

Nuevos roles para las organizaciones gubernamentales de Investigación y Desarrollo Rural

Rafael De Rossi

LA REGIÓN

La Norpatagonia argentina se ha caracterizado tradicionalmente por ser una región especializada en el cultivo de frutales de hoja caduca, fundamentalmente perales y manzanos, y organizada comercialmente hacia los mercados interno, europeo y brasileño. La composición de cada uno de esos destinos experimentó grandes variaciones desde los años 60 a la actualidad. Desde fines de los '70, la irrupción de otros países competidores en el hemisferio sur, en un marco de producción mundial creciente de manzanas, instaló un nuevo escenario de mayores exigencias.

Aún habiéndose expandido el mercado europeo en los últimos treinta años, nuestro país fue desplazado por sus competidores del hemisferio sur (Chile, Sudáfrica y Nueva Zelanda). La consecuente disminución del volumen relativo exportado por Argentina, especialmente en lo que se refiere a su producción mayoritaria, las manzanas, tuvo que ser compensado con mayores envíos al mercado interno y la industria, ambos destinos de valores menos estables. Así, desde entonces, no deja de hablarse pendularmente de "crisis frutícola", y de la necesidad de "reconversión", pese a lo cual no se ha logrado articular la cuestión de manera orgánica ni desde el poder político ni desde el complejo frutícola mismo. El Plan Frutícola Integral fue una oportunidad.

En los últimos quince años, en las temporadas más desfavorables, la movilización de los productores provocó el otorgamiento de diferentes tipos de créditos y subsidios desde los poderes gubernamentales para compensar esos desequilibrios, pero

al mismo tiempo quedó a la vista la cortedad que han tenido esas medidas, que solamente permitieron afrontar la coyuntura, generando adicción.

De hecho, dichas medidas han tenido un resultado efímero por no haber formado parte de programas más vastos de re-estructuración productiva, promoción de formas asociativas, capacitación y re-entrenamiento para continuar o cambiar la actividad; de planes de asistencia social de retiros y redistribución parcelaria; de proyectos productivos de diversificación y/o diferenciación de productos agrícolas, o de promoción al consumo en nuestro mercado interno...o hasta de erradicación de cultivos en crisis con el objeto de disminuir la oferta. El desenfoque entre las intervenciones gubernamentales "coyunturales" y las necesidades de cambio "estructurales" viene alimentando la concepción del Estado como maquinaria formidable para que todo perdure como está. La reciente intervención del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MINAGRI) en la región vino a poner orden.

LA EXTENSIÓN RURAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

Desde su creación en 1958 hasta 1993, la Investigación y la Extensión tuvieron en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a su protagonista central.

Con mayor énfasis que el sector de Investigación, el de Extensión del INTA siempre respondió en su historia a los diferentes paradigmas de desarrollo dominantes. Es posible diferenciar tres (Alemany, 2002):

- *el primero, hasta 1976, que se operó bajo el paradigma educativo, funcional a la estrategia de sustitución de importaciones, que con el aporte de la sociología rural norteamericana identificaba al “tradicionalismo rural” como el principal responsable de la baja productividad, por cuanto la familia rural fue la base material a la que se dirigió la propuesta;*
- *segundo, a partir de 1976, cuando se instala el proyecto transferencista, portador de los patrones tecnológicos de los países centrales, que persiguió la adopción tecnológica como única vía de aumento de la productividad, seleccionando a aquellos productores más capaces y en mejores condiciones. De un abordaje más integral se pasó a priorizar solo los aspectos tecnológicos.*
- *tercero, a comienzos de la década de los ‘90, en paralelo con el nuevo paradigma según el cual el Estado es el problema, el sector de Extensión, ante la amenaza nunca del todo explicitada de transferencia a las provincias o privatización, logra sostener los espacios institucionales diferenciando audiencias, gestionando programas nacionales de intervención y priorizando en su trabajo a las PYMES agropecuarias, el minifundio y la pobreza rural, para dar respuesta en parte a los efectos negativos de la política de ajuste estructural.*

La contracara de este último fenómeno fue que la actividad privada ligada a la asistencia técnica fue asumiendo un protagonismo creciente a nivel regional, constituyéndose en sí misma en una “población objetivo” a brindar desde el INTA oportunidades de capacitación formal y no formal. El programa Cambio Rural fue el cuerpo central operativo de la propuesta de Extensión en el nuevo contexto de los años 90, con una nueva visión del rol del Estado respecto de la asistencia técnica, diferenciándose de todo lo anterior particularmente en cuanto a la transferencia gradual del costo del servicio mismo del Estado a los productores (privatización parcial), a la consideración de éstos formando parte de grupos de afinidad insertados en redes comunitarias, y no como individuos dispersos, y con un abordaje conceptual de las explotaciones como empresas con problemas agronómicos, comerciales y de gestión. Por la formación profesional de los promotores-asesores, los mayores esfuerzos y logros se obtuvieron en el ámbito de lo agronómico.

Tal vez, bajo un cuarto paradigma postneoliberal iniciado en 2002, y aún propio de este presente, se logró poner en evidencia que la Extensión ya no debía ser entendida solamente como vehículo de transmisión de los resultados de la investigación, o de cualquier otra tecnología disponible, sino también como instrumento de promoción de las capacidades de innovación local propios de un entorno institucional dado (Alemany, 2002). Al mencionar al entorno institucional, estamos refiriéndonos al contexto general que en todo país o región contribuye a que el ambiente sea favorable o no a la sostenibilidad y la innovación tecnológica de una comunidad inserta en una cadena productiva de bienes. Los sucesos de los ámbitos político, macroeconómico, y cultural, aún en su más amplio sentido, son el sustrato de ese entorno.

Esto guarda relación con que en todas las épocas, pero con mayor énfasis en la más reciente, se entendió que, desde el punto de vista de los productores, había tres órdenes de problemas que incidían sobre el ingreso neto de las explotaciones frutícolas.

En orden de importancia, habría que mencionar en primer lugar al orden político/macroeconómico (no hay una cosa sin la otra), desde donde la aplicación o ausencia de medidas incide en los diferentes componentes de los ingresos obtenidos por la venta de la producción y los costos en que se incurre: el tipo de cambio, la disponibilidad y costo del crédito, la legislación laboral, las tasas y retribuciones a la importación de insumos y la exportación de productos, los impuestos, la política de precios, etc.

En segundo lugar, debemos mencionar al orden de problemas derivados de la ocurrencia de adversidades climáticas, tales como heladas y granizo, que de acuerdo a su frecuencia, intensidad y amplitud han provocado situaciones muy serias desde el punto de vista de la viabilidad futura de las explotaciones afectadas y de la presencia en el mercado de zonas de producción enteras. De acuerdo a las circunstancias, al no estar prevista la contención necesaria al impacto de éste junto con el orden anterior, han sido motivo de reclamos permanentes por parte de las organizaciones gremiales de los productores hacia las organizaciones gubernamentales nacionales y provinciales, en procura de compensaciones. El actual régimen de seguro voluntario contra granizo ha sido un paso muy necesario y trascendental.

Por último, el tercer orden de problemas se refiere a las cuestiones agronómicas, cuyo tratamiento está más próximo para el productor dado que convive con él, y que ha sido siempre lo tecnológico casi el campo exclusivo de trabajo de las organizaciones vinculadas al desarrollo rural. En este orden mencionamos los problemas sanitarios de los cultivos, las cuestiones vinculadas al manejo del riego, el drenaje y la nutrición, la disponibilidad de variedades adecuadas, junto con todas las prácticas de conducción y manejo de los cultivos de la fruticultura actual, y cuya velocidad de adopción está absolutamente supeditada al peso de los problemas de los órdenes anteriores, primero, y a las capacidades del productor, después.

Un entorno institucional favorable a la innovación y adopción de tecnología contempla el abordaje de los tres órdenes de problemas, no solo el agronómico. El cuestionamiento del que ha sido objeto la Extensión, siempre se dirigió hacia su eficacia metodológica, y no al desenfoque motivado por el abordaje lineal de la tecnología sin el condicionamiento que sobre ésta imponen aquellos dos órdenes superiores. Concentrar todos los esfuerzos en la adopción de tecnología con el fin de mejorar el ingreso neto de las explotaciones agropecuarias, y sin que esta adopción tenga un sustento favorable en los órdenes de problemas políticos y climáticos, ha sido elegir el camino más azaroso.

Como dato ilustrativo, los problemas sanitarios regionales han dado lugar a la creación de estructuras paraestatales y de programas específicos, y han absorbido históricamente esfuerzos cuantiosos de Investigación y Extensión, que no se observan, por ejemplo, en lo referente al orden de problemas climáticos,¹ o aún de los relacionados con la sostenibilidad ambiental del entorno productivo.

UNA CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE FRUTICULTORES. EL CASO DE RÍO COLORADO

Río Colorado es uno de los valles irrigados de la región norpatagónica, uno de los menos importante, pero al formar parte del mismo complejo frutícola regional, está inmerso en la misma problemática. Se encuentra ubicado en el noreste de la provincia de Río Negro, sobre las márgenes del río que le da su nombre.

Unos ciento ochenta productores cultivan 1900 ha, fundamentalmente con manzanos y perales más frutales de carozo. El volumen de fruta producida (40.000 tn) tiene hoy dos destinos principales: la industria y el mercado interno. La exportación a ultramar se ha visto drásticamente reducida en los últimos cinco años por motivos climáticos, macroeconómicos y organizacionales, en ese orden.

Lo organización comercial de la zona fue emblemática hasta mediados de los años 70, con la proliferación de agrupaciones de productores, tipo cooperativas u otras, fomentadas por la administración provincial de entonces. Posteriormente, este hecho comenzó a perder relevancia como consecuencia de la instalación de la mencionada crisis frutícola, y de la lentitud en el readecuamiento de esas mismas organizaciones al nuevo escenario, debilitándose algunas y desapareciendo otras. Entre las sobrevivientes, ninguna de ellas ha resultado lo suficientemente convocante como para liderar un nuevo reaglutinamiento de productores, a pesar de las habituales declamaciones favorables en dicho sentido.

El reconocimiento generalizado de la necesidad de reconversión es posible que tenga tantos significados como actores; algunos, solamente se refieren al aspecto físico de la producción (variedades, sistemas de cultivo); otros, incluyen a las estructuras comerciales (asociativismo); y hay los que también involucran a la gestión empresarial misma tanto del evento productivo como comercial. En el presente, ya resulta inevitable agregar a todo esto la disciplina ambiental del proceso productivo, a través de la certificación de normativas, huella hídrica, huella de carbono, etc.

Es lógico que ante un proceso tan vertiginoso, y cuyos límites no terminan de ser precisos, no toda la comunidad de fruticultores se encuentre anímica y/o materialmente dispuesta a emprenderlo sin experimentar incertidumbre, desafección o incomprensión ante la ocurrencia de los sucesos

¹ Excepto el Seguro Voluntario contra Granizo.

del presente, desde la pérdida de las estructuras comunitarias logradas en el pasado hasta la construcción de nuevos espacios.

Este escenario casi permanente de crisis ha tenido atenuantes y agravantes dados por situaciones coyunturales, tales como el impacto provocado por la constitución del MERCOSUR en sus inicios; el tipo de cambio, la inflación, los accidentes climáticos (heladas y granizo) que han afectado a la zona; los precios “anormales” ofrecidos por la industria de jugos en algunas temporadas, lo que promovió la producción de baja calidad; o el *boom* comercial de la pera argentina en el mercado internacional, segundo cultivo de la región.

A pesar de las múltiples “ayudas” otorgadas desde la administración provincial en los años en que primaron los agravantes, dentro de la comunidad de fruticultores ocurrió una *diferenciación definitiva* entre sus componentes.

Con el objeto de enriquecer un diagnóstico institucional de uso doméstico, aunque permanente, de la comunidad con la que se trabaja, y de disponer de información que eventualmente pueda ser utilizada desde las instancias políticas, se realizó una caracterización de la población de productores frutícolas del valle del río Colorado (CFI, 2001). Fue posible así diferenciar dos estratos con muy diferente posicionamiento frente a las actuales circunstancias.

Un estrato mayoritario A, cercano al 60%, constituido por aquellos con escasas posibilidades de emprender hoy un proceso de reconversión de la estructura productiva, por poseer plantaciones tecnológicamente obsoletas, desfinanciamiento crónico, baja predisposición al asociativismo y a la organización, y una percepción de la realidad (y por lo tanto una actitud) para la que el esquema vigente de asistencia técnica no tiene respuesta “técnica”. Son estos productores los que generalmente imponen su discurso en las Cámaras gremiales que los representan, en permanente procura de medidas tipo precios sostén, o subsidios, concentrando todas sus demandas hacia el Estado, y sin ocultar cierta postura “anarcofrutícola”. En las épocas que corren, se trata de un *conjunto de fruticultores a la deriva*.

El estrato B, formado por el 40% restante de fruticultores, son quienes se encuentran mejor posicionados frente a las actuales circunstancias, y a quienes se dirigen de hecho los mayores esfuerzos institucionales, constituyendo la “clientela” más cercana de las organizaciones vinculadas con la in-

novación tecnológica. Pertenecen a este estrato los que poseen las mayores tasas de reconversión productiva ejecutada en sus empresas, una apertura no lineal hacia el asociativismo, una demanda técnica más sistemática, y una organización para la comercialización construida en el tiempo, todo lo cual resume una obvia actitud favorable a su continuidad en cuanto tales.

Desde el punto de vista de la innovación tecnológica, no pocas veces se ha tendido a concentrar el análisis como si el proceso de adopción de tecnología fuera un ámbito exclusivo de extensionistas y productores agrícolas. Tanto unos como otros en ningún caso deben considerarse aisladamente del *entorno institucional* en el que se han venido desarrollando, porque son una de las expresiones visibles del mismo.

En todos los valles irrigados del mundo, su adecuado funcionamiento siempre implicó la distribución de esfuerzos entre todos sus miembros, acordando pautas que, en nuestro caso, tiene que ver con (a) el mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje imprescindible para los cultivos; (b) el control de las principales plagas de los cultivos más difundidos; y (c) la operación y aprovechamiento de la infraestructura agroindustrial de procesamiento de frutas; todos ellos expresión colectiva de voluntades individuales.

La existencia misma de los estratos arriba mencionados nos está indicando que aquellas voluntades son diferentes, y que para que todo el sistema siga funcionando, los esfuerzos que deja de hacer uno, en el trámite de su “caída” deben compensarlos el otro. A diferencia de otros rubros productivos o regiones, el estrato peor posicionado deja de ser neutral, y el conjunto de costos fijos de la infraestructura más el reloj de la economía de la zona pasan a depender solo del estrato con mejor inserción. El destino de los ex-fruticultores representa una problemática tan compleja como el de los fruticultores aún en carrera.

Además, toda comunidad en la que un recurso clave se vuelve cada vez más limitante, puede experimentar competencia entre sus miembros, cuya expresión última será una especie de “autofagia”, dirigida hacia su principal reserva: la infraestructura organizacional. El capital social colectivo acumulado en ella empieza a ser destruido por sus mismos usuarios, a través de mecanismos que atentan contra su funcionamiento y perdurabilidad.

En este sentido, los organismos vinculados a la asistencia técnica y la innovación tecnológica,

pueden darse dos alternativas estratégicas de intervención, de acuerdo a la inclusión o no del estrato para cuya problemática no tenga respuestas tecnológicas. Como este tipo de organizaciones no tienen vida propia, lo que en principio aparecerá como una decisión de política institucional, será en definitiva una decisión política a secas, aún el hecho mismo de no tenerla.

UN NUEVO ROL PARA LAS ORGANIZACIONES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RURAL

En contraposición a aquella visión que sostiene que los poderes públicos serán cada vez más incapaces de desarrollar acciones tendientes a la resolución de problemáticas sociales de envergadura (Bauman, 1999), ya es hora de manifestar que otro pensamiento y otra acción tienen que ser posibles: la de que las soluciones deben ser generadas como emergente del encuentro entre los organismos de decisión y los productores involucrados inmediatos.

Las organizaciones como el INTA no tienen antecedentes de trabajo fuera de lo que es Investigación, Experimentación y Desarrollo Rural. En los '90, en un contexto de restricción del gasto público, cuando no de supresión de estructuras estatales enteras, su funcionamiento tuvo una gran dependencia de los fondos de origen privado que ingresaron por consultorías, servicios o convenios de vinculación, hacia temas no siempre estratégicamente relevantes aunque comercialmente atractivos. Se corrió el riesgo, y de hecho se incurrió en un proceso de sponsorizar las áreas con temáticas de trabajo naturalmente más dinámicas y regalar otras no "rentables".

En esta etapa postneoliberal, en el caso de la Argentina no existen otras organizaciones gubernamentales nacionales o provinciales con la distribución territorial, la continuidad institucional, la capacidad de relacionamiento con el medio rural y con las otras organizaciones gubernamentales regionales, y con el conocimiento de la problemática regional que sus cuadros tienen de los procesos productivos. Además de su accionar típico en el campo de la generación y transferencia de tecnología, sería acertado dotarlo de funcionalidad como instrumento de animación de espacios participativos regionales, donde confluyan los constituyentes del entorno institucional más proclives al consenso (que no son todas). La existencia y desempeño de otras estructuras públicas, con las

que nos ha costado converger, suma una complejidad innecesaria a la problemática.

En esos espacios tendría lugar el proceso de definición de la política de Desarrollo Regional, ámbito que permitiría diseñar acciones específicas para atender las problemáticas propias a las necesidades y potencialidades de cada estrato de productores, desde los aspectos tecnológicos hasta el sustrato de políticas activas que sirvan a su fomento. Al constituirse en la necesaria puela de transmisión entre la planificación abstracta y la realidad concreta, permitiría prevenir situaciones de crisis (Kummetz, 2002).

Es obvio que por más participativa que sea una instancia, no garantiza eficacia de funcionamiento, dado que también juegan las voluntades y capacidades individuales, y las conductas institucionales preexistentes, con todo su lastre constitutivo de la trama de relacionamientos históricos.

Además de ser una oportunidad inmejorable y definitiva para que la demanda de las comunidades "gobierne" su propio entorno institucional, también sería una instancia de validación de las cuestiones relacionadas directamente con la Investigación y el Desarrollo Rural, un aspecto no menor que ha costado mucho implementar orgánicamente en la historia de las organizaciones como el INTA. Los proyectos regionales que se están gestando a partir del 2012 son una oportunidad inédita en esta línea.

Hay tres aspectos claves respecto de la constitución de esos espacios participativos regionales que están relacionados con la oportunidad de su convocatoria, con su conformación, y con la animación de su funcionamiento. Para que una convocatoria sea exitosa en términos cuali y cuantitativos, debe responder a una necesidad de confluencia de intereses, lo cual solo se presenta en momentos críticos, es decir no siempre.

La presencia institucional en una determinada localidad puede ser un factor que favorezca o entorpezca la convocatoria, según los antecedentes de la organización convocante. De igual modo, su conformación debe intentar abarcar a todos los componentes que intervienen en el proceso o complejo productivo correspondiente: a organizaciones de productores (gremiales y comerciales), al comercio vinculado con la provisión de insumos, entidades bancarias, organizaciones educativas, trabajadores, organizaciones no gubernamentales cuyo ámbito de trabajo sea el rural, y a las estructuras políticas locales y provinciales.

La animación de estos procesos dependerá del contexto circunstancial observable: en un contexto de anomia, puede ser necesario un rol convocante y de coordinación para organizaciones como el INTA, al menos hasta que el proceso marche por sí mismo. Por el contrario, en un contexto no anómico, será lo más saludable constituirse en un actor más entre varios. Es decir, bajarse del caballo del protagonismo al que somos proclives.

CONCLUSIONES

La época de la Extensión Rural, con su enfoque eminentemente tecnológico en el trabajo con productores agrícolas, le dio paso a la del Desarrollo Rural, con un abordaje más integral del desenvolvimiento de las empresas agropecuarias, reconociendo la existencia de otros ámbitos igualmente decisivos en cuanto a la adopción de tecnología, aunque priorizando a ésta y a la gestión empresarial misma como recursos claves para su sostenibilidad.

No tiene ningún mérito reconocer que el desarrollo no puede ser provocado solamente con la aplicación mecánica de tecnologías y créditos (cuando los hay), sino a partir de la transformación del entorno institucional en el que las comunidades rurales se desenvuelven, e ineludiblemente como resultado de su propia intervención. Esto ya es un proceso cultural de transformación social más vasto que lo que la tecnología, la economía, o la política puedan provocar por sí mismas (Hoffman, 1997) y por separado, sin un “modelo” diseñado desde la política pública.

La problemática de lo que ayer fue la lucha contra el subdesarrollo, y hoy es contra la exclusión social, sigue siendo uno de los desafíos inte-

lectuales más relevantes de la historia. Tanto en estos como en otros desafíos históricos anteriores, las soluciones las pueden dar solamente los protagonistas (Herrera, 1974) dentro de un “modelo” que los incluya...y que no es cualquiera.

De acuerdo a Prigogine (Ferguson, 1989), las estructuras disipativas son sistemas abiertos en los que la energía fluye provocando fluctuaciones, al mismo tiempo que la conforman. Cuando esas fluctuaciones superan un nivel crítico, el sistema entero se escapa a un orden superior de mayor complejidad e inestabilidad. La cultura puede ser entendida como un sistema abierto cuya inestabilidad crea la potencialidad de un nuevo ordenamiento, siempre que haya en su interior perturbaciones que superen ese nivel crítico que la desencadenen. Estas fluctuaciones deben ser producidas por minorías creativas o perturbadoras que se anticipan a la historia para que el sistema tenga dirección.

Por otro lado, es oportuno señalar que no hay creación desprovista de su correspondiente inserción en un contexto dado, por lo cual el que una idea nueva tenga impacto y sintonice con su época, es un suceso histórico, y no una cuestión individual de tener razón (Maturana y Varela, 1994).

Si estos enfoques son ciertos, un nuevo rol institucional para organizaciones con la estructura y la trayectoria del INTA, no tanto como protagonista sino con una visibilidad decreciente, puede ser la identificación y convocatoria, o un primer acompañamiento de esa minoría perturbadora necesaria en el ámbito del sector rural productivo.

Como componente del Estado, el INTA tiene la oportunidad de actuar como promotor y catalizador de iniciativas para que la sociedad juegue un rol activo y central en la construcción de su propio porvenir.

Bibliografía

- ALEMANY, CARLOS (2002). “Los cambios de la Extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo”, en: *Actas de las 11° Jornadas Nacionales de Extensión Rural y 3° Jornadas de Extensión del MERCOSUR*, Buenos Aires.
- BAUMAN, Z. (1999). *La Globalización. Consecuencias humanas*. FCE, México, p. 93.
- CFI (2001). Informe Final del INTEC: www.mediafire.com/?otn7fyodzeuoc3
- KUMMETZ, J. P. (2002). “Quién le teme a la sociedad civil?”. En: *Desarrollo y Cooperación*, nº 1, enero-febrero, DSE (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung), Berlín.
- HOFFMANN, H. (2001). citado por Kramer, D. (2002). “La cultura en los vendavales de la globalización”. En: *Desarrollo y Cooperación*, nº 3, mayo-junio. DSE (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung), Berlín.
- HERRERA, A. (1974). *Ciencia y Política en América Latina*, Siglo XXI editores, 3ª edición, México, p. 88.
- FERGUSON, M. (1989). *La Conspiración de Acuario*; Editorial Troquel, Buenos Aires, p. 185.
- MATURANA, HUMBERTO y VARELA, FRANCISCO (1994). *De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, p. 58.