demandaba una articulación más profunda de sus políticas de intervención con las demandas surgidas en el territorio; también permitió analizar las implicancias de la llegada de los PRET en el marco de tensiones clásicas dentro del INTA entre investigación y extensión, y cómo esto impactó en la gestión y operacionalización del instrumento.

o. **Resumen en portugués:**

Neste trabalho de tese foi feito uma pesquisa qualitativa baseada na análise dos Projetos Regionais com Enfoque Territorial (PRET), os quais constituem uma política implementada pelo INTA que tem por objetivo promover processos de inovação no território para contribuir com o desenvolvimento econômico e social de cada espaço nacional.

O trabalho teve como objetivo analisar a incorporação das ideias de territorialização por parte do INTA, como estas ideias foram operacionalizadas através de um instrumento programático que se denominou PRET e quais foram as implicações institucionais da execução desta política.

A principal contribuição deste trabalho consistiu em explicar de que maneira o enfoque territorial foi utilizado pelo INTA para adaptar sua governança a um contexto político e social que demandava uma articulação mais profunda de suas políticas de intervenção com as demandas surgidas no território; também permitiu analisar as implicações da chegada dos PRET no marco de tensões clássicas dentro

do INTA entre investigação e extensão, e como isto impactou na gestão e operacionalidade do instrumento.

p. Resumen en inglés:

This thesis develops a qualitative research based on the analysis of the program “Regional Projects with a Territorial Approach” (PRET). It constitutes a policy implemented by the National Agricultural Technology Institute (INTA) which objective is to promote innovative processes in the territory in order to foster the economic and social development in each area nationwide.

The objective of this work was analyzing the incorporation of the ideas of territorialization by INTA, the way they were operationalized through a program denominated PRET and the institutional consequences they had regarding the implementation of this policy.

The main contribution of this work consisted in explaining in which way INTA made use of the territorial approach in order to adjust its governance to a political and social context which required a more exhaustive interaction of its intervention policies in terms of the demands of the territory. It also analyzed the consequences regarding PRET programme in the context of traditional conflicts within INTA between the researching and extension areas and its impact on the management and use of such programme.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

Glosario	5
Introducción	6
Capítulo 1: Antecedentes y planteo teórico	11
1.1 Las políticas públicas	11
1.1.1 Las políticas públicas en ciencia y tecnología	13
1.2 Las prioridades y la conformación de las agendas de investigación	14
1.3 Sobre la orientación y el uso del conocimiento	16
1.4 Metodología	19
Capítulo 2: Sobre el concepto de territorio	22
2.1 La circulación de las ideas de territorio en Argentina	26
2.2 Análisis histórico-institucional del INTA	31
2.3 La llegada de los programas de intervención	34
2.4 Institucionalización del enfoque territorial	36
2.4.1 El Plan Estratégico Institucional 2005-2015	36
Capítulo 3: El surgimiento de los PRET	40
3.1 Génesis de los PRET	40
3.2 Hacia una definición de los PRET	43
3.3 El Plan Estratégico Institucional 2015-2030	46
3.3.1 El marco conceptual para la implementación del enfoque territorial	48
3.4 Presentación de los PRET analizados	50
3.4.1 Proyecto Regional con Enfoque Territorial del Sudeste del CERBAS (Centro Regional Buenos Aires Sur).	51
3.4.2 Proyecto Regional con Enfoque Territorial "Aportes para el desarrollo sustentable de los departamentos de Bella Vista, Saladas, San Roque, Concepción y Mburucuyá, en la provincia de Corrientes".	52
Capítulo 4: El contexto de implementación de los PRET	54
4.1 Investigación y extensión en el INTA	54
4.2 Sobre la conformación de las agendas de investigación	59
Capítulo 5: Las problemáticas de gestión de los PRET	67
5.1 Las problemáticas en el diagnóstico y el relevamiento de las demandas	67
5.2 Problemáticas en la formulación	70
5.3 Las problemáticas de financiamiento y gestión de los PRET	74
5.3.1 Monitoreos y medición de los impactos	76
Capítulo 6: Reflexiones finales	81
Bibliografía	85

Glosario

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

PRET: Proyectos Regionales con Enfoque Territorial.

PN: Programas Nacionales.

PNDTR: Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios.

CI: Centros de Investigación.

CR: Centro Regional.

PR: Proyecto Regional.

PEI: Plan Estratégico Institucional.

EG: Equipos de Gestión.

EEA: Estación Experimental Agropecuaria.

Cambio Rural: Programa Federal de Reconversión Productiva para las Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias.

PROFAM: Programa para Productores Familiares.

ProFeDer: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CREA: Consorcio Regional de Experimentación Agrícola.

Introducción

El presente trabajo está orientado a analizar una política llevada adelante por el INTA que busca promover la difusión espacial y federal de las actividades de la institución, y que se ha denominado PRET (Proyectos Regionales con Enfoque Territorial).

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado en el año 1956 con la finalidad de abordar problemáticas relacionadas con la investigación y la extensión agropecuaria, así como contribuir a mejorar la tecnificación y eficiencia productiva del agro argentino¹. La fundación de esta institución se produjo en un momento histórico en el cual se lanzaron todo un conjunto de instituciones científicas y tecnológicas en la región, promovidas en buena parte por la CEPAL, destinadas a la promoción del desarrollo social y económico. Es así que se puede inscribir la fundación del INTA en un contexto más amplio en el cual se crearon centros como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), o la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE, luego CONEA), entre otros.

Desde sus inicios el INTA se constituyó en un actor de una gran centralidad en el sistema científico y tecnológico argentino. El fuerte perfil agroexportador del país, que se mantuvo sin grandes modificaciones desde la conformación del estado argentino, llevó al INTA a ocupar un rol estratégico en las políticas públicas con relación al sector agrícola y ganadero. Según Albornoz (2015) el INTA se convirtió, desde su establecimiento, en uno de los casos de mayor éxito en la vinculación del estado, el sector académico y el sector productivo. Esto se debe a que en su estructura organizacional se encuentra el mandato de vincular sistemáticamente a la investigación con la extensión; esto, sumado a la dispersión territorial del Instituto, le permitió optimizar sus funciones y consolidarse institucionalmente. La creación de la institución, como menciona Gárgano (2014), se enmarcó en una preocupación del gobierno militar, que tomó el poder en 1955, por la situación económica del país.

¹ El INTA fue creado por el Decreto/Ley 21680/1956 del Poder Ejecutivo Nacional el día 04 de diciembre de 1956. el Decreto Ley fue ratificado por el Honorable Congreso de la Nación a través de la Ley 14.467 de septiembre de 1958. Luego una ley posterior, Nº 15.429, de agosto 1958, introdujo algunos ajustes. En 1961 el Consejo Directivo del INTA aprobó el texto definitivo. Texto de la ley disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158987/norma.htm>

Fue entonces cuando comenzó la aplicación de lo que se denominó Plan Prebisch, que tuvo la finalidad de dar cuenta con algunos problemas estructurales de la economía argentina. El sector agrícola-ganadero, que presentaba un fuerte estancamiento productivo, se convirtió entonces en objeto de políticas públicas, destinadas a intentar revertir esa tendencia; la institución del INTA fue una de esas respuestas estatales. Como señala Scheinkerman de Obschatko (1988) el establecimiento del INTA significó un cambio profundo en la conducción de la política tecnológica del sector agropecuario: por primera vez se creó un sistema en el país que estaba orientado a la generación y difusión de tecnología agropecuaria.

Para el cumplimiento de sus funciones institucionales, el INTA se vale de una serie de estrategias e instrumentos que han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Es interesante considerar los distintos enfoques que han tenido dichas políticas, que pueden correlacionarse con los distintos procesos políticos que atravesó el país a lo largo de su historia. En sus primeras décadas de existencia, el INTA llevó adelante un enfoque que se puede enmarcar dentro de un paradigma “técnico-educativo”, con una fuerte articulación entre la investigación y la extensión; a partir de la última dictadura cívico-militar, el enfoque tuvo un mayor énfasis en la eficiencia y la productividad; y por último, desde los primeros años del siglo XXI, se puede advertir que la institución se encuentra en un proceso interno de redefinición, en el cual el componente territorial ha comenzado a tener un peso muy importante en el discurso institucional y en las prácticas de investigación y extensión. Este giro, que se encuentra en un proceso de discusión institucional interno muy importante, obedece al reconocimiento sobre ciertas problemáticas generales del país que están relacionadas con la desigualdad social y espacial, con desequilibrios productivos regionales, y con procesos de conflictividad social y política inscriptos territorialmente.

Desde la perspectiva institucional del INTA se considera que un territorio es “un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular; relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso”². A partir de esta definición surge la necesidad de abordar la complejidad territorial; siendo ésta una preocupación central del INTA, particularmente desde la redacción del Plan Estratégico Institucional (2005-2015), en

² Enfoque de Desarrollo Territorial. Proyecto Específico “Promoción y fortalecimiento de Proyectos de apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora de la competitividad sistémica regional”. Disponible en: <http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-enfoque.pdf>

el cual el enfoque territorial se adoptó formalmente y comenzó a ser objeto de diseño de políticas específicas.

En este marco, uno de los dispositivos de creación más reciente ha sido el de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (en adelante PRET), que se lanzó en el año 2013. Específicamente, los PRET se concibieron como una nueva unidad de programación de las actividades del organismo, implementadas en las distintas escalas geográficas, siendo su objetivo principal orientar las actividades de investigación de cada uno de los centros hacia problemáticas propias de cada espacio.

Este cambio sustantivo en la gestión de los proyectos de investigación y extensión en el INTA trajo aparejado importantes modificaciones en la forma en la cual se definen los problemas y en cómo se abordan sus posibles resoluciones. La magnitud del cambio, y la incorporación de nuevas conceptualizaciones relacionadas con desarrollo y territorio, han provocado en el INTA distintas reacciones tanto en la esfera de investigación y de extensión como también en la administrativo-burocrática.

Por ende, el foco de este trabajo está puesto en comprender cómo fue el proceso de la implementación de los PRET, al mismo tiempo que se analiza el proceso de internalización institucional del enfoque territorial en tanto criterio de orientación de sus políticas internas e instrumentos de gestión de proyectos.

Identificación del problema y objetivos

Las estrategias políticas e institucionales del INTA para cumplir las misiones que tiene asignadas han ido variando a lo largo del tiempo, en consonancia con cambios más profundos que se han producido en el tejido social y político del país. Siguiendo lo que Rip (2012) menciona como “ciencia estratégica”, se puede observar a nivel mundial una tendencia cada vez más consolidada de orientar la inversión hacia áreas que, potencialmente, puedan generar impactos positivos en el sistema económico y social de los países. La generación de planes estratégicos, y el rediseño de los programas e instrumentos, se enmarca en esta necesidad creciente de la política por justificar la inversión en ciencia y tecnología como una de las principales vías para aumentar la riqueza y el bienestar de las sociedades.

El ámbito rural no escapó a esta lógica de maximización de los retornos económicos y sociales; esto implicó poner el foco con mayor precisión en la transmisión de conocimientos al medio productivo, y en la vinculación tecnológica sustentada en el reconocimiento de las problemáticas locales. Es así que

se han desarrollado distintos enfoques que intentan alinear al conocimiento científico con las demandas del sector productivo, o con las necesidades políticas identificadas como pasibles de ser atendidas. Particularmente, a nivel nacional, se implementaron diversos dispositivos institucionales para intentar lograr una articulación exitosa entre la investigación, la extensión y el sector productivo.

El caso argentino, en lo que respecta al ámbito rural, es un ejemplo en cuanto a la generación de procesos de vinculación entre la academia y la producción. El INTA es una institución de referencia no solo en Argentina, sino a nivel regional en cuanto a un profuso historial de éxito en la vinculación entre las esferas de generación, difusión y uso del conocimiento. Si bien desde su creación el INTA tuvo asociados la investigación y la extensión, en los últimos años ha crecido fuertemente la voluntad de promover un mayor impacto social y económico de las actividades de investigación y desarrollo llevadas adelante por la institución. En el marco de esta preocupación por reforzar la pertinencia de la inversión en I+D, es que se fomentaron diversos programas y estrategias para llevar adelante una serie de iniciativas que se convertirían en nuevos lineamientos institucionales.

Este trabajo, busca realizar un análisis sobre un dispositivo operacional de una política de ciencia y tecnología: en este caso particular, el objetivo central de la tesis consiste en comprender cómo ha sido el proceso de concepción, diseño y gestión de los PRET. A partir de ese objetivo general, se intentarán responder una serie de interrogantes específicos, entre ellos:

- ¿Cómo fue el proceso de adopción del concepto de territorialización en el INTA? ¿Cómo entró este concepto en la investigación y en su gobernanza?
- ¿Cómo fue el proceso de concepción de un instrumento de política que busca operacionalizar los vínculos entre creación y uso del conocimiento dentro del INTA?
- ¿Qué problemáticas se pueden observar en la gestión de la primera cartera de PRET?
- ¿Cuáles fueron las consecuencias que generaron los PRET en la labor de los trabajadores de investigación, extensión u otras especialidades?
- ¿Qué implicancias generó en la institución la implementación de los PRET?

El trabajo está organizado de la siguiente manera: luego de esta introducción, y de la identificación del problema a abordar y los objetivos que guían el trabajo, en el Capítulo 1 se revisan los principales antecedentes teóricos y se realiza el planteo teórico conceptual y se explica el diseño de la metodología propuesta, junto con una justificación de dicha elección. El Capítulo 2 gira en torno al concepto de territorio, a cómo circularon las ideas de territorio en Argentina y cómo fueron apropiadas por el INTA como un eje vertebrador de sus intervenciones espaciales; también se estudia cómo las

preocupaciones por el territorio se vieron reflejadas en distintos documentos institucionales, que desarrollan estrategias y metodologías para su abordaje. El Capítulo 3 realiza un análisis sobre los primeros momentos de la implementación de los PRET y cómo éstos se articularon con las demandas del poder político de que la ciencia contribuya a la resolución de problemáticas socioeconómicas. En el Capítulo 4 se interpretan distintas aristas de la implementación y gestión de los PRET, haciendo un recorrido sobre ciertas problemáticas que se observaron en los estudios de caso y las entrevistas. Por último se presentan las reflexiones finales.

Capítulo 1: Antecedentes y planteo teórico

Es abundante la literatura que existe sobre políticas públicas y sobre estudios sociales de la ciencia que se abocan a analizar la concepción, implementación y gestión de instrumentos de política científica y tecnológica. El objetivo de esta sección es introducir de forma breve distintos aportes sobre conceptos tales como: política pública en ciencia y tecnología, territorio, y la conformación de las agendas de investigación, en el marco de los desarrollos teóricos más generales de las relaciones entre ciencia y sociedad.

1.1 Las políticas públicas

Dado que el presente trabajo analiza el proceso de concepción, instrumentación y gestión de una política pública ejecutada por el INTA, resulta necesario precisar algunos conceptos.

En primer lugar, el análisis del proceso de creación de los PRET, y su posterior implementación, será estudiado bajo el marco de análisis de políticas públicas, abrevando en ciertas especificidades propias del campo de la ciencia y la tecnología. Antes de ahondar en la complejidad de la operacionalización de programas e instrumentos de política científica y tecnológica, resulta necesario definir concretamente el término de "política".

Siguiendo a Brown (2015), la política constituye tanto una serie de actividades específicas, como una esfera, la cual se puede asumir distintas metáforas espaciales, como: espacio, territorio, dominio, campo, o sistema. Si bien, como señala Brown, hoy en día no se puede hablar de esferas políticas fijas, aún persiste un modo espacial de concebir la política. En palabras de Oszlak y O'Donnell (1995): "Política estatal en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".

En este sentido, tanto en la concepción más estática de Oszlak y O'Donnell (1995), como en las distintas definiciones más dinámicas enunciadas por Brown (2015), al momento de analizar una política pública es necesario tomar en cuenta las modalidades de intervención del estado, junto con un análisis de las interacciones que se producen en otras esferas, y que incluyen a diversos actores de la

sociedad. De acuerdo con Mény y Thoenig (1989), y tratando de establecer una definición general y aceptada, “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. Si bien esta definición es lo suficientemente abarcativa, como señala Muller (2002), resulta complicado establecer a partir de qué momento estamos en presencia de una política.

Esto hace necesario contemplar las etapas, a modo de secuencia ordenada, que constituyen un esquema para la identificación de las facetas múltiples de la acción pública. En primer lugar tenemos la identificación del problema, o el momento en el cual un problema percibido es identificado como posible de recibir una intervención estatal. En segundo lugar tenemos el tratamiento del problema, que involucra los procesos de formulación y legitimación. En tercer lugar la implementación u operacionalización de un programa o instrumento que dé cuenta de la problemática. En cuarto lugar aparece la instancia de evaluación, que contiene criterios y medidas para analizar el desempeño. Y por último, en la quinta instancia, aparece el término del programa o la finalización de la acción gubernamental, así como la posible puesta en práctica de una nueva acción (Muller, 2002).

Esta metodología está en línea con lo planteado por Monnier (1992), que plantea que al momento de estudiar la implementación y ejecución de una política pública se crea una dinámica que cuenta con tres componentes: la formulación de la acción, como el intento por solucionar el problema o conflicto; la puesta en marcha de la acción, que obliga a los actores a reformular esa política en función de los recursos disponibles y de la reacción de los actores involucrados; y la observación de los efectos, que implica la evaluación de la formulación inicial, y la posterior necesidad de afinar o modificar la puesta en marcha de dicha acción pública. Lo que permite esta metodología de análisis planteada de forma análoga por Muller (2002) y Monnier (1992) es poner el foco no solamente en indagar los términos en los cuales se concibe una acción pública, sino también los efectos y las reformulaciones a las que se ven sometidas las políticas cuando entran en contacto con el tejido social, económico e institucional.

No se puede soslayar que la formulación de toda política pública va de la mano de una definición explícita o implícita de una serie de elementos normativos que se encuentran alineados a un proyecto político o a una visión de un futuro deseable (Mosca, 2015); entonces las políticas y las iniciativas para su instrumentación, se insertan en un juego social complejo, en el cual los distintos actores asumen una posición ante los términos en los cuales se dirime la resolución de una cuestión. Es en este sentido que se tomarán los aportes desarrollados por Muller (2002), respecto a que:

“Las políticas públicas son el lugar donde la sociedad construye su relación con el mundo (...) entonces las políticas deben ser analizadas como los procesos a través de los cuales son elaboradas las representaciones que tiene una sociedad para comprender y actuar sobre los problemas de la realidad que percibe como tales”.

Según Muller (2006) la elaboración de una política pública consiste en la construcción de una representación, de una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Los distintos actores crean su percepción sobre el problema de acuerdo a esa imagen cognitiva, y a los términos en los cuales dicho problema fue planteado. Esa visión sobre el problema constituye el “referencial” de una política, y el objeto central del análisis cognitivo, en el cual la percepción de cada actor sobre el problema cobra una centralidad determinante. Este referencial funciona creando un conjunto de prescripciones que le dan sentido a un programa político al definir criterios de elección en la forma en la cual se eligen los objetivos (Muller 2002).

Cuando se habla de la puesta en función de una política pública específica, la misma se operacionaliza a través de instrumentos. Se parte de la base de considerar que los instrumentos de política se conciben como un tipo ideal que viene a agrupar distintas iniciativas disímiles, que son utilizadas de manera combinada por los responsables de gestionar las políticas públicas. Como señala Velasco (2004): “cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitiría conocer estrategias concretas de las políticas”. En el análisis de políticas públicas se estudian los instrumentos dado que a través de su análisis se puede comprender cuál es el vínculo que hay entre la formulación y la operacionalización de una política pública determinada.

1.1.1 Las políticas públicas en ciencia y tecnología

Siguiendo a Muller (2002), cada política pública se inscribe en una intención que tiene el estado por intervenir en un dominio de la sociedad: puede ser para frenar la evolución de un fenómeno, como para transformarlo o adaptarlo a un curso de acción determinado. Llevando esta conceptualización al ámbito particular de la ciencia y la tecnología, no se puede afirmar que las intervenciones estatales en este dominio tengan una especificidad tal que la diferencie de intervenciones en otros dominios (defensa, medio ambiente, educación, entre otros).

Parece curioso considerar, siguiendo a Albornoz (1997), que al mismo tiempo que las políticas de ciencia y tecnología se constituyen en un eje central para vincular a las esferas del conocimiento, el espacio y la sociedad, “las políticas públicas en la materia tienden a perder de vista su condición política para instalarse en el plano, presuntamente incuestionable, de medidas ajustadas a una racionalidad técnica que excluye las opciones políticas más elementales”. Al estudiar, entonces, la concepción y establecimiento de una política pública, se hace imprescindible considerar determinados juicios de valor que se encuentran invisibilizados y relegan las cuestiones de poder (entendiendo a la política como un espacio en el cual el poder está en disputa), bajo el manto de una racionalidad económica o ideológica que no fue explicitada (Albornoz, 1997).

En el ámbito específico de las políticas de ciencia y tecnología, a partir de los años 90, hubo un giro en la orientación de las políticas que implicó una preocupación más extensiva por orientar la I+D hacia objetivos fijados políticamente. De acuerdo a lo planteado por Foray *et al* (2012), “la complejidad creciente de los desafíos sociales y tecnológicos hace necesario que los esfuerzos de política pública estén bien enfocados y sean de largo plazo”. En este sentido, cobran relevancia las ideas que plantea Sarewitz (2003), cuando afirma que esperar que un programa o instrumento de política genere un resultado social específico lo que termina haciendo es reducir un problema social complejo a un problema de política científica; en ese sentido, la ciencia y la tecnología deben ser entendidas como elementos de un contexto social mucho más amplio del cual emergen los resultados.

1.2 Las prioridades y la conformación de las agendas de investigación

La autonomía de los científicos para decidir la orientación de sus investigaciones ha sido considerada, usualmente, una de las características más importantes y uno de los requisitos indispensables para el progreso de la ciencia. El debate sobre la autonomía de la ciencia tiene una dilatada historia, que se puede remontar a la clásica disputa que se dio a mediados del siglo XX entre Michael Polanyi (1962) y John Bernal (1939): el primero, con una postura liberal, defendiendo a ultranza la autonomía de los científicos para determinar los problemas a investigar y los métodos para hacerlo, mientras que el segundo defendía la idea de la ciencia como un instrumento para la transformación social, al promover la idea de una política científica de inspiración socialista que estuviera al servicio de los intereses de la sociedad. Las tesis sostenidas por Bernal se encuentran de forma implícita en buena parte de las críticas sobre las políticas científicas contemporáneas, si bien hoy en día bajo otros (y diversos) enfoques ideológicos. Sin embargo, el debate sobre cuál debe ser el grado de intervención de la política en la ciencia, y cuál debe ser el rol que juega la ciencia en la resolución de las problemáticas

sociales no está saldado. Tampoco lo está el debate acerca de cómo definir las prioridades sociales en la inversión de los recursos para fomentar la ciencia y la tecnología.

Ya Brooks, en su trabajo clásico “The Problem of Research Priorities” (1978) intenta comprender cómo es que se forja el debate acerca de las prioridades sociales de la inversión de los recursos de financiamiento. Esto es, en última instancia, lo que determina el apoyo público al financiamiento de las actividades científicas. Para este fin, el autor busca hacer una clara diferenciación entre las necesidades disciplinarias por avanzar en determinados sentidos, y las problemáticas sociales que poseen un propósito social más definido y que no necesariamente son tenidas en cuenta por los investigadores.

Relacionado con lo anterior resulta interesante el aporte de Elzinga y Jamison (1996), cuando debaten acerca de las relaciones entre la ciencia y la sociedad: si desde sus orígenes las políticas científicas se redujeron a ser un instrumento tecnocrático, en la actualidad “parece que la política en ciencia y tecnología puede encontrarse en el proceso de repolitización, ya que los supuestos de la era de la guerra fría así como las concepciones del estado están en plena reformulación, lo mismo que lo están el valor y la naturaleza política de la propia investigación básica”. Esto se asimila a lo que sostiene Sanz Menéndez (1997) cuando plantea la necesidad de llegar a una situación más equilibrada entre la autonomía científica y las necesidades sociales (y políticas) de resolver problemas específicos. Al respecto de esto Albornoz (2007), afirma que la ciencia y la tecnología, por su mismo *ethos* son proclives a los sistemas tecnocráticos, que de alguna forma vendrían a sustituir a lo político; esto genera claras tensiones con la dinámica propia del sistema político, que pugna por regular e intentar obtener beneficios sociales y económicos más directos.

De acuerdo a Brooks (1978) existe un consenso extendido acerca de que los científicos no pueden determinar metas sociales y los políticos (y la sociedad) no pueden determinar los métodos científicos. Esto está en línea con lo que sostiene Sarewitz (2004) cuando afirma que “cuando se trata de problemas sociales, la ciencia por sí sola no puede resolver nada. La ciencia funciona dentro de un conjunto más amplio de condiciones sociales, culturales, políticas y económicas a la hora de contribuir a las soluciones y problemas”.

Lo anterior lleva al análisis de cómo se conforman las agendas de investigación. De acuerdo a Elzinga y Jamison (1996) los cambios en las agendas de políticas en ciencia y tecnología a nivel nacional se pueden analizar considerando las interacciones dinámicas que se producen entre diferentes actores, que conforman distintas culturas políticas. En primer lugar se habla de una cultura burocrática, que

está centrada en la administración del estado y se preocupa principalmente de la organización de la eficacia; en segundo lugar aparece la cultura académica, dominada por los científicos y orientada a preservar la autonomía, la integridad, la objetividad; en tercer lugar se encuentra la cultura económica, vinculada al sector empresarial y de gestión, que pone el foco en el uso de la tecnología; en cuarto lugar aparece la cultura cívica, fundada en movimientos y organizaciones sociales y con preocupaciones relacionadas con el impacto de la aplicación de la ciencia y la tecnología (Elzinga y Jamison, 1996). Los actores sociales, agrupados en dichas culturas políticas, coexisten y compiten por recursos, financiamiento y orientación de las iniciativas de fomento a la ciencia y a la tecnología. Aún dentro de las mismas instituciones que conforman el sistema nacional de ciencia y tecnología del país, es posible identificar cómo su interacción con otros actores modela sus objetivos, orientación y funciones.

1.3 Sobre la orientación y el uso del conocimiento

Dentro del campo de estudios sociales de la ciencia se encuentra una gran cantidad de autores que analizan aspectos relacionados con la gobernanza de la ciencia, y con cómo la acción pública busca orientar el desarrollo de la ciencia para obtener beneficios sociales y económicos. En este marco uno de los desafíos más importantes que tienen las políticas científicas y tecnológicas es el de fomentar procesos de desarrollo que promuevan la inclusión social. Autores como Weber y Rohrer (2012) analizan la manera en la cual las políticas promueven que las actividades científicas y tecnológicas generen un cambio o una transformación dentro de la sociedad. Otros autores como Kuhlmann y Rip (2014) o Foray, Mowery *et al* (2012) indagan en cómo los investigadores son convocados a movilizar sus recursos y capacidades para generar soluciones a grandes desafíos identificados social y políticamente.

Según Rip (2002), a partir de la década de 1980 ha surgido un nuevo contexto para la creación de conocimiento, en el cual la ciencia y la tecnología se ven como vectores que pueden ayudar a resolver problemas sociales, y a promover el crecimiento económico; para este autor el desafío de la ciencia es lograr su recontextualización en la sociedad. Es así como surge su propuesta acerca del establecimiento de un nuevo régimen de ciencia estratégica, en el cual se llevan adelante investigaciones estratégicas con la expectativa de producir conocimientos que den el marco a la solución de problemas específicos. Se considera que es un régimen dado que tiene reglas más o menos estandarizadas de cómo hacer

ciencia, de cómo organizar su gestión y cómo legitimarla, fuera de los límites usuales de la ciencia académica³.

En relación con esto, Arocena y Sutz (2016) sostienen:

“Las políticas de innovación pensadas como políticas sociales pertenecen claramente al conjunto de políticas democráticas de conocimiento, particularmente porque se orientan directamente a disminuir ciertos aspectos de la desigualdad y porque deben incluir interactivamente a una diversidad de voces. Si pueden crecer en los intersticios de las tendencias dominantes, podrán contribuir a la emergencia en los países periféricos de economías de alguna manera basadas en el conocimiento y motorizadas por la innovación que no sean necesariamente incompatibles con la democratización del conocimiento”.

En este marco las políticas de desarrollo, especialmente las que tienen un fuerte componente relacionado con I+D, comienzan a verse impregnadas de las ideas y conceptos que provienen de los estudios de los sistemas de innovación. Entre las décadas de 1970 y 1980 comienza a cobrar mucho auge el enfoque de los sistemas de innovación, en el cual aparece “una visión sistémica del proceso innovativo, en el que diferentes organizaciones –instituciones de CyT y de educación, empresas, usuarios, el Estado– determinan conjuntamente la intensidad y la dirección del cambio tecnológico” (Erbes y Suárez, 2016).

En estos enfoques, los procesos de desarrollo son resultantes de que se logre la conformación de un sistema nacional de innovación, de la articulación entre sus componentes, y del desarrollo de procesos de aprendizaje sistemáticos (Erbes y Suárez, 2016). En las últimas dos décadas se ha vivido un cambio en la institucionalización de las políticas de innovación:

“Durante los últimos veinte años la esfera de la política pública viró desde la promoción de la innovación con un abordaje puramente de demanda

³ Para el caso argentino, a partir del año 2002 el estado definió a la cuestión de la inclusión social como uno de los ejes rectores principales a los cuales direccionar las políticas científicas y tecnológicas. De acuerdo con Goulet (2016), la selección de la inclusión social como un eje orientador de las políticas gubernamentales se puede asimilar a la conformación de un régimen de ciencia estratégica, en el cual los distintos actores del sistema científico y tecnológico son convocados a la resolución de las problemáticas sociales más acuciantes (en este caso la inclusión social de capas de la población desfavorecidas), al mismo tiempo que se intenta promover la innovación productiva.

(siguiendo la lógica del modelo lineal) hacia un abordaje más sistémico (al menos en lo discursivo) en el que a las políticas de oferta se fueron añadiendo sistemáticamente elementos que promovieran la vinculación entre actores: requerimientos de articulación público-privada, creación de centros de vinculación tecnológica, cambios en los mecanismos de incentivos para la transferencia en las universidades, etcétera” (Erbes y Suárez, 2016).

Constituye un gran desafío poder determinar si en efecto el abordaje de las políticas de innovación (en este caso territorial) lograron trascender el andamiaje discursivo, para consolidar procesos sistemáticos de innovación que generen dinámicas virtuosas de participación social y articulación entre distintos actores.

Si retomamos lo que plantea Goulet (2016) acerca de la inclusión social, se podría pensar este concepto no solo como un eje orientador de las políticas de desarrollo e innovación, sino también como un concepto paraguas o *buzzword*, el cual fue utilizado en Argentina entre los años 2002 y la actualidad, para articular una serie de intervenciones de política económica, social y productiva. Siguiendo a Rip y Voß (2013), existen ciertos términos que funcionan como “paragüas” en la gobernanza estatal en cuestiones científico-tecnológicas; su propósito es actuar como mediadores entre la sociedad, la ciencia y la política científica, y proveen una referencia semántica para negociar cuestiones científicas que tienen relación con preocupaciones políticas o sociales. En un sentido similar aparece el concepto desarrollado por Bensaude-Vincent (2014) de las *buzzwords* (en español “palabras de moda”), y la influencia que las mismas poseen en el desenvolvimiento de las políticas públicas. Según la autora, las *buzzwords* juegan un rol central en el modelado de las políticas, al funcionar como verdaderas “tecnologías lingüísticas”, capaces de construir consensos, metas y agenda pública.

En el caso particular de este trabajo, la figura de los *buzzwords* (Bensaude-Vincent, 2014) es útil para avanzar en la comprensión de cómo se utilizaron ciertos conceptos para legitimar la implementación de una política pública específica, o para crear una narrativa que acompaña el desenvolvimiento de un instrumento, que lo ayuda a modelar el campo de aplicación en el cual se operacionaliza. En esa línea, y retomando lo anteriormente planteado por Albornoz (1997), ciertos conceptos son utilizados para “invisibilizar” conflictos de poder, enfocando la discusión en el logro de metas positivas, o futuros deseables. Algunos términos, entonces, buscan instalarse como mediadores entre los distintos actores y los gestores de políticas públicas en los conflictos relacionados con la distribución del poder; en el caso específico de este trabajo, en lo relacionado a la toma de decisiones de políticas públicas en cuestiones científicas y tecnológicas dentro del INTA.

Una de las hipótesis del trabajo es identificar qué conceptos referidos a enfoque territorial o innovación fueron utilizados como términos paraguas, o *buzzwords*; cuáles de estos constructos funcionaron como referencias semánticas en el conflicto entre la autonomía de la investigación versus la fijación de prioridades políticas; o como un mediador en las tensiones clásicas entre investigación y extensión del INTA.

1.4 Metodología

Para cumplir los objetivos del trabajo, se plantea utilizar una metodología de investigación cualitativa ya que, a través de la misma, se busca comprender el proceso de concepción, instrumentación y gestión de una política pública, en este caso particular a los PRET. Mediante de la utilización de herramientas de recolección de información documental, y de la realización de entrevistas en profundidad, se busca obtener interpretaciones que permitan comprender cómo fue la gestación y desenvolvimiento de este instrumento.

A través del análisis de una variedad de documentos institucionales publicados por el INTA se busca comprender cómo fue el proceso de adopción de conceptualizaciones relacionadas con el territorio, y cómo éstas se fueron operacionalizando a partir de lo propuesto en los Planes Estratégicos Institucionales. Estos documentos incluyen diversos documentos de trabajo llevados adelante por el PNDTR y otros programas nacionales. Las entrevistas tienen por objetivo conocer de primera mano la percepción que han tenido los actores involucrados acerca de la adopción de las conceptualizaciones relacionadas con el territorio dentro de la institución, y de las implicancias que tuvo la implementación de los PRET en el INTA. La observación etnográfica realizada en los talleres de gestión de la innovación en los territorios, por su parte, permitió entender cuáles son las principales dificultades en la gestión de los PRET, en el funcionamiento de los equipos de gestión, y en la adopción de las metodologías de relevamiento de las demandas en el territorio. Por otra parte, el análisis específico de dos PRET fue de utilidad para visualizar en dos casos concretos la experiencia de gestión de los proyectos, con sus logros y dificultades asociados. Los PRET seleccionados son: Proyecto Regional con Enfoque Territorial del Sudeste del CERBAS (Centro Regional Buenos Aires Sur) y el Proyecto Regional con Enfoque Territorial "Aportes para el desarrollo sustentable de los departamentos de Bella Vista, Saladas, San Roque, Concepción y Mburucuyá, en la provincia de Corrientes". Estos PRET fueron seleccionados en el primer caso por una cuestión de cercanía geográfica y accesibilidad para realizar el trabajo de campo;

en el segundo caso, porque en ese PRET se realizó uno de los talleres de gestión, lo cual permitió un acceso privilegiado para realizar la observación etnográfica.

El análisis de las políticas públicas es un ámbito que presenta una complejidad de análisis que hace necesario utilizar un abanico de técnicas que permitan no solo describir el proceso la creación de un instrumento de política específico, sino también cómo fue su instrumentación y cuáles son los efectos en las prácticas de la institución, tanto en su esfera de investigación como de extensión. Para esto resulta necesario avanzar en la comprensión de cómo fue que una institución como el INTA tomó ciertos conceptos y marcos teóricos, relacionados con el desarrollo territorial, para pensar e implementar una política ad-hoc que tuviera en cuenta las complejidades sistémicas del espacio social.

A partir de la determinación de un instrumento específico de política pública, en este caso los PRET, se procedió a realizar una muestra no probabilística, intencional o estratégica, para determinar un conjunto de actores a ser entrevistados, identificados a través de la técnica conocida como *bola de nieve*. A través de esta técnica se llevaron adelante veintiocho entrevistas a distintos actores, entre los cuales figuran: un director nacional, tres directores de centros de investigación de INTA Castelar, tres coordinadores nacionales, cuatro jefes de grupo de investigación, dos coordinadores de PRET, once investigadores y cuatro extensionistas.

A esto se suma la observación etnográfica realizada en dos talleres denominados “Gestionar lo público desde el INTA en los territorios”, organizados por el módulo “Gestión institucional del enfoque territorial” perteneciente al Proyecto Específico “Fortalecimiento de Tramas Sociales y Gobernanza Territorial”. Estos talleres se realizaron en Bella Vista, Corrientes, los días 22 y 23 de marzo de 2017 y en Concordia, Entre Ríos, el día 16 de junio de 2016. Estos dos encuentros tuvieron como objetivo “abordar desde lo conceptual el Enfoque Territorial y su implementación en INTA a través de los proyectos regionales como verdaderas plataformas de articulación interinstitucionales e interdisciplinarios en la complejidad de cada territorio⁴”.

El análisis de la información recabada en las entrevistas, así como de la información obtenida en la participación en los dos talleres de gestión, permitieron conocer de primera mano los procesos que rodearon tanto la concepción de la política en sí misma como su posterior gestión e implementación.

El trabajo de investigación llevó a cabo su recolección de datos a través de dos técnicas principales:

⁴ Ver enlace web: <https://inta.gob.ar/noticias/taller-sobre-enfoque-territorial-y-su-implementacion-en-el-inta> y <https://inta.gob.ar/noticias/gestionar-lo-publico-desde-el-inta-en-los-territorios>

- Análisis de bibliografía proveniente del análisis de políticas públicas, de geografía rural y desarrollo territorial, así como del campo de políticas científico-tecnológicas; análisis de documentación institucional del INTA, y de páginas web institucionales.
- Realización de entrevistas semiestructuradas, con agentes de investigación y extensión agropecuaria, así como gestores de la investigación dentro del INTA; también a participantes de PRET que no estén incluidos en el grupo anterior, e investigadores externos.

Capítulo 2: Sobre el concepto de territorio

El concepto de territorio ha suscitado innumerables reflexiones, especialmente desde la conformación del campo disciplinar de la geografía a finales del siglo XIX. En ese momento, el concepto surgió de la mano de Ratzel, un geógrafo alemán, que comenzó a pensar en el territorio en referencia al estado; su pensamiento positivista y darwiniano relacionaba el poder de una nación con su dimensión física y extensión territorial, en el contexto de la lucha europea por la supremacía económica y política, a la par del desarrollo del colonialismo a nivel mundial.

Luego, a mediados del siglo XX, este concepto comienza a perder peso, a la par que se instala fuertemente el concepto de región de la mano de la escuela de geografía francesa; allí comienza a cobrar mucha importancia la corriente que se denomina posibilismo, que ponía el acento en la regionalización. En palabras de Ramírez (2007):

“Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando el mundo precisaba de condiciones que le permitieran salir de la crisis de la posguerra, se requería de una unidad territorial que permitiera organizar la intervención del estado con fines de evolución y progreso. Para ello, la categoría de región dio una posibilidad importante, al integrarse a la de desarrollo, originando que se hablara de desarrollo regional, como la necesidad de generar regiones que permitieran promover la industrialización y, por lo tanto, la modernidad”.

Esta visión regional se logró imponer, y se convirtió en el paradigma que predominó en los estudios sociales del espacio hasta, aproximadamente, la década de 1970. A partir de ese momento se comenzó a recuperar la noción de territorio, de la mano de lo que Harvey (1998) plantea como una “metamorfosis en las prácticas culturales y económico-políticas (...) ligada al surgimiento de nuevas formas dominantes de experimentar el espacio y el tiempo”.

Esta modificación en las formas en las cuales se ejerce el poder y la dominación, a partir de los años 70, tiene un correlato espacial y temporal preciso, e hizo necesario que se comience a tomar a los territorios y a los actores locales como una referencia ineludible en los análisis de los procesos de índole socio-espacial. Según Manzanal (2008), es allí que el concepto de territorio comienza a tornarse recurrente, irrumpiendo muy fuertemente en los discursos institucionales. Una de las cuestiones que se analizará en este trabajo es qué rol juega el concepto de territorio con respecto a la cuestión de la

relevancia social de las investigaciones, así como la pertinencia de las inversiones llevadas a cabo a través de las políticas científicas y tecnológicas que tienen como propósito una intervención en el espacio social por parte del INTA.

La evolución en la conceptualización de territorio fue dejando de lado la impronta positivista, y fue incorporando dimensiones que se asocian a conceptos como poder, desarrollo, y participación social. En este sentido, y de acuerdo con lo que plantea Lopes de Souza (1995), “un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales, que a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre ‘nosotros’ (un grupo, los miembros de una comunidad) y los ‘otros’”.

Estas nociones de territorio, al incorporar el problema del poder, se corresponden con las preocupaciones crecientes de los estados (a partir de la década de 1980) por la gestión de los fenómenos sociales en una dimensión local. En relación a esto, algunos autores, como Correia de Andrade (1996), ven al territorio como una conceptualización relacionada con “la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas”. Es aquí cuando se puede realizar un cruce entre las nociones de territorio y el concepto de desarrollo, el cual, necesariamente, se convierte en un proceso de espacialización diferenciada. En la misma línea se encuentran lo planteado por Soja (1989), al argumentar que “la territorialidad y el regionalismo segregan y compartimentan la interacción humana puesto que controlan la presencia y la ausencia, la inclusión y la exclusión. Ambos expresan las relaciones de poder y son la base para su espacialización y temporalización”.

Pensar al territorio como una red de relaciones nos permite identificar cuáles de estas relaciones tienen una correlación con conceptualizaciones como la de desarrollo territorial. De acuerdo a lo que plantea Madoery (2005), las connotaciones de territorio implican:

“Una superficie simbolizada, dotada de significado a partir de los procesos sociales diversos que en éste se expresan. Un entorno en el cual se fraguan las relaciones sociales y económicas, terreno de interacciones múltiples y constitución de actores. Un lugar de identidad, de pertenencia, donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentado y afirmando en el tiempo. Un ámbito de especialización productiva, de externalidades, proximidad y de procesos organizativos y de aprendizaje. Un lugar donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la

sociedad. Un espacio de intervención, de ordenamiento, de vertebración; y fundamentalmente, un territorio proyectado, un espacio de construcción, el lugar del “proyecto político de desarrollo” y un factor estratégico de oportunidades de desarrollo”.

Las ideas relacionadas con el desarrollo, entonces, ocupan un lugar preponderante en la orientación de las políticas públicas; al haberse convertido en una “idea-fuerza” se dejaron de lado las discusiones sobre lo que conlleva el ideal del desarrollo y de cómo fue la génesis de este concepto y cuáles son sus implicancias. De todas maneras, y a efectos prácticos de este trabajo, no se hará un recorrido exhaustivo de los debates en torno a la cuestión del desarrollo; por el contrario, el análisis se enfocará en identificar cómo fue que las preocupaciones por el territorio cobraron relevancia en el el INTA como un eje vertebrador de sus intervenciones en el espacio.

De acuerdo con Schneider y Tartaruga (2006): “el territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, generando, así, límites de fácil delimitación (evidentes), y no explícitos (no manifiestos)”. Para la geografía, a diferencia de otras disciplinas, el concepto de territorio posee un carácter multidimensional: se lo piensa como una conceptualización densa, que incluye la existencia de un espacio geográfico apropiado, en el cual dicha apropiación depende de procesos sociales y políticos dinámicos; para cada momento materializa tanto un orden, una configuración territorial, como una topología social (Porto Goncalves, 2002).

En este sentido, el concepto de territorio permite adentrarse con mayor precisión en el análisis de la influencia de las variables políticas en el espacio social y en la configuración de las relaciones de poder. Es dentro de los territorios en donde se desenvuelven los procesos de agregado de valor, muy relacionados con la idea de desarrollo territorial, que implican relaciones entre innovación, aprendizaje y aglomeración geográfica (Fernández y Dundas, 2008). Analizar la incorporación de un concepto como el de territorio, en el marco de este trabajo, permite pensar cuál es la relación que el mismo tiene con preocupaciones institucionales muy arraigadas en el INTA, como son los procesos de desarrollo regional. En términos de Albadalejo (2015):

“La delimitación del territorio es una idea de la modernidad clásica que nace con el estado moderno y ahora se está quebrando. Hoy en día se habla del territorio de los actores, entonces el trabajo del desarrollo territorial tiene que ver con delimitar, para cada acción, el territorio de intervención desde lo cotidiano. Para analizar un territorio, hay que poder identificar el cotidiano,

dado que el territorio es una actividad humana con las cosas, los objetos, y los humanos, en una interacción de copresencia”.

Esa “identificación de lo cotidiano”, en términos de Albadalejo, resulta dificultosa de abordar dada la complejidad de los actores presentes en el espacio y de las dificultades que presenta la determinación de cuáles son los actores involucrados, así como establecer cuál sería su (posible) participación en la conformación de las agendas públicas sobre las problemáticas espaciales.

Para pensar la cuestión de la gestión y uso del espacio en este recorte disciplinar específico, uno de los avances más significativos surgió en el ámbito de la geografía rural, en el cual se pueden encontrar ejemplos muy pertinentes de reflexión sobre los cambios de enfoques y perspectivas para abordar las problemáticas propias de los espacios rurales. Se puede observar que los marcos teóricos y metodológicos se han ido sofisticando para poder dar cuenta problemáticas que se han complejizado, y que requieren nuevos enfoques conceptuales para poder abordarlas.

A partir de los años 80 y 90 surgió en la geografía rural una necesidad de incorporar nuevas perspectivas teóricas, especialmente de la economía política, y un giro temático que pusiera más énfasis en la relación de las actividades agrarias con los componentes no agrarios, con el estado y con otros organismos de planificación; en este marco uno de los ejes a abordar es el análisis sobre el rol que juega la administración pública en la configuración del espacio rural (García Ramón et al, 1995). De acuerdo con Tadeo (2010) la respuesta a los estudios más tradicionales, que no podían dar soluciones a nuevos problemas, llegó con la incorporación de nuevos supuestos teóricos y metodologías que renovaron a la geografía rural, en la cual el espacio se considera como un concepto integrador amplio que permite abordar las problemáticas.

Bajando estas definiciones a un plano más concreto, se puede analizar cómo el INTA recogió estas discusiones y nuevas conceptualizaciones en el documento que funciona como el eje orientador de toda la estrategia institucional: su Plan Estratégico Institucional. El último de estos documentos, el Plan Estratégico Institucional (2015-2030), plantea una definición de territorio que recoge una visión multidimensional, mucho más cercana a la realizada desde la geografía que a la propuesta por otras ciencias (como la economía), en las cuales el territorio es visto como una dimensión más plana y unívoca. Siguiendo lo que plantea Porto Goncalves (2002), “el territorio es una categoría espesa que presupone un espacio geográfico que es apropiado, en ese proceso de apropiación –territorialización implica identidades –territorialidades– que están inscriptas en procesos dinámicos y mutables, materializando en cada momento un determinado orden, una determinada configuración territorial,

una topología social". En sintonía con esto, en un documento institucional previo del INTA del año 2007, el territorio se define como:

“Un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular; relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso”.

En esta definición se observa cómo se otorga un gran peso a la multidimensionalidad del territorio, al incluir no solo el sustrato espacial, sino también a los componentes sociales e institucionales.

2.1 La circulación de las ideas de territorio en Argentina

Tomando como referencia lo anteriormente expuesto, parece necesario ahondar en cómo las distintas conceptualizaciones referidas al espacio circularon en Argentina y sirvieron como marco conceptual para la génesis de políticas públicas enfocadas en fomentar procesos de desarrollo social y económico en instituciones como el INTA. Específicamente en éste ámbito ha sido notable la influencia francesa en la circulación de conceptos, teorías y modelos, que ayudaron a moldear el estilo de la política estatal en distintas esferas, particularmente en lo que respecta a intervenciones relacionadas con la gestión del espacio.

Siguiendo a Cicalese (2013), es posible reconstruir una genealogía sobre la influencia de la cultura francesa en el sistema político y cultural argentino, la cual comienza a tener un impacto muy grande ya desde principios del siglo XIX. Esta proyección cultural e ideológica fue decisiva en distintos ámbitos del país (desde el derecho, la literatura, hasta las ciencias sociales) y, particularmente, en todas las cuestiones relacionadas con el abordaje de las problemáticas espaciales. La geografía francesa, en sus distintas variantes, tuvo mucho peso en la conformación del campo disciplinar de la geografía argentina y, a su vez, en las teorías, métodos y selección de problemas a ser abordados por los gestores de las políticas públicas a distintos niveles (Cicalese 2013). Uno de los ejes teóricos y metodológicos más importantes desarrollados por la geografía francesa, estaba enfocado en el análisis del territorio y en las estrategias para su gestión. Según Cicalese (2013):

“Los geógrafos franceses no sólo exportaron una manera de mirar, de organizar los datos del territorio a través de la categoría “región”, sino también un enfoque y una forma de actuar fuera de Francia, que en el caso de la Argentina se practicó eficazmente. Es más, hay un pensamiento que se difunde también en la década del 60 sobre el territorio y prácticas francesas que no se originan específicamente en lo enseñado en las academias universitarias de Geografía. (...) Nos referimos a aquél que ha impactado en el país en dos esferas: por un lado en el quehacer de agentes rurales a través de un modelo de organización de cooperativas campestres copiado de patrones asociativos de campesinos franceses, que se reveló sobre todo en la invención de los denominados grupos CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola); y por el otro, en las estrategias geopolíticas de control del territorio y poblaciones provenientes de las experiencias represivas en las guerras de descolonización”.

Esta circulación de ideas y metodologías de acción espacial ejerció una influencia muy significativa en distintas instancias estatales, particularmente en instituciones que tenían un mandato de acción territorial específico, como el INTA. Es importante destacar que desde mediados de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1950 comenzaron a imponerse en el país las ideas relacionadas con la necesidad de una intervención activa del estado para promover el desarrollo económico y social en términos generales, no meramente espaciales. Esta intervención activa del estado implicó la creación de una serie de organismos (INTA, INTI, CONICET, entre otros) y el establecimiento de dispositivos institucionales que pudieran dar cuenta de los distintos campos en los cuales era necesaria una intervención decidida del estado para motorizar los procesos de desarrollo.

A partir de convenios de intercambio y articulación académicos entre la Universidad de Burdeos y la Universidad Nacional de Cuyo, comenzaron a llegar a Argentina académicos y estudiantes franceses que realizaron trabajos de investigación aplicada en el país. En ese contexto, y de la mano de una acción diplomática francesa muy activa por promover modelos de desarrollo en los países subdesarrollados, es que se desarrollaron estudios de geografía aplicada en Argentina, con el objetivo de orientar las transformaciones espaciales y fijar objetivos de desarrollo deseables. Esta política decidida de difusión cultural francesa se desarrolló con intensidad en el ámbito universitario, y promovió la formación no solo de estudiantes o académicos, sino también de dirigentes y mandos medios en instituciones como el INTI, el CONICET y el INTA.

Es importante destacar, en el marco de esta circulación de conceptos y metodologías de abordaje de las problemáticas espaciales el rol que jugaron ciertos actores en esos procesos de difusión. Una figura muy destacada, a partir de la década de 1960 es la del geógrafo francés Romain Gaignard. Como reseña Cicalese (2017), Gaignard pasó casi toda la década de 1960 en Argentina, donde escribió su tesis doctoral de la cual se desprendería su publicación “La pampa argentina: ocupación - poblamiento - explotación de la conquista a la crisis mundial 1550-1930”. Este y otros trabajos cimentaron su prestigio académico y lo llevaron a convertirse en uno de los referentes de la conformación del campo disciplinar de la geografía en la Universidad Nacional de Cuyo. A partir de allí se comienza a avanzar en la idea del campo de aplicación de la geografía, y a pensar en los aportes que los conceptos de esta ciencia podía aportar al estudio de las problemáticas espaciales. De acuerdo a Cicalese (2017):

“Los geógrafos franceses, como hombres de la 5° República, manejaban una ciencia *carrefour* muy conveniente en el plano de las relaciones políticas internacionales en momentos en que la Argentina planteaba un modelo de desarrollo nacional donde los agentes externos provenientes del campo económico en asociación con los estados eran pensados como socios clave para lograr el despegue”.

El creciente prestigio académico de Gaignard lo llevó a consolidar el establecimiento de redes académicas entre Francia y Argentina, y a tener una cierta gravitación política a partir de estas vinculaciones. Uno de sus interlocutores habituales de la época fue Horacio Giberti, quien fue nombrado como Secretario de Agricultura y Ganadería durante el tercer gobierno de Perón y había sido uno de los fundadores y segundo presidente del INTA (entre 1958 y 1961). Al respecto de esto, Albadalejo (2016) señala:

“Lo de Gaignard pasó en la época de Frondizi, una época desarrollista (...) se quedó 9 años en Argentina y tuvo mucho vínculo con el INTA. Esto quedó frustrado por la cuestión política, con el golpe militar. La idea desde el INTA era introducir la idea de desarrollo rural, y la idea de que el desarrollo de la actividad agropecuaria es indisoluble del desarrollo del territorio”.

En relación con esto Cicalese (2013) comenta:

“El capital social que fue construyendo Gaignard le permitió participar de una red cada vez más densa, pero también muy variada en cuanto a las personas que ocupaban distintas posiciones en campos profesionales en actividades diversas. Es así como el historiador José Luís Romero lo tendría en consideración como referente académico, pero también integraría los grupos multidisciplinarios de investigación coordinados por Horacio Giberti. Esta relación le proporcionaría el acceso a los archivos y repositorios de los ministerios públicos como también la oportunidad de hacer trabajo de campo tomando como base las estaciones experimentales del INTA (...) En Argentina, la figura de Romain Gaignard como geógrafo diplomático fue muy importante en esa construcción de redes transoceánicas, vinculándose con colegas de distintas escuelas geográficas e históricas. Pero también hay que destacar que el geógrafo galo logró una fluida comunicación con funcionarios altos e intermedios de organismos de investigación e intervención de las burocracias públicas con acción sobre el territorio -estructuras del Estado que incluso mantenían sus planteles y objetivos más allá de los cambios de elencos en los gobiernos”.

La participación de geógrafos franceses fue central en este primer período de profesionalización de la geografía argentina, que se orientaría así a convertirse en una “geografía aplicada” con fuertes vinculaciones con distintas instituciones estatales que tenían mandatos de acción espacial como lo es el INTA. Estos procesos de difusión cultural franceses, que habían sido impulsados como una política de acción diplomática concreta, lograron crear en el ámbito de la geografía argentina una línea epistemológica con una fuerte raigambre regional que se terminaría consolidando. De la mano de la fortaleza disciplinar de la geografía francesa, se desarrollaría entonces una escuela geográfica en Argentina con una visión regional y con un compromiso de apoyar el desarrollo del país a través del estudio y las políticas de intervención territorial.

La experticia desarrollada a lo largo de los años 60 y 70 por los geógrafos para recopilar y sistematizar información de campo y aplicar las nuevas conceptualizaciones del estudio de los espacios rurales fue capitalizada por esta comunidad científica y puesta al servicio de instituciones que demandaban este tipo de conocimientos para fortalecer sus políticas de intervención espacial. Si bien los procesos de colaboración académica que había impulsado Gaignard fueron interrumpidos a finales de la década del 60 y durante los 70, por cuestiones políticas a partir de los distintos golpes militares, a su vuelta a Francia este investigador tomó cargos institucionales en la Universidad de Toulouse y ayudó a la

emergencia de un grupo muy fuerte en geografía rural (formados por un geógrafo social llamado Bernard Kayser), el cual tendría una influencia perdurable en el campo disciplinar de la geografía rural argentina.

Algunos investigadores franceses, luego del retorno de la democracia, retomaron su colaboración con Argentina, y en particular con el INTA. Uno de estos investigadores que se constituyó en un actor central de esta dinámica de intercambio académica y conceptual es Christophe Albadalejo, que llegó a Argentina en 1982 para realizar una tesis de doctorado en geografía para la Universidad de Grenoble y comenzó a trabajar en cuestiones de desarrollo territorial y agricultura familiar en la provincia de Misiones. Su cooperación con el INTA comenzó en 1984 y desde ese lugar propuso que se retomara el trabajo con el Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), el cual se había desarticulado durante la última dictadura cívico-militar.

Estas dinámicas de cooperación franco-argentinas (que bien ameritarían la realización de un trabajo *ad-hoc*) continúan hasta la actualidad: Albadalejo es actualmente el director francés del instituto de cooperación denominado Laboratorio Agriterris. Esta institución agrupó a partir del año 2007 a instituciones francesas (INRA, Universidad de Toulouse Le Mirail, CIRAD y Montpellier SupAgro), a cuatro instituciones argentinas (Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y del Sur, y el INTA) y a una brasileña: la Universidad Federal de Pará (UFPA)⁵. Albadalejo, a su vez, fue partícipe de la formación de muchos investigadores argentinos que hoy son cuadros importantes del INTA como por ej. el Dr. Roberto Cittadini, o investigadores de renombre como el Dr. Marcelo Sili.

A la par de las investigaciones desarrolladas en el marco de este laboratorio se ha promovido la formación académica a través de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER), la cual funciona también como un espacio de dinamización de las redes de cooperación entre las instituciones⁶.

⁵ “Durante el año 2017, lo que hoy es el Laboratorio AGRITERRIS, se transformará en una Red Internacional de Investigación (Réseau de Recherche International, en Francés o la sigla 2RI AgriteRRIs), figura reconocida por el sistema científico francés y que se desarrolla en el ámbito del INRA”. Texto disponible en el siguiente enlace: <https://inta.gob.ar/documentos/agriterris-un-dispositivo-internacional-de-investigacion-formacion-sobre-el-desarrollo-territorial-en-areas-rurales>

⁶ La maestría está conectada con otras dos maestrías con las que los docentes/investigadores de las tres Universidades que componen la red mantienen contactos desde hace más de 10 años: Programa de Postgrado en Agricultura Familiar y Desarrollo Sustentable de la Universidade Federal do Pará (Brasil Núcleo de Ciencias Agrárias y Desarrollo Rural) y Master Sciences Humaines et Sociales, Mention Géographie et Aménagement, Spécialité Développement des Territoires Ruraux: acteurs, stratégies, ingénierie (ESSOR) de l’Université de Toulouse Le Mirail junto con la Ecole Nationale de Formation Agronomique y la Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse en Francia. Texto disponible en el siguiente enlace: https://servicios.uns.edu.ar/congresos/plider/docs/Plider_PlanEstudios2012-2014.pdf

Como se pudo ver a lo largo de este apartado, se puede observar un proceso muy importante de circulación de ideas, conceptos y miradas a partir de redes de cooperación académicas entre Francia y Argentina. Esas redes se consolidaron a lo largo del tiempo, institucionalizándose de manera creciente (como el ejemplo del Laboratorio Agriterris), y permitieron que ciertos conceptos, como el de enfoque territorial, fueran tomados como ejes orientadores para llevar adelante el mandato institucional del INTA. En este sentido, si las políticas públicas se convierten en la construcción de una representación, los PRET respondieron a una necesidad de territorializar las políticas de intervención espacial, en un contexto político y social que demandaba respuestas concretas por parte de las instituciones científicas y tecnológicas.

2.2 Análisis histórico-institucional del INTA

Siguiendo a Alemany (2003), resulta imprescindible realizar un recorrido pormenorizado sobre las etapas históricas de la institución, y cuál es la relación que éstos tienen con los distintos paradigmas de desarrollo rural. La modificación de estos paradigmas ha tenido una enorme influencia en el devenir de las políticas e instrumentos aplicados por el INTA. En este contexto, la incorporación de nuevas conceptualizaciones relacionadas con el desarrollo territorial, y con el enfoque sistémico, necesariamente deben pensarse en relación a cambios más profundos que han operado a nivel nacional tanto en la esfera política, como económica y social. Para esto, resulta preciso ahondar en el análisis de procesos históricos y sociales a un nivel macro, de manera tal de poder comprender cómo eso se tradujo en modificaciones políticas y de organización institucional en el INTA.

Según Alemany (2003), el INTA tuvo la flexibilidad burocrática suficiente como para adaptarse a las distintas coyunturas políticas, y a las distintas visiones del desarrollo rural que se sucedieron a lo largo de la historia. A partir de ello se podrían identificar tres grandes etapas históricas: la primera, que va desde 1956 a 1976, en la cual el foco estaba puesto en la modernización del agro a través de generar un cambio cultural en los productores con miras en promover procesos de modernización productiva; la segunda, que va desde 1976 hasta fines de los noventa, en el cual se puso el acento en la vinculación tecnológica, y en aumentar la productividad vía la transferencia de paquetes tecnológicos en cultivos de exportación clave; por último, la tercera etapa, comienza a partir del 2003, en la cual comienzan a tener mucho peso los conceptos de gestión del conocimiento, innovación y enfoque territorial. En esta última etapa, se comienza a trabajar muy fuertemente en algunas áreas estratégicas, especialmente la

biotecnología. A la par, comienzan a aparecer con mucha fuerza las ideas relacionadas con el desarrollo local y con el abordaje de las problemáticas a partir de un enfoque territorial.

Existen numerosos antecedentes de la discusión acerca de los cambios de orientación que tuvieron las agendas de investigación y extensión a partir del quiebre institucional producido por la dictadura cívico-militar. En este sentido, un aporte interesante es el que propone Gárgano (2014), en relación a la escisión entre el discurso institucional del INTA y las prácticas concretas: la modificación de las prioridades de la institución implicó un giro importante en la asignación de recursos, y en el alejamiento que se propició de los productores de menor escala en favor de los grandes productores capitalistas. También el giro institucional implicó que el organismo priorizara la investigación básica, dejando en manos de empresas privadas el grueso de las ganancias producto de las investigaciones en nuevas variedades. La metodología de análisis propuesta por Gárgano es útil para indagar en qué medida influye el contexto histórico, social e institucional en la operacionalización de las políticas institucionales, y cómo esto puede condicionar la aplicación o el abandono de una iniciativa de política de I+D.

Desde la fundación del INTA hasta la última dictadura cívico-militar, la orientación de la institución estuvo más relacionada con la búsqueda de la modernización rural, bajo la concepción de que el sector tenía las capacidades de generar divisas suficientes como para modernizar la industria y consolidar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Alemany, 2012). En ese contexto es que se desenvuelve el paradigma educativo en INTA, anclado en problemáticas locales y con el objetivo de educar a los productores para modernizar al sector rural. Esto iba de la mano de un modelo de extensión que trabajaba con los productores, con las mujeres y con los jóvenes, con programas como Hogar Rural y Juventudes Rurales. Todos estos programas son desarticulados por la dictadura cívico militar del 76, cuando centralizan todas las iniciativas de extensión que se encontraban regionalizadas.

En palabras del director de un Centro de Investigación: “Allí se comienza a trabajar más por campañas, de alguna forma el sistema de extensión se va de la realidad territorial. Había recursos para mejorar grandes producciones, pero no para mejorar las condiciones del territorio. Es allí que se pierde el foco del territorio”. Con la recuperación de la democracia, a mediados de los años 80, se comienzan a gestar diversos cambios institucionales y burocráticos en el INTA, entre los cuales se pueden mencionar a la creación de los Centros Regionales (en adelante CR) y el instrumento denominado Proyectos Regionales (en adelante PR), que son el antecedente más cercano a los PRET y que tenían por objetivo transferir el conocimiento generado a las distintas regiones del país.

A partir de estas modificaciones, se llegó a la situación de que el grueso de la acción espacial del INTA se encontraba ejecutada a través de dos modalidades principales: los Programas Nacionales, que se encontraban orientados por cadenas productivas, y los Proyectos Regionales, más relacionados con la extensión y la transferencia. Esta “doble vía” por la cual se canalizaban los recursos y los esfuerzos institucionales implicó una multiplicidad de iniciativas existentes para intervenir territorialmente que llevó a cierta dispersión de los esfuerzos institucionales por identificar y dar respuesta a problemáticas locales.

En el año 1986, el Poder Ejecutivo Nacional (a través del decreto 287/86) reformó la ley de creación del INTA con la finalidad de adaptar su funcionamiento y estructura al nuevo contexto político y social. Es así que esta reforma asignó al INTA la función de determinar “la política científica, tecnológica e institucional del organismo, y aprobar su plan de tecnología agropecuaria”. Esto sentó las bases de un proceso que incluyó la descentralización operativa a través de los CR; la participación en la gobernanza a los distintos sectores de la producción agropecuaria, los gobiernos provinciales, las universidades y la comunidad científica; y la búsqueda de lograr una complementación de los recursos humanos, financieros y materiales, tanto del sector público como privado.

Los CR se constituyeron en una de las principales herramientas de INTA para avanzar en un proceso de descentralización y de transferir a las regiones la extensión y la toma de decisiones. Como señala un documento del INTA⁷,

“La descentralización se concretó principalmente en la constitución de los 15 Consejos de Centros Regionales y 3 Consejos de Centros de Investigación, a los cuales se les confirió la responsabilidad de determinar prioridades y distribuir los fondos en cada una de sus jurisdicciones. Estos Consejos se conformaron con representantes de distintas asociaciones de productores, de los gobiernos provinciales, de la comunidad científica y de las universidades.

En ese contexto los Proyectos Regionales aparecieron formalmente institucionalizados a mediados de los años 90: algunos estaban orientados por cadena, mientras que otros estaban enfocados en abordar problemáticas netamente territoriales.

A finales de la década del 90, los debates sobre el rol del INTA ocuparon un lugar significativo en el escenario político nacional, en un contexto de privatizaciones y desregulación del estado. Esto implicó

⁷ Texto disponible en el siguiente enlace: <http://inta.gob.ar/sobre-el-inta/historia>

que se pusiera en cuestión si la institución debía tener o no un sistema de extensión, o si no era más conveniente dejar la extensión en manos de las empresas privadas dedicadas al agro. En simultáneo a este proceso, se fue verificando en ciertas zonas (principalmente las más prósperas) una proliferación de grupos CREA, cooperativas agrícolas, y asesores privados de grandes empresas, que hacían las veces de difusores del conocimiento generado por el sector privado.

2.3 La llegada de los programas de intervención

En los años 90, y en el marco de ese debate acerca de la posibilidad de que se desmantelara el sistema de extensión a nivel nacional, el INTA promovió el lanzamiento de los programas de intervención que, con un financiamiento importante, lograron suplir la crisis presupuestaria que atravesaba el organismo y promovieron la llegada de toda una nueva camada de profesionales a la institución. El interés del estado por ocuparse de la situación de las familias de productores más pobres tuvo un antecedente en el gobierno que se inicia en 1973. Por entonces, desde la Subsecretaría de Agricultura se puso en marcha un Programa de Reconversión de Áreas Minifundistas (Manzanal, 2000), que tuvo muy poca duración por la irrupción de la dictadura cívico-militar de 1976.

Hubo otros programas en las décadas de 1960 y 70 pero que no estaban enfocados directamente en la pobreza, sino en cuestiones más vinculadas con el desarrollo de productores más capitalizados. Como señala el director de un Centro de Investigación, “el foco hacia el territorio vuelve con la creación de estos programas de intervención” (Cambio Rural, ProHuerta, Minifundios), los cuales comenzaron a desenvolverse con metodologías de trabajo grupal, e hicieron posible reconocer problemáticas que exceden lo netamente productivo: cuestiones de infraestructura, comercialización y problemáticas sociales; esto lo que va a producir es que el extensionista recupere una visión más enfocada en los aspectos locales.

Hasta entonces los distintos programas del INTA trabajaban de una forma mucho más sectorizada, por audiencias, y estaban conformados como iniciativas muy localizadas y fragmentadas espacialmente. Estos nuevos programas de intervención, comenzaron a tener una visión más integral que incorporó inquietudes relacionadas con el desarrollo de los territorios de intervención, y con las cuestiones del impacto que generaban dentro de la comunidad. Es aquí cuando comenzó a hacerse fuerte la concepción de los territorios como construcción social, y cuando se profundizaron todos los debates acerca del rol que debe jugar el INTA a través de sus intervenciones territoriales.

Entre los principales programas de intervención territorial se pueden listar iniciativas como: la Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores, conocida posteriormente como Unidad de Minifundio; el Programa Federal de Reversión Productiva para las Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias (Cambio Rural); el Programa Pro-Huerta; el Programa para Productores Familiares (PROFAM); o el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER).

Pro-Huerta se lanzó en el año 1990 con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social, pero con ejecución a través del INTA. Este programa se constituye en la principal acción del Estado Argentino en materia de promoción de la autoproducción de alimentos, con la mira puesta en conseguir la soberanía alimentaria de las poblaciones más vulnerables. El ProFeDer fue creado en el 2003, con el propósito de articular estrategias de intervención a distintas propuestas integradoras de audiencias y cadenas en apoyo al desarrollo local. Cuenta con el objetivo de “contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad”.

El PROFAM fue lanzado en el año 2003, y se constituyó en un programa destinado a productores de escala muy reducida, con falta de acceso al crédito, problemas de comercialización, dificultades en la organización y bajos ingresos. El objetivo del programa consistía en ayudar a reconvertir estas unidades productivas promoviendo cambios organizacionales, mejorar las habilidades productivas, de gestión y comercialización, mejorar el nivel de ingresos y promover una mejor calidad de vida.

Cambio Rural es el segundo programa de intervención más antiguo, fue lanzado en el año 1993 como una iniciativa conjunta entre el INTA y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. El objetivo del programa es mejorar la competitividad sistémica territorial de las PYME agropecuarias, y promover su inserción en las cadenas de valor, al mismo tiempo que se promueve la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

Suena algo paradójico que el grueso de los programas de intervención se lanzaran en un contexto político y económico de implantación de un modelo neoliberal (fines de los 80 y principios de los 90). Una de las explicaciones para este fenómeno está constituida por la incidencia y disponibilidad de los organismos internacionales para financiar programas destinados a atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, y para promover reformas estructurales y ajuste del estado a la par que financiaban programas sociales para contrarrestar estos efectos (Manzanal, 2000).

2.4 Institucionalización del enfoque territorial

A la par que se iban desarrollando los mencionados Proyectos Regionales, y ya instalados muy fuertemente los programas de intervención, en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015, lanzado en el año 2004, se institucionalizó el enfoque territorial. La adopción de este enfoque implicó reconocer la importancia de una mirada más sistémica a la hora de atender los problemas de desarrollo que se encontraban presentes en cada espacio geográfico.

Esto se materializó en un contexto político nacional en el cual se lanzaron una cantidad importante de programas e instrumentos públicos para atender una demanda creciente del poder político (y de la sociedad en su conjunto) de promover la vinculación de la ciencia y la tecnología con la sociedad; específicamente se buscó generar instancias de vinculación que permitieran acercar a los productores de conocimiento con sus potenciales usuarios, en un marco de un régimen de ciencia estratégica (Rip, 2012), en el cual el desarrollo social y la inclusión pasaron a ser principios rectores de las políticas de ciencia y tecnología.

2.4.1 El Plan Estratégico Institucional 2005-2015

El PEI parte de un reconocimiento explícito acerca de ciertas limitaciones estructurales del desarrollo económico argentino, las cuales generan fuertes desequilibrios regionales e impiden aprovechar las oportunidades potenciales de desarrollo territorial del país. El documento recoge las conceptualizaciones de las teorías de sistemas nacionales de innovación para dar cuenta de ciertos círculos virtuosos a nivel local y regional (la zona de Rosario, o la región circundante a Rafaela) que podrían ser replicados a una escala nacional. Asimismo, en el PEI aparece una identificación sobre las nuevas formas de creación y uso del conocimiento, y de la importancia que tienen los territorios en la circulación y apropiación del mismo. Es así que se promueve hacer un fuerte hincapié en el abordaje de las problemáticas de gestión del conocimiento y de la innovación a un nivel territorial; de acuerdo al Plan:

“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, salud ambiental y sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial, mediante la investigación, desarrollo tecnológico y extensión” (INTA, 2004).

Es así que el plan delimita la misión institucional, en la cual se pone el acento en la innovación como el faro que debe guiar las intervenciones de INTA en el espacio. Esta preocupación por la innovación, cobra mucha fuerza en Argentina a partir del 2003, en consonancia con procesos más regionales (a nivel latinoamericano, por ejemplo) a través de los cuales las políticas económicas y de investigación comenzaron a hacer un foco muy fuerte en la noción de innovación. Para uno de los investigadores entrevistados, que es coordinador de un área de investigación, es necesario complejizar los análisis acerca del fomento de la innovación; de acuerdo a sus palabras:

“La innovación está tomada un poco como fenómeno sociotécnico, no pensada en tecnología de punta. En esta concepción de enfoque territorial es diferente. Hay una cosa riesgosa con la innovación, ‘para qué y para dónde’. El tema de la innovación también está relacionado con la gobernanza: quién la gobierna y para quién innovamos... porque la innovación también puede ser algo muy negativo”.

Dentro de este PEI 2005-2015 esto se ve reforzado en su principal objetivo institucional, en el cual se señala que la meta es: “Fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial”. Este objetivo busca justificar la inclusión de la innovación tecnológica en la misión institucional como la herramienta que permitiría lograr el desarrollo socioeconómico sostenible, a través de la promoción de procesos innovadores en todas las regiones del país con miras a una participación más activa en los mercados.

La definición de innovación que se plantea en este documento recoge la realizada por el Manual de Canberra (OCDE, 1995), para el cual innovación abarca “todos los pasos científicos, tecnológicos, organizacionales, institucionales, financieros y comerciales que llevan o están encaminados a la creación de productos o procesos nuevos o mejorados, que promuevan el desarrollo económico y social” (INTA, 2004). Al tomar esta definición de innovación se presupone que los procesos de innovación no pueden ser comandados por una sola institución, sino que el INTA debe trabajar en red para promover la generación de innovaciones con otras instituciones y actores del sistema científico y tecnológico nacional. Esta integración de las competencias inter-institucionales conlleva un desafío:

lograr articulaciones que puedan trascender los mandatos propios de cada institución, con el objetivo mayor de coordinar los esfuerzos y la ejecución de los recursos.

A partir de este momento aparece fuertemente revalorizada la cuestión del territorio en toda su complejidad; de acuerdo al PEI (2004):

“Los mayores impactos del proceso de innovación tecnológica se alcanzarán en la medida que se logre la articulación de las políticas públicas orientadas a impulsar la resolución de las desigualdades territoriales y la integración regional, ampliando las oportunidades de innovación y acceso a los mercados”.

En este párrafo queda condensada la visión que conjuga los procesos de innovación junto con las cuestiones relacionadas a las desigualdades territoriales. Esto va acompañado de una propuesta de operacionalización que lleva a definir una nueva modalidad de gestión del conocimiento a nivel regional: específicamente se propone que las agendas de investigación sean concertadas con actores locales a través de procesos de participación, articulando capacidades propias con las provenientes de articulaciones interinstitucionales. Asimismo el PEI propone que la producción y la gestión del conocimiento fomente la especialización productiva a nivel regional, y para ello la institución se compromete a invertir los recursos necesarios para conformar “nodos y entornos regionales favorables a la generación, adaptación y aplicación de conocimientos, explotando ventajas de localización y proximidad” (PEI, 2004).

A partir del reconocimiento de las experiencias generadas en los distintos programas de intervención es que se comienza a hablar de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, que pueda llevarse adelante en los mencionados entornos regionales. Esta nueva estrategia, que incorpora el enfoque territorial, está pensada para ser implementada en un formato *ad-hoc* para cada espacio de intervención. Esto implica un cambio bastante significativo para el nuevo modelo de extensión, el cual debería acompañar el enfoque territorial basado en la generación de competencias cognitivas y de gestión que promuevan el trabajo interdisciplinario con múltiples actores, y la capacidad de lidiar con entornos dinámicos y complejos. El PEI delimita la conceptualización de dicho enfoque afirmando:

“El nuevo planteo de desarrollo rural con enfoque territorial incluye el concepto ampliado de lo rural y los vínculos urbanos-rurales; la consideración del desarrollo territorial en un espacio determinado, con un proyecto concertado para el mediano y largo plazo; la heterogeneidad de

los territorios; la convocatoria a todos los agentes del territorio; la combinación de empleo agrícola, no agrícola y servicios; la demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas; la competitividad sistémica; el fortalecimiento de la gestión y desarrollo institucional” (PEI, 2004).

Capítulo 3: El surgimiento de los PRET

En el capítulo anterior se hizo un recorrido acerca de la circulación de las conceptualizaciones relacionadas con territorio, y cómo las mismas fueron tomadas por distintos documentos del INTA para sustentar teóricamente el cumplimiento de su mandato institucional. A partir de ahora resulta preciso comenzar con el estudio de los motivos que dieron lugar a que se gestaran y pusieran en marcha los PRET.

3.1 Génesis de los PRET

Si bien el PEI lanzado en el año 2004 había avanzado conceptualmente en cuanto al enfoque territorial, era mandato de cada CR hacerlo operativo en su región a través de la ejecución de los instrumentos programáticos disponibles. La aplicación o no de este enfoque, que funcionó como una recomendación institucional, quedó a criterio de cada CR, lo cual implicó que en la mayoría de los casos esta modalidad de gestión de los proyectos con enfoque territorial no fuera tomada en consideración. Es importante destacar que todas las discusiones que rodearon la implementación del enfoque territorial se encontraban enmarcadas en debates crecientes dentro de INTA acerca del grado de respuesta que la institución estaba dando a las problemáticas sociales y económicas del país. En un contexto político que cambió a partir del año 2003, y con la implementación de un nuevo modelo económico, surgieron demandas crecientes a las instituciones de CyT del país por responder a los distintos desafíos socioeconómicos.

En el CR Tucumán-Santiago del Estero, sin embargo, se comenzó a trabajar fuertemente en este sentido, y se promovió orientar los esfuerzos hacia acciones con impacto territorial y que todas las actividades se diagramaran en función de esa dimensión. Fue así que surgió esta primera experiencia en la cartera de proyectos 2005 - 2009, en la cual este CR reorientó sus Proyectos Regionales para que se constituyeran en el principal instrumento de aplicación del enfoque territorial. Consultado al respecto de esto, el Ing. Eliseo Monti (que había sido el director de ese CR y posteriormente Director Nacional del INTA) comentaba que:

“Los PR se superponen a veces con los PN en las mismas temáticas, no había cruces (...) Lo que faltaba es un instrumento de gestión institucional que

permita poner a todas esas cabezas a pensar juntas. Un lugar en donde se unan todos, porque por la propia estructura del INTA que es matricial no tenemos un lugar donde se junten o se los obligue a que piensen juntos. Ahí es donde no me preguntes cómo o por qué pero cuando estaba como director de la regional hice que todos los PR tuvieran dos enfoques: uno de desarrollo local y el segundo con un enfoque de sistemas complejos. ¿Por qué? porque el INTA no trabaja con una sola disciplina. Cuando estás en un territorio o en un instituto de investigación vos trabajás con sistemas complejos. Si le ponés un enfoque para entender el problema que vos quieras, necesitas por lo menos 3 disciplinas. Ahí está lo de sistemas complejos. El de desarrollo local, ¿por qué la importancia? porque no está solo el INTA, el INTA está dentro de un medio, sos uno más”.

En el CR Tucumán Santiago, esta consideración impulsada por su director implicó dejar de concebir a los viejos PR en su orientación por cadena productiva, y pasar a orientarlos en una nueva visión más consustanciada con las problemáticas locales que excedían a lo netamente productivo. A su vez, y sobre todo dentro del ámbito de los extensionistas, hay críticas importantes al sector de los investigadores que se dedican a la investigación básica por una aparente falta de vinculación de las temáticas que investigan con las problemáticas territoriales. Esta desvinculación entre investigación y extensión, en un contexto de una mayor demanda del sector político porque las instituciones jueguen un rol más activo en la resolución de problemáticas sociales, creó un marco propicio para la generación de un instrumento de política que diera cuenta de dicha necesidad y que surgiera un reconocimiento explícito en el INTA acerca de la necesidad de articular de una manera más eficiente todos los esfuerzos vertidos en el territorio.

En este sentido es importante destacar la formación profesional y la trayectoria del impulsor de estas iniciativas: Eliseo Monti tenía una experiencia amplia en gestión, y se había formado en España en una Maestría en Desarrollo Económico de América Latina, en la cual había trabajado temas relacionados con desarrollo local y aplicado marcos teóricos provenientes de las teorías de sistemas complejos. En sus palabras:

“Yo vengo de la extensión, laburé toda la vida en contacto con la gente (...) Nosotros nos formamos en España. ¿Por qué? Porque ahí estaban aquellos que más circulaban en términos de desarrollo local. Hicimos una maestría allá, le pusimos marco teórico a la realidad. Ahí se cruzan las cosas, el hecho

de estar en la gestión, estuve casi 6 años en Cambio Rural, anduvimos en todo el país, haciendo monitoreos. Eso te da idea cómo funciona el país. Ahí se van cruzando las ideas, que no son solo mías”.

Esta experiencia del CR Tucumán-Santiago del Estero sirvió de base para la posterior implementación de los PRET. Tanto es así que una investigadora afirma al respecto: “Ellos forzaron a la institución cumplir con el PEI. Si a nivel general este se interpretaba en la medida que se podía, ellos dijeron: tiene que ir por acá. La mayoría de los otros centros siguieron con la modalidad anterior. Ellos cambiaron”.

El Director de ese CR, Eliseo Monti, concursó y ganó el cargo de Director Nacional del INTA en el año 2011. Fue así que desde esa posición avanzó en la implementación, a nivel nacional, de la experiencia que había desarrollado en su anterior cargo de Director de CR. Fue de esa forma que este instrumento, que ya había tenido un recorrido en la institución a nivel regional, se comenzó a pensar como una innovación organizacional transversal en el INTA, que permitiera hacer más orgánicos los esfuerzos por intervenir en el territorio a nivel nacional.

La llegada de una nueva forma de gestionar la I+D dentro de INTA, a partir de la creación de los PRET, se puede pensar en el marco de una preocupación más general por asignarle un rol central la ciencia y la tecnología como vector que motorice los procesos de desarrollo con inclusión social del país. Retomando lo que Alemany (2003) plantea como “flexibilidad burocrática para adaptarse a las coyunturas políticas”, se puede pensar a los PRET como una forma de poner el INTA en sintonía con una demanda específica del estado (específicamente en el período 2003-2015, donde esta demanda cobró especial relevancia), que esperaba una vinculación más extendida de sus instituciones científicas y tecnológicas con las demandas sociales. Como señala el director de un Centro de Investigación:

“A partir del 2000 hubo una demanda más fuerte de que el INTA trabaje con el conjunto de la sociedad. Eso no se hizo de un modo ordenado, fue difícil de organizar. Si no hay más precisiones cada vez se necesitan más y más recursos. Porque laburás con agricultura familiar, con los productores, con el periurbano, con la población con necesidades básicas insatisfechas. Se amplió mucho el espectro de intervención: de ese modo ampliado y sin precisiones si los recursos son escasos es más difícil asignarlos”.

Como indica Coraggio (2008) implementar el enfoque territorial implica lidiar con un espacio social conflictivo, en el cual la importancia de la acción trasciende el reparto de los recursos y el

financiamiento. Es así que al ampliar el espectro de intervenciones, se pone en juego el hecho de que las acciones de INTA se desenvuelven en un marco de complejidad: no solo hacia el espacio social en el cual interviene, sino hacia dentro de la institución en cuanto a creación y desarrollo de capacidades de gestión innovadoras.

3.2 Hacia una definición de los PRET

Los PRET constituyen un instrumento que tiene por finalidad abordar la complejidad territorial, fomentar la innovación y atender a las demandas sociales. Los PRET se conciben como proyectos articuladores y canalizadores de recursos, conocimientos y oportunidades, orientados a contribuir a través de innovaciones tecnológicas y organizacionales al aprovechamiento de las oportunidades y a la resolución de los problemas en cada área geográfica (INTA, 2016).

De acuerdo a lo que se plantea en distintos documentos institucionales del INTA (2014; 2016), el principal objetivo 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”. De esta manera los PRET se constituyen en una estrategia de gestión de las intervenciones territoriales del INTA, que busca abordar las problemáticas a través de la acción de los cinco componentes estratégicos del INTA (Investigación y Desarrollo Tecnológico; Transferencia y Extensión; Relaciones Institucionales; Comunicación y Vinculación) en conjunto con los actores presentes en el espacio geográfico delimitado por cada proyecto.

La aplicación de los PRET se generalizó en la institución en el año 2012, y en la cartera de proyectos aprobada en 2014 se lanzaron formalmente 122 PRET (INTA, 2016). A partir de esta cartera de proyectos los PRET se convirtieron, oficialmente, en un eje transversal a partir del cual se identifican los problemas, se articulan las respuestas institucionales, se asignan los recursos y se difunden los resultados. Un aspecto central de esta herramienta está dado por el hecho de que su centralidad, y densidad institucional, está dada no solo por haber generado un proceso de división del espacio, delimitándolo geográficamente, sino también porque implicó que todos los recursos financieros por fuera de los PN debían ser gestionados a través de los PRET. De acuerdo a lo que menciona Eliseo Monti:

“Una cosa que conspiraba era lo presupuestario: el INTA estaba armado presupuestariamente para la cartera anterior. Acordabas los presupuestos y

el Coordinador de los PN le daba la plata a los investigadores que estaban ahí. Todo dependía si él quería o no sentarse a negociar con los otros. Ahí el equipo de la Dirección General Asistente hizo un trabajo impresionante, generó y adaptó todo lo presupuestario a la realidad que se planteaba en los PRET. Primero se construyeron los PR y después los PN... de abajo para arriba. De cada PRET el tipo que se sentaba en el PN se sentaba con un acuerdo en la región y se sentaba como región, no como Juan Pérez, porque había una discusión previa”.

Es importante mencionar que los PRET se delimitaron espacialmente de acuerdo a un criterio de áreas geográficas homogéneas; sin embargo, y a efectos de simplificar la gestión a nivel administrativo y burocrático, algunos PRET no solo se delimitan por homogeneidad geográfica, sino también por criterios de demarcación más políticos. En palabras de Eliseo Monti:

“Ya el CR Tucumán Santiago había hecho una regionalización con un enfoque de desarrollo local, los PR avanzaban con áreas agroeconómicas homogéneas. Pero el problema que tenían era de gestión institucional: el área te tomaba agencias de extensión que eran de Tucumán y de Santiago del Estero. Imaginate el quilombo (sic) de gestión... Un PR tenía que abarcar todo eso, dos jefes; ahí ajustamos el enfoque y la forma de gestionarlo”.

La discusión en cuanto a la delimitación geográfica de los proyectos producto de ciertas limitaciones político-burocráticas es compartida por otro entrevistado, que al respecto señala:

“Cuando se discutieron los PRET... bueno, ¿cuántos PRET vamos a armar? Queda discutir cuántos territorios. Entonces cómo lo teórico también está atravesado por la posibilidad de instrumentar, por la posibilidad de tener en cuenta los problemas políticos entre provincias. Entonces, con esto lo que te quiero hacer ver es cómo es la construcción, que es también caótica, que es discutida, que en muchas cuestiones hasta es débil desde lo conceptual”.

Otros entrevistados van a señalar que la definición geográfica de los proyectos se trató de una suerte de aproximación práctica, que buscaba un equilibrio entre consideraciones conceptuales y operativas. A su vez se tomó la decisión de que hubiera un mínimo de uno y un máximo de tres PRET por CR, más

allá de la que la dimensión de los espacios (como en el caso de Patagonia) hiciera que este límite fuera algo insuficiente.

A la par de la delimitación geográfica, los PRET fueron pensados para ser instrumentados mediante la conformación de un equipo de gestión (en adelante EG), que es el encargado de llevar adelante todas las actividades propuestas. Este EG incluye la figura de un Coordinador, los Jefes de las Agencias de Extensión Rural (AER) del área y los Jefes (o bien los referentes temáticos) de los distintos grupos de investigación que están trabajando temáticas relacionadas con las problemáticas que aborda el PRET. También participan del EG representantes del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeDer) y agentes de Cambio Rural, así también como referentes del ProHuerta (INTA, 2016).

El EG está pensado para llevar adelante la gestión del PRET en forma conjunta, bajo la coordinación de una persona que fue concursada para tal fin. La modalidad de gestión implica la realización de reuniones con cierta periodicidad en las cuales se discuten las líneas de acción, las estrategias para llevar adelante las actividades, la priorización de los recursos y el reparto y ejecución del presupuesto.

Las acciones ejecutadas por cada PRET surgen de procesos de diagnóstico participativo, en los cuales se buscó garantizar el acceso de los actores presentes en el territorio que cuenten con una problemática a ser resuelta en el marco del proyecto. Al respecto de esto, Eliseo Monti comenta:

“Nosotros lo que hicimos fue regularizar y que se hagan los concursos de los coordinadores de proyectos regionales y los coordinadores de integrador. Había que formarlos porque no sabían gestionar eso, no todos. No es que sean malos, sino que hay distintas realidades. Hay que formarlos para que sepan cuál es su rol. Esto no es un proyecto de investigación es un proyecto de gestión. Es el único lugar donde se junta todo, comunicación extensión, investigación (...) Muchos extensionistas decían: “¿cómo hacemos un proyecto de desarrollo local sin convocar al pueblo?” Vos no tenés que convocar al pueblo, lo que tenes que hacer es diagnóstico participativo. Si después de 10 años de laburar no tenes un diagnóstico participativo, hermano... es una tarea que tenés que cumplir. Tenés que generar, armar un proyecto de gestión institucional”.

A continuación se presenta un gráfico del territorio argentino dividido de acuerdo a los 122 PRET mencionados con anterioridad.



Fuente: <https://inta.gob.ar>

3.3 El Plan Estratégico Institucional 2015-2030

En el año 2016 se lanza el documento denominado *Plan Estratégico Institucional 2015-2030. PEI 2015-2030. Un INTA comprometido con el Desarrollo Nacional* (en adelante PEI 15/30), el cual busca establecer una serie de macro objetivos institucionales que serán los rectores de las actividades de INTA durante un lapso de 15 años. Los tres principales lineamientos integradores que identifica el PEI 15/30 son:

- Generar y gestionar conocimientos para anticipar y abordar las demandas, necesidades y oportunidades.
- Promover el desarrollo inclusivo, participativo y equitativo de los diferentes actores en el sistema.
- Impulsar la innovación territorial.

A partir de estos lineamientos es que la institución busca avanzar en gestionar de forma más eficaz la creación, divulgación y apropiación del conocimiento en entornos dinámicos, buscando que el mismo responda a necesidades sociales y que contribuya a la equidad social. En este contexto, la noción de innovación territorial aparece como un lineamiento rector que busca articular las acciones institucionales con distintos actores presentes en el territorio, así como desarrollar procesos de aprendizaje social vía la implementación de procesos de innovación tecnológicos y organizacionales.

Las ideas relacionadas con la aplicación del enfoque territorial, entonces, se desprenden de la aplicación de dichos lineamientos principales, buscando que el INTA pueda abordar la complejidad espacial de una manera multidimensional y así aumentar la pertinencia de sus intervenciones, vía la incorporación de los objetivos a resolver a través de procesos de identificación de colectiva de las problemáticas. En resumen, para abordar la aplicación del enfoque territorial el PEI 15/30 plantea:

“Para dar respuesta a este desafío, las capacidades existentes, la elección, ensamblaje y efectiva implementación de los instrumentos más adecuados para consolidar el enfoque territorial, se llevarán a cabo mediante la convergencia de investigación y desarrollo, extensión, transferencia tecnológica y relaciones institucionales, conforme a los consensos facilitados por la comunicación” (PEI 15/30, 2016).

Dada la magnitud del desafío que implica llevar adelante esta convergencia entre los componentes estratégicos del INTA puestos a trabajar de forma mancomunada para dar cuenta de problemáticas complejas, el PEI 15/30 también hace mención a las nuevas formas de creación de conocimiento y aprendizaje:

“Para cumplir con el rol de institución pública que contribuye al desarrollo nacional, se requiere que el personal del INTA trascienda el conocimiento técnico disciplinario y desarrolle conocimiento organizacional, sectorial, comprenda el sistema federal del que forma parte y promueva la reflexión con los diferentes actores de los territorios sobre los impactos de la innovación para el desarrollo” (PEI 15/30, 2016).

Es importante destacar cómo aquí aparece por primera vez la cuestión de los impactos de la innovación en los procesos de desarrollo. Si bien a lo largo del documento se habla de manera algo genérica acerca de la necesidad de innovar con el objetivo de solucionar problemáticas territoriales,

hasta el final del documento no aparece ninguna mención acerca del impacto de la innovación en el desarrollo de los territorios. Sin embargo, esta definición que aparece citada anteriormente, no es desarrollada por el PEI 15/30, ni operacionalizada a través de metodologías de relevamiento de indicadores que puedan ayudar a medir los impactos del desenvolvimiento de las políticas de desarrollo territorial y de las consecuencias de la implementación de innovaciones en el espacio.

3.3.1 El marco conceptual para la implementación del enfoque territorial

En marzo de 2017 la Dirección Nacional de INTA lanza un nuevo documento, en el cual se propone la creación de un marco conceptual para la implementación del enfoque territorial en el INTA. Este documento parte de un reconocimiento explícito de que la ejecución de los proyectos con enfoque territorial no ha logrado obtener los resultados que se esperaban. En parte retomando estas cuestiones que se señalaban anteriormente acerca de cierta deficiencia en las definiciones más operativas, este marco conceptual busca dar mayores precisiones y explicitar cómo debería operacionalizarse el enfoque territorial. Es así que señala la importancia de entender al territorio como un sistema complejo, que involucra distintas dimensiones y problemas que dependen de la escala de análisis; esta complejidad, a su vez, requiere un abordaje interdisciplinario, participativo e interinstitucional.

El documento también genera una definición de los PRET, en la cual afirma: “Los PRET se conciben como proyectos articuladores, y canalizadores de recursos, conocimientos y oportunidades, orientados a contribuir a través de innovaciones tecnológicas y organizacionales al aprovechamiento de las oportunidades y a la resolución de los problemas de cada área geográfica”. Aquí aparece una definición más explícita de los PRET no tanto como proyecto de investigación, sino como plataforma de articulación del INTA en el espacio geográfico, en conjunción con otros actores e instituciones. También se incluye una consideración sobre la importancia del establecimiento de redes de colaboración horizontales, que sean alternativas a las redes jerárquicas tanto públicas como las propias del mercado.

Parece interesante remarcar que cuando el documento habla del concepto de desarrollo territorial lo divide en dos grandes visiones: una impulsada por organismos multilaterales y orientada a productores capitalizados, en la cual se fomenta el acceso al mercado mundial y la innovación; y otra vinculada a modelos alternativos dirigida a los campesinos no capitalizados, que busca promover una forma de

“gobernanza territorial alternativa”. Sin embargo el INTA asume que trabaja en ambas líneas en simultáneo, contemplando para esto las características políticas y culturales de cada territorio.

Para lidiar con el inevitable conflicto que deviene de articular estrategias contrapuestas de manera simultánea, el INTA sostiene la importancia de implementar una participación activa de los distintos actores presentes en cada territorio, para resolver los conflictos vía la articulación y consenso entre los intereses inevitablemente opuestos. La meta última pareciera constituir abordar los conflictos logrando acuerdos basados en intereses colectivos, los cuales se construirían en un proceso de aprendizaje social conjunto. Entre las principales herramientas para lograr ese trabajo interinstitucional que aborde la complejidad se mencionan: la constitución de mesas de trabajo locales, la financiación conjunta de proyectos y la “coordinación de esfuerzos”.

El documento señala que el objetivo central de los PRET es el de “promover procesos de innovación en el territorio, para contribuir al desarrollo de los actores y sistemas productivos presentes en la región”. La innovación dentro de los PRET es concebida como un proceso socio-técnico que busca considerar la heterogeneidad de los actores presentes en los territorios, a la par que apunta al diseño de metodologías de construcción colectiva de conocimientos y tecnologías.

Este objetivo general del PRET relacionado con la innovación pareciera estar de alguna forma en conflicto con lo mencionado anteriormente por el mismo documento: no necesariamente las necesidades relevadas a través de los procesos de participación pública deberían ser abordadas con innovaciones. Se recuerda que desde esta conceptualización un proceso de innovación surge como resultado de múltiples interacciones. Además, puede que en algunos casos sea necesaria una acción territorial que no requiera una innovación como respuesta a la resolución de una problemática determinada, sino que se trata de corregir un desvío en la ejecución del proyecto. Es en un caso de esta naturaleza cuando la innovación podría asimilarse a una *buzzword* o “palabra de moda” Bensaude-Vincent (2014); como sostiene un investigador:

“La mayoría de las demandas del territorio requieren más un cambio organizacional que una innovación tecnológica. Una buena parte de las demandas del INTA se pueden atender sin demasiado por inventar. Innovación fue una palabra tomada porque “fue bueno usarla” y se dejó librado a la interpretación de cada uno de lo que es innovación (...) Para algunas cosas es necesario innovar, para otras no”.

Más adelante, al finalizar el documento, esta idea de la innovación se relativiza al señalar que el equipo de gestión del PRET debe trazar una estrategia de intervención territorial de acuerdo a sus capacidades y posibilidades de articulación intra e interinstitucional. Por último, el documento plantea que uno de los principales desafíos de este marco conceptual es el de lograr una modalidad de trabajo que permita abordar la complejidad sin caer en reduccionismos. Para este fin se plantea la necesidad de que los Programas Nacionales y los Centros de Investigación participen de los PRET, orientándolos metodológicamente y dándoles una visión prospectiva que se pierde en el día a día de la gestión.

En cuanto a la evaluación y medición de las actividades definidas por este marco conceptual, el documento no plantea lineamientos demasiado claros: se habla de monitoreos periódicos para promover en el proceso de aprendizaje interno, pero no avanza en la identificación de indicadores concretos para medir la evolución de las intervenciones en los territorios.

Actualmente, la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial es implementada por el INTA a través del Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios (PNDTR). El mismo busca poner el foco en la articulación de la investigación aplicada, la capacitación, la experimentación y la transferencia de tecnologías productivas y organizacionales, para contribuir a la innovación para el desarrollo rural con enfoque territorial.

Este programa tiene una consideración explícita acerca de la multidimensionalidad que se encuentra presente en los territorios, y se propone generar estrategias que promuevan redes de conocimiento e innovación. El PNDTR tiene como uno de sus objetivos principales fortalecer las capacidades institucionales del INTA para optimizar sus intervenciones en el territorio. Otra de sus esferas de acción está dada por el fomento de las actividades de la institución a través una interacción fuerte entre sus proyectos integrados, el PROFEDER y el resto de los componentes estratégicos del INTA (I+D, cooperación institucional, transferencia, extensión y vinculación tecnológica).

3.4 Presentación de los PRET analizados

En esta sección se va a realizar una descripción breve de los dos PRET elegidos para realizar la mitad de las entrevistas definidas para este trabajo: el PRET Sudeste del CERBAS (Centro Regional Buenos Aires Sur) y el PRET "Aportes para el desarrollo sustentable de los departamentos de Bella Vista, Saladas, San Roque, Concepción y Mburucuyá, en la provincia de Corrientes" (Centro-Oeste de Corrientes).

3.4.1 Proyecto Regional con Enfoque Territorial del Sudeste del CERBAS (Centro Regional Buenos Aires Sur).

De acuerdo con la presentación institucional que se hace del PRET Sudeste, en el mismo se sostiene que su objetivo es “gestionar la innovación articulando, a través de una sola herramienta gerencial y programática, la planificación estratégica y las acciones intra e interinstitucionales, atendiendo la demanda de los actores del Sistema Agroalimentario y Agroindustrial con una visión prospectiva, para contribuir al Desarrollo Territorial del área geográfica Sudeste del CERBAS”.

El territorio del PRET incluye a los partidos de General Pueyrredón, con su cabecera en Mar del Plata, y General Alvarado, con su cabecera en Miramar. El mismo se constituye en un territorio particularmente complejo dado que cuenta, por un lado con muy buenas condiciones agroecológicas y una multiplicidad de actividades productivas; por el otro una elevada población con numerosos problemas socio-económicos. Al momento de su lanzamiento, el PRET contaba con 7 “productos” (así son denominadas las líneas de trabajo dentro de cada PRET), los cuales se desglosaban en 101 actividades. Su ejecución contaba con la participación de 151 miembros de INTA y 138 participantes externos a la institución.

Las actividades del PRET Sudeste se configuraron en siete productos:

- Sistemas Productivos estudiados y fortalecidos a través de dinámicas grupales de participación para la mejora sustentable.
- Innovaciones Tecnológicas adaptadas a la realidad del territorio.
- Estudio y respaldo técnico para los procesos de Transformación Territorial. Impacto de cambios de contexto sobre la organización social, productiva y sustentabilidad de los SP evaluados.
- Prácticas de Agregado de Valor en Origen (AVO) para Producciones Locales Detectadas, Analizadas e Impulsadas/Fortalecidas.
- Producción Agropecuaria Urbana y Periurbana con Sustentabilidad Económica, Social y Ambiental.
- Territorio gestionado articuladamente.
- Diseño e implementación de técnicas de comunicación y difusión en interacción con los actores territoriales.

Estos siete productos surgieron a raíz de las demandas relevadas en talleres participativos en el territorio. En esos talleres se utilizaron distintas metodologías de trabajo grupal y de identificación de problemáticas, entre las cuales se mencionan la conocida como árbol de problemas y oportunidades y la elaboración de un mapa de actores. Luego de que se procesara toda la información recabada, se procedió a realizar el listado de productos y actividades mencionado que cruzó las demandas relevadas con las capacidades existentes en el CR, así como las provenientes de las distintas articulaciones de INTA con instituciones, universidades, asociaciones y distintas redes en las cuales participa.

3.4.2 Proyecto Regional con Enfoque Territorial "Aportes para el desarrollo sustentable de los departamentos de Bella Vista, Saladas, San Roque, Concepción y Mburucuyá, en la provincia de Corrientes".

Este PRET tomado como estudio de caso incluye un espacio que ocupan los departamentos de Bella Vista, Saladas, Concepción, Mburucuyá y San Roque, los cuales se encuentran ubicados en la zona centro-oeste de la provincia de Corrientes. Es una zona con un gran potencial productivo, en la cual existen ciertas producciones tradicionales, como la forestación, la ganadería y la citricultura, así como producciones más nuevas como la floricultura, la apicultura o el cultivo de arándanos. La región cuenta, a su vez, con una serie de problemáticas que están asociadas a las escasas posibilidades de inserción en los mercados, baja productividad, poca vinculación entre las industrias y el sistema productivo y deficiencias en el acceso a canales de comercialización diversificados.

De acuerdo a lo planteado en el PRET, el proyecto tiene como objetivo general el de "contribuir al desarrollo sustentable de la zona centro-oeste de la provincia de Corrientes"; este objetivo, a su vez, se desglosa en tres objetivos específicos: "aportar a la sustentabilidad económica y ambiental de los sistemas productivos y las cadenas de valor, a través de la innovación tecnológica y de gestión", "contribuir a la equidad social y cultural del territorio fortaleciendo procesos organizacionales" y "desarrollar e implementar estrategias de comunicación y capacitación para los actores sociales del territorio".

El PRET plantea una metodología de trabajo que promueva un enfoque tendiente a desarrollar al territorio, considerando para ello la identidad de los actores, las articulaciones interinstitucionales y la sustentabilidad ambiental. El proyecto resume sus principales lineamientos en el logro de "productos de innovación tecnológica y de gestión con impacto en los sistemas productivos y las cadenas de

valor”, “organizaciones sociales y comunitarias trabajando en redes con enfoque en equidad social, seguridad y soberanía alimentaria” y la “implementación de estrategias de intervención en comunicación y capacitación”⁸.

⁸ Lineamientos disponibles en el siguiente enlace: <https://inta.gob.ar/proyectos/CORRI-1243204>

Capítulo 4: El contexto de implementación de los PRET

Si el primer momento del trabajo está dado por el análisis del contexto de surgimiento de las preocupaciones por el desarrollo territorial, y cómo son apropiadas por el INTA para generar un instrumento de intervención específico, ahora se procederá a indagar en ciertas características del INTA y de su cultura interna, para de esta forma describir cómo ha sido la implementación y proceso de gestión de los PRET y cuáles fueron las implicancias que esto generó dentro de la institución. En este capítulo se va a discutir cuál es el grado de influencia que tuvo dentro del INTA el hecho de contar con esta combinación entre investigación y extensión al momento de llevar adelante una innovación institucional; específicamente, se intentará comprobar cuál fue el posicionamiento que tuvieron tanto el sector de extensión como el sector de investigación y cómo esto influyó en la dinámica de operacionalización de los PRET.

4.1 Investigación y extensión en el INTA

En el caso específico del INTA, el abordaje de las problemáticas relacionadas con las intervenciones espaciales tuvo un gran peso desde sus comienzos dado que la institución cuenta con la particularidad de combinar, en su mandato institucional, tanto la investigación como la extensión. Específicamente en lo que respecta a los modelos de extensión, en sus orígenes el INTA se vio muy influenciado por los aportes que se generaron desde la sociología rural norteamericana, en la cual el desarrollo era entendido como una suerte de pasaje lineal de una sociedad tradicional hacia una sociedad moderna en la cual predomina el lucro y las soluciones técnico-científicas (Alemany, 2002).

Como se ha mencionado con anterioridad en este trabajo, el INTA a lo largo de su historia fue implementando diversos enfoques con respecto a cuál sería su principal contribución al desarrollo nacional y cuál sería la metodología para llevarla adelante. Estos cambios de enfoque, a su vez, se complejizan porque el INTA cuenta con un rol dual: productor de conocimiento y agente de promoción y difusión de tecnología hacia los productores. Como señala Albornoz (2015):

“Tal dualidad, originalmente pensada como una complementación de funciones, en la práctica puede dar lugar a tensiones derivadas de la cultura propia de los grupos que en su interior están asociados a cada una de ellas.

Las tensiones pueden ser expresadas a nivel simbólico, con relación a la supuesta primacía de una función sobre la otra y, a nivel práctico, en relación con la asignación y el uso de los recursos disponibles. Pueden además verse acentuadas cuando la fuente del conocimiento tecnológico que se difunde no es la investigación del propio organismo sino aquella generada en el mercado tecnológico. Esto puede agudizarse cuando el conocimiento es originado por grandes grupos privados; sobre todo, si se trata de corporaciones extranjeras”.

Las tensiones que sobrevienen de contar dentro de una misma institución dos grupos que poseen funciones diferentes son históricas en INTA; de acuerdo con un extensionista del PRET de Centro-Oeste de Corrientes:

“Hay mucha tensión. Si bien no hay problemas personales tenemos roles diferentes. En el territorio tienen roles diferentes y cuesta encontrar puntos en común, pero cuando se encuentran hay un buen trabajo. Hay que encontrar ese punto en común, un objetivo común, para integrarnos”.

A lo anterior se agrega la complejidad resultante de cómo impacta la implementación de los PRET en relación a la dualidad que menciona Albornoz (2015) de las funciones de investigación y extensión dentro de INTA lo cual, en algún sentido, promovió las tensiones entre ambas funciones dentro de la institución. En este sentido varios de los entrevistados manifestaron de una forma muy patente esa dualidad, y los conflictos que devienen de la aplicación de distintas modalidades de investigación, extensión y transferencia. En palabras de un entrevistado:

“Puede que la implementación de los PRET sea producto de una puja de poder interna. Los centros regionales demandaban más poder en la asignación de recursos, y obtuvieron los PRET. Tendería a pensar que es un intercambio de poder, hay una dinámica que es cíclica, entre lo regional y lo concerniente a investigación que está en Castelar. Siempre ha habido tensiones. Existe un proceso de desbalanceamiento de poder, la balanza va para un lado o para el otro. El hecho de que Monti viniera de lo regional, puede ser una posible respuesta a esa resolución”.

Tomando en cuenta lo que plantean Muller (2002), Monnier (1992) y Oszlak y O'Donnell (1995), en cuanto a las tomas de posición de los actores ante una formulación de política pública, parecería observarse que el sector de extensión rápidamente tomó la iniciativa de los PRET como una ventana de oportunidad para acceder a un mayor capital simbólico, a través de la posibilidad de acceder a mejores cargos, y de tener una mayor incidencia en las decisiones de construcción de agendas de investigación y extensión en el territorio. En contraposición con esto, y de acuerdo a la mayor parte de los entrevistados del área de investigación, el grueso de las oposiciones a los PRET provino de los directores de centros de investigación e institutos, así como de investigadores que tenían líneas de trabajo muy consolidadas, los cuales vieron amenazada su posición, y las posibilidades de contar con financiamiento, a partir del cambio en la determinación de las agendas de investigación y en el flujo del financiamiento. De acuerdo con la directora de un Centro de Investigación: "Es difícil para un investigador de Castelar entender el trabajo de un investigador de una experimental porque es distinto, es otra dinámica, hay otros parámetros. Recuerdo el momento en que se lanzó, no lo entendí".

Las disposiciones diferenciadas hacia los PRET entre distintos investigadores, parecen obedecer a que la posición relativa de cada uno frente a esta cuestión depende de cuán alta es la probabilidad que tienen de que sus líneas de investigación participen orgánicamente dentro de un proyecto. Los investigadores que trabajan temáticas que tienen más chances de ser aplicadas (o demandadas) en los territorios tienen una visión menos crítica y de mayor entendimiento acerca de las posibilidades de implementación de los PRET. A lo largo de las distintas entrevistas llevadas adelante a investigadores y directores de centros de investigación, los que mostraron un mayor entendimiento y acuerdo con los PRET son los que llevan adelante líneas de trabajo que tienen una vinculación con el territorio bastante directa. Por el contrario, los investigadores que se dedican con mayor énfasis a hacer ciencia básica, o a llevar adelante líneas de investigación que están más cerca de la frontera del conocimiento, tuvieron (y tienen) una visión mucho más crítica sobre la pertinencia que tiene modificar sus agendas de investigación a partir de las demandas identificadas en los territorios.

Esta dualidad entre investigación y extensión se ve, a su vez, influida por cambios políticos e institucionales dentro de INTA, los cuales redundaron en que fueran adoptadas distintas modalidades de investigación, extensión y transferencia. Esto implicó que a lo largo de la historia de la institución (y de la implementación de distintas modalidades) el acento estuviera puesto con mayor énfasis en la investigación que en la extensión, o viceversa. Es importante observar que cada modalidad tuvo su correlato en una forma específica de abordar las problemáticas territoriales. Esto se complejiza al considerar que la institución se ha visto atravesada por los avatares de la historia política y económica

del país, que dejaron sus huellas en el devenir institucional; esto hace posible identificar distintas etapas en las cuales la institución adoptó estrategias y modelos diferenciados de gestión de la I+D y de la extensión.

Consultado sobre la existencia de tensiones entre ambas esferas, un coordinador de área de investigación comenta:

“Esa tensión persiste y ha cambiado. Persiste porque la gente que hace investigación a partir de definir proyectos más técnicos tienen requerimientos más concretos; ellos piensan que son mejores receptores de los recursos que los extensionistas que, por las características de su trabajo, son menos fáciles de evaluar”.

De acuerdo con lo que plantea Albornoz (2015) está tensión entre las funciones de extensión y de investigación proviene del hecho de que ambas funciones tienen pautas culturales específicas y reacciones diferentes ante los cambios políticos, sociales e institucionales del entorno. Es así que se puede observar en la trayectoria institucional del INTA, como una función cobra preeminencia sobre la otra y cómo esto tiene un correlato con la forma en la que la institución se va a relacionar con los destinatarios de los servicios que presta (Albornoz 2015). En línea con esto un investigador afirma:

“En los últimos 15 años, los extensionistas tuvieron mucha más importancia, con los PRET les dieron más como para recuperar el territorio perdido. Hay una tensión, se ve en algunas regionales o agencias: el científico dice por qué me voy a meter con los extensionistas, o a charlar con productores, si yo tengo que hacer un análisis en el laboratorio. Con el tiempo va a subir la tensión, se va a venir ‘la venganza de los duros’”.

En relación con esto, otra de las investigadoras manifiesta:

“Pienso que Eliseo Monti viene del palo de la extensión, él estaba en la Agencia Frías, está en Cambio Rural. Conoce el territorio, lo que pasa allí y conoce lo que pasa en la investigación. Siempre se criticó el divorcio entre investigación y transferencia, esto era la oportunidad de juntarlos”.

Por otra parte, la gran mayoría de los proyectos de investigación previos a los PRET eran gestionados y coordinados por investigadores; una vez lanzados los PRET, el grueso de los mismos pasó a ser coordinados por personal que venía de la extensión. De acuerdo con el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión, Diego Ramilo:

“La mayoría de los PRET tienen un liderazgo de los extensionistas. Los PRET dieron jerarquía y rango a ese rol de articulador. Muchos de esos puestos fueron ocupados por extensionistas (...) Permitieron generar los mecanismos para discutir el hecho de que hacemos investigación y extensión en el marco de la innovación en los territorios”.

El lanzamiento de los PRET, en este sentido, generó un nuevo “balance” de poder interno que brindó mayores oportunidades a un sector de la institución que, hasta ese momento, manifestaba ciertos reparos en la forma en la cual se asignaban los recursos y en que se definían las agendas de investigación. En este sentido la designación de Monti, que provenía de la extensión, a la Dirección Nacional, parece haberse dado en un momento en el cual se produjo un cierto agotamiento del “ciclo” en el cual la investigación tenía mayor poder y autonomía para decidir su agenda de investigación, sumado a un contexto político y social que demandaba de las instituciones de ciencia y tecnología un mayor compromiso en la resolución de problemáticas socioterritoriales.

A la luz de las entrevistas, si de algo parece haber consenso es que las relaciones entre investigación y extensión son tradicionalmente conflictivas. Siguiendo lo planteado por Elzinga y Jamison (1996) se puede observar dentro de INTA que la tensión entre investigación y extensión se asimila a una competencia que surge de la interacción dinámica que se produce entre actores que terminan conformando distintas culturas políticas: el sector de los investigadores, con una cultura académica orientada a preservar ciertos valores como la autonomía, la integridad, la objetividad, y el sector de los extensionistas, con una cultura económica vinculada a la gestión, y que pone el foco en la vinculación con el medio productivo.

Es necesario aclarar que estas culturas políticas constituyen un tipo ideal que, como tal, no se presenta necesariamente de forma pura: dentro del grupo de los investigadores se encuentran actores que van a promover una interacción mayor con los actores económicos o sociales; mientras que en el grupo de los extensionistas se pueden observar actores que tienen una cultura académica, cívica, o burocrática. Como señala Di Bello (2013) en relación a los criterios de evaluación del conocimiento:

“Dado que en muchas ocasiones dichos criterios comprenden formas de codificación propias del lenguaje científico que no se ajustan a los modos de producción y argumentación solicitados para orientar el conocimiento hacia un destino aplicado o para dar visibilidad a sus usos potenciales, resulta importante analizar de qué manera los investigadores conjugan sus acciones orientadas hacia la aplicación práctica de su trabajo con aquellas destinadas a consolidar sus carreras dentro del sistema científico”.

Esta afirmación cobra una gran actualidad en el proceso de implementación de los PRET, en el cual se puede observar con claridad cómo los criterios de evaluación juegan un rol diferencial en la disposición que tienen los investigadores para conjugar su trabajo con las demandas más prácticas surgidas de cada territorio. La forma en que se articulan estas disposiciones de los investigadores van a depender de un juego más amplio en el cual se va a poner en discusión cuál va a ser el grado de autonomía que va a tener el sector de investigación para decidir de forma autónoma los lineamientos que van a guiar su trabajo.

4.2 Sobre la conformación de las agendas de investigación

Los debates relacionados con la autonomía de la ciencia y el de la pertinencia en la asignación de la inversión en I+D, cuentan con una dilatada historia en el campo de estudios sociales de la ciencia, y atraviesan preocupaciones muy arraigadas dentro de los sistemas científicos y tecnológicos. Como menciona Albornoz (2007) la cuestión del “control de la ciencia” surge fuertemente después de los grandes conflictos bélicos del siglo XX, en los cuales quedó en evidencia su inmenso poder en cuanto al perfeccionamiento de la capacidad de generar muertes y destrucción. Luego, en la década del 70, el debate se reavivó con las preocupaciones crecientes que provenían de las cuestiones ambientales, debido al impacto cada vez mayor de los artefactos tecnológicos en los distintos espacios socio-ambientales.

A su vez, los espectaculares avances en las áreas más dispares del conocimiento, así como la difusión de la ciencia y la tecnología a través de los medios de comunicación, incrementaron de forma exponencial las demandas que la sociedad formula a la ciencia, aunque también fomentaron un involucramiento mucho mayor de la sociedad en los asuntos científicos, y en los debates sobre la asignación de las prioridades de inversión en el área. Al ser consultado al respecto de la cuestión de la autonomía, Eliseo Monti señala:

“¿Por qué estás investigando algo que no tiene nada que ver con el territorio? Está bien, es investigación básica. Es una carga pública para la región; no es necesario pero se puede hacer en el marco de la región. Si vos sos capacidad institucional tenes que sentarte y discutir por qué estás haciendo lo que estás haciendo”.

En línea con esto, una investigadora señala: “En realidad es más habitual de lo que uno piensa, el continuar eternamente con la línea que se viene trabajando; es una inercia muy difícil de romper, porque también son lugares de poder. ‘Soy un referente de este tema y de repente tengo que cambiar’”. El director de un Centro de Investigación de INTA Castelar, en relación con lo anterior, sostiene:

“Tiene que ver con un cambio de cultura, en un momento fue muy duro. Muchos investigadores de Castelar son de CONICET, tienen doble dependencia, además hay CONICET puros. Pasa que CONICET también empezó a tener una mirada más tecnológica y a salir de la rigidez académica (...) hay una parte cultural que empezó a cambiar que ayudó. En INTA los investigadores por lo menos tienen que tener una publicación por año. Es importante la parte académica, pero no tiene que ser el foco central.”

Esto se encuentra en el mismo sentido de lo afirmado por otro investigador, que plantea ciertas reticencias en cuanto al grado de autonomía que tienen los Programas Nacionales para fijar sus líneas de trabajo: “Los Programas Nacionales siempre quieren tener autonomía de decidir dónde ir. Para mí es una autonomía demasiado parecida a la libertad de cátedra: tiene cosas interesantes y otras no tan buenas; lo que se hace (con los PRET) es redireccionar recursos a los territorios para que den respuesta a los problemas”. Este alto grado de libertad dentro de los Programas Nacionales necesariamente genera tensiones con las necesidades de orientar políticamente los recursos destinados a la investigación. En relación con esto una investigadora del INTA Castelar afirma:

“En INTA el peso de sostener lo que existe se come todo el presupuesto, entonces no hay presupuesto para repensar temas críticos y trabajar en algo más focalizado y no tan abierto. El desafío es cómo definir eso... esa disputa es crítica. Es tan crítica que ya no sé si la pregunta es esa... ¿es posible definir una agenda? Cómo hacés sin que eso suene a imposición, que es lo que pasó

con esto de los PRET. Muchos investigadores lo sintieron como una imposición. Por buena voluntad tampoco va a funcionar. Habría que elegir los temas de una forma más inteligente, temas líderes y que los otros grupos sigan con su inercia. Con poco presupuesto no podés inducir a un cambio total, con poco presupuesto habría que elegir unos temas”.

Aquí entra discusión un punto central para INTA: cómo encontrar un equilibrio entre continuar fomentando y desarrollando las capacidades existentes versus intervenir en la libertad de los investigadores para decidir sus líneas de investigación con la expectativa de resolver problemas específicos detectados en cada espacio. En relación con esto una investigadora comenta:

“Si la institución me formó, me bancó para formarme y especializarme en tal tema, me parece que había un doble mensaje: el investigador tiene que dejar de hacer lo que hacía y empezar a trabajar lo que demanda la gente... Pero el investigador tiene un expertise. No hay que desaprovecharlo, si no tengo que empezar una carrera de nuevo”.

Esta posición algo radical fue relativizada por otro investigador, que en relación con esto sostiene: “No hubo modificaciones sustanciales por los PRET. Fueron un insumo para priorizar, hubo cierta influencia, pero no marcaron la cancha completamente. No porque no tuvieran importancia, sino porque había trabajos viejos que necesitaban continuidad temporal, entonces el PRET sirvió para anclar esas líneas de trabajo”. Consultado por su evaluación acerca de la incidencia que tienen los PRET para definir las agendas de investigación Eliseo Monti comenta:

“El impacto en las agendas de investigación es bastante heterogéneo. Depende con quien hables, hay gente que no le interesa que sea así. Hay investigadores que nunca en la vida salen de las experimentales. Es un cambio de estrategia, de visión. Hay gente que piensa que el INTA solo tiene que hacer investigación. El desarrollo lo tiene que hacer desarrollo social... pero son visiones”.

Esta heterogeneidad que menciona Monti remite a las dificultades que implica traducir en una nueva agenda de investigación la voluntad de los distintos grupos por aumentar la utilidad social de sus investigaciones. Fue así que la instrumentación de los PRET terminó siendo bien recibida por sectores del INTA que tenían algo más desarrolladas estrategias de generación de conocimiento en conjunto

con otros actores sociales. Sin embargo, en centros de investigación y grupos que no tenían tradición por articularse con esos actores, la llegada de los PRET les puso en cuestión la relevancia de su trabajo, y la necesidad de comenzar a generar capacidades tendientes a generar redes de relaciones con agentes externos.

4.3 La implementación de los PRET en el INTA

Como se mencionara anteriormente, los PRET habían sido ensayados por el CR Tucumán-Santiago del Estero como una herramienta que permitía operacionalizar el enfoque territorial. La implementación de una innovación organizacional de esta índole a nivel nacional no estuvo exenta de controversias. Varios entrevistados manifestaron que la forma en la cual fue llevado adelante el proceso de implementación de los PRET fue algo traumática. Según un entrevistado:

“Fue algo brusco, con muchas dudas y pocas pautas. Sin dudas fue intencional: largarlo de golpe y sin pautas fue parte de la estrategia. No había experiencia, se iba a tener que hacer sobre la marcha. Si el INTA se ponía a discutir una nueva figura programática, tan distinto a lo que venía, íbamos a estar dos años discutiendo y se iba a llegar a algo poco disruptivo. Fue medio a lo bestia, por decreto. De un día para el otro los proyectos por cadena se cortan, van a ser con enfoque territorial por área geográfica”.

Parece interesante resaltar esto que menciona el entrevistado acerca de la intencionalidad de la estrategia: la premura en lanzar los PRET sin lineamientos y metodologías de trabajo muy desarrolladas pareció obedecer a una estrategia política de “shock” para evitar que el proyecto se dilatará con discusiones sobre las formas, que terminarían por entorpecer la institucionalización de la política.

Esta afirmación es confirmada por otro entrevistado, que sostiene: “Las cosas se hacen porque se hacen, no hay una estrategia, hay que ir haciendo. No es el estilo de los directivos, el estilo directivo era “a rebencazos”, porque si esperas el consenso de todos no haces nada”. Al respecto de esto, la directora de un Centro de Investigación manifiesta sus reparos: “Fue una decisión de la Dirección Nacional no participar a los Centros de Investigación de la movida. Estratégicamente fue una decisión (por una razón que yo desconozco) y una vez que está instalado, no podemos desconocerlo”.

Está tensión que generó la implementación de los PRET en el sector de la investigación queda expresada con claridad en palabras de Eliseo Monti:

“Me reunía con todos los directores regionales y discutimos bastante el tema. Se aprobó luego en el consejo directivo nacional y de ahí se bajó a todo el mundo. En general no se discute mucho en el consejo. Hubo resistencia en algunos sectores de la Dirección Nacional... Asistentes y coordinadores de la Dirección Nacional porque les estabas cambiando el esquema (..) se termina tomando como un factor de poder, de presupuesto. El INTA entendía que yo estaba en la Dirección Nacional para destruir la investigación, así se pensaba, que (los centros de investigación de) Castelar iba a desaparecer. Ese era el imaginario colectivo en la parte de investigación. Era lógico que la Coordinación de investigación se pusiera en contra. Es parte de la cultura institucional”.

Es importante destacar que, de acuerdo a varios de los entrevistados, la implementación de los PRET no fue acompañada de una estrategia de comunicación muy elaborada o sistemática, que permitiera recolectar los apoyos necesarios para dar legitimidad a la iniciativa. Desde su visión como extensionista, un participante de PRET sostiene: “A extensión se le explicó diferente que a investigación. Tampoco se explicó bien que esta plataforma está basada en los sistemas complejos. No se explicó bien. Nadie que no estuviera en temática de sistemas complejos podía entender el tema de las interacciones”.

Según Eliseo Monti la ausencia de un marco conceptual formalmente explicitado fue parte de la estrategia; Monti aclara que “no era mi objetivo estandarizar los conceptos. Porque vos tenes que hacer una interpretación de la realidad”. Se fundaba en su convicción de que la herramienta de los PRET tenía que ser lo suficientemente abierta y flexible como para contener realidades socioeconómicas y espaciales bien disímiles, por lo cual implementar un esquema demasiado rígido podía ser contraproducente.

Esta visión acerca de las dificultades de comenzar a trabajar con un nuevo enfoque son compartidas por una investigadora, que comenta:

“Los investigadores tenemos una visión que no es territorial, es más nacional, con una mirada de la ciencia en general a nivel global. Intentamos internalizar

el enfoque territorial, pero no participamos en la concepción de los PRET. Los centros de investigación quedamos un poco apartados (...) recuerdo el momento en que se lanzaron los PRET, no los entendí. Los investigadores de las experimentales se ponen a trabajar armando los PRET y ahí hubo un período negro, de oscuridad, en el que no nos enteramos demasiado. Algunos por alguna relación personal por ahí supieron algo, pero la mayoría estuvimos totalmente ajenos al proceso”.

Es relevante destacar esto que menciona la entrevistada acerca de su visión epistémica: hay un reconocimiento cabal de que las problemáticas que investigan no tienen una conexión directa con el territorio. Esta revisión de las estrategias para el caso de los PRET implica indagar cuál fue el grado de participación que tuvieron los distintos actores del INTA en la concepción y diseño de la herramienta. Al respecto de esto todos los entrevistados que provienen del área de investigación señalan una inexistencia de participación en los debates previos al lanzamiento de los PRET.

Además de lo anterior, también las formas en las que fueron implementados los PRET fueron criticadas por una investigadora, que sostiene: “Hay mucho de política en la forma que se gestó, fue muy milica (sic) porque no se explicó. Falló en la forma en que se implementó: si te haces el democrático para federalizar, tenes que ser democrático”.

Aquí se observa con claridad el tipo de resistencias que generó el instrumento, particularmente en los investigadores que no participaron en el proceso de toma de decisiones que envolvió al PRET. A su vez los investigadores manifestaron reparos en el hecho de que todo el financiamiento para el trabajo en los territorios fuera gestionado a través de los PRET. Esta visión se asimila a lo planteado por el director de un Centro de Investigación, que afirma:

“La operacionalización fue caótica porque no hubo buenas directivas y la gente tiende a hacer más de lo mismo. A nosotros nos bajaron que todos los investigadores tenían que estar relacionados con el territorio, entonces todos tratamos de justificar lo que hacíamos con esa mirada, algunas son reales y otras más o menos. Era un listado de actividades y participantes que no había forma de que se llevarán a cabo. Esta primera implementación de los PRET fue un quilombo, fue una bolsa con todas las acciones que se iban a hacer en el territorio más las que se estaban haciendo. Después hubo una forma de decantar, fue un poco forzosa, en el sentido de la gente que se entusiasmó

más o menos con la idea, y por los recursos. ¿El PRET da mil pesos para todo el año? Entonces no hago nada, me vuelvo a la experimental, y trato de hacerlo desde ahí y que pase dentro del PRET”.

Esta opinión está en concordancia con lo que planteaba otro entrevistado en cuanto a que la forma que encontró la Dirección Nacional para llevar adelante la innovación organizacional fue lanzarla sin hacer consultas extensivas, para minimizar las posibles oposiciones y congrega apoyos de las áreas que potencialmente se iban a ver más beneficiadas. En relación con esto, una extensionista afirma:

“En mucha gente se recibió con entusiasmo, porque entran a jugar otros actores que son los Coordinadores de PRET que, en su mayoría, vienen del área de extensión. Hubo mucha resistencia y entusiasmo, fue parejo. La resistencia por miedo o por no estar de acuerdo con ciertas miradas, fue más de parte de los investigadores más duros... Los investigadores que ya vienen trabajando hace más tiempo con otra mirada tuvieron más resistencia; también los que conservaban o sostenían poder en la estructura programática del INTA. Era algo que viene a romper, tal vez, con la cuestión vertical en la institución; (la resistencia) se da en algunos casos por desconocimiento en otros casos por intereses concretos”.

Al respecto de esto, Eliseo Monti comenta:

“La implementación de los PRET en Balcarce por ejemplo anduvo 100 puntos, con algunas resistencias de algunos investigadores que eran iconos en el país, a esos les costó más acomodar el cuerpo... pero fueron entendiendo (...) El solo hecho de trabajar primero en las regiones lo entendieron rápidamente los gestores a nivel de regional y experimental, porque le estábamos devolviendo la lapicera a ellos, que la habían perdido totalmente cuando debería haber sido 50/50”.

En la misma línea un coordinador de un programa nacional que participó de las discusiones que llevaron a la creación de los PRET afirma:

“Hubo un miedo de los investigadores a quedar afuera, porque parecía una movida del sistema de extensión sobre la investigación, se vivió de esa

manera... Fue un miedo infundado. También fue un exitismo infundado de los extensionistas que se sintieron empoderados. Fue una visión errada de los dos lados: a los investigadores nunca se les pidió que dejaran de investigar... El problema pasa por cómo se construye una agenda de investigación. Habitualmente los investigadores decidían lo que querían hacer, podía estar muy conectado a la realidad o no. Con el nuevo enfoque tenes que idealmente llegar a problemas más relevantes”.

Este eje de discusión que plantea este investigador entra de lleno en la cuestión de cuál es el grado ideal de autonomía que tiene la ciencia para definir internamente su agenda de investigación, a la par de que se discute cuál debería ser la pertinencia en la asignación de la inversión en I+D. En el marco de la definición de la agenda de investigación es que entra en discusión quiénes son los actores que van a participar de dicha definición y en qué términos. La llegada de los PRET buscó modificar la manera en que se conformaban las agendas de investigación a partir de definir los problemas de investigación en base a las demandas surgidas desde el territorio, en una dinámica inversa a la que tradicionalmente se implementaba, en la cual se buscaba un público destinatario de la acción a partir del lanzamiento de un instrumento de política pública..

Capítulo 5: Las problemáticas de gestión de los PRET

En el capítulo anterior se analizó cómo el sector de la extensión comenzó a tener mayor peso en la definición de los problemas, y cómo a través de dinámicas de participación se buscó involucrar a distintos actores en la selección de las problemáticas a abordar por parte del INTA. Esta modificación en las metodologías de relevamiento de las demandas implicó una serie de desafíos para la gestión de los proyectos, que fueron asumidos de manera diferencial en cada uno de los PRET. Dentro de algunos proyectos existían competencias y trayectorias de participación que fueron fomentadas y aprovechadas a partir de la llegada de los PRET, mientras que en otros casos la falta de competencias o voluntad de “abrir el juego” conspiraron contra el espíritu original de los PRET, que necesariamente requería un involucramiento muy elevado de los distintos actores presentes en cada espacio de intervención.

5.1 Las problemáticas en el diagnóstico y el relevamiento de las demandas

La metodología con la cual se relevaron las demandas dentro de cada PRET y, particularmente, la identificación de quiénes fueron los actores territoriales que finalmente fueron convocados a exponer sus necesidades no fue compartida por algunos investigadores, los cuales manifiestan su escepticismo acerca de cuán amplia fue la convocatoria, y cuál era el grado de legitimidad sobre el territorio que tenían los actores convocados.

“El relevamiento de las demandas se trató de hacer con diagnósticos participativos... que son más o menos participativos. Siempre participan ‘representantes de’, nunca tenés clara la legitimidad de esos representantes, si se representan a ellos o a las instituciones. Los diagnósticos son participativos, pero siempre queda la duda de la representatividad”
(Investigador de la EEA Balcarce).

De acuerdo con este investigador lo que sucedió fue que en algunos casos los diagnósticos participativos terminaron funcionando como una instancia de validación de trabajos de investigación y extensión que ya se venían haciendo: “Eso fue lo más general. La consigna no estaba clara, había miedo

de abrir el juego y de recibir demandas muy complejas, hubo bastante prudencia. En otros casos se hicieron bien y se identificaron problemas estructurales del territorio”.

De acuerdo a lo relevado en las entrevistas a coordinadores de PRET y a participantes de PRET se observa una heterogeneidad muy importante en cuanto al grado de participación de los actores, su nivel de representatividad y grado de problemáticas territoriales nuevas que efectivamente fueron incorporadas en las líneas de trabajo de cada proyecto.

También aquí aparecen los problemas de avanzar con metodologías de trabajo sistémicas en contextos en los cuales predominan las visiones disciplinares. Diversos entrevistados señalan las dificultades que posee romper con cierta “inercia” epistemológica, para pasar a incorporar una visión interdisciplinaria de la conformación de las preguntas y de las posibles respuestas. La revalorización de la cercanía con el territorio, en este marco, evidencia la necesidad de romper con cierta visión “tecnocrática” en la concepción de los problemas, y avanzar en lo que Alemany (2013) asimila con “la movilización del potencial de las fuerzas territoriales y la capacidad de los actores sociales de liderar procesos locales articulados en procesos regionales y nacionales de desarrollo”. Como manifiesta un director de Centro de Investigación:

“El INTA tradicionalmente tuvo un fuerte compromiso con lo local, esto se rompe con la dictadura militar, en donde se prioriza más la investigación que la extensión. Al darse eso, ahí es cuando se comienza a valorar más, en todo sentido, el trabajo del investigador que el del extensionista. Eso hace de que los enfoques más lineales perduren, porque casi todos estamos formados en enfoques lineales. Es así que los enfoques más reflexivos e integrales vienen más de la gente que está más cerca del territorio”.

Dentro de los PRET Sudeste del CERBAS el relevamiento de las demandas del territorio se había pensado como una instancia participativa, que involucrara a todos los actores sociales presentes en el espacio geográfico del proyecto. Sin embargo, al momento de formalizar dichas participaciones algunos entrevistados manifestaron ciertos reparos en cuanto al grado de representatividad de los actores efectivamente participantes; en términos de una investigadora:

“Invitás a gente que ya tenía contacto con el INTA. Yo hubiese hecho algún trabajo de base, hablar con otros actores. Pasó que como PRET Sudeste hicimos un monitoreo al año y apareció la sorpresa de que ciertos actores no

habían sido convocados a las reuniones de relevamiento. Es difícil relevar toda la demanda. La demanda es dinámica y va variando en el tiempo”.

En acuerdo con esto, otra investigadora señala: “A veces se descansa mucho en lo que se conoce y no se busca más, pero siempre te va a quedar una pata afuera”, sin embargo agrega: “Las demandas se relevan mucho en función de las capacidades, hay temas que no podemos resolver porque no tenemos los especialistas”. Es así que dentro del PRET se puede comprender que muchas de las demandas relevadas están relacionadas directamente con los vínculos preexistentes de miembros del equipo del PRET que ya venían con una trayectoria de trabajar dichas temáticas. En algunos casos, entonces, el PRET no termina de funcionar como una plataforma articuladora que de respuestas a una variedad de problemáticas presentes en el territorio, sino que profundiza el trabajo y los vínculos preexistentes.

La falta de pautas claras y de una delimitación metodológica más precisa a la hora de recoger las demandas del territorio había implicado en un inicio del PRET del Sudeste del CERBAS, una proliferación de excesivas líneas de trabajo y una sobreestimación de las posibilidades de dar respuesta a las mismas en base a los recursos y capacidades existentes. El proceso de relevamiento de las demandas estableció 7 productos y 101 actividades. En cuanto a la selección de las actividades a desarrollar una extensionista señala: “Acá se priorizan de acuerdo a las capacidades existentes, el primer tamiz fue eso. Después se salieron a buscar otros recursos y capacidades para resolver otras demandas, y buscar financiamiento o colaboración para atender a esas demandas con otros actores”. En relación con esto, otra de las entrevistadas sostiene que:

“En algunos programas que son más de intervención, que tenes que hacer procesos cortos y de resultados, no le ponemos mucha metodología científica a eso. No se registran datos, no se puede registrar la práctica con sustento científico. Eso se está incorporando en el hacer, e investigar en el hacer”.

En el caso del PRET Centro-Oeste de Corrientes, también se detectaron ciertas dificultades al momento de relevar las demandas en el territorio. De acuerdo a un extensionista:

“El diagnóstico fue corto, porque “nos corría la coneja” para sacar el proyecto. No fue representativo de la realidad de ese momento (año 2013). La metodología podría haber incluido otras cosas... No se utilizó información que tenían las EEA. En el diagnóstico salía que lo técnico estaba en décimo

lugar, entonces teníamos que ir mechando las actividades, no había buena representatividad. Nosotros invitamos a los que conocíamos pero no estuvieron actores importantes”.

Esta percepción sobre la falta de representatividad al momento de realizar los diagnósticos participativos es compartida por un extensionista del mismo PRET que comenta: “Había una serie de demandas que se alejaban de lo que podíamos hacer, así que las dejamos y mechamos con las actividades propias que veníamos haciendo. Las demandas se relevaron por cadena”. Al respecto de esto un investigador afirma: “Vemos que en poco tiempo se pasó de un proceso a otro, y en verdad la dibujamos para que encuadre dentro de un PRET”.

Aquí queda explicitado el tipo de problemas, ya mencionados anteriormente, que se suscitaron al momento de relevar las demandas territoriales: de acuerdo con varios entrevistados los diagnósticos no fueron del todo exitosos en cuanto al grado de participación de los actores más representativos, tal como se había desarrollado en el marco conceptual planteado en el PEI 2005-2015, sino que las demandas continuaron relevándose por cadena, en gran parte con una visión marcadamente disciplinar.

En este sentido, la fallas metodológicas para abordar las problemáticas territoriales, llevó a que muchos de los PRET terminaran encuadrando las actividades que ya se venían realizando en el marco de este nuevo instrumento programático, y que no se generaran procesos de construcción de saberes a nivel territorial en conjunto con el resto de los actores e instituciones presentes en cada espacio social.

Fue así que se puede observar cómo el propósito inicial de los PRET de funcionar como una plataforma de articulación de las intervenciones territoriales del INTA se ve en buena parte obstaculizado por cuestiones relativas a una cierta falta de capacidades para atender las demandas territoriales y para gestionar el nuevo enfoque, así como al escaso tiempo que hubo para hacer llevar adelante los procesos de diagnóstico y gestión de los PRET. Esto tuvo, a su vez, una incidencia directa en la calidad de la formulación de los proyectos, que suscitó una serie de problemáticas que luego tendría incidencia en el mismo desenvolvimiento de las actividades.

5.2 Problemáticas en la formulación

El lanzamiento de los PRET implicó para la institución un desafío importante al momento de redactar los proyectos, los cuales por sus características relacionadas con el componente sistémico e interdisciplinario resultan sustancialmente más complejos de formular. En palabras de una Directora Nacional:

“En el proceso de construcción de los PRET se trató de encajarlos en una estructura tradicional de marco lógico... como costaba que cuadrara se dio mucha libertad. Fue pauta del Director Nacional que no fuéramos muy rígidos con los formularios, sino que los EG y grupos, con algunas pautas y talleres, trabajaran con mayor libertades desde la concepción de los PRET. Eso tiene pro y contras. Como figura nueva tal vez haberlos puestos en una matriz estricta con indicadores... a lo mejor todavía estábamos por ponerlos en marcha”.

Esta libertad que les fuera otorgada a los coordinadores de PRET para redactar los proyectos es vista como una debilidad por parte de varios entrevistados. Consultada al respecto una investigadora asevera:

“Me parece que los primeros eran muy pobres, eran casi todos iguales, poco método científico en la escritura. Eso ha ido evolucionando con el tiempo (...) Cualquier proceso innovador no tiene por qué nacer excelente, eso se adquiere con el desarrollo. La gente no entendía bien qué era lo que tenía que escribir. Lei los primeros, y eran una cosa fea (...) frases declarativas. Es muy difícil en una institución como el INTA hacer un cambio estructural de la envergadura del PRET y tener un producto de excelencia en la primera ronda”.

Varios investigadores de INTA Castelar manifestaron impresiones similares en cuanto a problemas detectados en la formulación de algunos PRET, tanto por cuestiones de estilo, como conceptuales y metodológicas. Esos problemas también incluían cuestiones relacionadas con la modalidad de construcción de las vinculaciones y la forma de llevar adelante el trabajo:

“Cuando se lanzaron los PRET tuvimos casos de gente que vino a reunirse con nosotros. Habían redactado un PRET o lo coordinaban y después buscaban donde hacer las determinaciones o donde hacer los ensayos. Estaban al revés

de como uno plantea un proyecto en general. Uno sabe que va a hacer, hace un diseño sabiendo con qué cuenta y con qué no cuenta. Aquí no, tuvimos dos o tres reuniones con gente de PRET que vinieron... no digo desesperados, pero sin nada en las manos, sin tener idea de cómo hacer las cosas o dónde, y eso nos preocupó” (Investigador de Castelar).

En el caso del PRET del Centro-Oeste de Corrientes, a lo largo del taller de gestión surgieron en varias oportunidades comentarios relacionados con deficiencias en la formulación del PRET. De acuerdo a un investigador: “Los objetivos están plasmados tan generales que todo entra, pero resulta que no nos planteamos objetivos propios del territorio. ‘Hagamos el ejercicio de tomar una comunidad, un territorio y ver qué objetivos surgen’. Eso genera cambios”. En los mismos términos se manifiesta un extensionista del mismo PRET, que manifiesta:

“Cuando se fijaron los objetivos se definieron a nivel regional. La finalidad era la misma para todos. Los objetivos específicos se pensaron para que las actividades planificadas previamente no quedaran afuera. Por eso los objetivos se plantearon así de generales. Se pensaron como paraguas. La orden era que todas las actividades estuvieran dentro de los PRET”.

A la par de esto, dos de los entrevistados expresaron que la falta de una metodología clara de redacción de los proyectos, sumada a ciertas deficiencias en la comunicación acerca de la operacionalización del enfoque territorial, llevó a que la formulación de los proyectos fuera muy abarcativa, y que terminara incluyendo líneas de trabajo que luego no pudieron continuarse. Este recorte en las actividades se debió tanto a cuestiones de presupuesto, como de imposibilidad técnica o de falta de tiempo y capacidades para ser llevada adelante.

A esto se suma la cuestión de la dimensión temporal y la planificación de las actividades; de acuerdo a un extensionista del PRET del Centro-Oeste de Corrientes: “El diagnóstico fue mucho de las opiniones internas, que duraron casi un año. Luego la selección de herramientas fue en una disparada porque corría el tiempo. Las fallas del PRET se puede deber a eso, a no tener tiempo”.

Los problemas en la gestión de los PRET señalados hasta ahora incluyen también otra dimensión: cómo lograr articular las demandas del territorio que suelen ser puntuales y actuales con una visión más estratégica que incluya horizontes deseables de desarrollo. En este sentido los PRET se pensaron como

la instancia de traducción entre las demandas territoriales y la visión más prospectiva que aportan los investigadores; sin embargo, en palabras de una investigadora:

“El PRET debería ser el articulador, pero se supone que están distraídos con tantas cosas... y el presupuesto es tan limitado, no sé si es efectivamente así o si lo que fracasó es la forma de trabajar de los PRET, que nunca terminaron de sistematizar o jugarse por una o dos líneas. El comentario es que están apagando incendios y nunca logran ver un poco más allá para planificar en el tiempo y adelantarse a los problemas... siempre muy en la trincherita dando respuestas puntuales. Resulta más fácil eso, esa forma de trabajo está muy instaurada”.

Parece haber un consenso entre los investigadores de Castelar entrevistados en que los coordinadores de PRET están muy absorbidos por la “cotidianidad” de la gestión y por resolver cuestiones operativas relacionadas con la logística y el reparto de los recursos, lo cual los abstrae de tener una mirada más estratégica y prospectiva. Sobre esta cuestión el director de un Centro de Investigación de INTA Castelar comentaba:

“Lo que sí veo en la operatividad de los PRET, el hecho de que tengan que estar ejecutando los presupuestos, con las situaciones que se dan de que el dinero no llega a tiempo, eso conspira contra la efectividad de los proyectos (...) Debería ser la estructura que permita que a nivel de las regiones se resuelvan problemáticas importantes para los productores, pero los casos que vi no fueron así. Nosotros del PN veíamos que a tal tipo no les daban recursos desde el PRET, veíamos laburos muy interesantes, pero no los veía el Coordinador del PRET, porque estaba en la dinámica del día a día resolviendo problemas”.

De acuerdo a varios entrevistados, las capacidades de los coordinadores de PRET para desarrollar una visión estratégica difieren mucho entre sí. Las competencias profesionales de cada coordinador de PRET a nivel nacional, y de sus equipos de gestión, son muy dispares. Por cuanto los resultados también son muy diversos. En el mismo sentido, una investigadora de INTA Castelar asevera:

“Los PRET se plantearon con una visión muy amplia, con una mirada sistémica. Pero algo no alcanzó, porque no se tuvieron en cuenta las

limitaciones estructurales para construir una mirada sistémica. Se impuso una mirada sistémica desde afuera, pero los vínculos internos seguían siendo los mismos de siempre. No hubo un compromiso de entender ese trabajo colectivo (...) Hace dos años que no tengo ninguna referencia de los PRET, lo cual es notable”.

El caso del PRET Sudeste del Cerbas también evidenció dificultades en la operacionalización del enfoque territorial para definir los problemas e identificar las actividades; en palabras de otra extensionista: “El enfoque territorial los extensionistas lo tenían un poco más incorporado. Cuando vas a ver a un productor no ves solo cosas productivas, sino también más personales, de salud, de comunicación, sale todo. Hay que abrir más el panorama, saber que el abordaje lo podés hacer con un investigador al lado, lo que es distinto”.

Como se mencionó anteriormente, si bien los extensionistas (en términos generales) tenían más experiencia y capacidades que los investigadores en trabajo territorial, a ambos sectores la llegada de los PRET les implicó profundizar en el empleo de enfoques de trabajo interdisciplinarios, en los cuales la resolución de problemáticas sociales específicas se da a partir de alianzas entre investigadores y agentes externos al ámbito estrictamente académico (Di Bello, 2003) .

5.3 Las problemáticas de financiamiento y gestión de los PRET

A la par de las consideraciones más generales sobre la gestión de los PRET, y en un contexto actual de restricciones presupuestarias, se observó que los PRET no terminaron de funcionar del todo como un eje a partir del cual se definen de las agendas de investigación dado que, como comenta un investigador: “Hay restricciones relacionadas con una cuestión de presupuesto: hay que buscar fondos competitivos, y la mayor parte de la gente que puede competir es la de Castelar. Entonces a la hora de buscar un PICT, hacen falta papers, resultados básicos, y eso sale de los centros de investigación”. Parece ser una situación común en varios centros de investigación, que diversos investigadores participantes de PRET al ver que no podían contar con un flujo relativamente estable de fondos para realizar investigación continuaran formalmente figurando como miembros de PRET, pero volvieron a desarrollar su trabajo de forma completa en distintos Programas Nacionales. De acuerdo con un coordinador nacional:

“El problema es que los investigadores tienen su plata, entonces no le importa acordar la agenda de investigación (...) Entre los PN y los PRET, si estás trabajando una estrategia de investigación vení a discutirla acá. Esa discusión va a suceder cuando la autorización de la guita lo tengan los PRET. Debería pasar, que me convenzas de que es importante la investigación para mi territorio”.

Los vaivenes en la provisión del financiamiento para los proyectos terminaron por complejizar el desarrollo de los PRET; según un investigador:

“Una cuestión central es que el enfoque territorial es una forma más cara, más inflexible sobre qué podés hacer y qué no. Cuando te organizás por cadena, tenes 1 millón de dólares y hacés equis cantidad de cosas; si tenes 10 mil dólares hacés otras, podés llegar con cuestiones chiquitas. Pero cuando se trabaja con enfoque territorial y hay compromisos con otras instituciones y actores territoriales, un recorte presupuestario te complica la vida cuando tenes compromisos en red, porque sos parte de una trama... La flexibilidad es mucho más acotada”.

Esta falta de flexibilidad, a partir de la generación de compromisos inter-institucionales, ha condicionado el despliegue de numerosos PRET que a partir de la reducción de su nivel de financiamiento han debido hacer una selección y un recorte sustancial de las líneas de intervención priorizar, así como procurar conseguir recursos externos a los PRET para cumplir con algunas de las actividades planteadas en la formulación del proyecto. En palabras de un investigador:

“Los PRET se lanzaron en un momento con bastante presupuesto. Había una apuesta de la Dirección Nacional de poner guita en eso. Hoy hay un presupuesto más acotado, se hace más difícil la ejecución de un PRET y llevarlo a la práctica. Al implicar muchas actividades con otras instituciones, a nivel gestión es más caro y menos flexible. Por cadena podés hacer algo gigante o chiquito. No podes hacer un PRET chiquito, por la forma que tiene”.

Como se puede observar, la llegada de los PRET ha generado desafíos a distintos niveles dentro de INTA: tanto entre los diferentes sectores que tradicionalmente pugnan por recursos y reconocimiento, como a nivel gestión debido a la dificultad que trae aparejado un enfoque que aborda la complejidad

territorial, más aún en un contexto institucional de reducción presupuestaria y de una oposición más o menos intensa de un sector de la institución. A su vez, estas complejidades de gestión se vieron profundizadas por una falta de información sistemática y comparable entre sí que pueda dar cuenta de la evolución de la ejecución de los proyectos

5.3.1 Monitoreos y medición de los impactos

Disponer de información fiable y comparable resulta fundamental para la toma de decisiones en las políticas científicas; en este sentido numerosos participantes de los PRET entrevistados manifestaron problemas en cuanto a evaluación y monitoreo de los proyectos de investigación, los cuales no parecieron haber funcionado eficazmente. De acuerdo a un investigador:

“Me parece que toda la cuestión del monitoreo es totalmente ineficaz: yo te evaluó a vos con cierta benevolencia, porque en un momento vos vas a ser mi evaluador. Me parece que prevalece que los monitoreos fueron ineficaces. Cada centro regional era responsable de hacer los monitoreos, los evaluadores son cruzados de la misma región. Son nada más que contactos con los actores sociales del territorio, opiniones de la organización. No tuvo como objetivo medir nada, solo el desenvolvimiento”.

Los controles de implementación y ejecución de los proyectos fueron realizados en el marco de cada Centro Regional, los cuales participaron en el diseño e implementación de cada uno de ellos, de manera tal de que fueran controles cruzados entre las distintas Estaciones Experimentales Agropecuarias. Una responsable de sistematizar el procesamiento de estos monitoreos señala al respecto:

“Como cada monitoreo lo hizo cada CR a su modo, no se puede comparar nada: hay words, videos, fotos, una variedad que no sabés por dónde agarrarlo. En algunos hicieron cosas más de gestión, otros hicieron otras cosas. Es un dolor de cabeza para entender. A nivel nacional no se puede rescatar nada”.

A la falta de sistematización de los sistemas de monitoreo y evaluación se le suma la complejidad a la hora de establecer un sistema de indicadores que releven información cuantitativa sobre proyectos

complejos, la cual debería tomar en cuenta que: “Los PRET son proyectos de gestión, no son ni de investigación ni de extensión. Tendría que tener un foco en gestión y buscar indicadores de gestión, no de resultados. Hay un desafío de tener sistemas más flexibles, entrevistas, encuestas, algo más cualitativo. Más que trabajarse mal, el problema está en que se planificó mal” (Investigador de un Centro Regional). El participante de uno de los talleres de extensión al respecto de esto sostenía:

“Otra cosa que impide una articulación más adecuada es el tema que no tenemos *feedback*. Tuvimos dos evaluaciones ex ante, un monitoreo y una de medio término. En ninguna se preguntó si se estaba implementando el enfoque de territorio. Eso no se evalúa en ningún lado”.

A esto se suma la cuestión de la evaluación de los investigadores y del marco de incentivos que propone el INTA para que sus recursos humanos dediquen parte o todo su tiempo a actividades que no van a terminar de ser reconocidas al momento de ser evaluados. Como señala una coordinadora de módulo:

“El desempeño se evalúa individualmente. No se premia la construcción conjunta, la participación en equipo, reuniones (...) Esto atenta contra la participación en los mismos PRET. Más de una vez dicen como que las otras herramientas compiten por los recursos humanos con los PRET. Es importante ver desde INTA a nivel de los recursos humanos cómo se acompaña, desde la evaluación de desempeño... ¿va a seguir evaluando a los que conforman un equipo de gestión de PRET por publicación en revistas científicas? Si es así lo mataste”.

Está problemática que señala la entrevistada acerca de la validez o pertinencia de los criterios de evaluación de la producción científica y tecnológica es de gran actualidad. Como señala D'onofrio (2014) la evaluación es un proceso que conecta la realización de productos científicos con la reputación que adquieren los investigadores; es un mecanismo que otorga legitimidad, la cual tiene una relación directa con la obtención de recursos para hacer ciencia y tecnología, y con obtener credenciales para avanzar en el progreso profesional. En una dirección nacional, una entrevistada al respecto de esto señalaba:

“Por la estructura que tenemos de funcionamiento, habría que ser más sensibles y establecer un marco de incentivos económicos, de recursos

humanos, para los que participan en los PRET y para buscar casos pilotos que hayan funcionado bien. No hay marco de incentivos formales. A nivel individual sería un desafío importante establecer un esquema de incentivos acorde a lo que buscamos y premiar a los que hacen las cosas bien. Pero no solo con publicaciones, sino mirando también resultados e impactos, de acuerdo a los objetivos de los PRET. Hay resultados que todavía no son muy visibles de los PRET, trabajos con los municipios, o con actores... hay que visibilizar eso, al menos institucionalmente”.

En Argentina no existe un sistema de evaluación de la investigación que esté unificado; sin embargo se puede observar que los sistemas de evaluación que implementan las diversas instituciones del sistema científico y tecnológico argentino, y particularmente el INTA, tienen un sesgo importante hacia la ponderación de ciertas actividades por sobre otras, por ejemplo la cantidad de publicaciones en revistas indexadas. De acuerdo con un investigador de Castelar: “El marco de incentivos es el de cualquier otra institución... se evalúa por papers, patentes, participación en congresos. Al investigador no le suma participar en un PRET. Lo veo mal, nos desvinculamos de lo que la sociedad demanda”.

Relacionado a los criterios de evaluación más generales de los investigadores, se suma la evaluación por desempeño, interna del INTA. Allí se detectan problemas análogos a los mencionados con anterioridad en cuanto a los déficits en los marcos de incentivos para que los investigadores trabajen en función de las demandas del territorio; vinculado a esto un coordinador de un área de investigación sostiene: “Creo que el sistema de evaluación de desempeño que el INTA instauró hace muchos años ya, debe ser más de 12 o 14 años, está corrompido. Todos estamos preocupados por el puntaje que vamos a tener, todos tenemos 95 o 100 puntos, somos todos excelentes”. En línea con esta postura, el director de un grupo de investigación señala: “si sos bueno a nivel nacional por más que no hagas nada a nivel regional te evalúan bien igual. Eso no está claro en la evaluación. El sistema de evaluación por pertenencia a las tareas debería ser distinto”.

En el caso de los PRET las instancias de medición de los impactos no fueron definidas o especificadas con claridad en el momento en el cual se implementó el instrumento, por lo cual no se diseñó un sistema de indicadores adecuado que permitiera reflejar todo el espectro de acciones de intervención que generan los PRET en sus territorios de actuación. El desarrollo de dichos instrumentos de medición quedó a cargo de cada proyecto, por lo cual no existe un sistema de indicadores normalizado para

todos los PRET, ni datos cuantitativos comparables entre los distintos proyectos a nivel nacional, que permita evaluar qué sucedió con las intervenciones territoriales a lo largo del tiempo.

En términos de una coordinadora de PRET: “Es un punto débil. Cuando se armó el PRET se generaron algunos indicadores, muy pocos y muy generales... y nos seguimos manejando con los mismos”. Una extensionista participante de un PRET comentaba al respecto:

“A la hora de construir indicadores, tuvimos que modificar también el nombre de la actividad. Veíamos que lo que se había redactado no tenía la concordancia o la coherencia para pensar en después laburar indicadores, las dimensiones eran distintas... hicimos un laburo que estuvo bueno de reformulación de algunas cuestiones. Pero no construimos indicadores, lo hicimos para dar cuenta de ciertos resultados. Hay revisión de los productos y de los avances... Pero no indicadores. Sería importante tenerlos para ver qué está pasando con el proyecto”.

La redacción de los proyectos fue realizada con una premura tal que impidió enfocar esfuerzos significativos para avanzar en la identificación de las dimensiones de intervención a ser medidas a través de indicadores. A su vez, y como se mencionara anteriormente, hubo dificultades a la hora de establecer qué líneas podrían ser atendidas en el marco del PRET y cuáles no, así como dificultades manifiestas en la misma formulación de las actividades a realizar. Esta deficiencia en la formulación de los PRET llevó a que al momento de intentar evaluar algunos resultados, fuera imposible construir indicadores que pudieran abordar las actividades llevadas adelante. En términos de una investigadora:

“Es un punto débil del PRET, el identificar los indicadores e indicios cualitativos. Es una falencia, una debilidad y lo menos urgente. También el tema de la comunicación de los resultados. En el monitoreo saltan estas cuestiones, son ciertas. Cuando uno analiza cómo se redactó el PRET y lo que implica evaluar de como estaba redactado inicialmente... te das cuenta que por como está redactado es muy difícil evaluar impacto por lo amplio que es”.

Dentro del PRET del Sudeste del CERBAS se dio la siguiente situación: a partir de las instancias de monitoreo que se llevaron adelante en los PRET, y del proceso de auto-evaluación, se trabajó en dar de baja todas las actividades para las cuales no había presupuesto ni posibilidad de resolución, así como

se formularon algunas nuevas y reformularon las que contenían ciertas deficiencias en su definición y posterior operacionalización.

El caso del PRET del Centro-Oeste de Corrientes es análogo al del Sudeste del CERBAS, todos los participantes del taller de gestión manifestaron sus reparos acerca de los procesos de evaluación de las actividades trabajadas. En términos de un investigador: “no hay una evaluación para ver si la actividad logra su objetivo o la meta o te estas yendo para arriba o para abajo. No hay una evaluación fuerte en ese sentido”.

Aquí queda reflejada una de las grandes deficiencias que se detectaron en los PRET: la estrategia no fue acompañada de un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera reflejar todas las acciones de intervención que generan los PRET. Como se mencionó anteriormente, se promovió que las instancias de medición se formularan internamente dentro de cada PRET, lo cual genera que los criterios y valoraciones producidas no tengan comparabilidad general (entre los PRET a nivel nacional), dificultando su posterior evaluación como política, así como la visualización de futuras directrices para mejorar la estrategia de actuación territorial del INTA en relación a sus intervenciones espaciales.

Capítulo 6: Reflexiones finales

Este trabajo de tesis llevó adelante una investigación de tipo cualitativa en la cual se buscó analizar la incorporación de las ideas de territorialización por parte del INTA, cómo estas ideas fueron operacionalizadas a través de un instrumento programático que se denominó Proyectos Regionales con Enfoque Territorial - PRET y cuáles fueron las implicancias institucionales de la ejecución de esta política.

Las consideraciones que se presentan en este apartado van a girar alrededor de las preguntas que funcionaron como disparadores del trabajo, y se pueden dividir en dos grandes bloques conceptuales. En primer lugar, se plantean algunas reflexiones relacionadas con la adopción del concepto de territorio y su influencia en la gobernanza del INTA; en segundo lugar, se desarrollan algunas consideraciones vinculadas al diseño, gestión e impactos de la implementación de los PRET dentro de la institución.

En cuanto al primer bloque conceptual, relacionado con la adopción del concepto de territorio, se puede afirmar que el enfoque territorial se convirtió en un término “paraguas”, de acuerdo a como lo plantea Bensaude Vincent (2014). Este enfoque fue utilizado por el INTA para adaptar su gobernanza a un contexto político y social que demandaba una articulación más profunda de sus políticas de I+D con las demandas surgidas en el territorio relacionadas a problemáticas económicas y sociales, en el marco de la adopción en Argentina de un régimen de ciencia estratégica (Rip, 2002) que puso a la inclusión social como un objetivo de las políticas públicas en ciencia y tecnología (Goulet, 2016).

Por otra parte el concepto de territorio, de amplia circulación en el país a partir de la segunda mitad del siglo XX, fue resignificado por el INTA a través de los Planes Estratégicos y de las distintas iniciativas que promovieron su operacionalización en instrumentos concretos de política. Específicamente se buscó profundizar los alcances del concepto incorporando una concepción de territorio como sistema complejo, y la consideración del INTA como una institución más en un concierto de instituciones y actores que conforman el sistema social, económico y cultural del país. Sin embargo, y como se observa a lo largo de las entrevistas realizadas, el concepto de territorio como herramienta conceptual que permita abordar la complejidad no terminó de ser definido operacionalmente, y distintos actores parecen entender el abordaje de las cuestiones espaciales de una manera diferente.

Llevar adelante un enfoque territorial para gestionar una política pública en CTI requiere competencias específicas que llevan tiempo desarrollar, e implican modificaciones sustanciales en la manera en la cual se relevan las demandas, se construyen los problemas y se configuran las posibles respuestas institucionales. Estas competencias requieren generar un giro en la concepción disciplinar del abordaje de la gestión hacia una concepción interdisciplinaria. Sin embargo, y de acuerdo a lo manifestado por el grueso de los entrevistados, el INTA continuó abordando las problemáticas relevadas, en la gran mayoría de los casos, con una visión disciplinar. Los casos en los cuales se lograron articulaciones epistemológicas y conceptuales interdisciplinarias para abordar las problemáticas territoriales parecen ser más la excepción que la norma.

El segundo bloque conceptual de reflexiones está relacionado con el análisis de los PRET: tanto en su concepción y en las problemáticas que se observaron en su implementación como en las implicancias que generó su desenvolvimiento dentro de la institución.

Como se mencionara a lo largo del trabajo, el hecho de que una sola institución contenga funciones tanto de investigación como de extensión le otorga al INTA una capacidad única de articular las esferas de creación de conocimiento con las de uso y apropiación social. Sin embargo contar con ambas funciones en simultáneo implica que se generen tensiones a partir de las culturas y metodologías de cada grupo, tanto a nivel simbólico como práctico, lo cual constituye un desafío para la introducción de innovaciones en la gestión institucional.

En el marco de esta histórica tensión o dualidad institucional entre investigación y extensión se puede observar que, en ciertas coyunturas del INTA, la función de investigación tuvo más preeminencia, mientras que en otros lo tuvo la función de extensión. Esta situación pendular entre ambas instancias no se puede atribuir a una sola causa, sino a un conjunto de factores entre los cuales se encuentran el contexto político y social del país, así como cuestiones burocráticas y de intercambio de poder internas del INTA. En este sentido la implementación de los PRET significó para el sector de extensión acceder a mayores cuotas de capital tanto simbólico (a través del acceso a cargos de mayor jerarquía) como concreto (a partir del manejo del financiamiento de los proyectos).

La forma en la cual se dirime la tensión anteriormente expuesta tiene una incidencia directa en los estilos de política que adopta la institución, y en las herramientas o instrumentos que se conciben para abordar los mandatos institucionales. El surgimiento de los PRET se puede pensar, en este contexto, como el emergente de un nuevo balance de poder interno en el cual la función de extensión comienza a recuperar centralidad en la operacionalización de las políticas institucionales, utilizando el concepto

de territorio como un paraguas conceptual que permitió alinear esfuerzos con miras a trabajar sobre un objetivo operacional específico. Los PRET permitieron articular toda una serie de iniciativas espaciales dispersas del INTA bajo una misma herramienta programática, la cual contribuyó a alinear a la institución a un contexto político y social que demandaba un rol más activo de las instituciones de ciencia y tecnología del país en la resolución de problemáticas socioeconómicas.

El lanzamiento de los PRET fue eje de controversias bastante extendidas dentro de la institución; tal cual lo manifestaran todos los investigadores y directores de centro de investigación de Castelar, los debates y discusiones que llevaron a la implementación de los PRET no los incluyó, y recibieron la comunicación de la llegada del proyecto con muy pocas especificaciones sobre su operacionalización. Dos de los entrevistados de ese grupo de investigadores afirmaron que los PRET eran un instrumento poco democrático y que su concepción se vivió dentro del INTA como una imposición, lo cual lleva a preguntarse cuál fue (y es) el grado de legitimidad que la iniciativa logró congregar.

A su vez es importante reflexionar sobre cuál ha sido la influencia que tuvieron los PRET en la conformación de las agendas de investigación, a partir de esta recepción dispar por parte de los investigadores. Existen voces encontradas con respecto a este punto: hay un reconocimiento acerca de la importancia de considerar las demandas de los distintos actores en la conformación de las agendas de investigación; a la vez dentro del sector de los investigadores que se dedican a la investigación básica existen cuestionamientos sobre el alcance real que tuvo dicha modificación de las agendas.

Hubo casos en los cuales la comunicación con los PRET significó a los centros de investigación la llegada de demandas de los actores diversos presentes en el territorio, lo cual les permitió tener un horizonte espacial al cual orientar las investigaciones; sin embargo, en la mayoría de los casos, los PRET no implicaron modificaciones sustanciales en la construcción de las agendas de investigación. Varios de los entrevistados manifestaron que los PRET se lanzaron con tanto apremio que en lugar de diseñar líneas de trabajo de acuerdo a las demandas relevadas, se pasó a incluir en los PRET todas las actividades que ya se venían realizando, por más de que las mismas no tuvieran una vinculación muy precisa con el territorio. En otros casos el trabajo de los investigadores sí se enfocó a la resolución de problemáticas territoriales pero, como se mencionó con anterioridad, en general con una visión disciplinar y no sistémica.

A partir de lo anterior, se identifican algunas líneas de investigación que resultarían interesantes para ser desarrolladas a futuro como continuación de este trabajo; específicamente parece necesario ahondar en la comprensión de los impactos que han generado los PRET a nivel nacional, intentando

identificar no solo las falencias en su diseño y desenvolvimiento, sino recoger las dinámicas virtuosas de impacto y aprendizaje que se han desarrollado en los distintos proyectos.

Otra línea interesante para profundizar es el estudio del proceso de aprendizaje institucional, relacionado con el desarrollo de indicadores de gestión de los PRET. Esto es, discutir si en el caso de instrumentos de este tipo resulta conveniente o no que dichos indicadores se encuentren normalizados a nivel nacional, o si se requieren perspectivas de análisis que se correspondan con un diseño de evaluación que ilumine, según el enfoque territorial, las particularidades, realidades y respuestas de cada contexto.

Bibliografía

- Albornoz, Mario (1997). "La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único". REDES, Vol. IV, No. 10.
- Albornoz, Mario (2004). "Política científica y tecnológica en Argentina", en Temas de Iberoamérica Globalización, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://www.oei.es/salactsi/albornoz.pdf>
- Albornoz, Mario (2015). "Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA". Revista CTS, nº 29, vol. 10. Buenos Aires.
- Alemany, Carlos (2002). "Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo", XI Jornadas Nacionales de Extensión Rural. AADER, La Plata.
- Alemany, Carlos (2013). "De la focalización al enfoque territorial. Experiencias de extensión rural en los grandes valles de la norpatagonia". Ediciones INTA.
- Bensaude Vincent, Bernadette (2014). "The politics of buzzwords at the interface of technoscience, market and society: The case of 'public engagement in science'". Public Understanding of Science. Vol 23 (3).
- Bernal, John Desmond (1939). "The social function of science". Ed. G. Routledge & Sons Limited.
- Brooks, Harvey (1979). "The problem of research priorities". Daedalus. Vol.107, N° 2
- Brown, Mark (2015). "Politicizing science: Conceptions of politics in science and technology studies". Social Studies of Science, vol 45.
- Cicalese, Guillermo (2014). "Diplomacia de ideas, política académica regional y Geografía. Una ciencia francesa para narrar e intervenir el territorio argentino de la Región Cuyana a la Pampa Gringa, 1947–1973". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cicalese, Guillermo (2017). "La invención de un programa y una comunidad disciplinaria en la Universidad Nacional de Cuyo. Geógrafos visitantes y textos franceses para una ciencia carrefour en la segunda mitad del siglo XX". XII Jornadas Cuyanas de Geografía. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/2754/1/cicalese-2017.pdf>
- Cirio, Félix (1993). "Desarrollo tecnológico y organización institucional: reflexiones para el futuro a partir del caso Argentino". Serie Documentos de Programas. Volumen 35. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. OEA. San José.

- Correia de Andrade, Manuel (1996). "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local". En: Tdtario: Globalizacáo e Fragmentacito. Editora Hucitec. San Pablo.
- Del Valle Ledesma, Sandra; Cittadini, Eduardo (2015). "Los PRET como instrumento del INTA para aportar al desarrollo territorial en Argentina". Póster presentado en el Seminario Internacional: Desarrollo Territorial y Políticas de Innovación. Lecciones aprendidas. Rosario.
- Di Bello, Mariana (2013). "Investigadores académicos, conocimientos científicos y utilidad social". Revista Redes. VOL. 19, Nº 36, Bernal.
- D'onofrio, Guillermina (2014). "Criterios de evaluación de los investigadores argentinos en discusión: hacia la construcción de nuevos consensos institucionales y disciplinarios". I Jornada de Debate : Investigación y Evaluación en Humanidades y Ciencias Sociales; Ensenada, Argentina.
- Elzinga, Aant; Jamison, Andrew (1996). "El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología". Revista Zona Abierta 75/76. Madrid.
- Erbes, Analía; Suárez, Diana (2016). "Repensando el desarrollo latinoamericano. Una discusión desde los sistemas de innovación". Ed. UNGS.
- Fernández, Víctor; Dundas, María Virginia (2008). "Innovación, territorio y aglomeración. Discutiendo sus vínculos y limitaciones desde una perspectiva multiescalar y multidimensional del desarrollo". En Revista Redes. Vol 14, Nº 27.
- Foray, Dominique; Mowery, David, Nelson, Richard (2012). "Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs?". Research Policy, Volume 41, Issue 10, December.
- García Ramon, Dolors; Tullas i Pujol, Antoni; Valdovinos Perdices, Núria (1995). "Geografía Rural". Editorial Síntesis.
- Gárgano, Cecilia (2014). "Ciencia, tecnología y dictadura. Producción de conocimiento e intervención militar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1973-1983)". Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Gieryn, Thomas (1983). "Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists". American Sociological Review, Vol. 48, No. 6.
- Gilbert, Claude; Henry, Emmanuel (2012) "La Définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion". Ophrys. Revue Française de Sociologie.
- Harvey, David (1998). "La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural". Amorrortu Editores, Buenos Aires.

- INTA (2004). "El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005 - 2015. Buenos Aires. Disponible en: http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-plan_estrategico_inta_2005-2015_.pdf
- INTA (2007). "Enfoque de desarrollo territorial: documento de trabajo nº 1", 1a ed. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA. Buenos Aires.
- INTA (2008). "Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial". Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo N° 2.
- INTA (2016) "Marco conceptual para la implementación del enfoque territorial". Disponible en: http://inta.gov.ar/sites/default/files/marco_conceptual_para_la_implementacion_del_enfoque_territorial.pdf
- Linzer, Germán (2016). "Vinculación tecnológica y extensión rural en Argentina". Realidad Económica. Buenos Aires.
- Lopes de Souza, Marcelo (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En Decastro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. Geografía: conceitos e temas. Ed. Bertrand. Río de Janeiro.
- Madoery, Oscar (2006). "Conceptos básicos del desarrollo local". Universidad Nacional General San Martín.
- Manzanal, Mabel (2000). "Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)". Revista Eure. Vol. XXVI, N° 78. Santiago de Chile.
- Manzanal, Mabel; Arzeno, Mariana; Nussbaumer, Beatriz. (2007). "Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto". Ed. Ciccus. Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (2008). "Desarrollo territorial e integración nacional ¿convergencia o divergencia?". En José Nun y Alejandro Grimson (comp.) Territorios, identidades y federalismo, Edhasa, Buenos Aires.
- Meny, Yves; Thoenig, Jean Claude (1992). "Las políticas públicas". Ed. Ariel. Barcelona.
- Mosca, Valeria (2015). "La articulación de las políticas públicas de desarrollo rural y ordenamiento territorial: una perspectiva crítica". I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires.
- Monnier, Eric (1992). "Evaluations de l'action des pouvoirs publics". Ed. Económica. Paris.
- Muller, Pierre (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique". Revue française de science politique. Volumen 50. N° 2.
- Muller, Pierre (2002). "Las políticas públicas". Universidad Externado de Colombia.

- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" *Redes*, vol. 2, núm. 4. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- Polanyi, Michael (1962). "The Republic of Science: Its Political and Economic Theory". *Minerva*, vol. 1.
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter (2002). "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades" en Ceceña, A. E. y Sader, E. (Coord.) *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, CLACSO.
- Ramírez, Blanca Rebeca (2007). "La geografía regional: tradiciones y perspectivas contemporáneas". *Investigaciones geográficas*, México.
- Rip, Arie (2002). "Regional Innovation Systems and the Advent of Strategic Science". *The Journal of Technology Transfer*. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1013108906611>
- Rip, Arie; Voß, Jan-Peter (2013). "Umbrella Terms as Mediators in the Governance of emerging Science and Technology". *Science, Technology & Innovation Studies* Vol. 9, No. 2.
- Sarewitz, Daniel; Folladori, Guillermo; *et al* (2004). "Science Policy and its social context". *Philosophy Today*, 48 (Supplement).
- Scheinkerman de Obschatko (1988). "La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana. 1950-1984". Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas. Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Secretaría de Cultura.
- Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván (2006). "Territorio y Enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario (Org.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Ciccus, Buenos Aires.
- Soja, Edward (1989). "Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory". Verso/ New Left Books, Londres.
- Tadeo, Nidia (2010). "Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural". Universidad Nacional de La Plata.
- Torres, Fernanda (2011). "Territorio y lugar: Potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos: El caso de un movimiento de desocupados en Argentina". *Geograficando*, 7. En *Memoria Académica*.
- Weber, Matthias; Rohracher, Harald (2012). "Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework". *Research Policy*, Volume 41, Issue 6.