

GESTIONAR LO PÚBLICO Desde el INTA

Washington Uranga, Teresita Vargas,
Marina Guastavino, Fabiana García y Gabriela García



¿Qué es el Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios?

El Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios nació en un contexto institucional donde se ha priorizado el enfoque territorial, la visión de sistemas complejos, la mirada prospectiva para el accionar del INTA, la implementación de Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) y la reformulación de instrumentos programáticos y de la cartera de proyectos del INTA. Cuenta con la participación de 1100 profesionales distribuidos en todas las regiones del país, lo que implica una enorme potencialidad para la acción, con un amplio abanico de especialidades para apoyar conceptual y metodológicamente el accionar de los técnicos en los territorios.

La misión del Programa Nacional es contribuir a que los territorios avancen hacia un desarrollo sustentable, a través de la generación de conocimientos y el fortalecimiento de competencias, mediante una construcción colectiva y poniendo énfasis en los sujetos y los procesos sociales. Como objetivo general el Programa se propone comprender las transformaciones territoriales, los procesos de innovación y fortalecer las competencias para la gestión del desarrollo y la sustentabilidad del territorio. Sus objetivos específicos apuntan a: 1) Comprender la acción de los distintos sujetos sociales y fortalecer capacidades en los procesos de transformación territorial. 2) Conocer las tramas institucionales, los procesos de gestión territorial y las políticas públicas que favorecen o dificultan los procesos de desarrollo y la sustentabilidad del territorio. 3) Comprender los procesos económicos, sociales y políticos del acceso, uso y gestión de recursos naturales, bienes comunes y servicios ambientales, para fortalecer capacidades y facilitar los procesos de diseño e implementación de políticas públicas 4) Comprender los procesos de innovación tecnológico-organizacional y diseñar estrategias para la construcción colectiva de alternativas superadoras. 5) Comprender estructuras, estrategias y políticas públicas vinculadas a la comercialización y el agregado de valor, fortaleciendo capacidades y proponiendo alternativas. 6) Mejorar el abordaje de la complejidad del territorio y desarrollar la visión histórico-prospectiva de los territorios.

Esta publicación fue escrita originalmente en el 2012 producto del trabajo coordinado por Julio Catullo, Guillermo Torres, Susana Ferraris y Carina Mazola.

Posteriormente fue enriquecida y validada durante 2016, en el marco del Proyecto Específico Fortalecimiento de las Tramas Sociales y la Gobernanza Territorial - Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios, por el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión, Diego Ramilo, y por distintos integrantes del Proyecto Específico antes mencionado, mediante una serie de talleres virtuales de los que participaron: Noelia Avila (San Juan), Roberto Torrado Porto (Anguil, La Pampa), Juan José Magaldi (Comodoro Rivadavia, Chubut), Pamela Sarco (Colonia Benítez, Chaco), Daniel Allende (Cruz del Eje, Córdoba), José María Insaurrealde (Villa Ángela, Chaco), Marina Buschiazzo (Sáenz Peña, Chaco), Juan Jesús Hernández (San Juan), Simón Tornello (Calingasta, San Juan), Mariana Piola (San Pedro, Buenos Aires), Clara Moyano (San Juan), Vilma Cruceño (Buenos Aires), Carolina Piscione (Mar del Plata, Buenos Aires), Paula Marcozzi (San Pedro, Buenos Aires), Sandra Vázquez (Salta), Miguel Barreda (Cruz del Eje, Córdoba), Fabiana García (Benito Juárez, Buenos Aires), Laura Alcoba (Jujuy), María Laura Agüero (Salta), Gabriela García (CABA), Verónica Carrapizo (CABA), Marina Guastavino (CABA), Adrián Gargicevich (Rosario, Santa Fe), Julio Catullo (Córdoba), Francisco Rodríguez (Posadas, Misiones) y Eduardo Cittadini (Trelew, Chubut). Además, se realizaron entrevistas a Mónica Chávez (Salta), Graciela Corbino (San Pedro, Buenos Aires), Damián Alcoba (Jujuy) y María Virginia Pedraza (Concepción del Uruguay, Entre Ríos). Los participantes de este proceso realizaron aportes a partir de su formación, experiencias y aprendizajes del trabajo en el territorio.

Una mención especial para Mariana Piola, Eric Gassman y Alan Espina quienes nos asistieron con la tecnología durante los talleres virtuales, como así también, a todos aquellos entrevistados que dedicaron gran parte de su tiempo al enriquecimiento de este libro.

GESTIONAR LO PÚBLICO

Desde el INTA

Washington Uranga, Teresita Vargas,
Marina Guastavino, Fabiana García y Gabriela García

Gestionar lo público desde el INTA / Washington Uranga ... [et al.]. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones INTA, 2017.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-521-837-6

1. Gestión. 2. Políticas Públicas. 3. Comunicación. I. Uranga, Washington
CDD 320.6

INTA Ediciones
PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA SUSTENTABILIDAD DE LOS TERRITORIOS
Impreso en la Ciudad de Buenos Aires en Septiembre de 2017

Edición: Florencia Lance
Diseño: Federico Miri
Corrección: Laura Lima

© INTA

Todos los derechos reservados

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en Argentina

Se permite la reproducción total o parcial. Agradecemos citar la fuente.



Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons
Attribution-ShareAlike 2.5 Argentina



Índice

07	Prólogo
09	Introducción
15	Aportes para la reflexión de la gestión del INTA desde una mirada histórica
21	La gestión desde la complejidad
41	Estado, democracia y políticas públicas
69	La gestión como proceso integral
83	A modo de cierre... y nueva apertura
85	Glosario
87	Referencias bibliográficas

Siglas institucionales

AER: Agencias de Extensión Rural

CLA: Consejo Local Asesor

EEA: Estación Experimental Agropecuaria

IPAF: Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar

PE: Proyecto Específico

PI: Proyecto Integrado

PRET: Proyecto Regional con Enfoque Territorial

ProFeder: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

SA: Sistema Agroalimentario

Recursos utilizados



ACTIVIDAD



AMPLIAR



LEER CON
ATENCIÓN



WEB

Nota del editor: Por motivos gramaticales y para hacer más ágil la lectura cada vez que en este texto se utilizan términos generales como “agente”, “productor”, “investigador”, “extensionista”, entre otros, se estará haciendo referencia a los y las agentes, a productores y productoras, a investigadores e investigadoras, a las y los extensionistas, todas y todos, sin que esto vaya en detrimento de la diversidad de género.

El término “agente” es utilizado para denominar a los trabajadores de INTA, en tanto agentes estatales, sean investigadores, extensiones, técnicos o administrativos.

La palabra “beneficiario” aparece en algunos testimonios. A pesar de que este trabajo pretende poner en cuestión esta denominación, se mantuvo para respetar la idea expresada.

Héctor Espina,
Director Nacional,
INTA

P

rólogo

En el INTA valorizamos el enfoque territorial porque facilita el trabajo con las demandas de los actores de los territorios. Pero el INTA también gestiona utilizando el análisis prospectivo, de manera de poder anticiparnos y tomar decisiones que nos ubiquen en la frontera del conocimiento. Estas dos maneras conviven institucionalmente para la definición y gestión tanto de la investigación como de la extensión. A su vez, como definición política que surge del Plan Estratégico Institucional, tenemos una demanda múltiple y en esa demanda se incluyen tanto productores con necesidades básicas insatisfechas como productores medianos y grandes así como contratistas, decisores políticos municipales y provinciales, instituciones educativas y demás actores presentes en los diversos territorios que componen el país. En función de esta realidad tan diversa con la que tiene que articular la institución en su gestión cotidiana es que surgen las distintas estrategias que implementa el INTA para lograr sus objetivos como organismo público nacional. Es así que en el centro del accionar institucional se encuentra la articulación, dado que solos no podemos gestionar las demandas territoriales que nos permitirán cumplir con los desafíos que nos propusimos como institución y que la sociedad espera de nosotros.

En este escenario, las Agencias de Extensión Rural como los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial cumplen un rol fundamental tanto en detectar las demandas de los distintos actores como en la implementación de estrategias tendientes a vincularlos con los investigadores en esas temáticas. Por lo tanto, es de destacar que una de las fortalezas del INTA está basada en su territorialidad, con presencia en más de cuatrocientas oficinas a lo largo y a lo ancho de todo el país. En estos últimos años hemos transitado una transformación que nos ha convertido en agentes de cambio por lo que el desafío institucional es que estas unidades funcionen como una red, no solo a nivel de INTA, sino también con la participación de los demás organismos públicos para lograr una eficiente gestión articulada de las políticas públicas.

Introducción

El INTA es un actor institucional fundamental para la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios. El INTA es parte del aparato del Estado y, como tal, gestiona lo público y es responsable de garantizar el acceso a los bienes públicos. A partir de esta perspectiva, la gestión del territorio –asunto clave de esta publicación– se convierte en un escenario de relaciones complejas y diversas, tanto en la toma de decisión como en la evaluación de prioridades y la distribución de recursos.

En la búsqueda de problematizar y de generar aprendizajes institucionales sobre estos temas, en 2012, a partir de una demanda de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión, se desarrolló una consultoría enmarcada en el Préstamo BID 2412/OC-AR Programa de Fortalecimiento del Sistema de Innovación Agropecuario, realizada por Washington Uranga y Teresita Vargas con el objetivo de analizar la gestión de la extensión en el INTA. En ese marco, entre otras actividades, se llevó adelante un “análisis situacional” de la gestión de la extensión en el INTA. Este trabajo tuvo como resultado final la elaboración de tres documentos que apuntaban a brindar herramientas y fortalecer el trabajo de los equipos al interior de las agencias. Posteriormente, en 2016, la Dirección Nacional del INTA inició un proceso de análisis de la gestión de los PRET a fin de fortalecer y mejorar esta herramienta. Este trabajo se realizó en cuatro talleres con los distintos integrantes vinculados a la gestión de los PRET (Directores Regionales, de Centros de Investigación, de Estaciones Experimentales Agropecuarias, Jefes de Agencias de Extensión Rural, Coordinadores de Programas y Proyectos).

Por ello, esta publicación fue escrita originalmente en el 2012 y enriquecida y validada durante 2016, en el marco del Proyecto Específico Fortalecimiento de las Tramas Sociales y la Gobernanza Territorial - Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios, por el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión, Diego Ramilo, y por distintos integrantes del Proyecto Específico antes mencionado, mediante una serie de talleres virtuales en los que los participantes realizaron aportes a partir de su formación, experiencias y aprendizajes del trabajo en el territorio.

Hablar de la gestión de lo público en (y desde) el INTA requiere asumir los debates que trascienden lo institucional y remiten al conjunto de la sociedad. Esta publicación es una invitación a pensar juntos sobre las relaciones sociales, los nuevos protagonismos y, sobre todo, el rol del Estado en el desarrollo de los territorios a partir de aprendizajes institucionales que muchas veces se formulan más como preguntas que como certezas.



El PRET como herramienta del desarrollo

Eduardo Cittadini y Sandra Elizabeth del Valle Ledesma

Los territorios son espacios dinámicos, complejos, en construcción, con componentes biofísicos y sociales en conflicto. Su complejidad requiere un abordaje participativo, interinstitucional e interdisciplinario. En ese marco, la innovación en los territorios (tecnológica, organizacional e institucional) es vista como un proceso socio-técnico de cambio continuo en las formas de producción, comercialización u organización, que implica tanto conocimiento científico tecnológico como empírico, y que involucra las tradiciones, la cultura, la historia y las tramas sociales e institucionales en un determinado territorio, en el cual se transforman y generan productos, procesos y métodos, que a su vez retroalimentan el proceso. Para propender hacia la innovación, el INTA implementó los PRET. Para hacer operativa la implementación de los PRET, éstos fueron delimitados como áreas geográficas, sabiendo que dichos espacios no coincidían plenamente con los diversos territorios, pero en un compromiso entre la conceptualización y

las posibilidades prácticas de implementación. El objetivo general de los PRET es “promover procesos de innovación en el territorio para contribuir al desarrollo de los actores y sistemas productivos presentes en la región”. Por lo tanto, la hipótesis de trabajo que lleva implícita es que el fomento de procesos de innovación que contribuyan al desarrollo local sustentable, requiere de una estrategia de gestión que aborde la problemática a partir de la acción conjunta, con los actores territoriales públicos y privados, de los cuatro componentes estratégicos del INTA: Investigación y Desarrollo Tecnológico; Transferencia y Extensión; Relaciones Institucionales; y Vinculación Tecnológica. Para ello es necesario aprovechar todos los recursos de la región, tanto los culturales, sociales y económicos, como los agro-ecológicos, y todas las oportunidades económicas productivas, socios institucionales y ambientales que brinda el territorio. Por ello, los distintos actores sociales forman parte activa del PRET y para ello se fortalecen sus capacidades y

competencias, se establecen acuerdos organizativos, supervisiones, evaluaciones y responsabilidades, de modo que el proyecto avance hacia una mayor comprensión de los sistemas de innovación, que abarque políticas, capacidades institucionales, procesos organizativos y relaciones sociales. Además, para que la investigación aporte definitivamente al desarrollo territorial, las actividades de investigación surgen de la demanda del territorio y por ende se ejecutan y se validan en el mismo. La metodología de los proyectos se fundamenta en la conformación de un sistema integrado de investigación y extensión en el territorio y el desarrollo de acciones conjuntas conformadas por los proyectos institucionales y de otras instituciones. Con el accionar conjunto de la investigación y la extensión apuntando a resolver la problemática del territorio, la capacitación de los recursos humanos, el mejoramiento de la gestión empresarial, el manejo de la información de mercados, y la organización para la comercialización, los proyectos tienden

a la transformación de regiones complejas y problematizadas. El proceso comenzó con las necesidades y demandas de los sectores productivos y la comunidad, y en ese contexto las demandas son respondidas por la investigación desarrollada en el territorio y la extensión conjuntamente con quince Programas Nacionales, tres Redes institucionales, ProFeder y otros programas y proyectos institucionales y extra-institucionales. Por su complejidad, el modelo de gestión de los PRET está basado en un proceso de planificación, seguimiento y evaluación que es sistemático y permanente por parte de todos los participantes del Proyecto a través de los equipos de gestión locales.

El INTA, como actor clave para la innovación del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial, tiene una identidad y una historia que le son propias. El INTA es parte del Estado. En este sentido, resulta fundamental comprenderlo desde los aspectos que lo constituyen (Cittadini y Ledesma, 2015).

El objetivo de esta publicación

Pensar la gestión del territorio en el INTA, en el marco de procesos de innovación, es una convocatoria para reflexionar sobre lo público, las políticas públicas y el espacio público como escenarios donde se concreta la acción. Lo público es el ámbito donde el INTA desarrolla su trabajo en función del bien común que el Estado debe garantizar y al que el Instituto aporta.

Pensar la gestión del territorio en el INTA, en el marco de procesos de innovación, es una convocatoria para reflexionar sobre lo público, las políticas públicas y el espacio público como escenarios donde se concreta la acción. Lo público es el ámbito donde el INTA desarrolla su trabajo en función del bien común que el Estado debe garantizar y al que el Instituto aporta.

Vistos así, lo económico-productivo y el desarrollo territorial constituyen la puerta de acceso del INTA a la complejidad de problemáticas que abarcan otros muchos aspectos esenciales para el desarrollo de la comunidad. La innovación, entendida como la acción que organiza los procesos de transformación en y desde el territorio, es una forma de atender la gestión de las políticas públicas.

El desafío central consiste en **pensar de manera integral al agente del INTA como sujeto protagonista de la gestión**, una persona que es también madre/padre de familia, amigo/a, hermano/a, participante de un movimiento político. Situarnos desde ese lugar demanda tener en cuenta siempre al agente del INTA como un sujeto complejo, con necesidades múltiples y expectativas de vida diversas.

Este texto intenta problematizar algunas de estas cuestiones y es, ante todo, una invitación para reflexionar colectivamente en los equipos técnicos del INTA, en particular de los PRETs. De lo que se trata es de hacer aportes a los gestores institucionales para potenciar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones del INTA de modo de contribuir a la superación de las problemáticas de los sistemas agroalimentario, agroindustrial y agropecuario con enfoque territorial, equidad y sostenibilidad.

Adicionalmente es también una propuesta que puede ser utilizada por quienes estén interesados en temas de gestión de políticas públicas y organizaciones sociales.

De esta manera los propósitos de este documento se traducen en:

- Problematizar el rol del Estado, el sentido de lo público, las políticas públicas y el aporte de los agentes del Estado en democracia.
- Pensar al INTA como un organismo del Estado en democracia, protagonista de las políticas públicas.

- Generar reflexiones sobre la gestión como proceso y en su integralidad, en relación con el trabajo del INTA y de sus agentes en el territorio.
- Visualizar la gestión del territorio como una acción colectiva en el contexto integral de la labor del INTA.
- Ofrecer sugerencias metodológicas para la gestión del INTA en el territorio.

Políticas públicas, gestión, Estado y comunicación son conceptos que, a modo de pilares, sirven a la construcción de esta propuesta.

El recorrido elegido ha sido presentar primero algunos elementos que marcan grandes hitos en la historia del INTA, especialmente en sus modos de gestión. A continuación, recuperar el análisis situacional presentado a modo de tensiones en la gestión para luego discutir conceptos tales como Estado, democracia, lo público y las políticas públicas, seguido de la idea de gestión abordada desde diferentes perspectivas.

En el texto, el lector encontrará citas y aportes bibliográficos con referencias sobre sus autores, propuestas para la reflexión personal y grupal, actividades y enlaces web que pueden servir para ampliar o profundizar conceptos o experiencias. A lo anterior se agregan algunos testimonios de agentes del INTA recogidos por los autores durante la etapa de investigación que precedió a la producción editorial. Los testimonios que se presentan han sido recuperados de entrevistas realizadas con equipos técnicos y otros actores vinculados con el INTA, de diversas unidades del país.

En síntesis: esta es una invitación para servirse de conocimientos sobre gestión y políticas públicas en democracia; pero, sobre todo, una propuesta para desatar procesos creativos.

Para comenzar a situarnos en el tema proponemos una primera actividad de reflexión:



GESTIÓN

POLÍTICAS PÚBLICAS

COMUNICACIÓN



Poder
 Estado
 Participación
 Estrategias
 Toma de decisiones
 Políticas públicas
 Territorio
 Ciudadanía
 Bien público

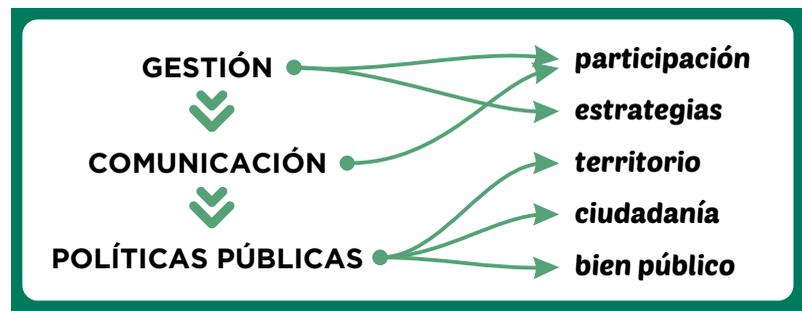
Propuesta para trabajar en equipo:

Objetivo del trabajo grupal:

a Se reúne el equipo de trabajo y cada uno, en forma individual, utilizando las palabras: **gestión, políticas públicas y comunicación**, genera un cuadro de relaciones, a modo de mapa conceptual, para vincular cada una de ellas con los siguientes conceptos (cada persona puede agregar otras palabras que enuncian ideas o conceptos útiles y necesarios para completar el mapa):

- Poder
- Estado
- Participación
- Estrategias
- Toma de decisiones
- Políticas públicas
- Territorio
- Ciudadanía
- Bien público

Ejemplo:



b Los resultados de cada participante se sintetizan en una hoja y se exponen en un lugar común para que puedan ser visualizados por todos.

c Se promueve un debate en el equipo buscando similitudes y diferencias y argumentando en cada caso acerca de los motivos para vincular unas nociones con otras.

d De ser posible, antes de finalizar, se genera colectivamente y de manera consensuada un nuevo mapa conceptual que exprese la síntesis de lo debatido.

e Conservar los resultados de este trabajo para retomarlo con ejercicios posteriores.



Aportes para la reflexión de la gestión del INTA desde una mirada histórica¹

Para reflexionar acerca del rol de las instituciones en las sociedades en las que se desarrollan es preciso antes debatir sobre los cambios contextuales y los desafíos que estos suponen. Desde esta perspectiva, resulta necesario tener una mirada histórica de los contextos en el que el INTA se desarrolló y las respuestas que la institución fue generando en cada momento.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria fue creado por el Decreto-Ley 21.680, del 4 de diciembre de 1956. Este decreto-ley establece que el INTA deberá “impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”.

En 1960 y en 1963 se hicieron dos reformas legales (Ley 15.429/60 y Decreto-Ley 1.120/63) y de acuerdo con estas leyes la misión fundamental del INTA es desarrollar al máximo la investigación, la experimentación y la extensión agropecuaria, mediante institutos (Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias), estaciones experimentales y agencias de extensión; y promover en función de tales servicios el aumento de la productividad y rentabilidad de la empresa agropecuaria y el mejoramiento del nivel de vida de la familia, contribuyendo así al desarrollo de la comunidad rural (Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1968).

Carlos Alemany (2003) presenta una hipótesis y ordena la información sobre el INTA y sus etapas históricas y su relación con los paradigmas del desarrollo.

Alemany identifica un primer proyecto institucional: “el paradigma educativo” (1956-1976). Según el autor, por un parte en este momento histórico el papel del sector agropecuario fue constituirse en generador de recursos externos para que la industria pudiera desarrollarse. Por otra parte, la visión dual tradicional-moderno consideraba al “tradicionalismo rural” como obstaculizador de los avances en los niveles de vida y la limitada producción rural. Desde estas dos miradas el papel del INTA fue “organi-

¹Este texto recoge una síntesis generada a partir de diferentes documentos institucionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y de Alemany, 2003.

zar una verdadera cruzada educativa, capaz de demostrar los beneficios de la modernidad y ayudar a salir del estancamiento y los bajos niveles de vida del sector rural” (Alemany, 2003: 143). El INTA se crea para “llevar el Ministerio al campo” consolidando un despliegue territorial a través de las Agencias de Extensión Rural (AER). Los equipos extensionistas que se conformaron para impulsar el proyecto educativo estaban constituidos por “un Jefe de Agencia, con formación en ingeniería agronómica, veterinario o técnico agrícola, una asesora de ‘Hogar Rural’, con formación en economía doméstica y un asesor de Clubes ‘4A’, técnico agrícola especializado en el trabajo con las juventudes rurales” (Alemany, 2003: 144).

A mediados de los años 70, y a partir de la instauración del Estado autoritario en Argentina, se generaron cambios económicos, políticos y sociales en un contexto de internacionalización de las condiciones de producción. Estas condiciones profundizaron la homogeneización de las técnicas productivas. Las desigualdades en las posibilidades de desarrollo provocaron la concentración en la agricultura pampeana de exportación y agudizaron la crisis socioeconómica de las economías regionales y el agravamiento de los productores familiares y minifundistas. Este nuevo desarrollo, que se impulsa en Argentina a mediados de los años 70, produjo en el INTA la reformulación de su enfoque pedagógico y humanista, pasando a tener una orientación que enfatizaba su rol como impulsor de la transferencia tecnológica para aumentar la productividad de los productores agropecuarios. “La construcción del nuevo proyecto de asistencia tecnológica centrada en la transferencia se asentó en el sector productivista de la organización que había convivido, con fuertes tensiones, con el sector más vinculado a la acción social. El nuevo proyecto institucional de extensión tuvo como acción paradigmática la transferencia de los paquetes tecnológicos generados por la investigación agropecuaria” (Alemany, 2003: 148).

Por una parte, estos cambios contextuales redefinieron el público beneficiario. La acción de extensión dejó de tener como objeto de trabajo a la familia rural y se concentró en los productores agropecuarios, sin hacer una diferenciación explícita por tamaño. Por otra parte, la investigación se organizó sobre la base de productos. Este modelo segmentó la investigación de la extensión y ambas se organizaron como áreas independientes bajo el mismo paraguas institucional. La extensión tuvo cambios significativos: se modificaron sus objetivos estratégicos, cambió la audiencia privilegiada y se orientó hacia las acciones de transferencia.

A partir de los años 80 el INTA inició un proceso de reformulación conocido como INTA II en el nuevo contexto político social emergente producto de la democratización en la Argentina. La estrategia diseñada se basó en tres ejes fundamentales: descentralización, participación e integración. Con la descentralización se otorgaron responsabilidades a la organización regional creando Consejos de Centros Regionales. Con estos ámbitos regionales se propició la participación de los actores vinculados al desarrollo y se intentó trabajar sobre la heterogeneidad.

De todas maneras para fortalecer el proceso descentralizador de la extensión rural, se requería de un encuadre nacional como soporte y apoyo necesario para facilitar el cambio, para orientar el rumbo que debía seguirse, sobre todo con el nuevo rol del Estado, su articulación con la actividad privada y la sociedad civil.

Los indicadores sociales en los proyectos de desarrollo con enfoque territorial

María Sol Di Filippo y Daniela Mathey

A nivel mundial, la bibliografía señala que a partir de la década de los 80 y, principalmente, durante los 90 se registra un cambio en el enfoque de desarrollo rural: el paso de una visión sectorial, centrada en los aspectos técnico-productivo y económico a un enfoque sistémico e integral de lo rural basado en el concepto de territorio. Así, de un discurso técnico-agrarista centrado en las cadenas productivas, la productividad agropecuaria y los mercados, se da paso a un discurso que revaloriza la cultura e identidad rural, el medio ambiente, las diversas actividades productivas y la infraestructura o servicios para mejorar la calidad de vida de la población (Sily, 2005). Asimismo, con este propósito aparecen como aspectos centrales la competitividad del territorio, la innovación tecnológica y la generación de conocimientos. Durante los 90 se consolidó el denominado modelo de Ajuste Estructural que en Argentina implicó apertura y desregulación de la economía, privatización de empresas estatales, determinación de un tipo de cambio fijo y convertible y la reducción del aparato estatal y redefinición de sus funciones. En este contexto, se implementaron estrategias de intervención focalizadas destinadas a compensar los impactos de las políticas de ajuste. La crisis de este modelo económico a comienzos del segundo milenio, posibilitó la propuesta de paradigmas alternativos de desarrollo con potencialidad de operar cambios de mayor profundidad. Desde el nuevo paradigma

denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR) se entiende al territorio no como un espacio físico o geográfico sino como una "construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados" (Schejtman y Berdegué, 2004: 5). De esta manera, el supuesto central es que "la espesura y la densidad de las relaciones sociales (...) favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo" (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006: 72). En este contexto, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, como una de las principales instituciones abocadas al desarrollo rural en Argentina, ha adoptado este enfoque en sus estrategias de intervención. Así, en relación a las actividades de Transferencia y Extensión se establece que: "El nuevo planteo de desarrollo rural con enfoque territorial incluye el concepto ampliado de lo rural y los vínculos urbano 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" (Di Filippo y Mathey, 2008: 45 y 46) .

Desde hace más de una década el INTA viene poniendo en cuestión el modelo lineal de innovación. Esto es, que los procesos de innovación no son el resultado de la investigación que luego es tomada por los extensionistas para “transferirla” a los productores que, pasivamente, adoptan o no las tecnologías desarrolladas por los tecnólogos.

Desde hace más de una década el INTA viene poniendo en cuestión el modelo lineal de innovación. Esto es, que los procesos de innovación no son el resultado de la investigación que luego es tomada por los extensionistas para “transferirla” a los productores que, pasivamente, adoptan o no las tecnologías desarrolladas por los tecnólogos.

Si bien coexiste en la institución este modelo de pensamiento sobre el proceso de innovación, a mediados de la década de 2000, en el marco del Programa Territorios aparece la idea de la innovación asociada al desarrollo del territorio. Por innovación se entiende “el resultado de un proceso colectivo donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción” (INTA, 2009: 12).

En dicho marco, el INTA se propone realizar y promover “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 (...) En el contexto de la sociedad del conocimiento y el desarrollo de los territorios, la innovación transpone las instituciones creando espacios que articulan globalmente las sociedades y los mercados” (INTA, 2004: 30-35).

Estos ámbitos promueven la integración de capacidades y competencias científico-tecnológicas a través de redes y alianzas estratégicas mediante un amplio esfuerzo de organización y coordinación interinstitucional. “Este esfuerzo cooperativo requiere que los diferentes componentes del ciclo de la innovación actúen concertadamente para asegurar impactos en los desafíos emergentes del SA a nivel de las cadenas de valor, los sistemas productivos y los territorios (...). 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” (INTA, 2004: 35).

El debate en torno a cómo se entiende la innovación en el INTA continuó con el Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios, iniciado en 2014. Allí se profundiza la noción interactiva de innovación y apunta a comprender la relación entre el cambio tecnológico y la sociedad como una co-construcción y no como esferas separadas.

Así, la innovación es entendida como un proceso socio-técnico² de cambio continuo en las formas de organización y producción, que implica tanto conocimiento científico como empírico, y que involucra las tradiciones, la cultura, la historia y las tramas sociales e institucionales en un determinado territorio (Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios, 2014). Cada una de las etapas del INTA descriptas corresponde a momentos históricos determinados y

² El cambio tecnológico como fenómeno socialmente construido. Esto implica el carácter social de las tecnologías y el carácter tecnológico de las sociedades: lo socio-técnico (Thomas, 1999).

Lo fuerte en ese sentido es que con los PRET³ se instaló con más fuerza la idea de que no debería haber barreras entre investigación y extensión, que antes sí estaba. Esto permite descubrir como investigador un mundo que está y que no terminaba de conocer y dimensionar. ¿Qué más se ve? Que aparecen otros actores más allá de lo tecnológico. Por ejemplo: en el municipio no hay bromatología y entonces ¿dónde fue a parar lo que estuve haciendo como investigador? Se trata de darte cuenta que estás inserto en una sociedad y que es importante el desarrollo del conocimiento con las metodologías muy valiosas, pero que también, además de mostrar eso, se necesita un anclaje en la vida cotidiana, que es importante conocer y jugarse por eso.

guardan relación con los contextos en los que se desarrollaron. Sin embargo, en el nivel institucional subsisten prácticas que aún hoy conviven superpuestas y responden a diferentes concepciones respecto de la función del INTA en el territorio y como agente del Estado en las políticas públicas. Algunos testimonios han descripto esta realidad institucional aludiendo a la imagen de las “capas geológicas” que se acumulan en la práctica y en la organización institucional.

Los diferentes paradigmas o modelos de desarrollo que implementó INTA sobreviven y se encarnan en los actores institucionales. La forma de actuar frente al desarrollo depende de la concepción que el agente/actor tenga sobre el “modo que debe prevalecer para impulsar innovaciones”. A manera de una escalera, con escalones procedimentales sucesivos que hacen avanzar en altura a la organización, pero que requieren inevitablemente de los escalones inferiores para sostenerse, los agentes/actores institucionales nos “paramos” según nuestra historia (o estilos de formación), en aquel escalón que mejor nos resignifica. Para cada escalón procedimental asociado con cada paradigma, existen también diferentes “sujetos ideales destinatarios” de la tarea, y un conjunto de metodologías apropiadas al momento en que fue constituido dicho paradigma.

Los contextos que se exponen y la reformulación de la acción del INTA nos colocan nuevamente en el momento de repensar la gestión territorial del INTA haciendo una revisión de los principales cambios actuales y de los desafíos que deben asumir los equipos y el propio marco institucional.

Integración investigación y extensión

En un documento elaborado por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que data de 1968 se expone de manera sucinta la integración de experimentación y extensión, remarcando que: “Es esta la característica estructural más original del INTA y por ser casi única en el mundo en su género (excepción de los Estados Unidos de Norteamérica), merece la atención internacional sobre los resultados”.

La integración de estas dos funciones básicas del desarrollo agropecuario tiende a lograr las siguientes ventajas:

- Vincular en forma continua y permanente a los investigadores con la realidad de los problemas técnico-económico-sociales del campo.

³⁴En los últimos años, el INTA ha adaptado sus instrumentos programáticos en pos de una estrategia institucional que permita un mejor abordaje de la complejidad territorial. En 2014, 120 Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) distribuidos en todas las provincias del país iniciaron formalmente sus actividades” (Cittadini y Ledesma, 2015).

- Facilitar y acelerar la proyección de los resultados de la investigación de las estaciones experimentales al medio rural.
- Crear en los investigadores conciencia de que el objetivo final de su trabajo es más servir a las necesidades del productor y de la economía nacional, que la investigación como tal.
- Crear una corriente y un clima de comprensión y respeto mutuo entre investigadores y extensionistas que estimule la interacción constante entre ambos para el beneficio común.
- Facilitar la colaboración y apoyo de los investigadores en el desarrollo de los planes de extensión, complementando el papel de los especialistas de extensión en materias de técnicas.
- Crear confianza en el extensionista al asegurarle el respaldo técnico de la estación experimental.
- Intensificar el vínculo de los productores con las estaciones experimentales a través de las agencias de extensión.
- Facilitar la capacitación al día de los extensionistas.

Los diferentes paradigmas o modelos de desarrollo que implementó INTA sobreviven y se encarnan en los actores institucionales. La forma de actuar frente al desarrollo depende de la concepción que el agente/actor tenga sobre el “modo que debe prevalecer para impulsar innovaciones”. A manera de una escalera, con escalones procedimentales sucesivos que hacen avanzar en altura a la organización, pero que requieren inevitablemente de los escalones inferiores para sostenerse, los agentes/actores institucionales nos “paramos” según nuestra historia (o estilos de formación), en aquel escalón que mejor nos ressignifica. Para cada escalón procedimental asociado con cada paradigma, existen también diferentes “sujetos ideales destinatarios” de la tarea, y un conjunto de metodologías apropiadas al momento en que fue constituido dicho paradigma.

a gestión desde la complejidad

Antes de iniciar la reflexión es importante abordar y debatir acerca de la idea de "complejidad". Trabajar en el terreno de la "complejidad" puede (y debe) dejar espacios sin respuestas para no caer en la "simplificación". Edgar Morin (1997: 21) sostiene que "el conocimiento científico fue concebido durante mucho tiempo, y aún lo es a menudo, como teniendo por misión la de disipar la aparente complejidad de los fenómenos, a fin de revelar el orden simple al que obedecen. Pero si los modos simplificados del conocimiento mutilan, más de lo que expresan, aquellas realidades o fenómenos de los que intentan dar cuenta, si se hace evidente que producen más ceguera que elucidación, surge entonces un problema: ¿cómo encarar la complejidad de un modo no simplificador?".



Todo proceso de gestión está cruzado por tensiones entendidas como manifestación del tránsito y el entrecruzamiento entre lo consolidado y la búsqueda de la innovación. A ellos se suman los conflictos propios de cada espacio institucional atravesados también por las situaciones contextuales. En este sentido, los trabajos mencionados anteriormente reflejan la complejidad que tiene la gestión en los territorios.

Los emergentes de ambos trabajos dejan evidencia de que la tensión expresa la búsqueda entre lo consolidado y la innovación, situación que genera inestabilidad relativa como resultado de la exploración permanente de los actores sociales en pos de nuevas síntesis superadoras.

La gestión, como capacidad y como práctica, como puente entre lo consolidado y la innovación, y como forma de abordaje complejo, es una competencia que se construye en un contexto permanente de tensión. Se agrega, en consecuencia, que las tensiones identificadas más adelante en este mismo documento están relacionadas entre sí, son interdependientes, se desarrollan o se desarrollaron temporalmente en forma conjunta. Todo ello debe ser tenido en cuenta en el momento de abordar el cambio, en el enfoque y en la necesidad de innovar, en la forma de concebir la intervención en el territorio. Pero, al mismo tiempo, habrá que considerar que las tensiones y los conflictos mutarán de acuerdo a las circunstancias y a los contextos de los territorios, pero siempre estarán presentes en el espacio de acción.

Todo lo dicho anteriormente apunta a dejar de lado una visión reduccionista y simplista de la gestión, pese a lo cual algunos de los participantes del proceso señalan que tal mirada existe y que dificulta los procesos de transformación.

Nosotros tenemos una misión que cumplir sobre el sistema agroalimentario, agroindustrial y agropecuario; para ello tenemos capacidades, valores, definimos estrategias y tácticas, y empleamos marcos conceptuales. De allí a pretender gestionar la complejidad de los territorios (que no son los PRET) me parece que hay una distancia enorme. No tengo dudas que si comprendemos lo mejor posible las relaciones, tramas y dinámicas regionales, territoriales, micro regionales, locales, etcétera, podremos lograr impactos. Desde el inicio, hace sesenta años, venimos integrando nuestros componentes estratégicos, con diferentes modalidades, formalidades, tácticas, y con algunos éxitos y errores. La puesta en escena de la última cartera de proyectos regionales es un paso más en esa rica historia que hemos construido, y que con anterioridad se habían expresado en diversos lugares (con otros nombres, personajes y resultados). Lo que quiero decir es que no es una innovación para todo el INTA. Ahora bien, si el objetivo es la gestión de los territorios, me parece que deberíamos analizar desde dónde lo hacemos. A mi juicio de lo que se trata es de mejorar la integración de nuestras capacidades, en primer lugar, y luego articular con los otros todo lo que se necesita para contribuir al desarrollo de los territorios. La mayor complejidad, a mi juicio, es la de comprender las lógicas, aspiraciones y expectativas de los integrantes de los procesos (llamado PRET, PI, PE). Algunos creen que porque se baja línea, todos los patitos se alinean inmediatamente. Es importante reconocer los errores cometidos para poder colaborar en la mejora continua. Preguntas tan simples como qué es un PRET (puede ser muchas cosas, pero está claro que no es un proyecto) para los actores inteanos tiene varias acepciones. ¡Imagínense para los que actores externos a nuestra institución!

Se propone pensar la gestión del INTA desde esta perspectiva de tensiones en el escenario de actuación y para hacerlo es imprescindible, en primer término, reconocer la realidad de los actores de la gestión en el territorio. Es decir, actores, seres humanos integrales, que encarnan aquellas tensiones en su práctica cotidiana.

Para hacerlo proponemos partir de la mirada, de las percepciones y de las evaluaciones, que desde su tarea tienen los integrantes de los equipos de gestión del INTA sobre su propia labor y acerca de los actores configurados en el territorio. A continuación se presentan los principales emergentes de la gestión en el territorio en clave de tensiones. De los procesos de diagnóstico realizados, tanto en 2012 como en 2016, emerge una mirada reduccionista de la gestión. Para algunos de los agentes del INTA la gestión es:

- dar respuesta satisfactoria a las demandas puntuales de los productores y de las organizaciones locales;
- ejecutar de manera técnicamente adecuada los proyectos;
- brindar asistencia técnica;
- administrar adecuadamente los recursos que el INTA pone a disposición.

En este sentido, para algunos equipos la noción de gestión queda limitada a la eficaz ejecución de los proyectos añadida a la coordinación formal entre estos.

La formación profesional predominante es otra de las causas de tensiones al momento de operar lógicas de apoyo al desarrollo territorial. Los profesionales de la agronomía (con amplia mayoría en la organización) tendemos a centrar principalmente la atención procedimental en las tecnologías de insumo/producto. Con dificultades metodológicas, y con menor frecuencia, prestamos nuestra atención sobre los procesos. El esquema de pensamiento mecanicista, preferido y aplicado históricamente en el estudio de las ciencias biológicas, hace también evidente sus principios en los métodos de apoyo al desarrollo de los territorios. Los profesionales formados bajo este paradigma, al momento de enfrentarnos con situaciones reales e integrales, debemos generar procesos de integración de conocimientos y de apertura a visiones alternativas, que muchas veces no pusimos en práctica en nuestra formación de base. En paralelo, la propia organización INTA, va reforzando esta lógica desde las estrategias elegidas para programar y planificar.

Sumado a lo anterior, no se habilitan instancias de reflexión que permitan visualizar y poner en palabras la implicancia de la dimensión del poder presente en la toma de decisiones y en todos los momentos de la gestión.

Otro aspecto de la dimensión del poder se encuentra en la tensión entre objetivos personales de los integrantes de los equipos técnicos y los objetivos institucionales, que se refleja en intentos para mantener aquellos espacios que se consideran propios o que garantizan determinados estatus.

La introducción de los PRET como política institucional que busca abordar el territorio de manera integral pone en relación diversos actores, con la posibilidad de atender a distintas situaciones en el territorio. Sin embargo este propósito tropieza, en no pocos casos, con una estructura institucional y una cultura institucional del INTA que carecen de la flexibilidad y la adaptabilidad suficientes.

Vale la pena señalar que, si bien se hace mención a los PRET como una propuesta política institucional que responde a parámetros generales, en la práctica existen muchas diferencias entre uno y otro PRET y por razones disímiles. En primer lugar porque las características de cada uno de los territorios son particulares y ello deviene, necesariamente, en distintos modos de intervención. A lo anterior se suma la particularidad propia de los agentes, tanto de investigación como de extensión, en un escenario en el que conviven trayectorias diferentes, resultado de experiencias también diversas dentro y fuera del INTA, pero también miradas heterogéneas respecto del papel del Estado y del rol del INTA como agente estatal. También se agregan, inevitablemente, desiguales miradas en lo técnico, en lo cultural y en lo político institucional.

Hoy en día en INTA convivimos una pluralidad de agentes/actores institucionales que tomamos decisiones de acción en función del escalón procedimental que ocupamos. Así orientamos nuestro accionar al sujeto foco de atención que allí se ubica, con un bagaje metodológico propio del paradigma que lo sustenta. Si tuviéramos un mapeo de actores que nos permita entender desde qué enfoque opera el accionar de cada agente/actor institucional y si pudiéramos correlacionarlos con el puesto de trabajo o nivel de decisión que tiene dicho agente/actor en la institución, podríamos entender mejor cuáles y cómo son y operan algunas de las tensiones cuando se pretende que el conjunto de la organización ascienda al unísono hacia los escalones superiores donde el “desarrollo territorial” es el paradigma.

También se ha señalado la importancia de poner la mirada en las relaciones interpersonales construidas en los equipos de gestión de los

PRET porque allí se cimientan muchas veces los éxitos o los fracasos de la gestión. Por eso se advierte acerca de la necesidad de explicitar tanto las capacidades complementarias de los diferentes actores, sus distintos intereses explícitos e implícitos, los diversos objetivos y recursos aportados por las instituciones y la necesidad de reconocimiento institucional de las acciones emprendidas, tanto de las propias instituciones como de los individuos que las representan.

Visto lo anterior, se considera necesario implementar la “racionalidad deliberativa” en la dinámica del trabajo conjunto. Esto es: intercambio racional de argumentos que transforman las preferencias de cada institución y también de los actores, haciéndolas compatibles. Se entiende la deliberación como un proceso que permite arribar a acuerdos cognitivos y normativos entre los participantes mediante la convicción mutua. Mientras el objetivo principal de la negociación es lograr un compromiso de intereses en conflicto, la principal meta de la deliberación es convencer a los otros participantes para lograr que los acuerdos colectivos que se logren se cumplan por la propia presión del “grupo de pares” (Luna y Velasco, 2005). Desde esta perspectiva se puede afirmar que mediante la “racionalidad deliberativa” se pueden alcanzar tanto mecanismos de integración como productos que brinden sustentabilidad al funcionamiento de las redes vinculares.

Reconocer e identificar las diferencias es una acción más reconocida para la tarea de “separación/exclusión” que para la “potenciación en la diversidad”. Si lo pensamos desde la biología, o desde la selección natural, es más estable una población con mayor diversidad. En términos de desarrollo territorial ocurre lo mismo. No obstante la mayoría tratamos de forzar los sistemas de coordinación hacia la uniformidad, tal vez para ahorrarnos la energía que impone la racionalidad deliberativa, o para poder expresar los dominios de poder que atesoramos. De hecho los modelos organizacionales de coordinación horizontal (ejemplo redes) ya superaron este problema y claramente comenzaron a dominar los entornos organizacionales y, en este sentido, tienen asegurada su sostenibilidad.

Partiendo del convencimiento de que la comunicación es transversal a toda práctica organizacional y a la actividad humana, se reconocen dificultades y desafíos comunicacionales a superar que se expresan:

- en el interior del INTA, entre los distintos niveles y jerarquías de la institución;
- en los procesos de gestión institucional y administrativos y de estos en relación con las necesidades y posibilidades de los agentes en el territorio;
- entre investigadores y extensionistas;
- en la relación entre los equipos de los PRET y los actores en el territorio.

Muchos visualizan la comunicación como un ámbito mediante el que se pueden transparentar acciones y manejo de recursos. Otros consideran a la comunicación como una herramienta y proceso que permite sistematizar experiencias innovadoras. Sin embargo, teniendo en cuenta los emergentes expresados por los participantes, prevalece la noción de comunicación en su aspecto instrumental: como difusión

de actividades, de resultados o como producto. Se observa que existe poca referencia a la comunicación como derecho y como estrategia.

En relación con la comunicación, los coordinadores de PRET expresaron la necesidad de formarse en el tema, ya que consideran que constituye un eje fundamental para el relacionamiento inter e intrainstitucional y para el fortalecimiento de los equipos. Insisten además en la necesidad de trabajar la comunicación interna y externa.

Las capacidades para la gestión

¿Qué nuevas capacidades requiere el enfoque de desarrollo territorial para los técnicos/extensionistas/investigadores que trabajan en la gestión? ¿Cómo diseñar estrategias que den cuenta de la complejidad del territorio? ¿Cómo genera el INTA una nueva escuela de agentes del desarrollo?

En el análisis situacional realizado en el 2012, se mencionaba que en los agentes del INTA se evidencia mucho compromiso y vocación de servicio. Este aspecto está ligado con un fuerte sentimiento de identidad institucional y de adhesión al INTA como espacio de contención, de referencia y como carta de presentación ante la sociedad y la comunidad local.

De los talleres realizados en 2016, además, se desprenden algunos desafíos que demandan el desarrollo de nuevas capacidades de los técnicos/extensionistas/investigadores que trabajan en la gestión territorial. Existe inquietud para encontrar estrategias de intervención que den cuenta de la complejidad de los territorios y que se plasmen en herramientas metodológicas y competencias adecuadas para llevar adelante los procesos de intervención en distintos escenarios. Asimismo, se enfatiza la importancia de las capacidades para la gestión y conducción con enfoque territorial y se destaca que aquellos profesionales que vienen de la extensión son quienes presentan mayores capacidades para la función de coordinador de PRET.

No necesariamente el extensionista o el investigador tienen que estar coordinando un PRET, sino un nuevo sujeto que tiene que ser el agente de desarrollo especializado en promover o movilizar procesos de desarrollo a la escala de los territorios. Los que están a cargo hoy aún se siguen comportando de manera disciplinar. Entonces, ¿cómo el INTA genera una nueva escuela de agentes del desarrollo? Ese es un gran desafío. Y no hay que plantear que el extensionista haga investigación o que el investigador haga extensión. Está clarísimo que todos podemos hacer todo, pero lo real es que además necesitamos poner una buena masa crítica de investigadores y una buena masa crítica de extensionistas y de agentes de desarrollo.

Hay también reconocimientos de que la gestión supone la acción integral del INTA. Así algunos de los participantes de los talleres del 2016 afirmaron que “la investigación también se gestiona”, argumentando que precisamente los PRET surgieron, entre otras finalidades, pensando en la gestión de la innovación como concepto superador del binomio disociador y antagonista entre investigación-extensión.

Generalmente a los técnicos nos bajan, literalmente, los enfoques metodológicos y rara vez las teorías que fundamentan estos enfoques. Partiendo de este hecho generamos espacios de discusión y reflexión para desarrollar un enfoque con características locales y en cierta medida un marco teórico propio. ¿Cómo lo hicimos? A través de jornadas, talleres y encuentros, en forma conjunta con grupos, organizaciones e institucionales, para discutir, formarnos y acordar en forma local qué es para nosotros el desarrollo territorial. Se misturaron así los distintos aportes de instituciones, de técnicos, de productores, de jóvenes y de mujeres que permitieron recrear los conceptos para comenzar a entablar un diálogo sobre lo que es para nosotros el territorio. Al mismo tiempo, para reforzar nuestra formación, se realizan lecturas, talleres de autoformación y discusión para entender los distintos intereses de las instituciones y las personas involucradas, lo que permitió la conjunción de conceptos e ideas para la planificación conjunta de acciones. A su vez, permitió adquirir herramientas de análisis de la realidad que nos llevaron a la discusión sobre nuestras prácticas, a modo de autoevaluación, que llevaron a modificar nuestra intervención con las comunidades.

Las necesidades de capacitación que se detectan tanto en los niveles gerenciales, como en la línea programática son:

- a) en líneas generales: profundizar la mirada de la complejidad, el enfoque sistémico, perspectiva estratégica, prospectiva e innovación para el desarrollo;
- b) para la gestión: diagnóstico participativo, planificación, ejecución de proyectos, gestión administrativa, monitoreo y evaluación, establecimiento de indicadores y sistematización de la información;
- c) para la coordinación: conducción y liderazgo, trabajo en equipo y resolución de conflictos.

Otros temas vinculados a esto. ¿Cuándo nos enseñaron a trabajar en equipo? ¿Cuántas experiencias grupales exitosas fueron incentivadas? ¿Cuándo nos evaluaron con eso criterios? ¿Acaso se evalúan AER, EEA, grupos u otros?

Los coordinadores son identificados como promotores de espacios de participación y articulación con el sector público y privado.

Hoy por hoy la institución te sigue evaluando con parámetros que fueron pensados para otros modelos de gestión. Yo hoy coordino un proyecto, pero cuando me evalúan siguen pesando en las publicaciones que estoy haciendo, no en todo el proceso. ¿Y cómo se evalúa que yo promoví encuentros entre investigadores y extensionistas para que empiecen a trabajar juntos y vean cosas juntos, para que esto de que se junten hoy se vea dentro de tres años? Es relativo. Pero me siguen contando los “papers” y si estoy formando alguna persona en mi tema. Entonces ¿hasta qué punto somos sinceros en este paradigma? Si la idea es integrar extensión e investigación ¿cómo se informan esos productos? Porque si no tenés una ventanilla donde te los computarice, quiere decir que no interesa. O si interesa, aún no se sabe cómo evaluarlo y promoverlos. Una cosa trae a la otra.

Diálogo “inter generacional”

¿Qué dificultades plantean las diferencias generacionales? ¿Cuáles son las condiciones que deben generarse para el trabajo intergeneracional?

En el análisis situacional realizado en el 2012 y en los talleres del 2016, los integrantes de los equipos técnicos, tanto los más jóvenes como los más experimentados, plantearon la necesidad de incrementar el intercambio y el diálogo “intergeneracional” como una forma de enriquecer la práctica de gestión en el INTA así como también la cultura institucional.

Entre los coordinadores de PRET hay controversia respecto de la cuestión generacional señalando que la adhesión al nuevo paradigma territorial no está necesariamente atada a cuestiones de edad o de antigüedad en la institución.

Pero también se reconoce que el diálogo y la integración intergeneracional necesitan mecanismos institucionales que lo faciliten y que actualmente no están operando de manera adecuada en el marco de la organización.

Cuando el lógico recambio generacional en las tareas de conducción programática u operativa va de la mano de la pérdida de las experiencias capitalizadas en los agentes, nos encontramos ante una organización que debe revisar su balance corporativo. Esta visión personal, vivencial, que se repite en muchos agentes colegas, hace aparecer el concepto de “desarrollo” en INTA como una palabra más fácil de usar hacia afuera que hacia adentro de la organización. En los últimos años, la diversidad y la variabilidad de ideas y formas de concebir la realidad, en lugar de ser valores para la hibridación, se transformaron en una tensión para el INTA.

Los equipos técnicos

¿Existe conciencia entre los agentes del INTA de la importancia del trabajo en equipos? ¿El trabajo en equipo es una condición en el INTA? ¿Existe una política institucional destinada a la formación de los equipos?

Los técnicos plantearon con mucho énfasis la importancia del trabajo en equipo como complementariedad, como articulación de saberes y como parte de una respuesta integral de la gestión, a las necesidades de la innovación aplicada al desarrollo territorial.

En los últimos tiempos se realizaron avances importantes en la integración de los equipos, incorporando perfiles formados en áreas temáticas y disciplinas no tradicionales en el INTA, especialmente profesionales de las Ciencias Sociales.

Sin embargo, continúa presente la necesidad de formar a quienes ya trabajan en el INTA y de incorporar profesionales que puedan atender a las demandas de los actores en los distintos territorios. Es decir, perfiles a partir de los que se puedan realizar intervenciones adecuadas a las exigencias que se plantean en cada lugar. Dichos profesionales necesitan adoptar nuevas miradas desde lo local/regional a fin de ofrecer respuestas a cuestiones puntuales, sin perder la perspectiva integral de los procesos.



Existe también el convencimiento, avalado por muchos testimonios, de que no hay una política institucional encaminada a formar equipos de trabajo, ponderando las necesidades y capacidades que deben tener los grupos y ofreciendo las herramientas organizativas para su funcionamiento. Varios actores expresaron que “los equipos se van formando, o no, sobre la marcha” y a partir de los aportes y la voluntad de quienes se ven enfrentados para resolver una tarea en común.

En cuanto a la evaluación de desempeño, tanto los coordinadores de PRET como la línea gerencial marcaron dificultades en el sistema de calificaciones porque este no resulta adecuado para evaluar el trabajo de gestión realizado y no valoriza el trabajo en equipo.

Tensiones en la política institucional

¿En toda la línea del INTA están claros lineamientos institucionales para abordar el territorio? ¿Hay claridad respecto de con qué actores trabajar? ¿Qué se puede hacer desde la gestión del INTA para mediar los conflictos en los espacios de articulación?

El desarrollo de los PRET en todo el país es parte de una política institucional que busca abordar el territorio de manera integral. Los distintos actores que formaron parte de los talleres realizados por la Dirección Nacional en el 2016 destacan la importancia de los PRET para atender a una multiplicidad de temas con un abordaje complejo mediante la formalización de los espacios de interacción en el territorio.

Los cambios de escenarios iniciados en el país en el 2015 introdujeron otras lógicas en las regiones que generan nuevas tensiones en los modelos de gestión acentuando la mirada productivista sectorial y que podrían impulsar modificaciones en la mirada integral, compleja, multidimensional del territorio que se intenta sostener en el marco de los PRET.

La introducción de los PRET mejoró la coordinación y articulación con otros instrumentos del INTA como el Profeder, considerado este último como una herramienta clave para el anclaje en el territorio, ya que llega directamente al productor a pesar de que no se lo aprovecha en toda su dimensión por falta de capacidades técnico-metodológicas.

De acuerdo a los testimonios enunciados por los participantes de los talleres organizados por la Dirección Nacional, el modelo de gestión territorial que propone el PRET entra en tensión con la estructura vertical del INTA. Se puede señalar también que en el INTA, como en la mayoría de las instituciones, la estructura y los modos de organización son preexistentes a la planificación, a los proyectos y también a las propuestas de intervención. Todos estos últimos se adecuan buscando la innovación, mientras la estructura organizacional y los modos de organización permanecen iguales. Lo anterior, sumado a otros factores, genera confusión de roles, inadecuación entre la estructura formal y el funcionamiento programático, entre lo nacional y lo regional.

Es necesario correrse de una estructura jerárquica a una estructura en red más efectiva a la hora de apoyar procesos de desarrollo. Eso implicaría estar dispuestos a modificar las lógicas de poder que hoy circulan, abandonar los enfoques cartesianos y la objetividad como condiciones excluyentes, y aceptar las viejas/nuevas reglas con las que operan los entornos en red: fluidez, subjetividad, recursividad.

En ambos diagnósticos, los actores reconocen la existencia de una política macro, que es la política institucional y que está escrita en todos los documentos, a la que nadie o muy pocos le presta atención pero que permite moverse con cierto margen de posibilidades. Otras voces reclaman orientaciones para el trabajo institucional y de extensión, de investigación y de gestión. Se expresa el deseo de recibir lineamientos político-institucionales para la gestión que emanen de los niveles nacionales y que sean el resultado de acuerdos y consensos de las diferentes instancias del INTA. Se considera que un marco de referencia, que luego podrá ser ajustado a nivel local, acompañado de aportes metodológicos, facilitaría la gestión y ayudaría a alcanzar mejores resultados. Ambas valoraciones coexisten en el marco de la gestión.

El planteo que sostiene “no tenemos injerencia, no podemos llegar” tiene como respuesta que cualquier agente del INTA, en algún momento, se haya sentado a tomar un vino, a comer un asado con el director nacional, con el presidente, con el vicepresidente. Porque eso sucede permanentemente en el INTA. Y esto también es una forma de respuesta a lo que se presenta como problema. Si no apareciera como tal, quizá no tendríamos esta práctica de visitar, que los directores y la gente de recursos humanos se recorran todas las experimentales y todos los institutos. Y se saquen la foto y se coman el asado. Porque esa es una preocupación. Es interesante, porque me parece que esto construye, retroalimenta esta identidad, retroalimenta los sistemas de participación y le da ese carácter orgánico a la institución que yo reivindico. Porque, en verdad, me resulta interesante y no agobiante. No es que solamente te bajen la línea. Hay espacios también para aportar lo individual, lo grupal y lo institucional. Obviamente hay ámbitos donde se han sesgado, por características individuales de quienes lo gestionan. Pero lo real es que, en general, se ven estos espacios bastante participativos.

También se solicitan lineamientos para gestionar el conflicto en el territorio, donde se generan situaciones, atravesadas muchas veces por cuestiones políticas, sociales y culturales que escapan a los saberes y a las habilidades de los agentes del INTA. En muchas ocasiones se ponen de manifiesto problemas que surgen de la relación con el poder político (gobierno, partidos, organizaciones) y con los intereses particulares de espacios económico-productivos organizados (grupos de productores y asociaciones de vecinos, entre otros). Ante los conflictos de intereses a los técnicos/extensionistas les surgen preguntas tales como ¿qué podemos hacer desde la gestión del INTA para mediar de manera satisfactoria y productiva con mirada de desarrollo del territorio en estos diferendos? ¿Se puede mediar el conflicto desde el lugar institucional del INTA? A la vez, se expresa que si hay conciencia de que el desarrollo territorial se despliega en un entorno de conflictos, ¿por qué intentar evitarlo?

Además, existen tensiones en el diseño de la política presupuestaria porque no se contemplaron de manera suficiente la existencia de diferentes estructuras que operan en el territorio y sus objetivos específicos. Por ejemplo, algunos programas nacionales enuncian que por necesidades económicas se exige dar prioridad a la articulación con los PRET generando así tensiones entre éstos y el área programática.

Entre las fortalezas enunciadas se marca que el INTA es una institución que, dentro de ciertos márgenes, promueve la creatividad de sus agentes. Pero también se demanda mayor respaldo institucional para estos agentes cuando existen situaciones de conflicto en el territorio derivadas de tensiones con factores de poder.

Tensiones en el reconocimiento de los actores prioritarios para la gestión del INTA

*¿El enfoque territorial implica trabajar con todos? ¿Con algunos?
¿Tenemos que trabajar solo lo técnico-productivo?*

Desde la perspectiva de la gestión del INTA se vuelve a expresar la necesidad de definir quién es el sujeto rural para rediseñar mecanismos de intervención y priorizar problemas y productos. Se plantea que a veces por trabajar con los problemas complejos nos olvidamos de lo técnico y se insiste en la importancia de formar a los equipos para abordar la complejidad. Si bien los actores prioritarios para la gestión se construyen y se definen de manera diversa por los equipos en cada territorio, existe la tensión siempre latente entre reconocer un agente prioritario y la demanda de atender a todos.

Los agentes del INTA definen al sujeto de la gestión como un ser humano integral, atravesado por multiplicidad de factores, que por lo tanto requiere una atención que no puede limitarse a lo productivo, sino que debe contemplar al ser humano en toda su dimensión. Desde la gestión el INTA se reconoce la diversidad de los sujetos en el territorio y por ello se implementan y recrean diversas estrategias para atender las distintas solicitudes. En este sentido, se considera necesario tomar en cuenta la realidad específica de cada uno de los sujetos y cómo se constituye su identidad.

Los actores rurales están atravesados por valores productivos, económicos y con tradiciones culturales diversas que se van modificando y que demandan comprensiones necesariamente adecuadas a cada situación, entendiendo por ello no solo las circunstancias actuales, sino su proceso de constitución. También los productores van construyendo sus estrategias personales y familiares para acomodarse a la realidad.



Referirse entonces a los actores prioritarios para la gestión, aun cuando se designen de la misma manera (grandes productores, minifundistas u otros) es siempre hablar de sujetos diversos y situados, particulares en su conformación, en sus hábitos, sus conductas y prioridades.

Además, se deben tener en cuenta también que la diversidad productiva del sector rural se ha multiplicado y complejizado.

El reconocimiento de los actores prioritarios para la gestión del INTA da lugar a una tensión permanente. Lo importante, quizás es una caracterización integral de los territorios, entendiendo las limitaciones y restricciones de lo que puede garantizar el INTA. Nuevamente, allí radica la importancia de abrir los espacios a otros actores e instituciones con capacidad de abordar en conjunto la complejidad. Eso significa entender también a cada uno de los actores atravesados por la misma complejidad, sin que ello suponga desconocer la realidad de cada productor y grupo de productores. Siempre con conocimiento de lo que genera la intervención institucional y qué impactos posibles se pueden esperar.

Tensiones que surgen al abordar el territorio

¿Cómo se construye el territorio como escenario de intervención?

¿Cómo afrontar los desafíos que plantea el proceso cambiante de constitución del territorio? ¿Qué es el desarrollo de los territorios?

¿Cómo definir el territorio?

Qué es lo que es importante para el territorio es una pregunta muy fuerte. ¿Quién la puede responder? ¿Una persona? Ahí está el tema. Entendernos como seres humanos, extensionistas e investigadores. ¿Quién puede responder qué es lo que es bueno para el territorio? ¿El investigador?, no creo. ¿El extensionista?, tampoco. ¿El político?, tampoco. Entonces desde esa humildad, tenemos que pensar ¿qué hacemos?; que es diferente a pensar ¿qué hago? Necesitamos metodologías para encontrarnos, en el sentido concreto. No apenas juntarnos toda una mañana en un lugar, sino realmente escucharnos. Y que haya una escucha activa y constructiva es una gimnasia. Me pregunto dónde la estamos poniendo en juego, pensemos en una situación donde eso se esté haciendo, una experimental, un PRET en donde se escuchen con la pregunta ¿qué es lo que es bueno para el territorio? y ahí nuestro rol.

A partir del PEI 2005-2015 se institucionalizó el enfoque territorial en el INTA. En todo este trayecto, si bien se ha incorporado al discurso una noción compleja de territorio, esto no siempre se traduce en la práctica de gestión. Por ejemplo: de los testimonios de los equipos de gestión surge que no se hacen análisis situacionales, se construyen diagnósticos incompletos o inacabados, se brindan respuestas fragmentadas y se trabaja exclusivamente por proyecto a pesar de hablar de la integralidad del enfoque territorial. También, que junto con el enfoque territorial coexiste el abordaje por cadenas generando dificultades en el territorio. Sin embargo, los participantes reconocen que el enfoque territorial fortalece los vínculos con otros actores del territorio a pesar de las diversas miradas o formas de interpretarlo que, a su vez, se concretan en objetivos y formas de acción diferentes.

Pero hay también llamados de atención en el sentido de que el enfoque participativo que constituye una impronta de los PRET requiere un tipo de presencia en el territorio que se mide también en tiempos de escucha, diálogo e involucramiento, porque convocar a la toma de decisiones colectivas implica construir desde la base existente empoderando a los actores referentes locales.

Esta perspectiva exige asumir que los análisis participativos se conforman progresivamente con diversos niveles de intervención que se van integrando paulatinamente a modo de proceso. Se reconoce que este modo de abordar las prácticas desde una pedagogía del encuentro enriquece los resultados, pero también plantea nuevas demandas a los agentes y animadores para contemplar la diversidad de miradas, las trayectorias de los actores, sus intereses y necesidades, los climas y las diversidades locales.

Ya se dijo, al inicio de esta publicación que hablar de la gestión de lo público en el INTA supone tomar en cuenta debates que trascienden lo institucional y remiten al conjunto de la sociedad; sobre todo, a las redefiniciones sobre las relaciones sociales, los nuevos protagonismos de los actores sociales y el rol del Estado.

Entre los agentes se plantean discusiones acerca de la forma de gestionar en el INTA en todos sus niveles, partiendo de la base de que el sentido no es disociable del método de trabajo y de los conflictos presentes en el territorio, pero también de las alianzas que se construyen con los diferentes actores, y de las cuales también surgen lineamientos para la gestión.

Es necesario e importante problematizar la bajada institucional del enfoque territorial porque si no te convierte en un sujeto alienado y como extensionistas y/o investigadores somos solo mano de obra ingenua para ejecutar mandatos externos. Problematizar en el sentido de entender el enfoque territorial como una herramienta de intervención que tiene que tener clara la conceptualización de la que se parte, porque eso le da sustento al trabajo que como técnicos (trabajadores) hacemos. El enfoque es lo que nos pauta las acciones a desarrollar en el territorio. De ahí la importancia de generar una mirada reflexiva y crítica sobre las implicancias no solo metodológicas, sino también políticas que cada visión conlleva.

La gestión se vincula transversalmente con la concepción que los actores tienen de la intervención. Quienes apuntan a una idea de transferencia y de difusión basan sus acciones en un modelo de intervención, desde afuera, que no se implica con el territorio, sino que atiende en forma directa las posibles necesidades y demandas de los actores. Quienes parten de una concepción integral del desarrollo recurren a un modelo de intervención que los sitúa y los compromete en el territorio sin disociación.

Hay también diferentes enfoques respecto de la relación Estado-mercado, con las consecuencias que de allí se derivan respecto de las políticas públicas entendidas como herramientas de la gestión del Estado en democracia.

No son ajenas a lo anterior las diferencias que surgen cuando se plantea la búsqueda de la disminución de impactos ambientales negativos, sobre la aplicación de agroquímicos o, más allá de ello, la problemática de acceso a la tierra. También debe tenerse en cuenta que uno de los factores que más ha generado dificultades en el territorio ha sido la posesión de recursos naturales que de forma directa inciden sobre práctica productivas culturalmente arraigadas. Un ejemplo de lo anterior es la fragmentación por alambrados de áreas que antes eran comunitarias. Fragmentación que no en todos los casos ha sido claramente justificada con antecedentes legales, escrituras o certificaciones de posesión y uso.

Un aspecto más para tener en cuenta es la complejidad que se agrega a la situación cuando existen diferencias de orden político entre las autoridades del gobierno local, las organizaciones de productores y organizaciones sociales, y el equipo técnico del INTA. Algunos advierten también que hay decisores políticos que ajustan su gestión a una temporalidad electoral, perdiendo de vista la perspectiva de la innovación y del desarrollo a mediano y largo plazo, mientras que otros funcionarios (técnicos o de carrera) contando con esa mirada carecen, sin embargo, de respaldos políticos que le permitan plasmarla en iniciativas que perduren en el tiempo y redunden en innovaciones.

Por el contrario, cuando se logra construir una propuesta de desarrollo territorial consensuada entre los diferentes actores, incluido el INTA, la gestión se facilita permitiendo sumar fuerzas y recursos que potencian la labor. El desafío consiste en encontrar las estrategias para llevar los distintos procesos a cabo en el territorio.

En el análisis situacional realizado en 2012 los involucrados afirmaban que la gestión integral del INTA necesitaba una revisión completa. Los PRET intentan resolver la división entre extensión e investigación a partir de distintas metodologías de trabajo como el armado de equipos de gestión donde se integran distintos profesionales vinculados a áreas programáticas y de gestión relacionados con ese territorio. Sin embargo, en los talleres realizados en 2016, continúa apareciendo como demanda de los participantes la necesidad de una revisión del modelo de gestión y la propuesta de abordaje del territorio.

A los debates que se dan sobre los modos de abordaje, la metodología de trabajo, la mirada sobre el desarrollo y la vinculación con los distintos actores del territorio que se recogen de los testimonios de los trabajos realizados en 2012 y 2016, se suman las transformaciones que se dan sobre el sentido del rol del Estado a lo largo de los distintos procesos históricos. Desde el punto de vista de la construcción de sentidos, existen algunos conceptos como Estado, territorio, desarrollo o actores, entre otros, que están y continuarán estando en constante tensión. Esto último origina debates y disputas que atraviesan las distintas prácticas institucionales como la gestión.

En este marco se profundizan interrogantes sobre todos los aspectos de la gestión y emergen algunas preguntas como:

- ¿A qué aporta la gestión? ¿A la mejora técnica y a la calidad productiva? ¿A consolidar un modelo de desarrollo territorial basado en la equidad? ¿A trabajar para mejorar la producción o para elevar la calidad de vida del sujeto?
- ¿A qué modelo de desarrollo se está respondiendo y qué perspectiva de innovación se corresponde?
- ¿Cuál es el propósito de la investigación en el INTA? ¿Nuevos desarrollos científicos con valor en sí mismos o aportes al modelo de desarrollo con mirada territorial y de inclusión? ¿Ambos?
- ¿Cuál es el propósito de la extensión en el INTA? ¿La transferencia de las innovaciones desarrolladas por los investigadores institucionales? ¿El desencadenamiento de procesos de innovación tecnológica y organizacional a partir del diálogo de saberes? ¿Sólo trabajar con los productores es hacer extensión?

Tensiones en la metodología de abordaje

¿Cuáles son los objetivos de cambio de la intervención? ¿Con quiénes se define el rumbo de la transformación? ¿Con qué criterios hacerlo? ¿Cómo realizar una intervención integral que responda a la complejidad a partir de criterios, pero también con apertura a los nuevos datos?

Para la realización de los PRET se realizaron diagnósticos con componentes participativos buscando determinar problemas y oportunidades presentes en el territorio, lo que hizo posible profundizar el conocimiento sobre este, sus actores y su realidad. Si bien este diagnóstico en muchos casos resultó abarcativo, se formuló de manera muy amplia y ambiciosa, sin ponderar la propia capacidad operativa de los equipos de trabajo, ni priorizar las demandas y líneas de acción principales en función de nuevos objetivos. Lo que se tradujo en algunos casos a la hora de la gestión en pérdida de contundencia de las acciones de los PRET en términos de resultados por lograr atendiendo a las renovadas exigencias que plantea el territorio.

A su vez, en los talleres de 2016 se menciona que en la etapa de formulación de los PRET hubo deficiencias en la convocatoria de actores, se señaló que estuvo restringida a aquellos directamente vinculados al INTA y que careció de una adecuada representatividad de los actores del territorio.

Además, por un lado, existen miradas encontradas respecto de la actualización de los diagnósticos territoriales. Mientras un grupo de coordinadores menciona la actualización periódica, la línea gerencial asegura que estos no han sido actualizados ni mejorados. Algunos coordinadores de PRET se basaron en datos que se tenían desde antes (por ejemplo: FODA); otros lo hicieron recabando opiniones exclusivamente de personal INTA y luego validándolo en los consejos locales; en otros casos, involucraron desde el comienzo a los organismos con los que trabajaban tradicionalmente.

Es un error usar la programación como una estrategia de estructuración. Parte de los problemas planteados provienen de la decisión de intentar reestructurar la organización a través de una estrategia de programación.

Los programas no deberían estructurar una organización. La estructura es una decisión previa a la programación, entendida esta como estrategia para la acción. Esta situación hace, por ejemplo, que los PRET deben destinar energías para reducir las tensiones que se generan al convertirlos en una “nueva” estructura, sin la desaparición/adaptación de la estructura anterior que es de estilo vertical con jefes, coordinadores, directores, gerentes. Los PRET ven reducida su capacidad de focalizarse en la gestión de las transformaciones del territorio debiendo dedicar energías para atender las tensiones internas que dicha decisión generó en la organización. Por su parte, la estructura preexistente actuó ante este cambio posicionándose como frente a una posible amenaza existencial.

Por otro lado, los participantes señalan la necesidad de buscar equilibrios. La mayoría apunta que resulta prioritario partir del territorio, pero también tomar en cuenta otras temáticas que no están presentes en el espacio territorial, pero a las que el INTA puede aportar desde una perspectiva nacional macro, de la que la institución puede disponer a partir de su propia red y para enriquecer la mirada local territo-

rial. Esta forma de pensar la intervención apunta a trabajar problemas que no se manifiestan localmente o bien a salir anticipadamente al paso de dificultades futuras.

En cuanto a los objetivos y estrategias de intervención planteados por los PRET, se manifiesta la necesidad de planificar a largo plazo, clarificar el rol de los coordinadores y de los equipos. Por ejemplo, la línea programática reconoce la importancia de las AER en la gestión del nuevo enfoque territorial, pero al mismo tiempo subraya la dificultad para entender cuál es el rol de éstas, advirtiendo también que están muy cargadas de actividades sociales que en determinadas situaciones van en desmedro de las cuestiones técnicas.

El abordaje territorial que implicaron las actividades de investigación, extensión y comunicación permitieron indagar, dentro del PRET, una manera innovadora en la construcción conjunta de conocimiento. Esto permitió generar espacios donde construir y compartir las distintas formas de saber. En los espacios de discusión generados se pusieron en igualdad de condiciones el saber científico y el saber empírico, tensionando el lugar desde donde cada actor realizaba sus aportes. La riqueza de los aprendizajes hace imperioso que las instituciones incorporen activamente la participación de los agricultores y agricultoras no solo en la ejecución de actividades, sino en el diseño de los experimentos y la discusión de resultados. Se trata de pensar en realizar la investigación junto a los agricultores, y de discutir y establecer esa manera de pensar la institución.

Asimismo, se pone de manifiesto la ausencia de línea de base y de indicadores de impacto en los proyectos que dificultan luego el monitoreo y evaluación de estos. Finalmente, los coordinadores de los PRET identifican un énfasis en la planificación operativa (especialmente en las actividades) por sobre la mirada estratégica (atendiendo a procesos y resultados).

Para concluir, en los talleres realizados durante 2016, los participantes reconocen la fortaleza del abordaje de sistemas complejos y coinciden en avanzar en la preparación y capacitación para implementar tal enfoque.

Tensiones en los espacios de articulación y participación

¿Tiene el INTA un discurso y una práctica única en el territorio o existen diferentes modalidades que se superponen? ¿Qué rol cumple cada institución en el territorio? ¿Trabajamos juntos o sectorizados? ¿Sirven las mesas de diálogo interinstitucional? ¿Qué actores y sectores participan del CLA?

Sobre la articulación investigación y extensión, en el análisis situacional realizado en 2012 se manifestaba claramente la desarticulación entre ambas actividades. Con el desarrollo de los PRET se produjo una mejora en la articulación entre estos componentes ya que propició que investigadores y extensionistas compartan una misma mesa de trabajo.

Los PRET permiten ver otras realidades, reconocer otros grupos de productores con necesidades para mejorar su trabajo productivo. Como investigadora me devuelven un escenario que no tenía visualizado.

Sin embargo, en los talleres realizados en 2016, los coordinadores de PRET advierten sobre la persistencia de dificultades en el relacionamiento, señalando que muchas veces las investigaciones que se realizan en las EEA no coinciden con las demandas o necesidades del territorio. En otras oportunidades se produce una superposición de temas por la falta de articulación, a lo que la línea gerencial agrega que algunas investigaciones se realizan a demanda de los territorios y otras se imponen de arriba hacia abajo.

Yo investigo cosas que ya se venían elaborando con acuerdos de personas, que son mis colegas del territorio, entendiendo personalmente el territorio, es decir, habiéndolo andado, estar en ese lugar, y viendo cosas que muchas veces el extensionista no ve y te dicen: “pero no es eso, tenemos que mirar esto otro”. Y vos estás viendo otra cosa. Finalmente, el territorio termina siendo una mezcla entre lo que percibe el extensionista, lo que yo vi como investigador, lo que después apareció con algún protagonista destinatario de la tarea de INTA, es decir, el productor, en algún momento que ni lo esperas. Entonces se dice, “es esto en realidad” y se va dando. No veo que haya algo sistemático, una herramienta metodológica potente en el INTA para establecer prioridades. Sí entiendo que se han podido cazar demandas, y que esas demandas han tenido peso en las decisiones de con cuáles líneas trabajar y con cuáles no. Creo que es fundamental entender el territorio, estar ahí y repreguntarse cosas, tener opinión de distintos lados, de distintas instituciones, de distintas personas que participan.

Se visualizan dos dimensiones respecto a la tensión investigación/extensión. La metodológica y la agenda. En estos aspectos se pueden reconocer falencias de ambas partes. Un investigador investiga “con libertad lo que quiere”. Como extensionista también se cae en el sesgo de la agenda, cuando se decide trabajar en aquello “que más gusta o donde me siento cómodo”. No se hacen agendas relevantes conjuntas entre investigadores y extensionistas.

Los PRET constituyen en cierta medida una evolución y profundización de la institucionalización de la vinculación investigación/extensión y es una oportunidad para el territorio que esto se materialice en acciones vinculadas a resolver problemas y aprovechar sus oportunidades. A partir de la implementación de los PRET se afianzó, profundizó y dinamizó el trabajo articulado entre investigadores y extensionistas con una perspectiva y abordaje territorial. En los espacios de discusión generados se pusieron en igualdad de condiciones saber científico y saber empírico, tensionando el lugar desde donde cada actor realizaba sus aportes. Sin embargo, es necesario reconocer que el saber académico institucional es reconocido con un mayor estatus social. De ahí la importancia de generar estos espacios democratizadores de la construcción de conocimiento.

Todo esto se refleja también en diferentes modos de intervención en el territorio, en superposición de acciones con distintos objetivos que, en algunos casos, provocan desconcierto o confusión en los actores territoriales con los que se trabaja.

Amalgamar extensión e investigación es un desafío. A veces a los investigadores se les pide un trabajo de extensión que tampoco estamos preparados para hacer, lo que es necesario es generar el ámbito para que el producto de la investigación llegue al productor, sin que el investigador haga de extensionista o el extensionista haga de investigador.

Sobre las articulaciones en el territorio, en los talleres de 2016 los participantes señalan la importancia de definir mejor el “para qué” y el “por qué”. Se destaca al PRET como ámbito de articulación territorial,

considerado como un “espacio de concertación con organizaciones públicas”, un “espacio de discusión temático” y un “espacio virtuoso de articulación”.

Entendemos el territorio como un espacio geográfico en permanente transformación a partir de relaciones sociales entre personas y organizaciones, y su intencionalidad. Esa transformación implica la creación, uso y destino de aspectos materiales (tierra, tecnología, semillas) e inmateriales (políticos, culturales, económicos, filosóficos) por lo que la propuesta de investigación y reintroducción de la quinua debía, al mismo tiempo, generar información científica junto a los productores, fortalecer las capacidades locales, aprovechar los recursos propios y externos para vigorizar el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local.

Asimismo, se resalta que estas articulaciones se dan en el marco de situaciones conflictivas, de enfrentamientos políticos y de tensiones. Los equipos técnicos manifiestan que no cuentan, en muchos casos, con herramientas suficientes para responder a estos desafíos y también abren el interrogante acerca de cuál es la misión del INTA en dichos espacios.

Pensar el desarrollo local y su gestión en esos ámbitos de trabajo conjunto también demanda una trama de articulaciones y vinculaciones con los decisores políticos. Al ser importantes, estas articulaciones son fuente de tensiones y de conflictos tanto en el interior de la gestión del INTA como en los espacios asociativos que se promueven.

La articulación institucional es una estrategia central para la gestión con enfoque territorial. En los territorios existe una permanente demanda de presencia del Estado, particularmente en las localidades más pequeñas, y ante la ausencia de otros interlocutores que lo materialicen se produce la identificación del INTA con la expresión total (a veces única) del Estado.



Esto genera que recaigan sobre el organismo demandas y reclamos de gestión que no son pertinentes. Se generan así presiones y exigencias por parte de distintos actores de la comunidad que son de imposible resolución sin la articulación con otros actores en el territorio.

Uno de los resultados del proceso de innovación institucional, fue la conformación de la red de actores públicos-privados interinstitucional e interdisciplinaria, otro, el proceso de construcción colectiva –que hasta el momento se venía realizando con esfuerzos atomizados– en el cual se acordaron lineamientos para una estrategia política en estrecha articulación con la profundización de aspectos técnicos a través de la investigación participativa.

Se reconocen también diferencias entre el enfoque de articulación de los participantes en redes y las organizaciones tradicionales. Las redes, se señala, permiten comprender cómo las personas dan forma a los entornos de modo tal de compartir objetivos, y un dispositivo más fluido para empoderar a los actores. Esto no ocurre en las organizaciones tradicionales.

Los participantes de los talleres realizados en 2016 señalan que existe correspondencia entre el rumbo estratégico institucional y el mapa de articulación generado, destacando a las mesas de desarrollo local

como un espacio donde se facilita la elaboración de proyectos articulados y donde el INTA tiene una participación institucionalizada.

Además, los agentes del INTA consideran como fortaleza las capacidades de la institución en términos histórico/espaciales que permiten un vínculo territorial desde diversas disciplinas. En general, todas las áreas manifiestan que existen articulaciones con organismos públicos y privados, estrategias de capacitación, firma de convenios y proyectos educativos, entre otros.

Es necesario mencionar que los coordinadores que participaron de los talleres de 2016 observan personalización de la representatividad debido a que la legitimidad institucional descansa en los vínculos interpersonales generados. Estas apreciaciones pueden servir de insumo para futuros análisis, ya que resulta interesante conocer si los vínculos interpersonales en la articulación de acciones facilitan o dificultan la gestión territorial.

Se señala que en las mesas de acuerdos institucionales existe insuficiente representatividad de los sectores gremiales agropecuarios e impedimentos para la continuidad de la articulación cuando hay cambios en las gestiones municipales. La línea gerencial observa como una debilidad que los intereses de la agricultura familiar y de otros sectores, por ejemplo trabajadores rurales, no estén representados de forma directa.

Todo lo anterior es para tener en cuenta ya que forma parte de las dinámicas del territorio. Cuando la representatividad del actor es escasa, se corta la cadena de diálogo.

Algunos coordinadores proponen que una estrategia para mejorar la representatividad en los espacios de articulación es convocar por sectores y no por instituciones para salir de las lógicas naturalizadas. Otros consideran que esto podría constituir un riesgo de volver al enfoque de trabajo por cadenas productivas –y en ese caso también la representación no sería totalmente genuina– perdiendo de vista el enfoque territorial.

Sobre los Consejos Locales Asesores

¿Cómo garantizar la participación plural en los CLA? ¿Cómo es la relación entre los CLA y los PRET? ¿Cómo aprovechar otros modos de gestión asociada para potenciar los PRET?

En el análisis situacional realizado en el 2012 y en los talleres que se llevaron a cabo en 2015, se identifica al CLA como una fortaleza para la articulación interinstitucional, a pesar de que no siempre es un espacio legitimado por el INTA.

Si bien el ámbito del CLA es el lugar específicamente previsto para la participación de las organizaciones en el INTA, la dinámica local demanda continuamente estrategias que permitan dar respuestas a nuevos desafíos. Surgen entonces otros modos de asociación y articulaciones para la gestión, algunos promovidos por el INTA y otros a los que el INTA es invitado.

Se coincide en que existe heterogeneidad de participación en los Consejos, sobre todo en los Consejos Regionales y Consejo Directivo. En algunas localidades los CLA no son representativos de los actores del territorio.

Los CLA, tanto de unidades de extensión y de estaciones, deben ser revisados y actualizados porque es importante preguntarse ¿es posible pensar estrategias de innovación territorial sin activos espacios de concertación y búsqueda de soluciones conjuntas?

Los CLA participaron en la formulación y de forma secuencial en la evolución de los PRET. Se dio la articulación en las distintas fases de la gestión (diagnóstico, planificación, ejecución, evaluación) para la construcción y consenso de estrategias. Sin embargo, la participación de los coordinadores de PRET en los CLA es heterogénea. Se destaca que faltan consejos en las AER y las EEA.

Con relación a estos espacios de participación en general no existen criterios uniformes para su constitución, sino que cada estructura lo organiza de acuerdo a su propio análisis situacional. Las características de cada uno de ellos quedan sujetas a las particularidades del territorio, a la trayectoria del INTA en dicho territorio, al tipo de vinculaciones que el jefe de agencia y sus colaboradores tienen con el Estado local, con las organizaciones e instituciones representativas de los productores y de los ciudadanos del lugar.

Los participantes consideran que hay que profundizar el tema de la representatividad porque es fundamental la existencia de los CLA. Incluso se ha manifestado que "el Consejo le queda chico al PRET" para cubrir la representatividad de los actores del territorio que abarca y afirman que si no hay suficiente articulación con los CLA hay que generarla, fortalecerla, propiciarla. Por un lado, se plantea que el PRET dio la oportunidad de mejorar la representatividad al invitar a que aparecieran distintos actores. Por otro lado, se refuerza la idea que la misión de los coordinadores de PRET es generar esas participaciones. Hay regiones en las que se da participación por distintos sectores, por lo que se propician distintos grados de representatividad.

Mientras el CLA es siempre liderado por el INTA, otro espacio de articulación (como por ejemplo una mesa para abordar una problemática del territorio) es una estrategia propuesta por el PRET, pero encabezada por otro actor, como puede ser un municipio. Las mesas se constituyen en la estrategia para articular con los actores del territorio por temática o problemática (agua, tierra, emergencias y otros). Estas mesas no son del INTA: el INTA es un actor más del territorio en un proceso de desarrollo.

E

stado, democracia y políticas públicas

¿Cómo promover procesos participativos ciudadanos en democracia desde el INTA? ¿Qué derechos debe garantizar el INTA como actor estatal?

En el capítulo “Aportes para la reflexión de la gestión del INTA desde una mirada histórica” se señala que a partir de la década de 1980 el INTA inició un proceso de reformulación de su estrategia a la luz del nuevo contexto dado por la democracia. Desde entonces hasta nuestros días la democracia se ha ido afianzado como sistema en la Argentina tiñendo todos los ámbitos de la vida nacional y a todos los actores presentes en el espacio público. El INTA ha sido y continúa siendo uno de los actores protagónicos del país, particularmente en el sector rural y como agente del Estado, encuadrado y evolucionando también dentro de la lógica que impone la democracia.

Por tal motivo pensar la gestión del INTA exige también reflexionar acerca de la democracia como contexto de actuación y como marco de referencia para todos los argentinos. Sin embargo, también es cierto que la democracia como concepto no reporta una sola mirada, sino que continúa en debate permanente.

“Aún hoy, después de un par de milenios de existencia, la democracia es concebida como un proyecto inacabado, y tal vez debiéramos decir inacabable, en sus pretensiones de hacer realidad un principio compartido de autodeterminación, donde tengan cabida los proyectos de cada uno con iguales posibilidades de verse realizados”, afirma Eduardo Zamarrón de León (2006: 16).

Y el mismo autor agrega: “Lejos de haber llegado a un cierto nivel de normalidad, hoy más que nunca la democracia enfrenta retos por doquier, y tal vez algunos más agudos que en ninguna otra época: de los reclamos de millones de que se acogen a ella con la esperanza de salir de la miseria; de cumplir con la exigencia normativa de dar voz a las perspectivas aún silenciadas; de recuperar para sí a los desplazados de sus lugares de origen, cientos de miles que se convierten día a día en los nuevos parias, apátridas, *sans papiers*, y, tal vez más grave, los sin rostro por no tener derechos políticos” (Zamarrón de León, 2006: 17).



Una de las características esenciales de la democracia moderna se basa en la participación activa de la ciudadanía, no solo en la elección de quienes deben conducir la gestión del gobierno, sino en la construcción de lineamientos para el conjunto de la sociedad, en particular a través de las políticas públicas. Esto supone que esa participación incluye el debate sobre los modos de organización de la sociedad, pero también acerca de los lineamientos económicos, las determinaciones sobre la producción, el consumo, la distribución de los bienes y, en general, todo aquello que implica la perspectiva de derechos.

Sin embargo, la disposición a la participación choca con por lo menos dos grandes obstáculos convertidos en tensiones.

El primero se refiere a la predisposición desigual por parte de la ciudadanía para involucrarse en los procesos participativos que demanda la democracia moderna. Mientras algunos grupos y sectores pugnan por involucrarse en diferentes iniciativas e incidir en la toma de decisiones, otros, argumentando incompetencia de las instituciones representativas y tomando distancia de una clase política a la que no le reconocen legitimidad, ponen en evidencia su desencanto y deciden tomar distancia y mantenerse apáticamente al margen de la vida política. Esta última actitud acrecienta uno de los riesgos que enfrenta la democracia actual: que las instituciones representativas de la ciudadanía aparecen cada vez más sometidas a instancias no electas popularmente, a grupos de presión, a las corporaciones o a los intereses del mercado y de sectores del poder económicos, administrativo y burocrático.

Lo anterior refuerza la necesidad de ampliar los espacios de participación, desde lo local a lo nacional, para afianzar la democracia misma. Exige propiciar instancias participativas en todos los niveles para involucrar a los actores ciudadanos en la toma de decisiones, a partir de la diversidad de miradas y del reconocimiento de capacidades y saberes también diferentes. La búsqueda permanente de nuevos y renovados mecanismos participativos es, hoy por hoy, una de las claves de la democracia. Ello supone también la generación de dispositivos que permitan consolidar y acrecentar la representación ciudadana en la gestión pública.

Esto sin dejar de reconocer que tampoco existe claridad sobre la forma en que una mayor participación puede conciliarse con las estructuras de representación e intermediación existentes, o sobre el grado de relación que guarda con las capacidades cognitivas e instrumentales de los ciudadanos que hagan posible que la participación sea no solo posible, sino que su puesta en práctica tenga significado para el ciudadano (Zamarrón de León, 2006: 18).

Todo lo anterior podría resumirse hoy en las búsquedas diversas que pretenden encontrar respuestas y modelos de democracia participativa, aun reconociendo la polisemia del concepto. Está claro, no obstante, que la labor del INTA como agente del Estado ha venido profundizando en estos modos de participación que contribuyen, desde su labor específica y en el ámbito particular de su incumbencia, al desarrollo de la democracia participativa como modelo al que se aspira. En particular

la perspectiva territorial de la gestión y los PRET, como un dispositivo que aporta en ese sentido, pueden leerse como experiencias en la línea antes señalada.

INTA en 2016 cumple sesenta años y es una institución que ha permaneciendo en el tiempo y ha generado escuela, ha exportado formas de hacer ciencia y tecnología asociada al desarrollo agrícola.

Pensando el Estado: como actor y como sistema de relaciones

¿Con qué actores el INTA debate aquello que finalmente se define como el interés de la comunidad? ¿Cuáles son las responsabilidades de los actores de la sociedad civil respecto en la gestión del territorio?

En vista de lo anterior, surgen una serie de interrogantes que se abren como desafíos para la práctica. ¿Cómo dar cuenta de la mirada anterior en la gestión del INTA en democracia y en el marco de las tensiones ya reconocidas y antes expuestas? Pero lo que se pueda construir en ese sentido está claramente ligado a cómo se concibe el rol del Estado en democracia, a los criterios que gobiernen ese modo de actuación del Estado en la sociedad, en particular en el territorio, y a los modos de participación del conjunto de los actores sociales en los procesos de construcción colectiva. Ninguno de estos interrogantes es independiente o autónomo, sino que todos ellos están absolutamente entrelazados y articulados en la complejidad de la trama social. La acción del INTA, como agente del Estado, y en particular la experiencia de los PRETs buscaron dar respuestas operativas a varios de estos desafíos. Se intentará entonces tenerlas en cuenta en las próximas páginas.

Reflexionar sobre la gestión de lo público desde un organismo como el INTA requiere pensar inicialmente el rol del Estado. En este sentido, es importante comprender que este concepto no incluye solo el aparato estatal, sino que implica un sistema de relaciones sociales que ordenan la convivencia entre los ciudadanos y que sirve de garante de los derechos de todos. El Estado puede ser entendido, simultáneamente, como una red de relaciones y como el aparato que ejecuta acciones en nombre y por delegación de la sociedad.

Oszlak y O'Donnell nos advierten que “es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado”(1981: 5).

El Estado que se constituye en la actualidad coloca en el centro a determinados actores que en décadas anteriores no tenían espacio para hacer visibles sus demandas e instalar en la agenda de lo público sus intereses y necesidades.



De esta manera, se componen nuevas relaciones habilitando a otros actores en el escenario de lo público. Esta nueva configuración del escenario demanda, a quienes son agentes del Estado, el desarrollo de habilidades que permitan hacer posible una agenda que sintetice los intereses del conjunto de la sociedad.

Estamos en medio de un proceso en que el Estado empieza a repensarse a sí mismo. No es solamente el INTA, sino que el Estado se hace preguntas, se interroga sobre su función. Lo mismo les ocurre a otros actores de la sociedad. Todos los actores, cada uno en su tamaño tiene un rol que cumplir, cada uno cumple un rol.

Por una parte la reflexión acerca del rol del Estado no se agota en discutir si hay un Estado ausente o un Estado presente. Es preciso entender que el principal rol del Estado es ser garante de derechos de todos los ciudadanos. Esto es posible fundamentalmente a través de dos herramientas: el **poder de policía** para velar por la vida y la seguridad de los ciudadanos, y la posibilidad de instrumentar **políticas públicas** que aseguren a todos la satisfacción de las necesidades básicas protegidas por los derechos positivos.

El IPAF es un instituto de investigación y desarrollo tecnológico en el que generamos conocimiento y tecnologías apropiadas para el desarrollo de la agricultura familiar. Desde nuestro trabajo promovemos perspectivas participativas de investigación y desarrollo de tecnologías para la cual propiciamos muchos trabajos con dispositivos colectivos de investigación, en el que incluimos productores, extensionistas y técnicos del terreno que forman parte y contribuyen a la generación de estos dispositivos de investigación participativos. Y además funciona, dentro del IPAF, un Consejo Asesor que busca la representación de los agricultores familiares del NOA en cinco provincias. También tiene representación el sistema de extensión del INTA, además participa un representante de la Secretaría de Agricultura Familiar y están representados los Consejos Regionales del INTA y las Universidades Nacionales del NOA. Es un espacio muy importante para la construcción de nuestra agenda de investigación pero, además, como un instrumento fundamental para generar redes de investigación y de desarrollo de tecnologías para la agricultura familiar del NOA.

El Estado no es solamente el aparato estatal. Es preciso comprender al Estado como un sistema de relaciones sociales que ordenan la convivencia entre los ciudadanos y que sirve de garante de los derechos de todos.

Por otra parte es importante hacer la distinción entre Estado y gobierno. No son lo mismo. El Estado es la representación del conjunto de la sociedad e incluye todos los espacios de la diversidad sin reparar en alineamientos políticos. Al gobierno, elegido por la mayoría democrática, le corresponde la responsabilidad de fijar la orientación política de la gestión del Estado contando para ello con la colaboración de las instituciones (aparatos, métodos y normas) y de los organismos públicos.

El Estado no es solamente el aparato estatal. Es preciso comprender al Estado como un sistema de relaciones sociales que ordenan la convivencia entre los ciudadanos y que sirve de garante de los derechos de todos.

El siguiente texto nos acerca a comprender y a analizar cómo el Estado está presente en la vida cotidiana.

El nivel micro: un día en la vida de Juan

Oscar Oszlak

Comenzaré relatando una historia en apariencia trivial, aunque ilustrativa del punto de vista que quiero desarrollar: describiré un día típico en la vida de un personaje de ficción, que llamaré Juan, al estilo de los antropólogos sociales, que emplean historias de vida como instrumento de trabajo.

Una mañana, muy temprano, Juan se despierta en la humilde pieza que alquila desde hace años. Todavía está oscuro. Enciende la luz, se afeita e higieniza rápidamente, mientras escucha en la radio un valsecito criollo. Se viste con la misma ropa de ayer, apaga la estufa encendida antes de acostarse, toma unos mates con su mujer, ayuda a su hija a ponerse el delantal blanco, sale al frío de la mañana y camina las doce cuadras de cada día hasta la estación ferroviaria. Tal vez –se ilusiona Juan–, el año que viene pavimenten la calle que conduce a la estación.

El tren, como de costumbre, llegará atrasado y en la terminal de Constitución deberá correr y treparse al colectivo que lo llevará hasta la fábrica. Todavía no sabe si el sindicato decidió o no levantar el paro. En el apuro por no perder el tren olvidó la vianda. Hoy –piensa Juan– deberá almorzar en la fonda de la esquina. Alcanza a escuchar el “pip” de la hora oficial en el momento de ingresar a la fábrica. Llegó a horario.

Como puede verse, una historia cotidiana por demás simple. Pero agreguemos a esta historia algunos datos aún no revelados. Estamos en 1952. Juan se despertó en la pieza que ocupa con su familia desde 1948, por la que paga un alquiler que el gobierno del Gral. Perón mantiene congelado a pesar de la inflación. La radio emite ritmos folclóricos, porque el gobierno obliga a las emisoras a transmitir, al menos, un 50 % de música nacional. Consiguió iluminar su pieza colgándose a la red, pero como la empresa de electricidad es pública y el gobierno tolera el “enganche” a la red de distribución, no le preocupa el posible corte del servicio. La ropa que usa le costó muy barata, gracias a que el gobierno dispuso que todas las tiendas ofrezcan mercadería etiquetada como “flor de ceibo”, a precios muy económicos. El día anterior, su hija había hecho la “cola del querosén” provisto por la empresa estatal YPF y pudieron encender la estufa. También, por suerte, ese año se había inaugurado una nueva escuela a ocho cuadras de su casa y su hija ya no debía faltar tanto a clase, como lo hacía cuando debía viajar a la anterior. La municipalidad había anunciado la pavimentación de la calle que conducía a la estación, pero Vialidad Nacional todavía no había enviado la cuadrilla para realizar los trabajos. Desde la nacionalización de los ferrocarriles, los trenes llegaban atrasados y cada vez se viajaba peor,

pero al menos, el boleto era muy barato. También el del colectivo, que el gobierno subsidiaba. El Ministerio de Trabajo y Previsión había dispuesto la conciliación obligatoria en la fábrica y por eso, la jornada sería normal. Podría cobrar seguramente el aumento dispuesto por el gobierno y así compensar la inflación producida en los precios de los productos de primera necesidad. Y a pesar de que había olvidado la vianda para el almuerzo, la fonda de la esquina tenía un menú económico que debía ofrecer a sus parroquianos, obligatoriamente. Cuando a las 12 sonara nuevamente la hora oficial, la sirena de la fábrica anunciaría el descanso del mediodía.

Mil historias similares podrían mostrar cómo, en breves momentos de la vida cotidiana, el Estado está presente de múltiples maneras en las relaciones y circunstancias de la gente. En cada momento histórico, el Estado puede intervenir en todas, en muchas o solo en algunas de estas vivencias sociales. La historia relatada podría haber sido muy diferente si la trasladáramos, en el tiempo, a la década de 1990. O a la última. Y en cada uno de estos momentos, el Estado habría desempeñado un sinnúmero de roles bastante diferentes.

Por lo tanto, el llamado "rol del Estado" es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir deter-

minados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales. De hecho, los roles son múltiples y heterogéneos, además de mutar constantemente, agregándose algunos a la lista, abandonándose otros, profundizando o debilitando su alcance o sus impactos. Además, la capacidad de sus instituciones para desempeñarlos suele ser bastante dispar.

Lo que me interesa destacar en este análisis es la "capilaridad social" del rol del Estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. Visto así, el Estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie.

Para usar otra metáfora orgánica, el Estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento. Es en este sentido que el Estado puede concebirse como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.

En los tiempos de Juan podríamos haber señalado que a partir de los datos aportados, sería posible inferir cuál era el "rol del Estado" en ese momento histórico. Así, por ejemplo, el Estado debía: -ser empresario, produciendo en forma monopólica, bienes y servicios de carácter estratégico (como combustibles o servicios ferroviarios);

- asumir un papel activo en la inversión pública, financiando obras y realizando en forma directa, trabajos de infraestructura física (como la pavimentación de calles o la construcción de escuelas);

- subsidiar parcialmente ciertos servicios públicos, mediante transferencias a empresas estatales o privadas, que permitieran mantener reducidas las tarifas que debían pagar los usuarios (como el transporte público);
- combatir la especulación, controlando precios y regulando algunos submercados a fin de amparar a sectores de menores recursos (como los de alquileres, indumentaria o alimentación);

- intervenir en los conflictos entre empresarios y trabajadores, regulando los convenios salariales y los niveles de remuneraciones;

- defender la "cultura nacional", obligando a las emisoras de radio a difundir determinados contenidos para evitar la enajenación atribuida a otros de carácter extranjerizante;

- regular el funcionamiento de los servicios públicos, tales como la capacidad máxima de los transportes colectivos, el ordenamiento del tránsito, la precisión de la hora oficial o los descansos laborales;

- disimular, por razones sociales, ciertas transgresiones a las normas por parte de usuarios irregulares de servicios, tales como pobladores pobres enganchados a la red de alumbrado público.

En definitiva, la vida de Juan, como la de sus semejantes, sus oportunidades de progreso económico y de realización individual, la educación de sus hijos, las condiciones y estabilidad de su trabajo, sus posibilidades de satisfacer ciertas necesidades materiales básicas, suelen verse influidas y alteradas por las variadas respuestas (tomas de posición y cursos de acción) que, en esos diferentes planos y en función de las relaciones de poder existentes, el Estado decida instrumentar en cada momento histórico (Oszlak, 2011).

El INTA como agente del Estado

¿Qué derechos debe garantizar el INTA como actor estatal? Como parte del Estado ¿cómo contribuye la gestión del INTA en el territorio para mejorar la calidad de vida de la comunidad? ¿Con qué criterios priorizar a los actores en el marco de la gestión del INTA en el territorio?

El INTA "es un organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera, dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Fue creado en 1956 y desde entonces desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país"⁴.

Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación. Si bien el organismo posee autonomía operativa y financiera, otorgada mediante la Ley 25641/02, se trata de un cuerpo que forma parte integral y es herramienta fundamental para el diseño de las políticas públicas que involucran al sector agropecuario y todos sus actores.

La integración de su Consejo Directivo, decidida por ley (representantes del sector público, universidades nacionales y organizaciones de productores) habla por sí misma de la concepción multiactoral y multisectorial. El Consejo Directivo es el encargado de definir las políticas institucionales a nivel nacional y su integración colegiada "cinco miembros provenientes del ámbito oficial y cinco miembros del sector privado"⁵ asegura el control social de su accionar.

El INTA es un organismo del Estado que, como tal, tiene por finalidad aportar, desde su especificidad pero en el marco de la complejidad, al bien común general. En tanto y en cuanto agente estatal, el INTA es co-responsable de la gestión del Estado al servicio del bien común. Para llevar adelante esa construcción el INTA se asocia en el territorio con otros actores estatales y con organizaciones de la sociedad civil.

El INTA es un organismo del Estado que, como tal, tiene por finalidad aportar, desde su especificidad pero en el marco de la complejidad, al bien común general. En tanto y en cuanto agente estatal, el INTA es co-responsable de la gestión del Estado al servicio del bien común. Para llevar adelante esa construcción el INTA se asocia en el territorio con otros actores estatales y con organizaciones de la sociedad civil.

Como toda institución, el INTA ha ido tomando diferentes perfiles y ha construido de distintas maneras su labor en el territorio, respondiendo también a momentos históricos, políticos y económicos diversos.

Sin embargo, más allá de las circunstancias y situaciones, el INTA nunca perdió su condición de agente privilegiado del Estado para la implementación de las políticas públicas del sector agropecuario. En su esencia el INTA es un actor estatal que se articula en el marco de lo público y la gestión pública del Estado para el sector. Es además, por misión, desarrollo, experiencia y condiciones operativas, un actor estratégico fundamental para la ejecución de tales políticas públicas. Pensar el INTA fuera de este marco implicaría desvirtuar el sentido con el que fue fundado y desnaturalizar la misión que fue asignada por ley.

⁴ <http://inta.gob.ar/sobre-el-inta/que-es-el-inta>.

⁵ Idem

Creo que el Estado nos marca cuáles son los límites en los que nos podemos mover y cuáles son las políticas en las cuales nos debemos mover. Porque en realidad los problemas locales pueden ser muchos. Pero hay ciertos problemas que, de acuerdo a esas políticas, van a merecer más atención de parte nuestra. Hay problemas que están en el territorio y que antes no atendíamos, a los que ahora hay que prestarle atención. De allí viene por ejemplo uno de los objetivos de nuestro plan estratégico: la equidad. Muchos planes del INTA no tenían antes en cuenta este tema porque se consideraba que no era cuestión nuestra. Pero ahora el Estado nos dice que estos problemas de equidad también los tenemos que tomar. A partir de eso comenzamos a ver que nuestros problemas locales están relacionados con eso y comenzamos a estructurar nuestro trabajo teniendo en cuenta esa cuestión.

Las políticas públicas

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, en "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", presentan a las políticas públicas como "un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición "agregaríamos, predominante" del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad". Los autores hacen hincapié en "la necesidad de considerar los actores sociales en pugna y el rol del Estado en ese conflicto" (1981: 15).

"Podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos" (Arellano Gault y Blanco, 2013).

"Lo público de las políticas públicas estaría señalando la apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción a una variedad de actores sociales con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de acciones públicas" (Vilas, 2011: 112).

"Gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales. Es antes que nada (...) un estilo de gobierno. Sin embargo, es el estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas participativas" (Arellano Gault y Blanco, 2013: 27).

En este marco la política pública "política estatal, en su terminología" se define como una "modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil". (Oszlak y O'Donnell, 1981: 15 y 16).

En esta definición, lo central es la noción de "cuestión" porque pone de manifiesto que la acción fundamental del Estado en la formulación de las políticas públicas toma solo una fracción que es apenas una parte del universo de demandas y necesidades. Por este motivo no todas las demandas sociales se convierten en una cuestión o en un tema acerca del cual la sociedad considera que debe tomarse una iniciativa.

Si consideramos el Estado como un conjunto de relaciones, entonces podemos entender a las políticas públicas como el resultado de estas relaciones.



El estado frente a escenarios complejos.
Oscar Oszlak

<http://www.youtube.com/watch?v=gYbq8C0hwGI>

El contexto actual demanda que el diseño de las políticas públicas deje de ser pensado como acciones del Estado que se ejecutan sin un diagnóstico previo y sin evaluación posterior. Estas consideraciones permiten abrir interrogantes acerca de cómo se constituyen las políticas públicas y quiénes son los responsables de tomar las decisiones sobre el conjunto, debate que también lleva a reflexionar acerca de los procesos participativos.

En un sistema democrático representativo, en el cual el voto es la mayor expresión ciudadana, resulta fundamental pensar sobre cómo se construye una participación plural y diversa que contenga al conjunto. Si bien el Estado es un actor fundamental e indispensable en la definición de las políticas públicas siendo además su último responsable, esto no nos debe impedir ver que **lo público es una atribución de todos y todas y que las políticas públicas tienen como fin último el beneficio del conjunto de la sociedad.**



“Las políticas públicas, (...) se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias. Es por ello, en primera instancia, que las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa”. (Arellano Gault y Blanco, 2013: 29 y 30).

En este sentido, resulta imprescindible reflexionar acerca de la toma de decisiones en relación con lo público considerando que los procesos modernos de toma de decisiones sobre lo público han sido concebidos como procesos principalmente técnicos, que dejan la formulación de políticas y planes en manos de los expertos. Para el diseño y la formulación, los expertos construyen diagnósticos a través de los que ponderan primordialmente variables socioeconómicas tradicionalmente utilizadas para definir la pobreza y el desarrollo. El resultado lógico de la aplicación de esta mirada es poner siempre el énfasis sobre las carencias. Y como consecuencia de ello, las políticas públicas se convierten en un listado de acciones orientadas a suplir esas carencias técnicamente identificadas. Acciones en las que, por otra parte, tienen escasa o nula participación los actores directamente involucrados u otros responsables con incidencia en estos.

Es preciso también desprenderse de la idea de que las políticas públicas solo atañen a lo macro. Las políticas solo resultan viables si son el resultado de la interacción entre lo macro y lo micro. Desde lo micro, desde lo territorial próximo y cercano se implementan los niveles operativos de toda política, pero al mismo tiempo desde allí fluye la información para el diseño y permanente ajuste de las directivas generales. Lo local es fuente de conocimiento, puerta de entrada, lugar de aplicación y de verificación de toda política pública. La gestión territorial del INTA es una clara manifestación de lo anterior.

Cabe plantear una diferencia entre políticas públicas y políticas gubernamentales.

“Lo público es concebido como una esfera compartida por el Estado y la sociedad que reivindica el pluralismo social y político en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas. Mientras las políticas gubernamentales serían, en esta concepción, producto de decisiones desde arriba, las políticas públicas responderían a demandas e inquietudes desde abajo, es decir, desde la sociedad” (Vilas, 2011: 212).



Está claro que las políticas públicas no se pueden diseñar ni gestionar sin el Estado, pero del mismo modo es preciso considerar que tampoco se pueden gestionar con un Estado en solitario. Unos, sector privado, y otros, actores estatales, deben comprender y tomar en cuenta estos dos aspectos complementarios en la definición de políticas públicas.

Pero al mismo tiempo, toda política pública tiene una dimensión macro y una micro. Corresponde al gobierno, en términos generales, y a los órganos de conducción, en el caso específico de organismos como el INTA, establecer las orientaciones de la política pública atendiendo a criterios éticos y a decisiones del orden de la política y de la gestión general. Todos estos lineamientos necesitan y se apoyan en las iniciativas locales, en el territorio, en lo próximo, en lo cotidiano y en lo micro. Estas acciones son la base que le da solidez a una política pública.

Trabajamos desde un enfoque territorial que es consecuencia del enfoque participativo. Todo el trabajo de diagnóstico va determinando cuál es la finalidad de lo que queremos en nuestro territorio y en un primer plano vemos que se busca el posicionamiento de la cadena agrícola, en la baja región de la provincia. Tenemos posicionamiento de acuerdo a la producción. Esto tiene que ver con las políticas de gobierno. Nosotros podemos tener una idea con el grupo de extensión, pero básicamente tenemos políticas de gobierno.

Nos preocupamos por las miradas estratégicas y muchas veces no se comprende por qué se corre con el paradigma de la demanda del territorio. Es importante decir “es cierto que esa demanda existe y hay que atenderla y además está esta proyección, que se hace desde los equipos de investigación de INTA, que también va a hacer falta”. Yo creo tenemos que mantener esa mirada estratégica a futuro.

A través de la gestión territorial se implementan las políticas públicas definidas por el Estado, siguiendo la orientación del gobierno y se ejecutan en el territorio buscando el bien común de todos los actores allí presentes y participantes.

No debería entenderse la gestión territorial en el ámbito local simplemente como una acción ejecutiva o una traducción en lo micro de lo que se define en un espacio mayor. Porque la aplicación de cualquier política pública en el ámbito local requiere de una labor de mediación que incluye el diálogo con el territorio en su integralidad, atendiendo a todos los factores concurrentes y prestando especial atención a los pareceres, intereses y situaciones de los actores que allí participan.

La gestión del INTA, entendida como implementación de políticas públicas, se comprende como una acción de intervención en el territorio que requiere de una inteligencia particular, de saberes específicos y adaptados, de criterios respecto de la innovación y de capacidades

No debería entenderse la gestión territorial en el ámbito local simplemente como una acción ejecutiva o una traducción en lo micro de lo que se define en un espacio mayor. Porque la aplicación de cualquier política pública en el ámbito local requiere de una labor de mediación que incluye el diálogo con el territorio en su integralidad, atendiendo a todos los factores concurrentes y prestando especial atención a los pareceres, intereses y situaciones de los actores que allí participan.

para la integración de saberes y prácticas de los actores que enriquecen los lineamientos políticos emanados de los niveles nacionales.

En el marco de la gestión la definición de los temas o cuestiones para la construcción de las políticas deben pensarse como un proceso concertado, en donde cada uno de los actores pueda definir prioridades, poner en juego sus intereses y tomar decisiones en beneficio del conjunto.

“La participación de diversos actores en las decisiones gubernamentales es en sí misma deseable como principio democrático, pero tiene además implicaciones positivas sobre los resultados de la acción pública. Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público” (Arellano Gault y Blanco, 2013: 32).



Lo público

¿Cómo piensa el INTA lo público? ¿Cómo define aquello que conviene a todos?



Con quién se construye lo público.
José Bernardo Toro.

<http://www.youtube.com/watch?v=MAkACP6IbJE>

José Bernardo Toro (2003: 7) sostiene que “un ciudadano es una persona capaz, en cooperación con otros, de crear o transformar el orden social que ella misma quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos”. Y agrega que “ser ciudadano implica entender que el orden de la sociedad” las leyes, las costumbres, las instituciones, las tradiciones “no es natural; el orden social es un invento, una creación hecha por los hombres y las mujeres de la misma sociedad. Y entender que si ese orden no produce dignidad se puede transformar o crear uno nuevo, en cooperación con otros. La cédula de ciudadanía⁶ y la mayoría de edad son requisitos legales para ejercer la ciudadanía, pero lo que hace al ciudadano es la capacidad de crear o modificar el orden social, es decir, la capacidad de crear libertad”.

El ámbito de actuación de los ciudadanos es lo público entendido como aquello que conviene a todos, que es para la dignidad de todos, pero que al mismo tiempo está hecho y concebido para la vida más digna y la mejor calidad de vida de los ciudadanos. La justicia, la educación, pero también los servicios esenciales (el agua, la electricidad, el transporte colectivo, entre otros) son bienes públicos por excelencia. Que una parte de la población esté excluida de estos bienes es injusticia e inequidad, porque implica su marginación de derechos fundamentales que deben ser garantizados por el conjunto.

⁶ Documento de identidad que acredita la ciudadanía.

La gestión y, en particular, la gestión del territorio en el INTA representa, en el más amplio y legítimo sentido, un compromiso político en tanto y en cuanto implica asumir una responsabilidad en la tarea común de generar cambios orientados al bien común.

Para mí el extensionista tiene que tener una formación sólida y ciertas cuestiones fundamentalmente vinculadas al compromiso, a la capacidad de hacer, a la intención, a esta vocación de servicio de trabajar para otros. Podemos llamarlo de distintos modos, con todas las variantes que le ha dado el INTA a este trabajo, pero reconozco a alguien que trabaja en la extensión.

Lo público no es lo estatal, aunque en determinados momentos ambos términos se hayan equiparado a partir de una concepción de “Estado benefactor” que ocupaba todo el espacio de lo público. No puede reducirse la idea de lo público a lo que está financiado por el Estado.

Lo público tiene que ser entendido necesariamente como aquello que les corresponde a todos y está promovido por distintos actores en función de la construcción colectiva y asociada que apunta al bienestar del conjunto.

Podemos decir, a modo de ejemplo, que la educación es siempre un servicio público, sin importar quién sea el agente que la lleve adelante. La educación que se brinda en un colegio barrial o parroquial es pública, aunque esté en manos de la gestión privada de una organización, de una institución o de la Iglesia. Es el carácter público de la educación el que habilita y compromete a todos los actores sociales implicados en el tema y no solo a aquellos que participan directamente de este espacio, y al Estado a dictar normas y reglamentos que ordenen, en función del bien común, ese servicio educativo.

De la misma manera vale señalar que cuando los bienes y servicios públicos se organizan en función de los intereses y los puntos de vista de un determinado grupo o sector o cuando las decisiones sobre el acceso y uso de estos bienes contradicen o se generan por motivos diferentes al bien común, el modo de acceso a ese bien público se transforma en excluyente y, por lo tanto, en injusto e inequitativo.

Se puede decir que cuando el servicio público de educación brindado por el Estado no alcanza los niveles de calidad requeridos para el bien de todos y todas los que participan se está utilizando un criterio que margina y excluye.

Pensar en lo público requiere también pensar en **los bienes públicos**.

Reconstruir lo público desde la sociedad civil. Lo público, si bien puede abrir a múltiples (e interminables) debates, puede sintetizarse en el reconocimiento de un “mundo común” en el seno del cual se construyen y constituyen particularidades de los individuos con diferente identidad.

Los bienes públicos son aquellos de cuyo disfrute no puede excluirse a ninguna persona, independientemente de quien pague por ellos y tomando en cuenta que el consumo por parte de un sujeto no reduce la cantidad de ese bien disponible para otro.

Lo público tiene que ser entendido necesariamente como aquello que les corresponde a todos y está promovido por distintos actores en función de la construcción colectiva y asociada que apunta al bienestar del conjunto.



Un bien es público cuando su acceso y usufructo corresponde de igual manera al conjunto de los ciudadanos como derecho y para garantizar tanto su calidad de vida como su dignidad.

El agua es un bien público y por lo tanto debe llegar en las mismas condiciones y con los mismos estándares a todos. De no ser así deja de ser un bien público para transformarse en un bien corporativo que privilegia a unos ciudadanos sobre otros.

El INTA es un actor fundamental del Estado, es parte del aparato del Estado y como tal gestiona políticas públicas, gestiona lo público y de alguna manera es responsable de garantizar el acceso a los bienes públicos. Desde esta mirada, la gestión del territorio se convierte en un espacio de relaciones múltiples para la definición de aquello que conviene a todos en el marco de las comunidades donde se insertan. Implica generar capacidades para identificar la agenda de los actores con los que se trabaja, evaluar las prioridades y los recursos existentes y tomar decisiones en el curso de acción.

Cuando entramos al INTA no pensábamos que teníamos dar respuestas ni a las enfermedades de invierno, ni sobre educación sexual. Yo no sé si tiene que hacerlo el INTA, pero nosotros interpretamos que en nuestra comunidad hay que darle alguna respuesta. Y si hay que dar respuesta a todo, entonces se empieza a ver el cómo. Siempre que alguien pida, tenga la inquietud o la necesidad se ve la forma de cómo conectarlo, de organizarlo, cómo hacemos de nexo. Uno interpreta, más allá que esta sea una frase hecha, que uno es una herramienta.

Queda claro que el INTA no puede hacer esto solo. Esta tarea requiere de la construcción de espacios de concertación que sean representativos, que convoquen a una multiplicidad de actores para que la definición del bien común, aquello que conviene a todos en el marco de lo local sea el resultado de un debate y un acuerdo. Lo público como “lugar” se convierte así en una polifonía donde cada identidad y cada particularidad se respetan, alcanza su verdadera dimensión y se potencia desde la alteridad.

Lo público así entendido es un ámbito privilegiado de la sociedad civil, donde si bien el INTA, como Estado, se encuentra inserto y participante, lo hace desde un plano de igualdad intersectorial y no de preponderancia institucional. Esto se basa también en el reconocimiento de igualdad de condiciones y derechos de todos los actores que participan del espacio público.

Y lo público se construye también desde la comunicación comprendida como diálogo entre actores diversos, que producen e intercambian sentidos en un proceso de conflicto y negociación permanente, de interaprendizaje y de producción de consensos.



En el presente se ha hecho claro que lo público no resulta coextensivo con lo estatal. Es evidente que lo público se ejerce y trabaja también en otros espacios que los del Estado, o el de la lucha dentro de la sociedad “hacia” el Estado. Ello está hoy casi universalmente aceptado. Pero también lo está –al menos en el plano de la teoría– que el Estado sigue y seguirá siendo uno de los puntos decisivos respecto del ejercicio del poder. No podemos asumir de ninguna manera que lo público no esté

presente en el campo del Estado. De modo que lo que cabe decir hoy, es que lo público es más que lo estatal, pero de ninguna manera es otra cosa que lo estatal. Se diría que el espacio de lo público incluye a lo estatal como una parte importante de sí mismo, pero que lo público no se agota allí (Follari, 2003).

Me pregunto cómo vencemos esa traba cultural, cómo le decimos a la municipalidad –que también hace desarrollo local a su manera– que tenemos que estar todos juntos. O a la Sociedad Rural o al CREA. Hoy la gestión la tienen que hacer todos los actores, porque yo no soy el dueño de la gestión como en la antigüedad.

La crisis de lo político en América Latina afectó severamente también la noción de lo público, de los modos de legitimación, las regulaciones sociales y los mecanismos de representación considerados válidos en ese espacio social.

De allí que hoy nos enfrentamos a la necesidad de debatir y reconstruir el sentido de lo público, a partir del reconocimiento y del valor de la diferencia, con sentidos de complementariedad.

Hay que trabajar en una suerte de nueva democratización de lo público, donde se redefina el espacio mismo, donde los actores encuentren modos renovados de participación, donde se generen otras formas de diálogo, negociación y construcción de consensos y donde todos, sujetos y organizaciones, puedan alcanzar la visibilidad real que la democracia necesita, tanto para expresar sus demandas como para poner de manifiesto sus posiciones. Esa tarea de reconstrucción y nueva constitución de lo público tiene que hacerse, necesariamente, desde la sociedad civil.

La democracia real exige la implementación de procedimientos consensuados para la toma de decisiones, que procuren la participación efectiva de todos los actores sociales. Esta participación tendrá que dar cuenta de la construcción democrática de la sociedad civil y de su relación con el Estado.

¿Cómo se traduce esta idea de democracia en el ámbito de la gestión del territorio en lo local? ¿Qué significa respecto de la participación de los actores y de los modos de gestión? ¿En qué manifestaciones concretas de la tarea cotidiana se ponen de manifiesto diferentes modos de entender la democracia?

La gestión conjunta del Estado y la sociedad demandan una relación madura de todos los actores involucrados, a partir del reconocimiento de los diferentes procesos, de la pluralidad de prácticas y de perspectivas, de la valoración de la diferencia y de la promoción de una actitud de apertura y escucha de las iniciativas de la más amplia gama de actores.

La participación puede tener diferentes grados, todos ellos válidos. Pero el aporte se hace realmente significativo y eleva la calidad del proceso cuando no se reduce a una simple consulta de opinión o a una mera información, sino que involucra la toma

La participación puede tener diferentes grados, todos ellos válidos. Pero el aporte se hace realmente significativo y eleva la calidad del proceso cuando no se reduce a una simple consulta de opinión o a una mera información, sino que involucra la toma de decisiones de manera compartida a través de prácticas basadas en lo multiactorial y multisectorial.

de decisiones de manera compartida a través de prácticas basadas en lo multiactoral y multisectorial.

Considerando las prácticas intervención territorial del INTA, la sustentabilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el compromiso y la participación activa de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. La gestión de lo público hoy requiere de la participación de las partes interesadas en cada una de las instancias, fortaleciendo el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, y ampliando las oportunidades de cooperación y coordinación.



“Puede decirse que las diferencias son fuente de conflicto. En verdad, el conflicto es una manifestación de una lucha de poder en la que se enfrentan intereses. Las miradas diversas, los distintos puntos de vista no son necesariamente fuente de conflictos cuando existe la voluntad de construcción colectiva, apoyada en una perspectiva de derechos y en la búsqueda del bien común. Cuando esto último ocurre se pueden generar instancias y mediaciones político-culturales y comunicacionales para procesar las diferencias y encontrar alternativas superadoras del conflicto. El conflicto es parte esencial de la dinámica social, es tensión y recreación, pero también es fuente de creación, da origen a lo nuevo. Siempre y cuando no se piense que la única forma de resolución del conflicto es la aniquilación del oponente, el sometimiento al silencio, su desaparición como sujeto significativo en el escenario social y cultural” (Uranga, 2016: 65).

La participación ciudadana debe contribuir a la resolución creativa de la problemática social otorgando mayor dinamismo a las políticas públicas, reorganizándolas según las prioridades locales y recuperando sustento dentro de las necesidades de la gente.

Esta participación deberá traducirse, simultáneamente, en proceso y resultado. Como proceso, involucrando a las comunidades y sus ciudadanos en las decisiones y programas que los afectan. Como resultado, logrando actores sociales capacitados para desenvolverse con mayor conocimiento, autonomía y estabilidad. De este modo, a través de la plena participación ciudadana en el armado e implementación de sus destinos, se forjará un proceso creciente y continuo de desarrollo sostenible.

Vale decir entonces que “al impulsar la participación descentralizada, por medio de procesos de toma de decisiones de abajo hacia arriba (*bottom up*), promoviendo canales accesibles de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, se permite a estos últimos participar activamente en la toma de decisiones que afectan sus intereses; rompiendo así con la apatía política y la anomia que ha caracterizado a la sociedad civil, para que se torne a tomar su papel sobresaliente en lo público” (Llancar Etcheverry, 2009: 186) .

A partir de 1993, en una localidad de una provincia del Litoral comenzó a gestarse un proceso de desarrollo local que buscaba mejorar la calidad de vida de los pequeños productores de la zona, descapitalizados, con dificultades para organizarse, escasas alternativas productivas e importantes niveles de migración hacia centros urbanos, como resultado de la pobreza estructural, la desocupación, el analfabetismo y la desnutrición.

Se emprende un camino que tiene al trabajo conjunto como impulsor, un espacio al que se suman progresivamente numerosas instituciones, entre ellas organizaciones no gubernamentales, y que culmina en la creación de una figura legal novedosa. Esta organización concentra la gestión del capital económico de los fondos provenientes de programas del Estado y aportes de organizaciones no gubernamentales destinados a diversos procesos de transformación.

Al trabajo interinstitucional en red –del que participan la Municipalidad, el gobierno de la provincia, Cáritas, el INTA, el INTI y la Sociedad Rural, entre otros– se sumaron acciones vinculadas con la generación de información local sobre alternativas productivas, la implementación de módulos productivos, la conformación de grupos de productores y la generación de tecnologías apropiadas.

Como resultado de este trabajo, la nueva figura legal gestionó proyectos de los que participaron 389 personas de la zona, desarrollaron alternativas como el cultivo de batata, calabacín y cebolla, la producción caprina, ganadera, de verduras a campo, miel, leche, forestales y frutales, sumado al curtido artesanal y a la marroquinería. La diversificación de la producción permitió mejorar la calidad y la disponibilidad de alimentos, y trocar o comercializar informalmente los excedentes.

Algunos de los participantes de este proceso conformaron grupos de productores cebolleros, cabriteros, tamberos, hortícolas y ganaderos, sumado a una asociación de apicultores. El trabajo conjunto les ha permitido alcanzar una transformación fundamental: pasar de la economía de subsistencia a la de mercado, a través de estrategias de capitalización y comercialización conjunta como en el caso de los productores de cebollas (con 150 mil kilos de cebolla por año) o apícolas.

En materia de mejora de infraestructura, se construyeron alrededor de cuarenta bombas de agua para cuarenta familias, veinte hornos y veinte baños.

Para aproximarnos a la noción de gestión

Con excesiva facilidad mencionamos la palabra “gestión” como si tuviera una sola y única acepción, cuando en realidad, tanto en espacios gerenciales como en ámbitos académicos, el concepto adquiere múltiples sentidos. Pero si hubiese que señalar cuál es la perspectiva predominante, la gestión es concebida como una tarea que privilegia la eficacia, la utilización de los recursos, las capacidades y las habilidades en pos de objetivos fragmentados, muchas veces sectoriales y de corto plazo, que no reparan en la complejidad y dejan en un segundo plano los logros referidos a la comunidad y a sus derechos, y al ser humano como protagonista de tales logros.

Casi a contramano de la mirada predominante queremos invitar a una reflexión sobre la gestión que se sitúe desde una perspectiva de derechos; es decir, ubicando al ser humano en el centro, en tanto y en cuanto sujeto de los procesos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales y al bien común como horizonte de las políticas públicas.

Por eso nuestra referencia será siempre al **ser humano-sujeto con capacidad de transformar el mundo que lo rodea y, en ese movimiento, de modificarse a sí mismo.**

Importa especialmente discutir aquellos aspectos de la gestión que contribuyen al fortalecimiento de políticas públicas, tomando en cuenta los intereses particulares o sectoriales, a través de la articulación con los actores en el territorio, entendido este como escenario de actuación y poniendo siempre la mirada en el mediano y largo plazo.



Mi propuesta era armar un equipo multidisciplinario e interdisciplinario. El INTA lo aceptó y fuimos incorporando perfiles formados en otras áreas temáticas, en otras disciplinas, más allá de los veterinarios y agrónomos. Hay asistentes sociales, hay gente que mira más lo ambiental, los recursos naturales, hay gente que está en lo tecnológico productivo y hay una persona que está con el sector más carenciado minifundista de la provincia. Pero sobre todo tenemos que llegar a detectar en las personas esa sensibilidad para mirar más allá de lo tecnológico productivo. Es decir que se reconozca que atrás de eso hay un ser humano que está trabajando en el campo o que vive en el pueblo, o que es un beneficiario del ProHuerta. Para ver a la persona que está detrás de quien solicita asistencia técnica.

La gestión de los PRET en el INTA, dada la complejidad de la tarea para abordar, requiere del trabajo inter y transdisciplinar; es decir, de saberes y recorridos diferentes que colaboren a la comprensión de la tarea y de la búsqueda conjunta, colectiva y asociada de los mejores caminos por recorrer. Esta noción de la inter y de la transdisciplina se construye no solo internamente en el INTA, sino también con la colaboración y el aporte de otros actores presentes y actuantes en el territorio con los que se pueden integrar perspectivas y labores.

Tenemos que ver cuáles son los problemas reales, cómo los podemos analizar y cuáles son las cosas que, desde las otras disciplinas se pueden aportar. Porque los problemas no son netamente de nuestra área del conocimiento, existen otros problemas y hay otros que tienen la capacidad de desarrollar soluciones de mejor manera a eso.

Gestionar, más allá de los aspectos técnicos o instrumentales, alude a gestionar la vida, a encontrar los modos de actuación que permitan arribar a escenarios futuros en los que se concreten los sueños, la utopía de la plenitud de derechos.

INTA tiene la investigación en el desarrollo de tecnologías. Investigar implica un proceso en donde hay cuestiones básicas que tenés que ir desarrollando para poder llegar a obtener una propuesta tecnológica sólida, que funcione. Y eso hace que se abran disciplinas, competencias que tienen que estar muy bien coordinadas para apuntalar el desarrollo de las tecnologías. Y si uno habla de tecnología tiene que reconocer que hay un destinatario que es una persona o una comunidad, o un conjunto de personas o una institución, seres humanos que la vean a la tecnología, la entiendan, que les parezca que puede serle útil para los que ellos están necesitando o a lo que están imaginando. Me parece que hasta ahí también llega el INTA en una tarea de investigación. Entonces hay una cuestión que tiene que ver con la percepción de una demanda del territorio, por un lado, pero también la investigación tiene que tener una mirada puesta en lo que nosotros llamamos estrategias o tecnología estratégica, que es esto de mirar un poco más allá, en donde yo creo que la intuición tiene que ver, y decir “hoy el sector me pide esto, pero yo entiendo que un futuro esto va a servir”. Nos tenemos que apartar de la impronta diaria, de una demanda concreta o no quedarnos solamente con eso sino también dejar fluir un potencial futuro y estar preparado para eso. Es como empezar a escribir un libro, y tenerlo listo después.



Entrevista a Francisco Mojica. Pensar el futuro

<https://www.youtube.com/watch?v=ngcdlisiNil>

Desde esta mirada **gestionar es un modo de intervención en las prácticas sociales**, procesos de lucha, creación de herramientas de trabajo para alcanzar los propósitos de transformación.

¿De dónde partimos para intervenir? Creo que hay que buscar el equilibrio. Partir del territorio no impide que hagamos cosas que no están en el territorio. Porque el INTA tiene mucho más, tiene una estructura en red que te permite trabajar en un lugar, sin estar incluido en el territorio. Esto le permite resolver, trabajar problemas que no se manifiestan allí. O probablemente no se manifiestan en el territorio actualmente, pero sí pueden aparecer a futuro. Esa es la ventaja de ser del Estado. No es algo que está respondiendo directamente a las demandas puntuales, sino que podemos pensar a mediano y largo plazo. Pero si nos separamos de los problemas que hay en el territorio, lo nuestro deja de tener sentido.

La gestión territorial puede comprenderse como una acción compleja que incluye tanto los aspectos económicos y productivos como los sociales y culturales. **Incorpora reflexión a lo que hacemos**, permite entender la manera **cómo se relacionan los sujetos** en el marco de los procesos históricos y de la complejidad de los mismos para **tomar las decisiones** más adecuadas. Los comportamientos de los sujetos y los procesos sociales se nos ofrecen como un dilema a resolver. La gestión intenta ser una respuesta que permita vislumbrar todo esto y encamine la acción hacia objetivos de transformación.

Si bien el uso del término desarrollo territorial es ampliamente difundido, existen diferentes posturas acerca de este. A grandes rasgos, es posible identificar al menos dos visiones: una centrada en la identidad, el consenso y la convergencia de intereses y otra que destaca las relaciones de poder y los conflictos entre los diversos actores que definen un territorio determinado.

Un extensionista tiene que tener una ideología de base en desarrollo, una mirada de desarrollo integral. No mirar solamente un desarrollo productivo. Y que en ese desarrollo integral tenga muy claro el perfil social. Esto tiene un peso muy fuerte. Por eso creo que el técnico que viene tiene que tener esa veta, porque si no, estamos en serios problemas.

Entender los procesos tecnológicos o productivos como hechos sociales en los cuales la relación entre el hombre, la naturaleza y los desafíos que se plantean son mediados, de alguna manera, por el desarrollo de la técnica. Esa nueva manera de pensar la tecnología nos lleva a concebir su desarrollo en un sentido muy amplio. Estoy hablando del desarrollo de la técnica en términos de instrumento, de maquinaria, pero también de procesos sociales, de protocolos, de organización, de un conjunto más amplio de concepción de la técnica. Aparece un elemento clave que es romper con la noción de la ciencia y de la técnica como elementos neutrales. Empieza a verse el conocimiento y la técnica en un contexto social, histórico, geográfico determinado. Y esto es un hecho que, me parece, moviliza mucho al INTA, nos moviliza a nosotros y, de alguna manera, está generando también grandes posibilidades y procesos creativos dentro de la institución.

Gestionar entonces “es desarrollar los medios y las acciones, los caminos más adecuados para vincular, mediante la planificación, el horizonte utópico al presente. La eficacia de la gestión está determinada también por la planificación, es decir por las estrategias que se despliegan y las acciones que se programen a partir de una mirada analítica de las situaciones que nos ocupan” (Uranga, 2008: 17).

Múltiples definiciones

El verbo gestionar expresa una acción que bien puede rastrearse en la raíz latina “gerere”, entendida como llevar adelante, cargar, pero también librar una guerra, trabar combate. Se puede leer como un arte. El arte de generar lo que imaginamos, pero también el arte de eliminar todo aquello que impide alcanzar determinados objetivos. Lamentablemente en las últimas décadas, la idea de gestión ha estado por demás asimilada a los actores de guerra y a la eliminación del adversario, o del diferente, entendido como “enemigo”.

Insistimos en una idea de **gestión definida como la acción o las acciones destinadas a organizar y coordinar decisiones en función de la imagen de futuro probable y deseable, a partir de la base de poder con la que se cuenta.**

Así entendida, la gestión es una tarea que, desde una mirada positiva, apunta siempre a un cambio en la línea de los propósitos grupales y organizacionales. Y este cambio es una responsabilidad que compete tanto a los individuos como a los actores sociales y organizacionales, al ámbito en el que cada uno de ellos se desempeña y al contexto en que unos y otros (sujetos y organizaciones) están incluidos.

Por gestión también puede entenderse la generación de acciones que, de manera indirecta, inciden sobre un determinado escenario para variar las condiciones en las que nuestra organización quiere trabajar. Por ejemplo: si queremos promover la inserción de pequeños productores de frutas y verduras en el mercado local formal, podemos gestionar acciones destinadas a crear condiciones en el municipio y en

las cooperativas, promoviendo el respaldo de otras organizaciones a la iniciativa y animando a la manifestación pública de voluntades a favor de la propuesta.

Desde otro punto de vista, **la gestión social ha sido definida como la construcción de diversos espacios para la interacción social**. Se entiende por ello un proceso que se lleva adelante en una comunidad determinada y que se basa en el aprendizaje colectivo, continuo y abierto para el diseño y la ejecución de proyectos que atiendan necesidades y problemas sociales.

Creo que gestionar es todo: desde la programación, la ejecución y la evaluación. ¿De qué? De todo. De la parte técnica, administrativa y humana. Con esto no quiero decir que yo voy a hacer lo que quiera hacer. Porque gestionar significa también compartir y participar de un proceso en forma conjunta, donde puede haber un responsable, pero la gestión la tiene que hacer en conjunto. Es imposible hacer una gestión individual. Involucra absolutamente todo. Una buena gestión se resume en el buen funcionamiento del equipo de trabajo.

La gestión social implica el diálogo entre diversos actores, como los responsables del gobierno, con las organizaciones civiles y empresarias, con los ciudadanos en general.

Gestionar también es promover procesos de **movilización social** para la incidencia a favor de una determinada propuesta.

Podemos plantear, además, que gestionar es como construir un camino o un puente. Es buscar y encontrar los medios y las acciones más pertinentes y adecuadas para relacionar, a partir del análisis situacional y el diseño estratégico, las trayectorias más adecuadas para vincular el horizonte soñado y deseado con el presente.

Ramón Martínez Guarino (1996: 23) sostiene: "(...) en materia de gestión o de estrategias de gestión no existen recetas preestablecidas. En general, no hay un solo camino para llegar a un destino. Tampoco se puede decir que el camino está predeterminado. Puede haber ventajas o preferencias derivadas de situaciones concretas, por las coyunturas de un momento o lugar".

Yo veo que el proceso de cambio es muy lento. Hay que hacer una educación y cultura del cambio del sistema de gestión o de la forma de gestionar. Eso genera algunas lentitudes, pero creo que las agencias están internalizando esta idea de articularse entre ellas y articularse hacia afuera, con otras instituciones, sean instituciones de salud, de educación, organizaciones de productores, a partir de la mirada territorial.

Existen múltiples caminos, más de uno de ellos válido para llegar al horizonte soñado. No estamos exentos de equivocarnos. En eso consiste el riesgo de la gestión.

Una cosa que tenemos que tener claro en el INTA es que no somos fundadores de procesos, que llegó el INTA y empezó la historia. La historia viene, la historia va viniendo y vos entrás y ahí cambias vos también, porque la presencia de la institución cambia la situación y te cambia a vos. Pero no tenemos que creernos fundadores de procesos.

En este marco, la gestión está directamente asociada a la toma de decisiones. **Gestionar es decidir**, no siempre en las circunstancias ideales. Gestionar es decidir tratando de elegir las mejores condiciones y el momento adecuado para hacerlo, pero sabiendo que no siempre ello resulta posible.

Martínez Guarino (1996: 14) agrega: “resolver el cómo es resolver la gestión” y desde esa mirada define la gestión como: “(...) aquella capacidad que tienen hombres y mujeres para lograr sus objetivos mediante procesos conscientes e inteligentes”.

Podemos agregar a lo anterior algunas características propias de la gestión:

- Es un proceso **permanente**. Porque se inicia en el análisis situacional (el diagnóstico para otros) y atraviesa todas las fases hasta la evaluación. Pero, al mismo tiempo e independientemente del momento o de la fase, siempre estamos gestionando porque de manera continua analizamos, ponderamos, tomamos decisiones y generamos respuestas de acción.
- Es **integral** porque, independientemente de la fase o de la etapa, es un proceso de intervención que tiene que contemplar la simultaneidad de las acciones y, sobre todo, la integralidad de vida de los sujetos involucrados (quien es responsable de un proyecto es, al mismo tiempo, padre de familia, integrante de la cooperadora escolar o productor. Todas estas situaciones lo atraviesan y condicionan).
- Es **integral** también porque asume la integralidad de las problemáticas o de los aspectos de una problemática.
- Está orientada a obtener **resultados**, entendiendo por ello el logro de los objetivos políticos institucionales de cambio planteados en la imagen de futuro de la comunidad o de las organizaciones participantes.

Gestionar es hacer o hacer hacer, pero el concepto siempre está vinculado con la ejecución. Por este motivo, toda reflexión sobre la gestión entrecruza necesariamente otros temas, como el conflicto, el poder, la participación, la democracia.

No es extraño escuchar la afirmación “yo soy una persona de acción” o bien, “soy una mujer (un hombre) que está en la ejecución”. Estas afirmaciones son válidas siempre y cuando quien las pronuncia no pierda de vista que la acción o la ejecución requiere de un concepto, una idea, un sueño, un horizonte hacia el cual se quiere marchar, y de análisis contextuales y organizacionales que habiliten la toma de las mejores decisiones en función de lo que se pretende.

La gestión supone también dimensiones que demandan tomas de posición y decisiones acordes con estas.

- La dimensión **político socio cultural**: expresa la manera de entender el mundo, una visión sobre la vida, los sueños, los ima-

Gestionar es hacer o hacer hacer, pero el concepto siempre está vinculado con la ejecución. Por este motivo, toda reflexión sobre la gestión entrecruza necesariamente otros temas, como el conflicto, el poder, la participación, la democracia.

ginnarios de futuro, los deseos y los principios orientadores de la acción. Define el sentido del cambio. Constituye un marco de referencia para el pensar, el decir y el actuar. Atraviesa transversalmente como una huella todos los actos de la gestión. Consiste en analizar el modo de incidir en los decisores (en diferentes niveles, instancias y sectores) para que conozcan, respalden y aporten al logro del escenario apuesta, por sí o promoviendo la participación de terceros involucrados. Supone una mirada atenta para evaluar acciones destinadas a instalar el enfoque del tema que se ha venido trabajando y que se quiere privilegiar, promoviendo cambios en los hábitos y en los modos de relación de los actores, sumar voluntades de otros actores y abrir debates en la sociedad (Jaramillo López, 2004).

- La dimensión **económica**: se refiere a aquellos aspectos vinculados a la actividad económica y productiva de todos los actores involucrados en el escenario de actuación. Se pone en evidencia mediante la planificación económica y los proyectos económico-productivos, de inversión, entre otros.
- La dimensión **organizacional e institucional**: determina el funcionamiento entre los actores y establece la manera de tomar decisiones en el ámbito de actuación. Se expresa a través de las estructuras, las normas y los actos institucionales.
- La dimensión **comunicacional**: pone de manifiesto cómo se construyen las relaciones entre todos los actores intervinientes, hacia adentro y hacia afuera de los ámbitos organizacionales e institucionales, y se expresa a través de la materialidad de los actos comunicativos, los modos de enunciación y los medios utilizados.

En la gestión ninguna de estas dimensiones es aislada de las otras y es necesario tener en cuenta cada una de ellas a la hora de tomar decisiones. Todas son parte de la acción para el cambio y se ponen de manifiesto en el marco de los planes, programas y proyectos. Pueden distinguirse a través del discernimiento y la reflexión sobre las prácticas.

La gestión como proceso integral

En los últimos años el concepto de gestión se encuentra referido cada vez más al gerenciamiento (*management* en inglés) vinculado a las empresas y asociado a la administración de los recursos en función de la optimización de las ganancias. Este es el resultado del avance de las concepciones liberales en la sociedad y de la instalación de la idea del éxito asociada al pragmatismo económico de las empresas con fines exclusivos de lucro.

Pero la gestión también se ha planteado como una actividad técnica, a cargo de personas con habilidades gerenciales que, en el mejor de los casos, incluyen destrezas para la conducción de grupos humanos. Esta concepción está explícitamente separada de cualquier connotación política, como si la gestión estuviese descontaminada y alejada del ejercicio del poder.

En muchas empresas y organizaciones, también en organismos del Estado, la necesidad de alcanzar resultados inmediatos suele obstaculizar las miradas de mediano y largo plazo en detrimento de la perspectiva política. En este caso, las estrategias que componen la gestión pueden quedar subordinadas al logro de éxitos a corto plazo que muchas veces no aportan sostenibilidad, no conducen al fortalecimiento político institucional y tampoco al logro de los objetivos planteados.

Proponemos pensar la gestión comprendiendo al varón y a la mujer como artífices y tejedores de la historia, actores y protagonistas que, en su vida cotidiana, alimentan saberes y producen conocimientos que luego permiten transformar los escenarios en los que vivimos, aproximarlos a los sueños y a los deseos de mejor calidad de vida, de vigencia plena de derechos.

Aquí buscaremos tomar distancia de las concepciones anteriores para entender la gestión en la mayor complejidad posible, no solamente desde una mirada eficiente y pragmática, sino sobre todo desde una perspectiva en la que se problematice la toma de decisiones, el ejercicio del poder en los ámbitos organizacionales y la obtención de los objetivos de cambio incluidos en los proyectos de innovación para el desarrollo territorial, como es el caso del INTA.

El INTA habla de un proceso de desarrollo territorial. Esa palabra me parece que es una palabra bastante grande, extremadamente grande. Porque hablar de desarrollo territorial no implica solo actividades agropecuarias en el sentido que habitualmente trabajó el INTA. Desarrollo territorial implica que el INTA sea uno más de cuantos actores puede haber en un determinado territorio; exige tratar de coordinar con las instituciones de todo tipo y avanzar.

Se puede decir, desde esta perspectiva, que los diferentes estilos de gestión se ordenan en torno a la forma de comprender y ejercer el poder a través de la toma de decisiones. Asumiendo, por otra parte, que la gestión es una acción política institucional en la conducción y organización del proyecto de innovación para el desarrollo territorial.

Quien se defina como gestor y no se perciba a sí mismo como agente de cambio, es decir, como actor político, no está comprendiendo cabalmente su rol institucional y la responsabilidad que le corresponde jugar en la sociedad o en el ámbito donde trabaja.

Si se comprende la gestión como el arte de hacer posible un rumbo y alcanzar una meta en medio de las dificultades y de la imprevisibilidad de los acontecimientos, asumiendo que para ello es necesario ponderar, negociar y producir siempre nuevos consensos, no hay margen para desestimar que **la gestión es acción política, entendida como acción de transformación, en un sentido institucional y no necesariamente partidario.**

Interesa también subrayar la **gestión como un proceso integral**, que encierra diferentes fases (análisis situacional, diseño estratégico, ejecución, evaluación) estrechamente vinculadas entre sí y no necesariamente secuenciales en su implementación. Una misma acción puede implicar y corresponder a diferentes fases de un mismo proyecto. Todas las fases están totalmente implicadas entre sí, las unas con las otras, y si bien para su comprensión pueden exponerse de manera secuencial, en la práctica muchas de esas etapas se dan de manera simultánea.

La **gestión** es siempre una **tarea colectiva** que compromete:

- a **distintos actores** en el escenario territorial, desde diferentes saberes, capacidades y habilidades;
- la **relación de la organización** “pero también de cada uno de sus integrantes” con el entorno, es decir, con su **contexto de actuación**;
- las **vinculaciones entre los agentes** dentro de la propia organización interviniente.

La gestión no es, en consecuencia, una acción hacia adentro de la unidad, de la organización o del proyecto y aislada de los escenarios circundantes. La gestión es una labor que necesariamente tiene en cuenta el adentro y el afuera, nunca como dos campos separados, sino como realidades complementarias que se inciden mutuamente.

La gestión es un juego de consensos, disensos y transformaciones que implican a toda la institución y a todos sus integrantes. La gestión no se restringe a una mirada interna de la organización, sino que resulta también del análisis de las relaciones que se constituyen entre la misma organización (como tal) y su contexto, por una parte, y de las relaciones que cada uno de sus miembros generan en el entorno, por otra. (Villamayor y Lamas, 1998: 30).

El Consejo te abre los ojos y te va guiando, sobre todo para priorizar. Porque como equipo tenemos una mirada de por acá va la cosa, o por acá tenemos que hacer camino en el territorio y el Consejo, justamente, nos aconseja y nos hace ver que la demanda puede estar orientada para el otro lado. Es como un consultor y consejero de todas las actividades que estamos haciendo. Además nos ayuda a evaluar nuestras actividades o nos puede llegar a dar herramientas. Creo que el INTA crea un espacio para que ellos (las instituciones) puedan expresarse, cuando las personas están conformes, porque realmente este espacio no es solamente para decir no hagan tal cosa, es para sugerirnos, para consultar y para sentirse parte.



El concepto de política.
José Bernardo Toro.

<http://www.youtube.com/watch?v=GyYjIGW95ql>



Otra forma de definir la gestión es mencionarla como el conjunto de acciones y procedimientos para la toma de decisiones, mediante los que los actores, en relación directa con la cuota de poder que detentan en un espacio organizacional, ponen en juego sus capacidades, habilidades y recursos, organizados en forma de estrategias para encaminar la marcha de la institución hacia los objetivos deseados, soñados y acordados teniendo en cuenta el bien común a través de la construcción de iniciativas de políticas públicas.



El siguiente trabajo no se refiere en forma específica a la gestión, pero aporta importantes elementos que pueden ayudar enriquecer la reflexión sobre este punto.

Prieto Castillo, D. 2007. Comunicación para el desarrollo: entre los irrenunciables ideales y los juegos de poder.

Disponible en:

http://www.washingtonuranga.com.ar/images/recomendados/03_prieto_irrenunciables.pdf.

a gestión como proceso integral

La gestión es acción y también producción de conocimiento en el marco de la complejidad. De esta manera lo señala Edgard Morin (2004, 9): “El conocimiento no se interrumpe. Conocemos las partes, lo que nos permite conocer mejor el todo, pero el todo vuelve a permitir conocer mejor las partes. En este tipo de conocimiento, el conocimiento tiene un punto de partida cuando se pone en movimiento, pero no tiene término”.

En el escenario de la vida cotidiana, en la práctica histórica de los sujetos, el conocimiento se produce en comunicación con otros, con la comunidad y en diálogo con el contexto entendido de manera integral como territorio.

Es sumamente importante mantener una reflexión permanente sobre los objetivos institucionales para actualizarlos a la situación presente, sin abandonar ni desvirtuar los propósitos fundacionales en medio de las urgencias que surgen en la cotidianidad.

Para hacerlo, aquellos tomadores de decisiones, a los que llamaremos gestores para identificarlos como los responsables del proceso, no solo tienen en cuenta la situación particular de su organización, en este caso el INTA y de los PRET, sino también los escenarios en los que se mueven, el entorno y las múltiples vinculaciones que configuran una red de relaciones.

Primero me reconocí como extensionista. Después pasé a otra etapa: tenía el conocimiento del territorio y estaba tan compenetrada con mi lugar de trabajo que pensaba que si no trabajaba acá no podía trabajar en otro lugar. Era mi criterio en ese momento: “Si me sacan de acá, ¿cómo trabajo? Es mi lugar, no hay otro”. A partir de la formación que fui teniendo, creo que si me ponen en Ushuaia o en Catamarca, trabajo igual. Uno va madurando cosas, pero lleva tiempo. Por decreto no pasa nada. Lo importante para un extensionista es primero tener el conocimiento de dónde estás parado: el territorio. Recorrerlo, conocer el lugar, la historia. El lugar no está referido solo a la parte geográfica, sino saber qué pasa, qué tensiones y relaciones de poder existen, qué cosas hay dentro de un territorio. Y siempre relacionar las acciones. Creo que las cosas aisladas no impactan en este trabajo. Siempre hay que mirar a quién sumar a esa acción para que tenga relevancia y más peso. El tema de ser vos el protagonista de la cosa no va. Y las cosas que se hagan tienen que tener importancia para la gente con la que estás trabajando.



¿Quién es Edgard Morin? Su mirada sobre la complejidad.

http://www.youtube.com/watch?v=t_sNKVcnfZQ&feature=related

Además de considerar las vinculaciones institucionales, es necesario mirar también a las relaciones que “dependiendo de cada caso” cada uno de los miembros del grupo o de la organización tiene con el entorno. Por ejemplo, si Gabriela, Adrián y Marina son los responsables de una unidad o proyecto no solo interesa saber cómo actúan y cómo se relacionan en tanto grupo gestor, sino que también será vital establecer qué tipo de relaciones, de vinculaciones, de actitudes tiene cada uno de ellos con otros actores ubicados en el mismo escenario y que inciden sobre las acciones y la práctica de la unidad o del proyecto. Es lo que podemos denominar una trama de relaciones. De esta manera se va configurando la trama de la gestión.

Por eso, cuando nos referimos a la gestión siempre estamos aludiendo a una doble complejidad: la propia de los sujetos involucrados y, al mismo tiempo, de la situación –contexto–. Es decir, el escenario de actuación, en el que todos se encuentran involucrados. Esta complejidad de situaciones es lo que podemos denominar la trama, entendida como una red o una malla de la gestión, para oponerla a la linealidad.

Creo que lo que no hemos terminado de reconocer es que el INTA se tiene que gestionar con la teoría de la complejidad. No lo hemos visto porque no estamos entrenados para la teoría de la complejidad. Yo no sé nada de eso. Uno trabaja mucho más por la prueba y el error, la intuición. Pero mientras no se reconozca que hay una escuela de pensamiento de la gestión de la complejidad y un reconocimiento de que el INTA se tiene que manejar en este campo, vamos a seguir por el camino de la prueba y el error. Cuando nos sentimos inseguros volvemos a los lineamientos clásicos de la gestión.

No hay un solo y único camino para desarrollar la gestión. Hay siempre multiplicidad de opciones y posibilidades y todas ellas pueden ser válidas. Cualquier camino que tomemos no está desvinculado de otros posibles, pero elegimos un recorrido en función de nuestras decisiones de gestión y de la evaluación que hacemos de la propia situación, de los recursos y de las posibilidades. Es la práctica del discernimiento, pero también de la libertad.

La gestión y el poder

No hay nada en la vida que sea neutral desde el punto de vista político, porque no hay nada en esta vida y en la vida social que no esté atravesado por disputas de poder.

Valeria Rezende, educadora y comunicadora popular brasileña

La sola mención del poder trae aparejadas reacciones muy diversas. En gran parte de las personas genera un impacto amenazante, de miedo, agresivo, de intimidación. Esto es el resultado de prácticas y de acciones políticas que han equiparado la idea del poder a usos abusivos, autoritarios o arbitrarios de este. Son imágenes que están grabadas en la cultura de la sociedad y, en consecuencia, en los ámbitos de la vida cotidiana. Es lo que marca el “sentido común”.

Para Hannah Arendt (1998: 146) el poder es aquello que “corresponde a la capacidad humana, no simplemente para actuar, sino para actuar concertadamente” y agrega que “la opinión y no la verdad está entre

los prerequisites indispensables de todo poder". En otras palabras: el poder legítimo se construye sobre la base de la concertación y no desde la presunción de verdad y menos desde el autoritarismo.

Siguiendo en la misma línea de pensamiento podemos decir que el poder es una manifestación que expresa una condición, una forma de vinculación, una posibilidad que se instala en medio de las relaciones sociales y no una finalidad en sí misma.

La gestión está necesariamente atravesada por el ejercicio del poder, entre otros motivos porque requiere la toma de decisiones frente a coyunturas y escenarios cambiantes y con la finalidad de arribar a los escenarios propuestos como objetivos.

Existen muchos indicadores de ejercicio del poder. No siempre estos se expresan positivamente. Guardar silencio en una reunión puede ser leído como timidez, incapacidad o, en algunos casos, como ejercicio del poder para privar de opiniones al conjunto. Un golpe en la mesa en medio de un debate puede ser leído como una manifestación de poder, pero también puede implicar dejar sin quórum una reunión en la que se están tomando decisiones.

Para comprender las manifestaciones de poder en relación con la gestión es necesario hacer lecturas que tomen en cuenta el contexto y los escenarios. El poder nunca es en sí mismo, sino en relación con algunos temas, cuestiones o ámbitos, y no existe en sí mismo o en función de actores aislados, sino en relación con el escenario y con el conjunto de los actores actuantes, participantes e incidentes en ese escenario.

En este relato de Valeria Rezende describe cómo aparece paulatinamente la organización comunitaria, la participación en torno a un saber para la solución de un problema común y la construcción de un poder que modifica las relaciones y, por ende, a los actores que intervienen (2005: 22).

"Me acuerdo de una historia: Yo daba clases en un curso de preparación de los misioneros extranjeros que llegaban para trabajar en Brasil. Mi parte era abordar explicaciones políticas de la acción pastoral. Una monja francesa me decía: 'yo no vine para eso, a mí lo político no me interesa nada; yo estoy interesada en la vida de la gente, en las cosas sencillas de la vida de los pobres, en cómo mejorarles la vida; yo soy enfermera, me quiero dedicar a la cuestión de la salud y a la vida espiritual'. Después se fue para un pueblito en el campo, un pueblo muy chiquito dependiente de un municipio. Entonces, empezó a investigar con las mujeres, con la gente de ahí, los conocimientos de medicina natural, psicoterapia, existentes. Empezaron a desarrollar eso, a hacer un huerto medicinal, hacer medicinas, darle consultas a la gente, revitalizar toda esa tradición que había en el pueblo. Y la gente empezó a dejar de ir al municipio más grande a atenderse. Había mucha gente viviendo en el campo que empezó a ir a la consulta con las curanderas y la monja. Mientras, la hermana seguía sosteniendo que no tenía nada que ver con la política. Los políticos que dominan el municipio, siempre tienen un sistema de control y su moneda para comprar los votos de la gente. En el caso del municipio del cual este pueblo dependía, el

sistema de los políticos era una farmacia. Era la única que había en ese lugar, allí la gente podía buscar la medicina gratis con unos papelitos que le daba el puntero. Cuando el grupo de la monjita comenzó con sus actividades en el pueblo, se desorganizó completamente todo el sistema político que funcionaba tan bien. Desde hacía décadas. Entonces, de repente, se empezaba a oír por la radio que había una monja comunista en el pueblo. Lo sé porque, cuando esto salió en la radio, reconocí el nombre de ella. Entonces, cuando anduve por ahí, la pasé a visitar. `No me digas nada –me dijo–, ya he comprendido todo’”.

¿Hay una sola forma de ejercer el poder?

Creemos que, contrariamente a cierto “sentido común” instalado en muchos ámbitos de la sociedad, existe una forma de ejercer el poder que reconoce las opiniones diversas y plurales, que se apoya en el reconocimiento de los saberes diferentes de los actores participantes del escenario social y que opta por un modelo de gestión que contiene, en el marco de un proyecto común, las diferentes miradas.

El ejercicio del poder en la gestión no rechaza ni niega el conflicto, porque el conflicto es parte del dinamismo social y motor de la construcción del cambio. La dificultad, entonces, no radica en la existencia de los conflictos sino en torno a su forma de resolución. Lo positivo es que las diferencias se resuelvan a través de acciones concertadas, aprovechando la sinergia de todas las fuerzas. Esto no siempre es posible, pero en cada caso habrá que encontrar los caminos de discernimiento democrático para tomar las decisiones.

Soy la presidente municipal. Nuestro gobierno se inició el 10 de diciembre, hace pocos días. En el gobierno anterior yo trabajaba con los técnicos del INTA desde otro puesto, así que conozco cómo han trabajado. Queremos seguir con el fortalecimiento, seguir trabajando en forma conjunta. Sabemos que es necesario fortalecer estas políticas que se están aplicando en el plano nacional y provincial y que nos lleva a que todos los sectores podamos trabajar en forma más mancomunada, el sector público y el sector privado. La falencia que tiene nuestro municipio es no contar con técnicos, es una de las debilidades que tenemos. Y en ese sentido es fundamental apoyarnos en el equipo del INTA, por las capacidades y por la vocación.

Así, el poder puede ser comprendido como una instancia dinámica de las relaciones entre los sujetos y sometido a tensiones permanentes. La gestión demanda ejercicio del poder en la toma de decisiones. El poder es una capacidad y una herramienta de cambio y esto se potencia cuando los responsables de la gestión adoptan las decisiones después de procesos de consulta y opinión. Esta instancia de evaluación y participación refuerza el valor de las decisiones en la gestión, le da legitimidad a dichas decisiones y a quienes las adoptan.



Palacios Cruz, V. s/f. *El concepto del poder político en Hannah Arendt. Reflexiones del contexto actual.*

Disponible en http://www.um.edu.uy/_upload/_descarga/web_descarga_77_HUMANIDADES_3_PALACIOS.pdf

Estamos en el camino de comprender y problematizar nuestra práctica y nuestro mundo con los involucrados en las acciones que desarrollamos, los procesos organizativos y productivos que acompañamos. Siguiendo a Freire “se impone que tengamos una clara y lúcida comprensión de nuestra acción, que envuelve una teoría, lo sepamos o no”. Creemos que es necesario que los equipos técnicos redefinan y acuerden estos conceptos y trabajen con las personas involucradas en los territorios sobre ellos. En nuestro caso comenzamos realizando un taller de formación sobre desarrollo territorial donde participaron personas vinculadas a distintas instituciones y organizaciones presentes en el departamento. Allí se analizó la forma de gestión de las organizaciones y cómo esto está relacionado con los modelos de desarrollo y la historia de nuestro país. Las conclusiones de la capacitación sirvieron como insumo para la problematización de nuestro concepto de desarrollo ya que se pudo comenzar a entender las estructuras y estilos de conducción de las organizaciones, los intereses que actúan sobre los territorios y cómo influyen en su proceso de conformación. Posteriormente realizamos otra actividad en relación con la conceptualización local del desarrollo territorial. Una tercera actividad que hicimos es generar espacios de autoformación de los técnicos (lecturas, seminarios internos, evaluaciones intersubjetivas y discusión de las acciones individuales y colectivas, visitas a otras experiencias y capacitaciones institucionales (INTA y SAF). Esto nos permitió generar conceptos comunes en relación con nuestra tarea, tener una idea común como equipo más allá de las diferencias, adoptar cierta postura frente a las instituciones de las que tomamos recursos, la forma de actuar en el territorio, a tener más herramientas para objetivar la realidad.

Fases de la gestión

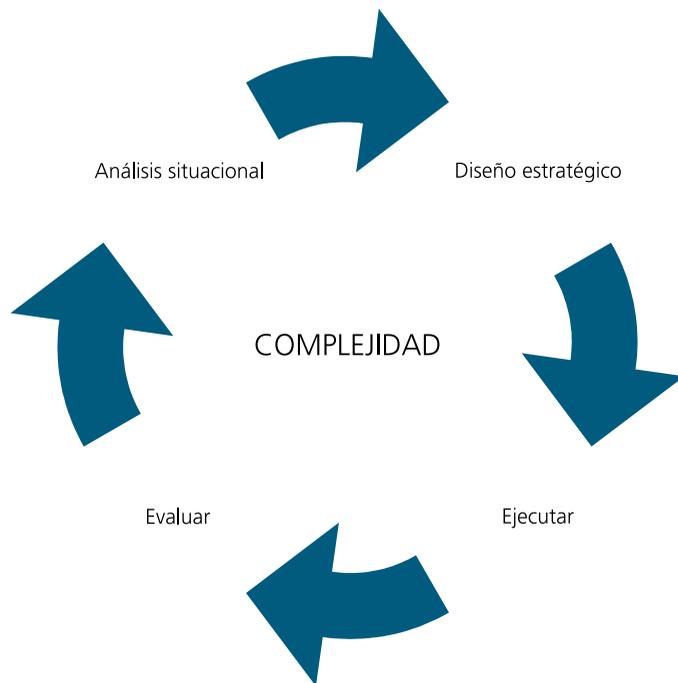
Para ordenar el trabajo es habitual que configuremos pasos, etapas. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que no siempre tenemos que pensar esos pasos como secuencias. Todo proceso es necesariamente complejo y, muchas veces, los pasos se superponen y se dan varias instancias simultáneamente. De ninguna manera podemos admitir que la secuencia y la linealidad sean sinónimo de orden y de eficacia. Muchas veces, son manifestaciones de simplificaciones que impiden ver la complejidad de los procesos sociales, humanos y comunicacionales.

No obstante la advertencia anterior, podemos sintetizar de la siguiente manera los grandes pasos o fases de la gestión:

- **Análisis situacional:** es el reconocimiento de los diferentes componentes que configuran una determinada situación. Puede entenderse también como una lectura esencial de la realidad social, sus conexiones esenciales desde una perspectiva histórica. Es dinámico porque se trata de algo siempre inacabado y perfectible teniendo en cuenta que la realidad está sometida a ese dinamismo.
- **Diseño estratégico:** es una respuesta político-cultural compleja orientada a generar el cambio. Apunta a incidir en los sentidos e imaginarios sociales. Las estrategias son iniciativas prácticas, formas de encarar la acción, caminos para alcanzar los objetivos de cambio, todos ellos complementarios entre sí, que permiten operativizar el diseño estratégico. Son modalidades de respuesta que demanda la situación objeto de preocupación a través de la elaboración de proyectos que hacen operativa la voluntad de cambio, traducidos en acciones, actividades y tareas.

- **Ejecución:** es la puesta en marcha de las acciones previstas en el diseño estratégico. Demanda contar con los equipos humanos necesarios y los recursos que la puesta en marcha exige y no puede verse como una fase aislada de las restantes, porque la ejecución es siempre una oportunidad de renovar el análisis situacional y de adaptar las acciones previstas.
- **Evaluación:** herramientas y mecanismos de monitoreo y evaluación, para seguir el desarrollo del proceso y ponderar luego los resultados obtenidos; tomando en cuenta que la eficacia se mide en función de respuestas adecuadas a la complejidad del ámbito planificado y de los procesos que se desatan, antes que por el impacto de las propias acciones.

En cada una de estas fases es necesario analizar las dimensiones: política-social-cultural, organizacional-institucional, económica y comunicacional.



Gestión y comunicación

¿Cómo se vincula la gestión a la comunicación?

En primer lugar diremos que el concepto de comunicación que manejamos no se reduce tan solo a las tecnologías de información y comunicación (TICs) y a las técnicas que permiten su uso.

“Confundir la comunicación con las técnicas o los medios es tan deformador como pensar que ellos son exteriores y accesorios a la (verdad de la) comunicación, lo que equivaldría a desconocer la materialidad histórica de las mediaciones discursivas en que ella se produce”, sostiene Jesús Martín-Barbero (2002: 231).

Estamos hablando de la comunicación como interacción social. Mediante la comunicación se construye una trama de sentidos que involucra a todos los actores, sujetos individuales y colectivos, en un proceso de construcción también colectivo que va generando claves de lectura comunes, sentidos que configuran formas de entender y de entenderse, modos interpretativos en el marco de una sociedad y de una cultura.

Estas claves de lecturas son llaves que contribuyen a la interpretación común y, por lo tanto, hacen posible también acciones concertadas en las prácticas. La comunicación es soporte de la relación productiva, fundamento de la institucionalidad y de la ciudadanía, base de los dinamismos sociales a partir de los procesos interactivos que dinamizan los imaginarios y las acciones de los sujetos.

La vida cotidiana, como escenario de las prácticas sociales, es lugar de comunicación y ámbito donde se constituyen los actores. Allí, en tanto y en cuando espacio donde se configura la trama de relaciones comunicacionales, se configura la densidad de la cultura, entendida como ámbito donde se articulan y procesan los conflictos. Es en ese lugar donde los actores sociales construyen su identidad y el modo de entender y de entenderse; también las formas de disputa y la manera en que se otorga sentido a aquello que llamamos la realidad, siempre sujeta a visiones particulares y sesgadas por la coyuntura. La comunicación, en consecuencia, se sitúa por encima de toda mirada que intente su reducción a los medios, y a las tecnologías, pero también más allá de una visión utilitaria que pretenda definirla como un “servicio” o como un “producto complementario” a otras disciplinas, saberes o habilidades (Uranga, 2016: 17).

Nos referimos a procesos comunicacionales entendidos como prácticas sociales atravesadas por experiencias de comunicación. Prácticas sociales factibles de ser reconocidas como espacios de interacción entre sujetos en los que se verifican procesos de producción de sentido, de creación y recreación de significados, generando relaciones en las que esos mismos sujetos se constituyen individual y colectivamente. Prácticas en las que intervienen los medios, como un componente fundamental en una sociedad a la que denominamos “mediatizada”, como parte indiscutible del proceso de construcción de la realidad, pero nunca como única variable.



La gestión de lo público se plantea como un desafío de primera magnitud. No se puede pensar en la gestión de lo público sin la comunicación. En primer lugar, sin la comunicación entendida como derecho. Como derecho humano fundamental y como derecho habilitante de otros derechos. Pero también en el sentido práctico y operativo. La gestión de lo público necesita de un diseño estratégico de comunicación que ayude a la interrelación, al diálogo entre diferentes y, finalmente, a la construcción creativa de propuestas de manera asociada.

Nada de esto se hará sin conflictos y no hay que pensar que el papel de la comunicación tiene que apuntar a hacer desaparecer las diferencias o a disimularlas. De ninguna manera. La comunicación, en su perspectiva estratégica, es un ámbito para la acción, es un proceso de construcción de alternativas siempre novedosas a través de la interacción.



Cuando hablamos de comunicación no nos referimos únicamente a los medios, aunque reconocemos que estos son aparatos culturales y no solo tecnológicos, muy importantes y que se articulan a la conformación e intercambio de culturas, a la organización económico-social y a la construcción de consensos y disensos políticos en una sociedad. También rescatamos para la comunicación aquellas prácticas sociales de acción e interrelación de los sujetos, especialmente referidos a los movimientos sociales (Alfaro, 1993).

¿Qué puede aportar la comunicación a la construcción de lo público y a las políticas públicas?

En primer lugar información sobre los derechos básicos ciudadanos y acceso a las fuentes que garantizan su efectiva puesta en marcha. Sin perspectiva de derechos, sin que los ciudadanos conozcan en profundidad qué les corresponde por el solo hecho de su condición ciudadana, cualquier política pública puede verse gravemente restringida a las experiencias, opiniones y, eventualmente, a los intereses de los gestores y administradores públicos. La información sobre derechos permite un ejercicio activo de la ciudadanía y, también, la demanda en función de lo que a cada uno y cada una le corresponde en justicia.

El derecho a la comunicación es un derecho habilitante de otros derechos en tanto y en cuanto permite la efectiva vigencia del elenco de los derechos humanos.



Gestión de la
comunicación en
nuevos escenarios.

W. Uranga/S.Toledo/E.
Comba.

[http://www.youtube.com/
watch?v=atbCpD5TQ-0](http://www.youtube.com/watch?v=atbCpD5TQ-0)

Este ejercicio del derecho a la información y a la comunicación no puede ser solamente atribución y potestad del Estado. Tampoco iniciativa exclusiva de este. Todos los actores involucrados, los agentes del Estado, pero también los diferentes actores de la sociedad civil tienen la posibilidad y también la responsabilidad de generar procesos informativos y comunicacionales que apunten la concreción de tales derechos.

La información es, al mismo tiempo, insumo fundamental para la toma adecuada de las decisiones. "Tanto en el Estado como en la Sociedad Civil debe estar disponible el acceso a la información, y con ello garantizar que las decisiones que se tomen sean decisiones participadas".

(Llancar Etcheverry, 2008: 183). La información debe ser vista en este caso como un insumo fundamental para la construcción de procesos democráticos y para la elaboración de políticas públicas que respondan a los intereses democráticos. Aún más que a los resultados la información le da calidad al ejercicio de la toma de decisiones y sustenta los procesos comunicacionales que cargan de sentido a las iniciativas.

Es la deliberación, el diálogo, el intercambio lo que da legitimidad a la decisión que, en muchos casos, deberá darse por la vía del voto y ajustarse a la decisión mayoritaria. Pero en este último caso el proceso de información y comunicación habrá permitido que la determinación final sea consecuencia del intercambio de actores informados, dialogantes y participativos. El resultado que se logra tiene que ver con la calidad de la decisión y con la calidad misma de la democracia como estilo de vida y no solo como mecanismo institucional para la toma de decisiones.

La información tiene que contemplar también el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestas para las políticas públicas. En otras palabras: la información tiene que servir como auxilio a la tarea de auditoría, vigilancia y, si fuese necesario, denuncia respecto del efectivo cumplimiento de aquello establecido como política pública para una comunidad.

Pero hay un segundo y fundamental aspecto comunicacional en relación con las políticas públicas.

Si las políticas públicas son el resultado de una suma de decisiones consensuadas en las que intervienen tanto agentes del Estado como actores de la sociedad civil, tales políticas públicas requieren de procesos de comunicación y, más particularmente, de la comunicación pública comprendida fundamentalmente como “poner en común”.

“La construcción social de lo público requiere pasar del lenguaje privado al lenguaje colectivo, de los bienes privados a los bienes colectivos, de las perspectivas privadas o corporativas a las perspectivas de nación y colectivas. Requiere desarrollar en los ciudadanos formas democráticas de pensar, sentir y actuar: esto es lo que se conoce como Cultura Democrática”, sostiene José Bernardo Toro (2003: 12).

Se entiende también que todo proceso comunicativo es una relación de poder que se verifica a través de la interacción, del conflicto, del enfrentamiento de posiciones. Pero es necesario tener en cuenta que tal proceso solo adquiere legitimidad a partir del ejercicio pleno del derecho a la comunicación que supone el reconocimiento, como participantes válidos, de los diferentes actores intervinientes tomando en cuenta en cada caso, las posibles injusticias e inequidades existentes en las condiciones de emisión y de recepción en las que se encuentra cada interlocutor.

Existe una relación cada vez más estrecha entre lo público y lo comunicable. Los medios de comunicación, y hoy las redes sociales, son actores importantes en la conformación de lo público. Son escenarios de representación de lo social, de circulación de miradas y perspec-



Derecho a la
comunicación.
Washington Uranga.

[http://www.youtube.com/
watch?v=9wnsYEF5b-4](http://www.youtube.com/watch?v=9wnsYEF5b-4)



tivas, de interpretaciones. Lo local como ámbito y las redes sociales como instancia y como recurso tienen que ser tomadas en cuenta en el diseño estratégico.

¿Qué aportan los medios y las llamadas redes sociales a las políticas públicas?

En síntesis:

- brindan opciones de interpretación, alternativas para la comprensión de lo social y lo político;
- se constituyen, cuando hay efectiva pluralidad democrática, en espacios socio-culturales de exposición, contraste y debate de opiniones;
- promueven o restringen la deliberación social y, de esta manera, son activos constructores de agendas públicas;
- pueden permitir y facilitar mediaciones sociales entre la red de actores que atraviesa la sociedad.

¿Cómo participa la comunicación en la implementación de las políticas públicas?

Toda política pública requiere de estrategias de comunicación, entendidas como la aplicación adecuada y coherente de medios y recursos de comunicación, con la finalidad de generar, en primer lugar, los sentidos (políticos, sociales y culturales) que le den sustento argumental a esta y, en segundo término, de forjar procesos a través de los cuales la política pública en cuestión alcance los objetivos y las metas propuestas, produciendo resultados que modifiquen adecuadamente y satisfactoriamente el ámbito de acción sobre el que se está trabajando y produzcan un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos involucrados.

Cualquier estrategia de comunicación supone también “la creación y/o elección de modos, recursos, habilidades, artes, tácticas y medios que, articulados entre sí, funcionando de manera complementaria y secuencial, permitirán involucrar a los actores identificados como necesarios en los procesos de transformación a los que se aspira, y alcanzar a públicos y audiencias múltiples con la finalidad de generar cambios en la dirección deseada” (Uranga, 2011: 4).

Cada situación requiere de respuestas específicas, adecuadas. Y cada una de las estrategias que se implementan es siempre la combinación de diferentes medios y recursos. El criterio que debe prevalecer es, por una parte, el de respetar la cultura y los lenguajes de la población con la que se está trabajando, y por otra, el de incorporar activamente a los actores sociales como generadores de mensajes y protagonistas de los procesos comunicacionales.

La estrategia en comunicación tiene que estar cada vez más asociada

a poner en marcha procesos de concertación social para la movilización mediante la creación de consensos y la negociación de propósitos colectivos. Para lograrlo es preciso comprender cómo se comunica la sociedad y cómo articula imaginarios potentes de transformación de su realidad, reconociendo la diferencia y el conflicto y construyendo escenarios de encuentro, de concertación y de participación (Jaramillo López, 2004).

La comunicación estratégica en el ámbito de lo público no puede quedar limitada a la producción y circulación de información. Tiene que estar orientada a promover intercambios, a suscitar diálogos y conversaciones de modo tal que llegue a constituirse en una instancia decisiva, clave, en los procesos de organización, construcción y cambio social. Tomando en cuenta que de ninguna manera este proceso está exento sino, por el contrario, sembrado de conflictos, contradicciones y negociaciones que deben ser contemplados y atendidos por el diseño estratégico de la comunicación.

Jaramillo López sostiene que “el mejor aporte reside en la construcción de escenarios de encuentro, concertación y participación para la creación de consensos y propósitos colectivos” (2004:8). Este es el camino por el que debemos transitar.

La comunicación como una relación entre sujetos

Rosa María Alfaro

Si consideramos a la comunicación como una relación de interlocución entre sujetos, que influye en ambos, porque los compromete, en relación con su entorno, aceptaremos que las acciones de desarrollo suponen actividades constantes, cambiantes y cotidianas entre sujetos, aunque uno sea más fuerte que el otro. Proponer y realizar acciones de desarrollo apela a la construcción de relaciones subjetivas entre los que participan en ellas, que deben considerarse, aunque éstas sean difíciles de planificar. Así, no hay sujeto pasivo, no es sólo un simple beneficiario, siempre media una relación activa, adquiriendo sentido la palabra, el cuerpo y las imágenes, desde la que todos hablan y escuchan mutuamente, incluso a través del silencio. Habría que indicar, entonces, qué tipo de rol se le asigna a los destinatarios de los proyectos y qué relaciones posibles hay que promo-

ver. Y como toda relación, debemos asumir que ésta puede ser asimétrica. Por ejemplo el que propone un proyecto, ya construye un lugar y un rol frente al que supuestamente recibe utilidades y puede reproducir las mismas desigualdades que se quieran cuestionar. Cada contacto, cada exposición a discursos y quehaceres produce interacción, moviliza al sujeto a seleccionar, interpretar, modificar, valorar, apropiarse y usar lo que interpreta en una perspectiva u otra, sin que sepamos cuál es. La implementación de proyectos va así construyendo a cada participante, sus expectativas y demandas, inclusive sus formas de ser y vivir con los demás. No podemos descansar en formulaciones utópicas lejanas o románticas y ambiguas, sino aceptar y procesar las desigualdades que toda acción de desarrollo pone en actividad. Y esa relación no sólo define el destino de los proyectos de desarrollo sino que

va afianzando modos de ser comunes y el procesamiento de lo que los distingue. Con lo cual podemos afirmar que mediante la comunicación ejercida se van definiendo las homogeneidades y sus disidencias, como también las cercanías y distancias. Cuando se implementa un proyecto, se está entonces contribuyendo a definir entre varios una relación, pero también un sentido del desarrollo, el que puede albergar diversas diferencias. No porque sea una experiencia productiva que beneficie a toda la comunidad, ésta se procesa así. Creemos, que para observar estos procesos, los aportes de la etnometodología son muy aleccionadores y podrían aplicarse al momento del diseño y la evaluación. Estas relaciones comunicativas se van definiendo espontáneamente, llegando inclusive a acostumbrarse a ellas como característica ineludible

de la realidad misma. Muchas veces, se establecen continuidades entre situación y propuesta de cambio, cuestionando así su propio sentido transformador. La percepción del proyecto, las expectativas, los modos y los espacios de comunicación que se provocan pueden construir y afianzar sentidos conservadores o relaciones que pueden acabar con la finalidad del proyecto o darle una aparente imagen de implementación fluida que se acaba al día siguiente de la transferencia. Se dio un caso de una comunidad rural que aceptó durante varios años un proyecto con el sentido pragmático de obtener un camión que podía servir para otros objetivos distintos al proyecto y así se hizo. Para nosotros esas relaciones son objetos no sólo de comprensión y análisis, sino de intervención en las mismas (Alfaro, 1993).



modo de cierre... y nueva apertura

Esta publicación, y el trabajo de investigación y reflexión que se llevó a cabo para realizarla, no tienen (y no podrían tener) un cierre a modo de conclusión. En primer lugar por el estilo que se le pretendió dar al texto, atravesado por reflexiones, por diferentes tonos, por distintos registros; pero, también, por preguntas, testimonios, incertidumbres y convocatorias para seguir pensando.

Tal como se dijo al comienzo, este documento constituye un apunte y, por ello, es necesariamente inconcluso. Es también, una invitación a seguir reflexionando sobre las temáticas aquí planteadas.

Es, en ese y en todos los sentidos, un nuevo punto de partida construido a partir de las experiencias, los testimonios y las reflexiones de una cantidad significativa y, creemos, suficientemente representativa de la diversidad de actores del INTA.

En muchos casos los lectores se encontrarán con más preguntas que respuestas. Porque estas no están a la mano (o no supimos encontrarlas) y porque expresamente se buscó esta alternativa metodológica para seguir promoviendo la reflexión sobre temas que no están cerrados, sobre los que hay que seguir profundizando o que requieren otras perspectivas complementarias.

El texto fue combinando, en el mismo sentido, los aportes teóricos y la reflexión, la descripción de las prácticas y las experiencias. Vale destacar que son de enorme valor los testimonios recogidos e incorporados en el texto. No son los únicos y, entre los muchos colectados, seguramente hay otros de valor equivalente. Sin embargo, en orden a la brevedad del texto y debido al arbitrio del editor, otros tantos testimonios quedaron fuera de estas páginas. Gracias de todos modos a quienes los aportaron porque, así no estén consignados textualmente, sin duda que enriquecieron el documento.

En estos y en todos los sentidos el texto más que un cierre es una invitación a seguir profundizando sobre estos temas y, por eso mismo, una nueva apertura a la creatividad y a la innovación.

Glosario

Aparato estatal: “Podemos caracterizar a la burocracia –el aparato institucional estatal– como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos –expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos– de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos”. (Oszlak, 2006: 8).

Agentes del Estado: Individuos, colectivos o instituciones que ejercen funciones propias del Estado.

Burocracia pública: “Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado –percibido como un aparato institucional concreto– y el brazo ejecutor que implementa sus políticas. Es también uno de los atributos del Estado, y su instrumento principal para conseguir y mantener sus otros atributos de “estatidad.” No es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política. Las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del Estado, visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, o como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida”. (Oszlak, 2006: 2).

Democracia: Doctrina política en favor del sistema de gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía mediante la elección libre de sus dirigentes. En la teoría política contemporánea existen numerosos debates acerca de la polisemia del término “democracia” y sus formas de aplicación práctica en la vida de las comunidades y las sociedades.

Imágenes de futuro: Ideas, expectativas, objetivos y sueños que los actores con los que estamos trabajando expresan en relación al tema u organización, y que por lo tanto se vuelven horizontes de referencia para llevar adelante el análisis situacional y elaborar el diseño estratégico.

Movilización social: “En términos generales, la movilización se entiende como la convocación de voluntades para actuar en la búsqueda de un propósito común bajo una interpretación y un sentido compartidos. Por ser una convocación es un acto de libertad. Por ser una convocación de voluntades es un acto de pasión. Por ser una convocación de voluntades a un propósito común, es un acto público y de participación”. (Toro, 2001: 15).

Incidencia: La capacidad de un actor social de asumirse como corresponsable junto con el Estado de la formulación de las políticas públicas, con miras al cambio social y a la reivindicación de derechos y a la transformación de las condiciones de vida de las poblaciones, en especial aquellas más vulnerables. En ese proceso, los actores sociales buscarán reunir fuerzas y movilizar a otros actores para ser escuchados por quienes tienen la función institucional de definir e implementar tales políticas.

Referencias Bibliográficas

Alemaný, C. (2003), "Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la extensión rural del INTA", en Thornthorn, R. y Cimadevilla, G. (comp.), *La extensión rural en debate*, Buenos Aires, INTA.

Alfaro, M. R. (1993), "La comunicación como relación para el desarrollo". Fragmento *Una comunicación para otro desarrollo*, Calandria, Lima, 1993, págs. 27-39. Disponible en: http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/LA_COMUNICACION%20COMO_RELACION%20PARA_EL_DESARROLLO.pdf?revision_id=56270&package_id=37242

Arellano Gault, D y Blanco, F., (2013), *Políticas públicas en democracia*, México, Instituto Federal Electoral. Disponible en http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/arellano_blanco_pol._y_democracia.pdf

Arendt, H., (1998), *Crisis de la república*, Madrid, Taurus.

Cittadini, E. y Ledesma, S. (2015), "Los PRET como instrumento del INTA para aportar al desarrollo territorial en Argentina". Seminario Internacional: "Desarrollo Territorial y Políticas de Innovación. Lecciones aprendidas", 13 y 14 mayo 2015, Rosario, Santa Fe. Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios (INTA, Argentina). Disponible en http://inta.gob.ar/sites/default/files/poster_rosario_2015_-_pret_del_inta_ledesma_y_cittadini.pdf

Di Filippo, M.S. y Mathey, D. (2008), "Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial". Documento elaborado en el marco del Proyecto Específico "Estudio de la diversidad de procesos de innovación y desarrollo territorial para la construcción de propuestas teóricas y metodológicas mejoradoras de la intervención" (PENTER1313). El PENTER 1313 pertenece al Proyecto Integrado PENTER1 Innovación Tecnológica y Organizacional del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Buenos Aires, INTA.

Follari, R. (2003), *Pensar lo público: la difuminación de los horizontes*, Centro de Investigaciones Científicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo.

Huarte, C.; Vargas, T.; Zapata, N. (2012), "Matriz de análisis: aportes para analizar la incidencia en lo público". Ponencia presentada en XIV Congreso de la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de la Argentina: "Investigación y extensión en comunicación: sujetos, políticas y contextos". Quilmes.

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

INTA (2004), *El INTA que queremos: Plan estratégico Institucional 2005-2015*, Buenos Aires, INTA.

Jaramillo López, J. (2011), "¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ajedrecista" Asunción. Disponible en <http://www.comminit.com/la/node/9286436>

Jaramillo López, J. (dir.) (2004), *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI)* Usaid-Casals & Associates Inc. Comunicación Pública estrategias, Bogotá. Documento inédito.

Llancar Echeverry, C. (2009), *Gobernabilidad y sistema político. Una mirada desde Chile*. Revista Electrónica sobre Reforma do Estado (19). Salvador Bahía (Brasil). Disponible en <https://es.scribd.com/document/89868753/Llancar-Etcheverry-Carlos-Gobernabilidad-y-Sistema-Politico>.

Luna, M. y Velasco, J. L. (2005), "Redes de conocimiento: principios de coordinación y mecanismos de integración". En Albornoz, M. y Alfaraz, C. (ed). *Redes de conocimiento: construcción, dinámica y gestión*. Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Disponible en http://www.rieyt.org/manuales/doc_view/26-redes-de-conocimiento-construccion-dinamica-y-gestion

Martín-Barbero, J. (2002), *Oficio de cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Guarino, R. (1996), *Estrategias de gestión y microplaneamiento*, Buenos Aires, Lumen-Humanitas.

Morín, E. (2004), "La epistemología de la complejidad", en *Gazeta de Antropología* 20. Disponible en <http://www.pensamientocomplejo.com.ar/docs/files/Morin-Edgar%20Epistemologia%20de%20la%20Complejidad.pdf>

Morín, E. (1997), *Introducción al pensamiento complejo*, Madrid, Gedisa.

O'Donnell, G. (1993), *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. *Desarrollo Económico*. Vol. XXXIII N° 130. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>

Ozslak, O. (2011), "El rol del estado: micro, meso, macro". Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf>

Ozslak, O. (2006), Burocracia estatal política y políticas públicas. Revista POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, Buenos Aires. en <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>.

Ozslak, O. y O'Donnell, G. (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ No 4.

Palacios Cruz, V. (s/f), *El concepto del poder político en Hannah Arendt. Reflexiones del contexto actual*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2930086>

Prieto Castillo, D (2007), Comunicación para el desarrollo: entre los irrenunciables ideales y los juegos del poder. Disponible en http://www.wuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=56:recomen-3bis&catid=9&Itemid=108

Thomas, H. (1999), Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995) Abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação, Tesis Doctoral en Política Científica y Tecnológica, Campinas, UNICAMP.

Rezende, M. (2005), *Los ritmos de la vida. La pedagogía y la política en la aventura de la comunicación popular*. Buenos Aires, Centro Nueva Tierra.

Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación (1968), *Esto es INTA*, Buenos Aires, INTA.

Toro, J. (2003), *La construcción de lo público en la sociedad civil*. Disponible en <http://www.buenastareas.com/ensayos/Jose-Bernardo-Toro/1831700.html>.

Toro, J. (2001), La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. Disponible en <http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/recomen/toro.pdf>.

Uranga, W. (2016), *Conocer, transformar, comunicar*, Buenos Aires, Editora Patria Grande.

Uranga, W. (2011), Para pensar las estrategias en la planificación desde la comunicación, mimeo, Buenos Aires. Disponible en http://www.wuranga.com.ar/images/propios/05_pensar_estrategias.pdf

Uranga, W. (2008), Prospectiva estratégica desde la comunicación, mimeo, Buenos Aires. Disponible en http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/pro_2008.pdf

Uranga, W. (2005), Desarrollo, ciudadanía, democracia: aportes desde la comunicación. III Congreso Panamericano de Comunicación. Disponible en http://www.washingtonuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=73:desarrollo-ciudadania-democracia-aportes-desde-la-comunicacion&catid=38:textos-propios&Itemid=27.

Uranga, W. y Thompson, H. (2016), *La incidencia como camino para la construcción de ciudadanía*, Buenos Aires, Editora Patria Grande.

Vilas, C., (2011), *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, Remedios de Escalada, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

Villamayor, C. y Lamas, E. (1998), *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. Quito, AMARC-FES.

Zamarrón de León, E. (2006), *Modelos de democracia*, Instituto de Investigaciones R. José María Luis Mora / Instituto Electoral de Querétaro, México.

El INTA es un actor institucional fundamental para la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios. El INTA es parte del aparato del Estado y, como tal, gestiona lo público y es responsable de garantizar el acceso a los bienes públicos. A partir de esta perspectiva, la gestión del territorio, asunto clave de esta publicación, se convierte en un escenario de relaciones complejas y diversas, tanto en la toma de decisión como en la evaluación de prioridades y la distribución de recursos.

En la búsqueda de problematizar y de generar aprendizajes institucionales sobre estos temas, el INTA inició un proceso de análisis de la gestión en los territorios a fin de fortalecer y mejorar las herramientas para su abordaje. Por ello, esta publicación, escrita originalmente en el 2012 y enriquecida y validada durante 2016, en el marco del Proyecto Específico Fortalecimiento de las Tramas Sociales y la Gobernanza Territorial - Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios, propone pensar en la gestión de lo público en (y desde) el INTA asumiendo los debates que trascienden lo institucional y remiten al conjunto de la sociedad. Esta publicación es una invitación a pensar juntos sobre las relaciones sociales, los nuevos protagonismos y, sobre todo, el rol del Estado en el desarrollo de los territorios a partir de aprendizajes institucionales que muchas veces se formulan más como preguntas que como certezas.

ISBN 978-987-521-837-6



Ministerio de Agroindustria
Presidencia de la Nación

