

# La participación de la sociedad civil en el Estado: Análisis del Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria San Juan del INTA

The participation of civil society in the State: Analysis of the Local Advisory Council of the San Juan Agricultural Experimental Station of INTA

Juan Jesús Hernández<sup>1</sup>  
Margarita del Carmen Moscheni Bustos<sup>2</sup>

## Resumen

Este trabajo analiza la interacción entre intereses públicos y particulares sectoriales en el diseño de políticas públicas en un ámbito estatal. Para ello, se toma como estudio de caso un espacio participativo: el Consejo Local Asesor de la Estación Experimental Agropecuaria San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina. Se explora la heterogeneidad de los actores representados, los mecanismos de selección de integrantes y autoridades, las reglas, dinámicas y problemas que se establecen para la participación y la influencia que las organizaciones de la sociedad civil ejercen en el Estado.

Se trabaja sobre un lapso en el que se observan cambios dentro de INTA y una grave crisis hídrica provincial, en el marco de la cual los acuerdos surgidos en este Consejo tienen injerencia sobre las políticas públicas de un modo que no está exento de conflictos y contradicciones.

**Palabras clave:** participación ciudadana, políticas públicas, INTA

## Abstract

This work analyzes the interaction between public interests and particular sectoral interests in the design of public policies at a state level. To do this, a participatory space is taken as a case study: the Local Advisory Council of the San Juan Agricultural Experimental Station of the National Institute of Agricultural Technology (INTA) of Argentina. The heterogeneity of the represented actors, the mechanisms for selecting

**Recibido:** 2 de agosto de 2023 ~ **Aceptado:** 7 de abril de 2024 ~ **Publicado:** 5 de mayo de 2024

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales. INTA, EEA San Juan. Coordinador de Proyecto Estructural. Correo electrónico: juanje.jjh@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0072-6461>

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales. CONICET. Universidad Nacional de San Juan. Correo electrónico: margarita.moscheni@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-5617-9183>

members and authorities, the rules, dynamics and problems that are established for the participation and influence that civil society organizations exercise in the State are analyzed.

We are working on a period of time in which changes are observed within INTA and a serious provincial water crisis, within the framework of which the agreements emerged in this Council have an influence on public policies in a way that is not exempt from conflicts and contradictions.

**Keywords:** citizen participation, public politics, INTA

## 1. Introducción

El análisis de la participación en las decisiones estatales en torno a las políticas públicas reviste especial importancia porque implica el estudio de los actores sociales, sus intereses y de los espacios institucionalizados para ejercer dicha participación.

En Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cuenta con amplia trayectoria en la conformación de “Consejos” dotados de la facultad para tomar decisiones o para asesorar, según sus distintos niveles, y que constituyen un espacio para que organizaciones de la sociedad civil u otras organizaciones estatales puedan ser parte de su conducción.

La modalidad de participación en esos consejos depende de varios factores que merecen un análisis específico, que en este artículo estará centrado en una de las unidades del INTA, la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) San Juan, en el periodo febrero de 2021 – junio de 2023. Se seleccionó este lapso temporal porque a su inicio cambia la dirección de la Estación y se profundiza la mayor crisis hídrica del último siglo en la provincia que lleva a que los actores de la producción agropecuaria busquen estrategias para influir en las políticas públicas.

Los objetivos que se plantea este trabajo son:

- Describir cualitativa y cuantitativamente la participación de organizaciones de la sociedad civil y del Estado en el Consejo Local Asesor (CLA) de la EEA San Juan de INTA
- Identificar los temas tratados en las reuniones, explorando los intereses y actores en juego.
- Reflexionar sobre los desafíos que genera la participación en el diseño de políticas públicas y en la gestión de las organizaciones estatales.

El artículo parte de algunos conceptos o posiciones teóricas que permiten analizar el caso en estudio. Luego, se adentra en la historia del INTA como organización del sistema científico – tecnológico argentino, destacando sus diferentes

consejos como espacios institucionalizados para la participación social en la toma de decisiones. En tercer lugar, se describe la conformación del CLA de la EEA San Juan y sus reglas de funcionamiento. Por último, se presentan datos sobre la participación y temas abordados en sus reuniones, para finalmente arribar a reflexiones generales que sostienen que la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas es posible en determinados contextos, se potencia ante coyunturas de crisis y se encuentra ante límites y desafíos marcados por las relaciones de poder que existen en la sociedad en general y en el sector productivo en particular.

Es un artículo de tipo exploratorio, que aspira a una primera aproximación a un espacio de participación en un ámbito estatal. Las fuentes de datos utilizadas son principalmente las actas escritas, las grabaciones de las reuniones y otros registros documentales de INTA. Además, la información obtenida en estos corpus fue complementada y extendida con entrevistas a informantes claves que participan del CLA y con bibliografía académica. El análisis es mixto, cualitativo y cuantitativo, ya que algunos datos obtenidos son numéricos.

## 2. ¿Por qué y para qué es bueno participar?

Las ventajas de la participación son numerosas, entre las más importantes podemos mencionar:

- Acerca y permite el aprendizaje de los ciudadanos de la institucionalidad y dinámica del poder característico de los espacios públicos, adquieren capacidades que se aprenden en el hacer de la arena política, tales como la negociación, la elaboración de proyectos o la formación de alianzas. De manera paralela, los ciudadanos dotan a estos espacios participativos de conocimiento especializado en las áreas que aquellos representan y advierten sobre experiencias alternativas o particulares que muchas veces no son parte de la agenda *setting* (medios de comunicación).
- Permite el empoderamiento de la comunidad a través de su intervención en la construcción de agenda, el acceso a información pública e incluso en ocasiones en la toma de decisiones. El resultado siempre es un ganar-ganar: los gobiernos incrementan su legitimidad, los ciudadanos fortalecen su cultura democrática y las políticas públicas son más eficaces y representativas.
- Limita la endogamia política, ya que muchas políticas estatales fueron diseñadas con objetivos que van distorsionándose a lo largo de su implementación, en virtud de la presión de los intereses hegemónicos. Ello puede ser balanceado con los espacios de participación civiles que, aunque

también están atravesados por relaciones de poder, son de composición heterogénea y se ponen en juego recursos que no son necesariamente económicos (información; infraestructura; tiempo; organización; apoyo político y prestigio). De esta manera es posible tomar decisiones mucho más representativas.

- Fortalece el control ciudadano, transparentando los mecanismos de decisión y acercándolos a la política y a los dirigentes. Esto implica un mecanismo institucional que tiende a restituir la confianza, la responsabilidad cívica, la pertenencia, restringiendo el desprestigio y la mera delegación.

### 3. Marco conceptual para analizar la participación social en los consejos

El análisis de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas es un tema que tiene múltiples antecedentes, desde distintas perspectivas epistemológicas y con diversas dimensiones y variables.

Entendemos a las políticas públicas desde Oszlak y O'Donnell (1981, p. 21) como un conjunto de tomas de posiciones de actores estatales por un lado y civiles por otro, que avanzan a partir de distintos nudos, cuyo punto de partida es una “cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”.

Varios son los enfoques que alertan sobre una creciente pasividad por parte de los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas y reclaman un mayor compromiso social por parte de éstos, que exceda la intervención reducida al voto o al cumplimiento de las responsabilidades económicas (Cunill Grau, 2004).

Sin embargo no toda la institucionalidad estatal está organizada para tal desafío. Hay líneas de pensamiento que entienden que la participación ciudadana tiene sus límites y que no siempre es posible en todos los temas y para todos los ciudadanos, en tanto que:

- Existen temas complejos para los cuales algunos ciudadanos no poseen las suficientes herramientas y/o técnicas de análisis;
- Los recursos de las personas y del Estado son limitados;
- La toma de decisiones se da en entornos de clientelas y compromisos políticos de los cuales los ciudadanos son ajenos
- La información de la que disponen los ciudadanos es limitada, y en general no va acompañada de procesos de transparencia en la información pública

- La experiencia demuestra la concurrencia de prácticas de manipulación y cooptación de líderes civiles que terminan desvirtuando los objetivos genuinos de la participación

- Los ciudadanos desconfían de “los políticos” y por lo tanto no participan.

A esto último se le suma la deslegitimación de las instituciones de la democracia representativa, como los partidos políticos, y de la política como espacio de transformación. Todo ello resulta en la necesidad de nuevos espacios de representación y articulación público-privada (Bresser-Pereira y Cunill Grau, 1998) en los que los problemas “tematizados” (Oszlak y O Donnell, 1981), sean realmente definidos por individuos u organizaciones de la sociedad civil y expuestos ante personas que pertenecen a instancias estatales con atribuciones formales para la toma de decisión.

En relación a ello, Cunill Grau (2004, p. 60) indica “el desafío es desarrollar instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, así como que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad”.

En este trabajo entenderemos por participación a la intervención de las/los ciudadanas/os, sin atribuciones para tomar decisiones coercitivas, para influir en la toma de decisiones referidas al diseño, implementación y/o evaluación de las políticas públicas en espacios mixtos con autoridades que sí tienen tales atribuciones.

La autora Alicia Ziccardi (2004, p. 250) formula tres funciones para la participación ciudadana formal:

- otorgar legitimidad al gobierno;
- promover una cultura democrática;
- hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas

Las formas ciudadanas de participación pueden adoptar distintos niveles, dependiendo de la intensidad, la apertura de las reglas de juego y las posibilidades habilitadas desde los organismos gubernamentales, entre otras cosas. Citando a Fung (2006), Aldret Díaz (2017) abre un abanico de posibilidades respecto de lo que pueden hacer los ciudadanos, con distintos grados de importancia:

- escuchar a las autoridades,
- expresar preferencias sobre distintas alternativas,
- desarrollar preferencias,
- negociar y
- desplegar su conocimiento o experiencia sobre algún asunto en particular.

La participación puede ser organizada o espontánea, ejercida en distintas instancias institucionales y puede ser individual o colectiva, en representación de un conjunto de intereses. Para este caso Inés Gonzalez Bombal (2003, p. 10) sistematiza

la forma de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de políticas estatales, de la siguiente manera:

- incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión;
- incidencia indirecta a través de campañas de movilización social;
- formación de alianzas para la promoción de agendas específicas;
- influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos de la ciudadanía;
- desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes;
- participación en consejos, espacios de concertación de políticas nacionales o municipales de carácter general o sectorial.

Por su parte Baqué, Rey y Sintomer (2010, pp. 112 a 114) distinguen otros tipos de dispositivos tales como los referéndums, los consejos de barrio, los fondos del barrio, los presupuestos participativos, el desarrollo comunitario, los jurados ciudadanos, las comisiones consultivas, planes estratégicos participativos y planes de desarrollo comunitario y los dispositivos de representación para ciudadanos usuarios de servicios públicos.

Una de esas formas de participación social está dada por los “Consejos”, a los que Adriana Rofman, en su aporte sobre una tipología de mecanismos institucionales participativos, los define como “espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control de las políticas y con algunas atribuciones para incidir en la ejecución de las acciones. Sin embargo, generalmente tienen carácter consultivo o asesor, no vinculante” (2017, p. 11).

La participación en estos espacios puede ser abordada con distintas dimensiones y variables. Villarreal Martínez en su ensayo sobre participación ciudadana (2012) identifica las siguientes:

Tabla 1. Dimensiones para el análisis de la participación

Dimensión	Valor
Integración	Sólo ciudadanos
	Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de ciudadanos
	Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de funcionarios
Representación de consejeros ciudadanos	Participación individual
	Participación como representante de una organización (cámara empresarial, universidad, sindicato, asociación civil)
	Participación como representante de la sociedad
	Participación como representante de un sector social
	Elección abierta

Mecanismo de selección de consejeros ciudadanos	Elección restringida a miembros de un sector
	Elección por el Congreso luego de una convocatoria pública
	Designados por organizaciones específicas
	Designados por autoridades gubernamentales
Permanencia en el cargo	Fijada con criterios temporales
	Fijada por el cumplimiento o no de ciertos requisitos
	Remoción discrecional por parte de autoridad gubernamental
	Remoción por iniciativa de grupos de la sociedad
Presidencia	Presidido por un funcionario
	Presidido por un ciudadano designado por la autoridad
	Presidido por un ciudadano designado por los consejeros
	Presidencia rotativa
	Voto de calidad en caso de empate
Atribuciones de consejeros ciudadanos	Opinión, consulta y asesoría
	Determinación de objetivos y metas
	Diseño de políticas
	Gestión de políticas
	Seguimiento
	Evaluación
Funcionamiento	Vigilancia
	Sesiones públicas
	Sesiones privadas
	Acuerdos por mayoría
Acuerdos por consenso	

Fuente: Villarreal Martínez, 2012, p. 41

Estas variables dependerán del contexto de implementación de cada Consejo, por ello es interesante agregar en el análisis: ¿Quiénes participan?, ¿Qué intereses representan y se proponen?, ¿Cómo es la composición por géneros de esa participación? ¿Qué nivel de rotación de las personas existe en esos espacios?

Tal como plantea Cunill Grau (2004, pp. 70-71):

Quienes ejercen la representación social es un asunto crucial. En la práctica hay dos posibilidades: la participación ciudadana puede convertirse en un instrumento para corporativizar aún más los procesos de decisión o puede potenciar en ellos el peso específico de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y la política.

Por ello es importante indagar los intereses que representan cada consejero, si provienen de organizaciones o ejercen su representación de manera individual y los

motivos que inciden en su presencia, a efectos de identificar si existe pluralismo tanto en la composición como en la modalidad de participación y toma de decisiones.

Por último, respecto a los efectos se considera necesario indagar si las posibilidades de decidir en las políticas públicas son reales o quedan sólo en el plano de la formalidad, es decir, si las decisiones originadas en el consenso son vinculantes o consultivas, a efectos de analizar si durante el diseño, la implementación o evaluación de la política los miembros de los consejos tienen la posibilidad de participar de manera directa en la institución que convoca o de manera indirecta en otros espacios estatales.

La circulación de determinadas ideas está relacionada con la circulación de personas en las estructuras burocráticas estatales, los organismos de financiamiento, las organizaciones “no gubernamentales” y, también, las organizaciones de productores. Esto permite evidenciar que la política se produce en una arena en disputas donde, sujetos con distintas posiciones sociales, pueden (o no) cristalizar ideas determinadas en forma de políticas estatales. (Marcos, 2020, p. 6)

En síntesis, este artículo se propone indagar las dimensiones:

- **Integración:** Si la composición del órgano participativo está integrado sólo por ciudadanos, o sólo por funcionarios, o por ambos con presencia mayoritaria de los primeros o no.

- **Representación de consejeros ciudadanos e intereses:** Se refiere al origen de su legitimidad para ocupar ese puesto y particularmente a los intereses que representa, si provienen mayoritariamente del ámbito privado o del público. Para el primer caso es interesante observar qué sector de la economía representan y para el segundo el nivel de Estado al que pertenecen. En esta dimensión es importante indagar además si su representación es individual o colectiva y en este caso si proviene de un grupo hegemónico o subalterno.

- **Permanencia en el cargo:** Se refiere a si la pertenencia se establece con criterios temporales, es decir, la cantidad de años y/o periodos que ocupan el cargo, o si la condición de la misma se debe al cumplimiento de ciertos requisitos. A los efectos de la participación se considera importante la dimensión formal, para observar si se cumple con la norma establecida, y la dimensión real, si se pondera la experiencia de los que tienen una mayor trayectoria o el aprendizaje de los recién llegados.

- **Presidencia:** Interesa observar si el organismo es presidido por un funcionario o por un ciudadano. En este caso se considera cierta diferencia si es designado por la autoridad, ya que representará los intereses del gobierno oficial de turno, o por los

consejeros que conforman la organización, ya que eso implicaría la conformación de alianzas y denotaría los intereses mayoritarios de la organización participativa. Además, es importante conocer si el cargo de presidente es rotativo y si posee voto en caso de empate.

- **Atribuciones de consejeros ciudadanos:** Se refiere a la facultad para tomar decisiones. Estas pueden ser coercitivas o no vinculantes, limitadas al carácter consultivo, asesor o de opinión. Otras atribuciones se refieren a la determinación de objetivos y metas, al diseño, gestión, evaluación o contralor de políticas públicas

- **Funcionamiento:** Interesa indagar si el órgano participativo sesiona públicamente, de manera que cualquier ciudadano interesado en la temática pueda conocer las posiciones y votaciones de los distintos sectores representados, o en sesiones privadas. La dinámica de la votación también es considerada importante en el funcionamiento del órgano, ya que es el mecanismo a través del cual se logran los acuerdos, particularmente si son por mayoría o se logran por consenso

- **Composición por género:** Para este trabajo se observa especialmente la equidad de género en términos cuantitativos y la presencia de mujeres en espacios de dirección y toma de decisión. Es una dimensión importante en tanto su presencia da cuenta del empoderamiento de la mujer, en particular en espacios agrícolas en los que las mujeres ocupó históricamente lugares subalternos.

- **Efectos de la participación en el diseño de políticas públicas:** El objetivo de esta dimensión es observar si las propuestas de un órgano participativo son tenidas en cuenta en la agenda pública. Se considera importante en tanto pueden aportar conocimientos especializados sobre la temática vinculada a la actividad agropecuaria.

## 4. Los Consejos en INTA

El INTA es un organismo del Estado nacional creado por Decreto Ley 21.680/1956. Fue el primero en Latinoamérica dedicado a la investigación y la extensión rural (Gargano, 2015). Según su propio Plan Estratégico es el organismo de ciencia y tecnología estatal vinculado al sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (SAAA).

Desde su origen en 1956 incorporó en su estructura consejos con participación externa en sus diferentes unidades. A nivel nacional existe el Consejo Directivo Nacional (CDN) conformado por igual cantidad de miembros por el Estado y por el sector privado: presidente/a y vicepresidente/a nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional y 1 miembro con voz y voto representantes de: Ministerio de Economía de la Nación, Facultades de Agronomía, Facultades de Ciencias Veterinarias (ambos de las universidades nacionales), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), Asociación Argentina de

Consortios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA).

De esta manera, desde 1956 se incluyó la participación de las universidades y del sector privado en la conducción de un organismo del Estado.

Aquella decisión, seguramente, no tenía por qué ser ingenua. En todo caso revelaba también el peso que el sector agrario tenía, luego de la experiencia peronista, para intervenir en los asuntos que definirían los horizontes de la trayectoria nacional. Pero según se lea hoy, con mayor o menor inocuidad ese perfil estatutario, lo cierto es que habilitó a que el instituto no se constituyese como eslabón únicamente político-estatal o tecnocrático, sino también vinculado a los intereses de la estructura económica y social. Y esa marca de origen se mantuvo relativamente viva (Cimadevilla, 2014, p. 2).

El CDN es el que tiene potestad de conducción de la institución emitiendo las resoluciones que lo rigen. Es decir, tiene poder de decisión y no es un simple consejo asesor<sup>3</sup>.

Los lineamientos establecidos por el CDN son operativizados por la Dirección Nacional (DN) que coordina, planifica y gestiona las actividades de la institución. La persona a cargo de la DN es designada por concurso abierto y es asistida por Direcciones Nacionales Asistentes, Direcciones Generales y Coordinaciones Nacionales (INTA, 2023).

La estructura de la institución se completa con Centros de Investigación (CI) y Centros Regionales (CR). De los primeros dependen institutos de investigación (II) especializados en temáticas específicas (agricultura familiar, agroindustria, veterinaria, recursos naturales, entre otros) y de los segundos, las Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEA) y de estas últimas, las Agencias de Extensión Rural (AER)<sup>4</sup> distribuidas en múltiples localidades del país dotando de una muy amplia presencia territorial a la institución. En cada una de estas unidades deben existir consejos asesores con participación de organizaciones de la sociedad civil y de otras organizaciones estatales.

La creación de los CI y de los CR se realizó a través del Decreto 287/1986 para agrupar y organizar a las unidades de INTA por cercanía y favorecer la descentralización de la institución y la participación social a través de los Consejo de

<sup>3</sup> Para profundizar sobre las competencias del CDN puede leerse el Decreto – Ley de creación del INTA 21.680/1956 y el Decreto 287/1986.

<sup>4</sup> La estructura actual del INTA comprende en 2023: 1 sede central. 5 CI, 16 institutos de investigación, 15 CR, 51 EEAs y más 300 AER.

Centro (CC) que se crearon al mismo tiempo (Cirio, 1993). Estos están integrados por representantes del CDN, de los sectores de la producción agropecuaria, de los gobiernos provinciales, de las universidades, de la comunidad científico-técnica y de los profesionales del INTA (INTA, 2023). Según la Resolución 150/1993 del CDN, la duración de sus mandatos es de 3 años, no pudiendo ejercer los cargos en forma consecutiva por más de 2 períodos, salvo excepciones fundamentadas con acuerdo de las instituciones de origen.

Por su parte, las EEA cuentan con Consejos Locales Asesores (CLA)<sup>5</sup>.

Mientras que el CDN tiene poder de decisión, es uno y nacional, los CLA de EEA tienen funciones de asesoría y están distribuidos en todo el país. Particularmente el CLA conformado en la provincia de San Juan será objeto de estudio en este trabajo.

La importancia de los CLA se ejerce al interior de la institución porque las opiniones de quienes lo integran influyen en la definición de los proyectos de investigación y extensión del INTA (que son políticas públicas) mediante mecanismos no obligatorios para las autoridades, pero sí con poder de persuasión. Además, en ocasiones, estos consejos se transforman en actores locales de referencia para el sector agropecuario, al nuclear a referentes de sus organizaciones y generar espacio de cooperación y controversias entre ellos, de manera que su influencia llega hasta los gobiernos provinciales.

A pesar de que no está definido por ninguna resolución oficial, la conformación de esos CLA de EEA es generalmente, 1 miembro titular y 1 suplente de:

- Cada consejo de AER dependientes de las EEA
- Entidades del sector agropecuario, educativo y profesional
- Asociación Cooperadora de la EEA<sup>6</sup>.

Los mismos consejeros/as eligen entre ellos un/a presidente/a y un/a vicepresidente que son sus autoridades. Sus funciones básicas son conducir las reuniones, ser vocero/a del Consejo y convocar a reuniones extraordinarias. Además, la Dirección de la EEA designa un secretario/a técnico/a que suele ser un profesional de la institución o quien coordina el área de extensión. Las funciones de secretaría son: confeccionar actas, cursar invitaciones, atender documentación consejo y preparar con las autoridades el orden del día de las reuniones (Malvido, 2009).

Las autoridades de los CLA de EEA u otros consejero/as específicamente designados son representantes ante el CC correspondiente al cual integran.

---

<sup>5</sup> Para profundizar sobre sus funciones puede leerse la Resolución 371/1995 del CDN.

<sup>6</sup> Las Cooperadoras son entidades que tienen por misión colaborar con el INTA vendiendo los productos de campos y fábricas experimentales ubicadas en sus predios y brindar servicios para el sector agropecuario aprovechando las capacidades existentes en cada EEA.

Según la Resolución 371/1995 del CDN el número de integrantes de los CLA de EEA es definido por cada Consejo. La cantidad de reuniones anuales convocadas por la Dirección de la Estación deben ser por lo menos 6, pudiendo el/la presidente/a del Consejo o tres de los miembros citar a reuniones extraordinarias. Se admite la posibilidad que cada uno de estos espacios dicten normas internas de funcionamiento (un reglamento), siempre de acuerdo a lo que establecen las normas generales del INTA. En ellos se suele identificar la posibilidad que miembros no permanentes del Consejo participen de las reuniones con voz pero sin voto (por ejemplo profesionales expertos en un tema que se trata en un momento específico), la existencia de comisiones para abordar temáticas determinadas, la distancia máxima entre reuniones, la forma de remoción de representaciones por ausencias injustificadas, el quorum para iniciar los encuentros, las mayorías necesarias para aprobar las decisiones, etc. (Malvido, 2009).

Los Consejos Asesores de AER (CA), a diferencia de los CLA de las EEA que se rigen por la Resolución N° 371/1995, no tienen una reglamentación institucional unificada para todo el país que regule su funcionamiento (INTA, 2023), pero sus tareas son siempre de asesoría de las agencias.

Los CA de la AER suelen tener como integrantes a representantes de organizaciones de las zonas de injerencia de la agencia (uno o varios departamentos, localidades o partidos) e incluso a personas relevantes del lugar que no tienen representatividad institucional, sino que poseen conocimientos o experiencia valorables o trabajan en conjunto con INTA. En cambios en las CLA de EEA se necesita que sean representantes de entidades de productores que no se circunscriban a zonas pequeñas. Hay algunas excepciones como la designación de consejeros honorarios que suelen ser antiguos integrantes del Consejo o ex profesionales de INTA valorados por su experiencia.

Tanto los CLA como los CA “son instancias de participación social conformadas por entidades o personas vinculadas al sector rural cuyo objetivo en términos generales es asesorar, cooperar y formular sugerencias” (Bellini, Caldera, & Malvido, 2010, p. 7). Además, abren a la participación dentro del INTA a otras organizaciones, más allá de las principales del sistema agropecuario que conforman el CDN.

Entre esa función de asesoría y la expectativa de tomar decisiones u “ordenar lo que hay que hacer” hay un límite difuso en la práctica de estos consejos (Thorton, 2014).

La apertura del INTA hacia otras instituciones tiene que ver con la búsqueda de dar una respuesta institucional a la heterogeneidad de la ruralidad argentina y a la diversidad de sus demandas, generar sinergia y acuerdos con las organizaciones del SAAA, pero siempre en el marco de que el Instituto depende del Estado nacional y

por lo tanto debe cumplir las directivas del Ministerio al que pertenece y ejecutar las políticas públicas nacionales que suelen cambiar con los gobiernos (Cimadevilla, 2014).

La pregunta, o más bien la paradoja a resolver, es cuán decidida, transparente y correspondiente ha sido esa apertura que sin embargo muestra en la contracara a una institución que en todos los casos prefirió ajustarse a las directivas del gobierno nacional, independientemente de que en las bases territoriales las lecturas de los problemas indicasen que los grandes lineamientos de la política agropecuaria afectaban negativamente al sector (Cimadevilla, 2014, pp. 3-4).

En el siglo XXI los Consejos de INTA se han fortalecido en cuanto a su participación impulsados por una concepción del desarrollo territorial como co-construcción, que ha superado el antiguo modelo transferencista de tecnologías con el que se creó el Instituto. Pero la tensión entre el agronegocio y la agricultura familiar apareció en las últimas décadas (Selis & Otero, 2019) y también en sus consejos, “porque la conformación de ellos determina la influencia de los diferentes grupos de intereses” (Ekboir, 2016)<sup>7</sup>.

La siguiente tabla resume los datos anteriores y muestra el nivel jerárquico, el poder de decisión de cada Consejo, las organizaciones de la sociedad civil que pueden participar y la unidad de INTA de la cual son Consejo:

Tabla 2. Jerarquía y vínculo con la sociedad civil

Nivel	Consejo	Organizaciones de la sociedad civil que pueden integrarlo	Unidad de INTA a la cual se vinculan	Poder
1	Consejo Directivo Nacional	Nacionales	Dirección Nacional	Decisorio
2	Consejo de Centros Regionales	Regionales	Centros regionales	Decisorio en temas delegados por el Consejo Directivo Nacional

<sup>7</sup>Por ejemplo, el sector de la agricultura familiar que no forma parte del CDN encontró en el siglo XXI un espacio para participar de INTA en los consejos asesores de EEA, AER y en el Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF).

2	Consejos de Centros de Investigación	Vinculadas a la temática del Centro	Centros de investigación	Decisorio en temas delegados por el Consejo Directivo Nacional
3	Consejo Locales Asesores de Estaciones Experimentales	Del área de influencia de la Estación (una provincia o una parte de una provincia)	Estaciones Experimentales Agropecuarias dependientes de Centros Regionales	Asesor
3	Consejos Locales Asesores de Institutos de Investigación	Vinculadas a la temática del Instituto	Institutos de Investigación dependientes de Centros de Investigación	Asesor
4	Consejos Asesores de Agencia	Del área de influencia de la Agencia (uno o varios departamentos)	Agencias de Extensión Rural dependientes de Estaciones Experimentales	Asesor

Fuente: Elaboración propia.

## 5. El caso en estudio: El CLA de la EEA San Juan de INTA

La EEA San Juan de INTA, creada en el año 1960, depende del CR Mendoza – San Juan y su jurisdicción abarca toda la provincia.

En la mayoría de las provincias del país el INTA tiene más de una EEA. En el caso de San Juan, la existencia de una sola aumenta su importancia porque es la única referente de la institución ante el SAAA y el gobierno provincial, a la que vez que complejiza su estructura ya que de ella dependen ocho AER distribuidas en varios departamentos de la provincia: Caucete, Media Agua, Iglesia, Valle Fértil, Calingasta, Pocito, San Martín y Jáchal.

La Dirección de la EEA San Juan es ejercida desde enero de 2021 por una profesional de la biología, que ingresó por concurso, siendo la primera persona no agrónoma y mujer en ejercer el puesto. El análisis de este trabajo comienza desde el inicio de su gestión.

En junio de 2023 el CLA de la EEA San Juan está conformado por un titular y un suplente de:

- Cada una de las 8 AER que dependen de la EEA;
- Centro de Ingenieros Agrónomos (CIA) de San Juan;
- Las dos principales entidades de educación superior de la provincia: Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y Universidad Católica de Cuyo (UCCuyo);

- El Gobierno provincial, a través de los ministerios de la Producción, Trabajo e Innovación y el de Obras y Servicios Públicos;

- Las delegaciones locales de los Organismos del Estado nacional: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agroalimentaria (SENASA), Instituto Nacional del Agua (INA), Instituto Nacional de Semillas (INASE) e Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV);

- Organizaciones de productores:

- Federación de Viñateros y Productores Agropecuarios (FV): es la organización más tradicional y con mayor número de afiliados de la viticultura, principal cultivo de San Juan;

- Asociación de Viñateros Independientes (AVI): es una organización alternativa a la anterior, con menor afiliación, pero que suelen actuar en conjunto, representando a productores pequeños y medianos;

- Cámara de Productores Vitícolas (CAPROVIT): si bien está orientada al mismo sector, su número de afiliados es más reducido. Surgió por iniciativa del gobierno provincial para representar a los productores de este cultivo ante la Corporación Vitivinícola Argentina que es una entidad público – privada que se encarga de la implementación del Plan Estratégico Vitivinícola de carácter nacional;

- Cámara de Productores Agrícolas (CPA): surgió en la década pasada sobre la base de una Cámara de Productores y Exportadores departamental que fue ampliando sus afiliados y su presencia política, en general representando a productores medianos;

- Mesa Vitícola (MV): surgió derivada de la CPA para agrupar a viñateros medianos y grandes no contenidos en las otras organizaciones;

- Cámara Olivícola (CO) de San Juan: nuclea a los productores de aceituna y aceite de oliva provinciales, con diferentes grados de integración en esta agroindustria que es la segunda de mayor importancia en la provincia;

- Sociedad de Chacareros Temporarios (SCT): es una entidad tradicional que nuclea a productores hortícolas en torno a mercados concentradores donde comercializan;

- Fecoagro: se trata de una federación de cooperativas de pequeños productores, en su mayoría, de semillas hortícolas;

- Federación Agraria del Oeste (FAO): es un desprendimiento de la Federación Agraria Argentina por disidencias con su conducción nacional. Su número de afiliados es acotado;

- Asociación de Productores de Semillas (ASPROSEM): nuclea a productores individuales de semillas hortícolas de diverso tamaño;

- Sociedad Rural Argentina (SRA): si bien carece de afiliados en la provincia, pidió tener representación en el CLA de la EEA San Juan. Es la entidad vinculada a los productores más grandes de la Pampa Húmeda, con presencia en la mayoría de las provincias;

- Asociación Tomate 2000: es una asociación civil regional que surgió por iniciativa del INTA en la primera década del siglo XXI agrupando a productores, prestadores de servicios e industrias del tomate generando formas de innovación tecnológica y organizacional;

- Cámara de Ganaderos (CG): representa a la producción vacuna, ovina y porcina. Su creación es muy reciente y sus afiliados son pocos.

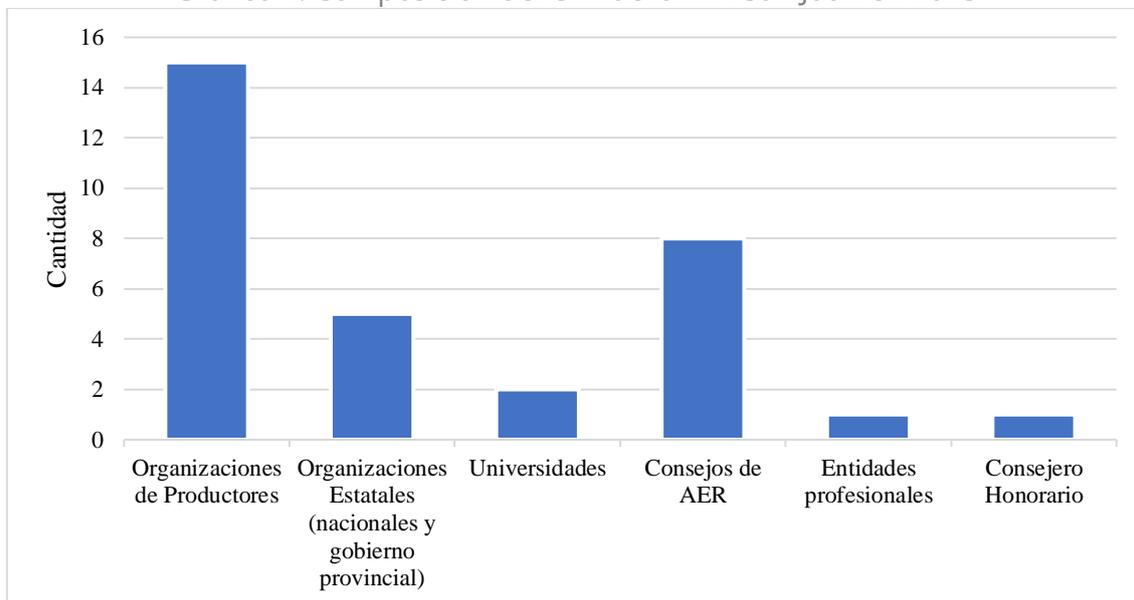
Además, hay un consejero honorario que es el director anterior de la EEA San Juan, que fue designado para ese rol por consenso del Consejo a principios de 2021 en reconocimiento a su experiencia.

En el Reglamento no se especifican cuáles son las organizaciones que lo integran (a excepción de las universidades) dejando abierto a la posibilidad para que se incorporen nuevas por solicitud de ellas o por invitación del mismo CLA.

El siguiente gráfico muestra la cantidad de cada tipo de representación que hay en el CLA en junio de 2023. Allí se muestra que las organizaciones de productores de alcance provincial son poco menos de la mitad (15 de las 32), seguidas en cantidad por los consejos de agencias, que en todos los casos actuales quienes ocupan esos lugares son personas provenientes de organizaciones de productores departamentales. Estos actores son parte de lo que en términos de políticas públicas se conoce como “comunidad epistémica” (Haas, 1990 citado en Subirats y Goma, 2002, p. 156), “redes de cuestiones” (Aguilar Villanueva, 1993, p.47) o mediadores (Muller, 2002, p. 84).

Es decir, el sector privado es mayoritario, se nutre también por una entidad profesional: el Consejo de Ingenieros Agrónomos (CIA). El sector público solo abarca el 25% de los integrantes (2 universidades, el Estado provincial, 4 entidades del Estado nacional y 1 consejero honorario que es profesional del INTA).

Gráfico 1. Composición del CLA de la EEA San Juan en 2023



Fuente: Elaboración propia en base a registros de INTA.

Es interesante destacar que en el periodo que abarca este estudio 2021 – 2023 no asistieron a las reuniones los representantes de la Asociación Cooperadora de la EEA San Juan, de la Federación Económica de San Juan (que nuclea a los principales empresarios locales) y de AACREA (entidad que participa del CDN). Estas tres entidades habían tenido participación en años anteriores en el CLA, pero por dificultades internas para poder designar personas que tuvieran el tiempo para participar no continuaron enviando representantes a las reuniones.

A pesar de estas bajas, el CLA tiene una representación importante de los sectores del SAAA provincial. La misma fue ampliada en el periodo en estudio en donde se sumaron: SENASA, INASE, INA, INV, CPA, MV, CG y Asociación Tomate 2000.

El CLA de la EEA San Juan cuenta con un Reglamento cuya última actualización fue aprobada por el mismo consejo en el año 2019. Según su artículo 1 sus funciones son:

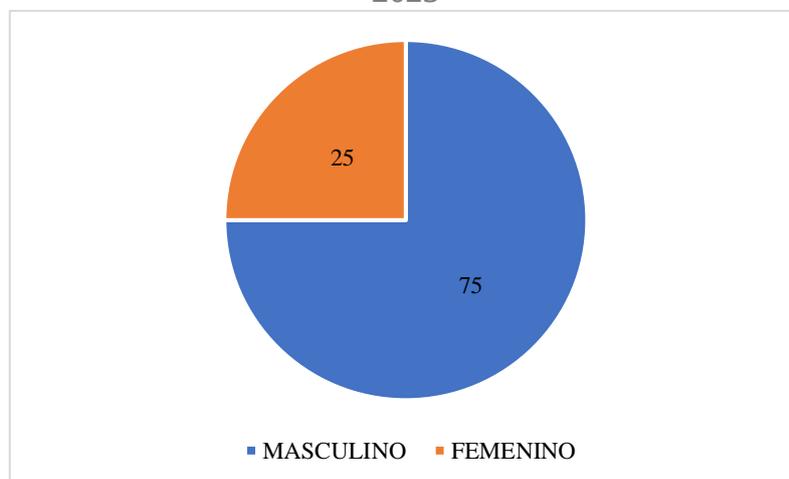
- Asesor a la Dirección de la EEA San Juan en la fijación de los objetivos de la unidad.
- Cooperar en la planificación, ejecución, seguimiento y difusión de las actividades de la EEA San Juan, de acuerdo a los objetivos y la misión institucional.

- Colaborar en la actualización permanente de los diagnósticos territoriales e institucionales necesarios para ajustar las acciones de la unidad.
- Evaluar, validar y elevar las propuestas de convenios a firmar.
- Participar en el monitoreo y seguimiento de todos los instrumentos programáticos y convenios en los que la unidad participe.
- Propiciar el trabajo conjunto del INTA con los actores del sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial de la provincia, fortaleciendo el enfoque territorial

Un aspecto importante es que el Reglamento establece que el/la directora/a de EEA, los coordinadores de área (investigación y extensión), profesionales de INTA y el secretario/a del Consejo tienen solo voz en las reuniones. El voto está reservado a los miembros del Consejo, otorgando así poder a las organizaciones estatales y de la sociedad civil que lo integran.

El mismo Reglamento menciona que se promoverá una representación equitativa de género, lo cual todavía no se ha logrado, como lo muestra el siguiente gráfico que surge de analizar la cantidad de varones y mujeres que ocuparon funciones de representantes titulares o suplentes en el periodo 2021 – 2023.

Gráfico 2. Porcentaje de varones y mujeres han sido integrantes titulares o suplentes en el CLA de la EEA San Juan en el periodo febrero de 2021 – junio de 2023



Fuente: Elaboración propia en base a registros de INTA.

La designación de consejeros honorarios se hace por consenso y está reservada en el Reglamento para profesionales con trayectoria que no han sido designados por otras organizaciones sino propuestos por el mismo CLA. Las personas nombradas cuentan con voz y voto y su designación es por un periodo de 2 años renovable por 2 más.

Esta misma duración establece el artículo 3 y 4 para el resto de los consejeros que deben ser designados por sus organizaciones o consejos de AER. Se agrega además que se promoverá la renovación parcial “para aprovechar la experiencia de los miembros antiguos y garantizar el aprendizaje de los nuevos” (INTA, 2019, p. 2).

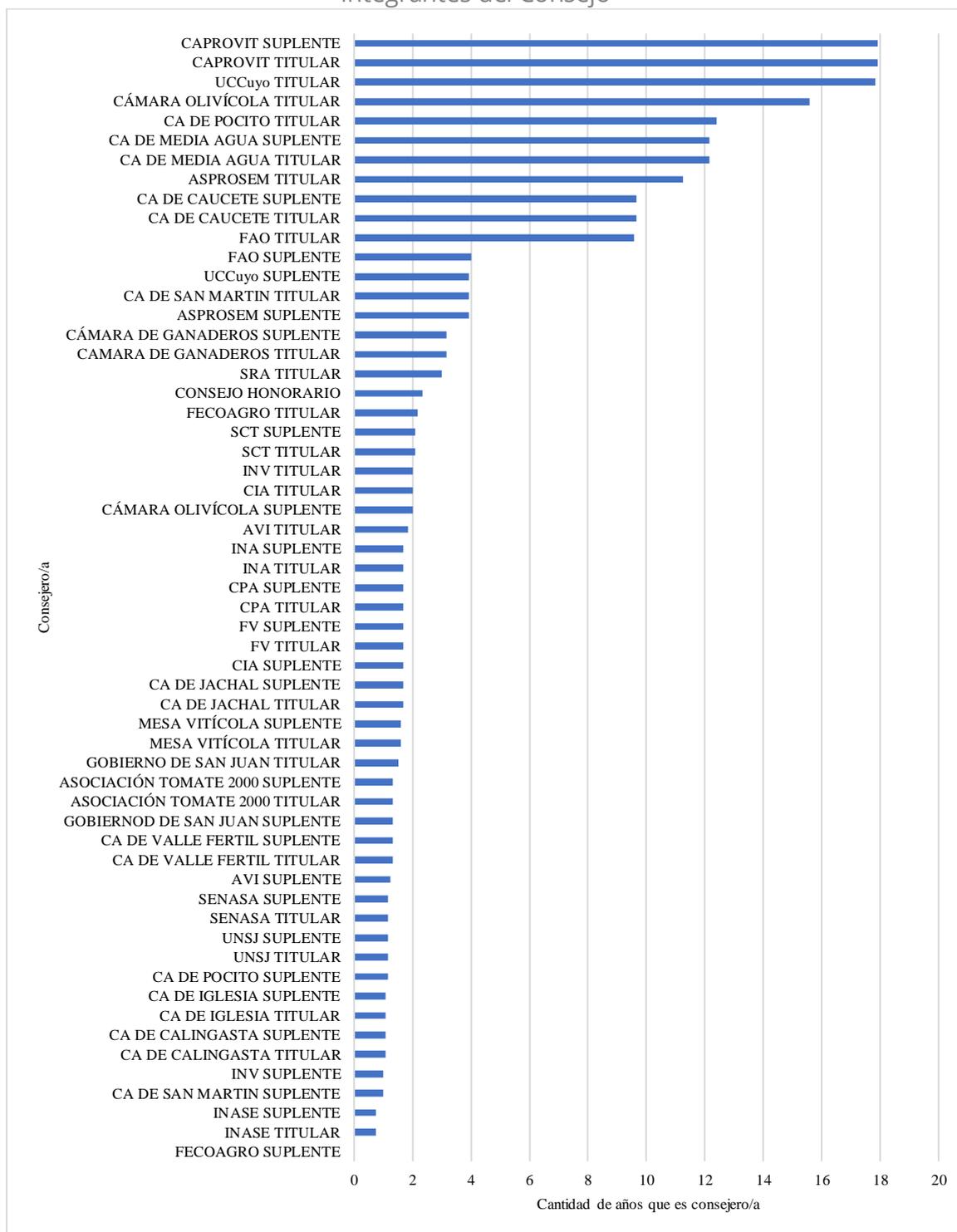
En efecto, en el 2022 el INTA realizó un proceso de solicitud de renovaciones de representantes a las organizaciones y consejos de agencias. En la mitad de los casos se ratificaron las mismas personas, lo que ya había ocurrido para otros periodos.

El siguiente gráfico muestra que algunas personas integran el Consejo hace una década o más: los representantes de CAPROVIT y UCCuyo (18 años), Cámara Olivícola (16 años), CA de Pocito y CA de Media Agua (12 años), ASPROSEM (11 años), CA de Caucete y FAO (10 años). El resto de los integrantes del Consejo (pertenecientes a 24 organizaciones) sí cumplen con la disposición de no superar los 4 años de antigüedad, que es prácticamente el promedio de los integrantes actuales<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Si ese promedio se mide en meses es 50 meses, lo cual supera incluso los 4 años, mientras que la moda y la mediana son de 20 meses, y el máximo registrado es de 215 meses.

Gráfico 3. Cantidad de años de antigüedad en funciones de cada uno de los integrantes del Consejo<sup>9</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a registros de INTA.

<sup>9</sup> La cantidad de años se presenta en números enteros realizando un redondeo para arriba en el caso que la cantidad de meses desde la designación inicial sea 7 o más, o para abajo si es 6 o menos.

La presidencia y la vicepresidencia del CLA duran 2 años en sus funciones y pueden ser reelectos, son elegidos por mayoría simple de los presentes en la reunión convocada a tal fin y no reciben ningún tipo de remuneración al igual que el resto de los consejeros.

En agosto de 2022 se realizó la votación para elegir autoridades del CLA, resultando electa la representante titular de la UCCuyo como nueva presidenta y a quien salía de esa función, como vicepresidente (el representante titular del CA de la AER Pocito). Según consta en el acta de la reunión ambos fueron valorados por su capacidad personal y experiencia en el Consejo (llevan más de 10 años lo que ciertamente contraría el reglamento). Ganaron por una amplia mayoría frente a otra lista alternativa conformada por los representantes suplentes de organizaciones de viñateros, la FV y la MV, de poca experiencia en el CLA (1 año con escasa presencia en las reuniones). Según consta en el acta de la reunión, su postulación fue defendida por el representante de CAPROVIT quien argumentó que la vitivinicultura al ser la agroindustria principal de la provincia, debía tener la conducción del Consejo de INTA. La pugna por la presidencia tenía importancia porque quien ganara tendría la voz para representar al resto y expresar los acuerdos. Además, se demostró aquí la dicotomía que puede existir en los consejos entre la experiencia y el conocimiento de los aspectos institucionales, frente a la representatividad externa de las organizaciones que forman parte.

Por otro lado, el artículo 8 del Reglamento establece que semestralmente el CLA propone y decide los temas prioritarios a tratar, lo que se cumple parcialmente. Según los miembros entrevistados, el Consejo carece de una planificación anual o semestral, pero cada consejero/a puede pedir que se traten temas de su interés, lo cual suele ser tenido en cuenta por la Dirección de la EEA y la presidencia al momento de definir el orden del día de las reuniones.

En el Reglamento se establece que habrá entre 6 y 10 reuniones anuales. Sin embargo, según las entrevistas es muy difícil de establecer fechas de las mismas con anticipación porque la agenda institucional genera nuevos compromisos constantemente.

El quorum mínimo de las reuniones es la mitad más uno de los integrantes, que si no se alcanza se habilita la reunión media hora después con al menos seis presentes. El consenso es el criterio principal establecido en el Reglamento para la toma de decisiones. Sin embargo, en caso de no lograrse se prioriza la mayoría simple de votos.

Además, también se prevé la posibilidad de reuniones en lugares rotativos y de participación presencial o virtual. Esta última modalidad fue exclusiva durante el tiempo que duró la pandemia COVID 19 y luego de ella es utilizada por pocos consejeros que se encuentran lejos de la EEA al momento de las reuniones

(generalmente de departamentos alejados). Según las entrevistas las reuniones mixtas (con participantes presenciales y virtuales) solo han sido posible cuando el INTA incorporó recientemente micrófonos y parlante en la sala. Así la tecnología se revela como otro factor necesario para garantizar la equidad en la toma de la palabra.

En su reunión del 17 de marzo de 2022 el CLA agregó al Reglamento un Protocolo de organización de las reuniones a modo de anexo, el cual establece el mecanismo para dar y tomar la palabra, la duración de la intervención de cada persona, la excepcionalidad de las conexiones virtuales que quedan permitidas solo para quienes estén en departamentos alejados o fuera de la provincia, el envío de las actas por correo electrónico, el valor de la firma del presidente en los acuerdos en representación de todas las organizaciones salvo que alguna de ella se exprese en contrario, etc. Los consejeros/as entrevistados expresaron que el Protocolo se firmó ante dificultades generadas por algunos participantes al extenderse mucho en sus alocuciones y que su aprobación no solucionó este problema. La equidad en la posibilidad de expresarse se revela como un tema de discusión, al presentarse no sólo intereses o ideas contrapuestas, sino personalidades o formas de expresión de personas específicas que tienden a acaparar para sí los tiempos de debate.

## 6. Análisis de la participación y los temas tratados en el Consejo en el periodo 2021 - 2023

El análisis de las actas de las 26 reuniones realizadas por el CLA de la EEA San Juan entre febrero de 2021 y junio de 2023 permite comprender el proceso de incremento de la participación generado por el debate sobre temas vinculados a la crisis hídrica provincial.

El cambio climático global ha potenciado en la provincia la etapa baja del ciclo de disponibilidad de agua de origen níveo, principal fuente de aporte, lo que impactó principalmente en el sector agropecuario, ya que el Departamento Hidráulica del Gobierno provincial que rige en la materia, tuvo que decidir un incremento sustancial de la cantidad de días de corte de agua para riego de cultivos.

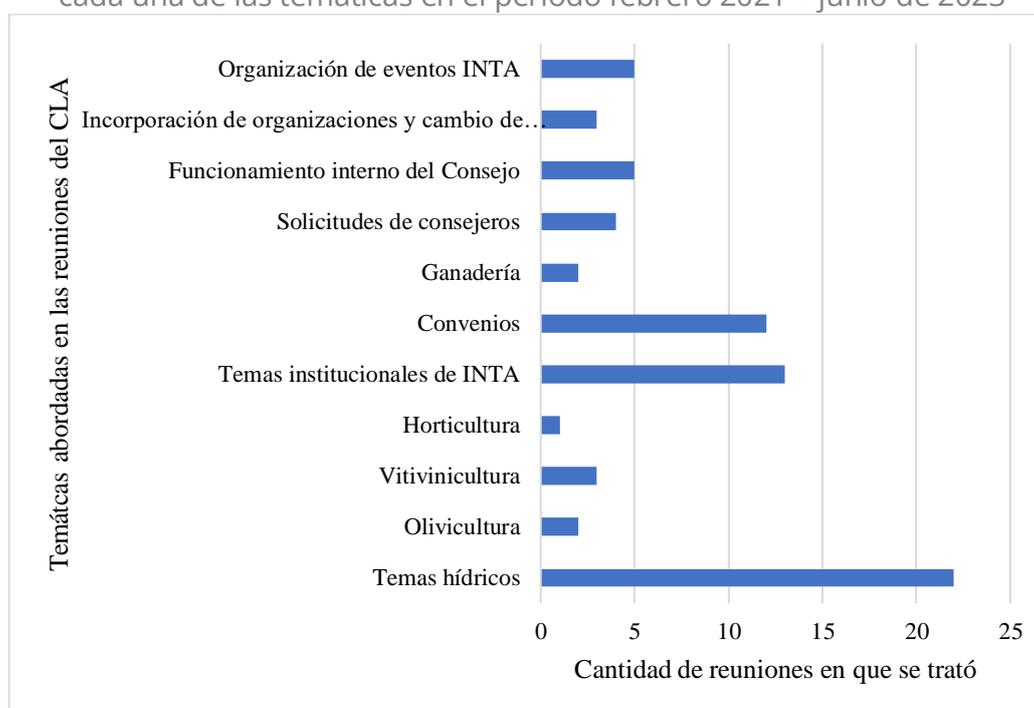
El sistema de distribución del agua en San Juan fue estructurado territorial y temporalmente en función principalmente de la localización de la producción vitícola que necesita agua en primavera y verano. Las inversiones en pozos para extracción de agua subterránea es la alternativa que permite lograr independencia de la distribución general del agua por canales, pero sólo es posible para medianos y grandes productores.

La crisis hídrica que atraviesa la provincia desde 2020 es la mayor registrada en el último siglo según los caudales que trae el río San Juan (el principal de la provincia). Además, la eficiencia de la distribución a través de canales no es la óptima por la

contaminación y la falta de impermeabilización en algunos de ellos, como así también al interior de las fincas que carecen de sistemas de riego modernos también se desperdicia agua.

En este contexto, la gestión de la crisis hídrica se convirtió en un tema clave en la agenda del INTA y particularmente en su espacio de participación social que es el CLA. En el periodo analizado los temas hídricos fueron abordados en la gran mayoría de las reuniones del Consejo (22), superando a las cuestiones referidas a temas institucionales del INTA y al tratamiento de convenios que son responsabilidad básica del consejo, como así también a temas específicos de las cadenas productivas provinciales. El siguiente gráfico surge del análisis de las actas de las reuniones y clasifica los temas abordados por temáticas:

Gráfico 4. Cantidad de reuniones del CLA de la EEA San Juan en que se abordaron cada una de las temáticas en el periodo febrero 2021 – junio de 2023



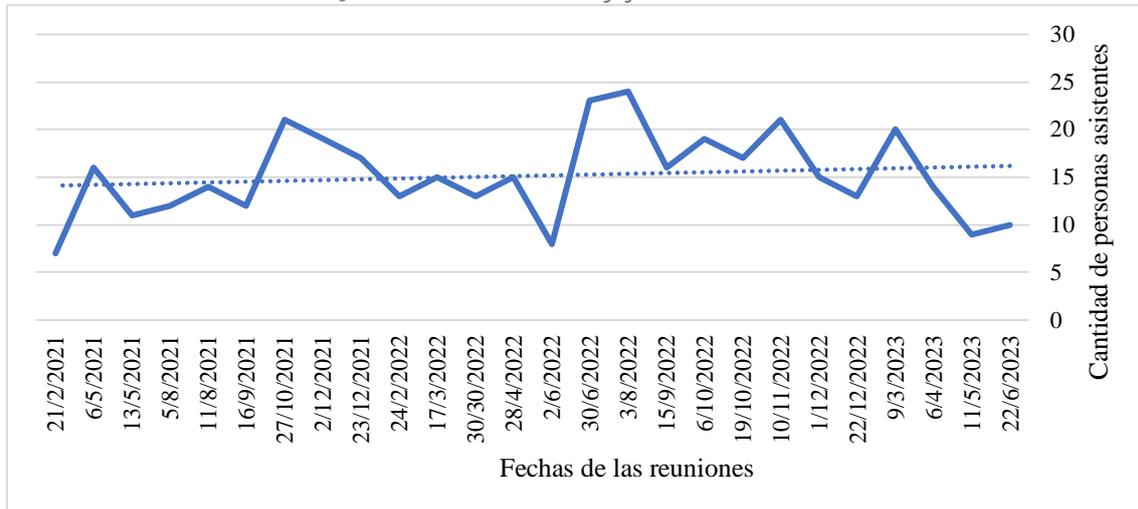
Fuente: Elaboración propia en base a actas de reunión del CLA de la EEA San Juan.

En la reunión del 21 de agosto de 2021 un consejero solicitó que las reuniones se centraran en los temas vinculados a la crisis hídrica. La moción tuvo amplio consenso y fue acogida por la presidencia y la dirección de la EEA. Este tema que es de especial importancia para los consejeros atrajo y motivó el incremento de la participación desde entonces.

La siguiente gráfica con su línea de tendencia muestra la cantidad de consejeros/as asistentes a cada reunión en el periodo analizado. El pico se alcanza en

agosto de 2022 (cuando se votaron a presidenta y vice) y la línea de tendencia es creciente

Gráfico 5. Cantidad de personas asistentes a cada reunión del CLA de la EEA San Juan entre febrero y junio de 2023

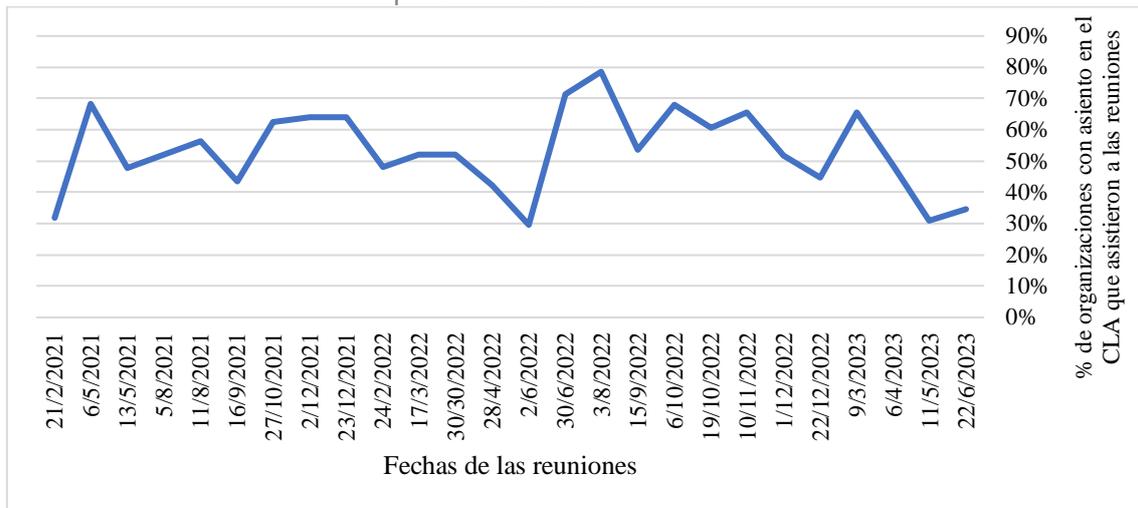


Fuente: Elaboración propia en base a actas de reunión del CLA de la EEA San Juan.

El efecto del incremento de la participación en el CLA por el abordaje de temas hídricos, de especial relevancia provincial, también se muestra en el porcentaje de organizaciones que integran el CLA que asistieron a cada reunión.

Los datos que se muestran en el siguiente gráfico evidencian que existen bajas estacionales en los meses de mayo y junio. En agosto de 2022 hay un pico de la participación (reunión en la que se vota la presidencia del CLA). Por último, que los valores registrados desde agosto de 2021 en que se priorizaron los temas hídricos tienden a ser mayores que en los meses precedentes (56% a 50% promedio respectivamente).

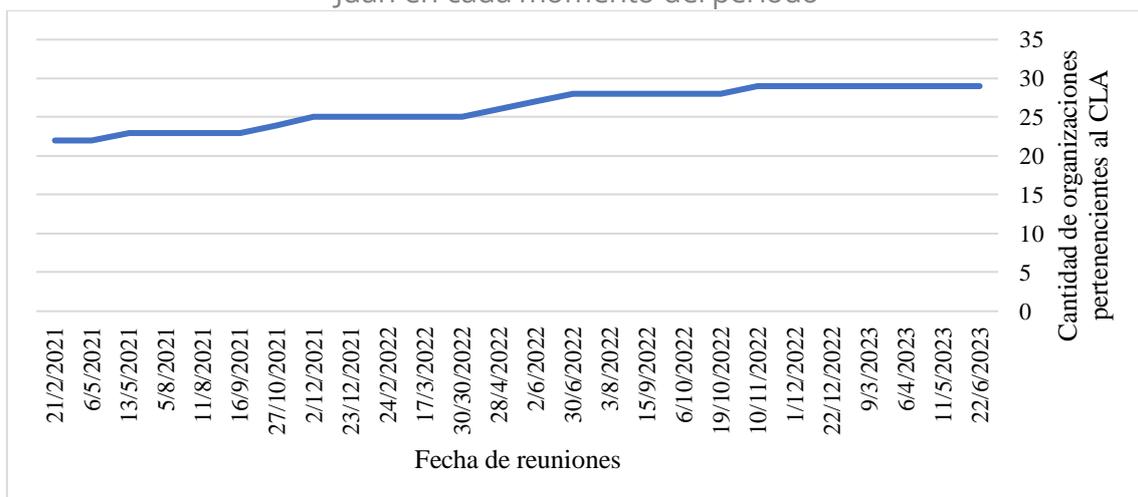
Gráfico 6. Porcentaje de organizaciones que integran el CLA de la EEA San Juan presentes en cada reunión



Fuente: Elaboración propia en base a actas de reuniones del CLA de la EEA San Juan.

El tratamiento de los temas hídricos y el proceso de renovación de autoridades, que demandó también la actualización de la designación de representantes de cada organización, favorecieron la participación en el Consejo e incrementaron su importancia social. De a poco, se tornó un espacio privilegiado de debate de la crisis hídrica, problemática principal de la producción provincial. Ello llevó a que varias organizaciones quisieran sumarse al CLA, el cual avaló todos los pedidos. La siguiente gráfica muestra ese proceso paulatino de incremento de cantidad de organizaciones. Se puede observar que se pasó de 22 a 29.

Gráfico 7. Cantidad de organizaciones que conforman el Consejo de la EEA San Juan en cada momento del periodo

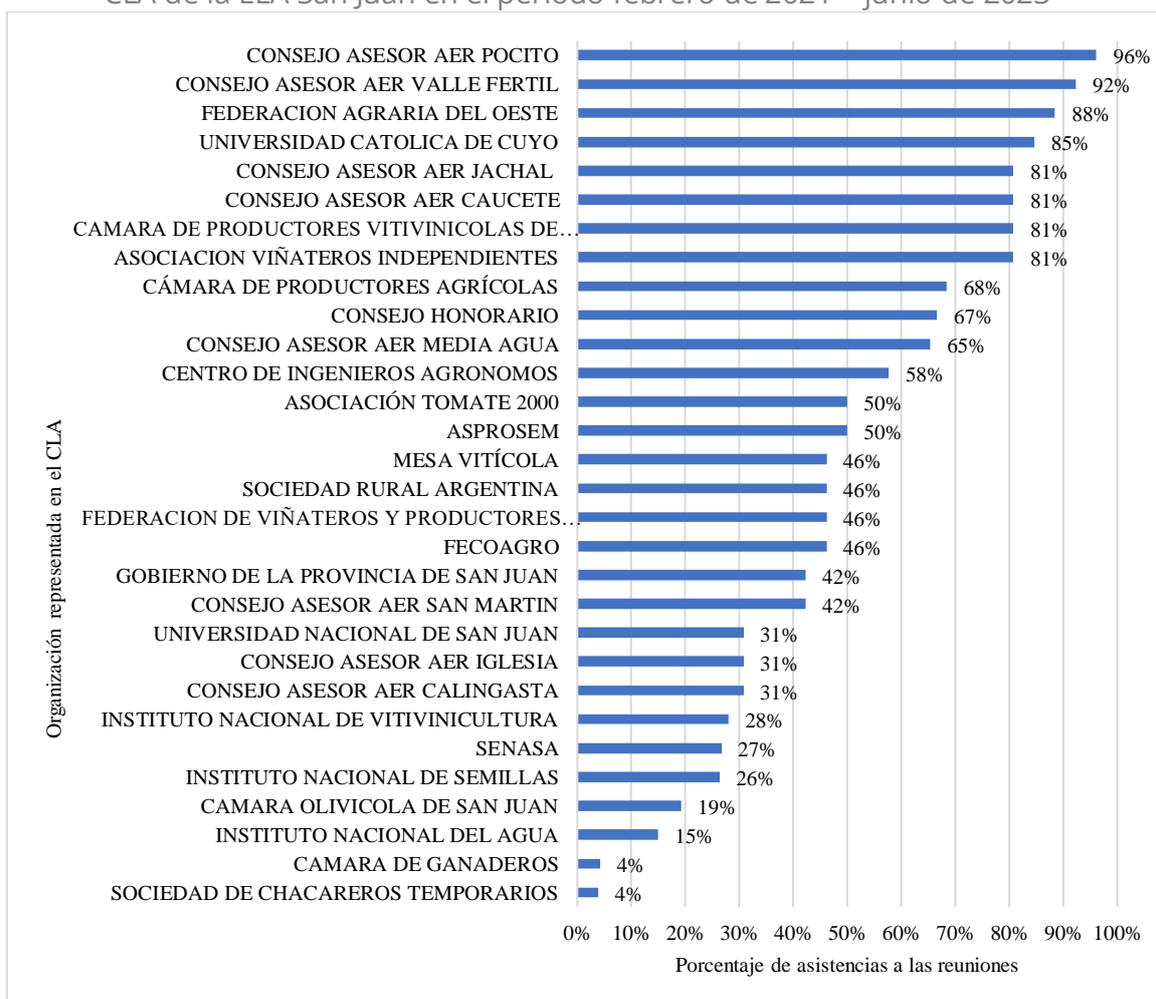


Fuente: Elaboración propia en base a registros de INTA.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de asistencia de cada organización a las reuniones, a través de sus representantes titulares o suplentes. Los CA de AER (Pocito y de Valle Fértil) son los que lideran, seguidos por FAO, UCCuyo, CA de AER Jáchal y de Caucete, CAPROVIT y AVI, cuyos porcentajes se encuentran por encima del 80%.

Los de menor participación son SCT y CG que solo estuvieron presentes en un encuentro, lo que demuestra el escaso interés de estas organizaciones por el CLA y también sus dificultades internas para enviar personas. Es probable que las causas se deban a que los sectores a los que representan son, respectivamente, el hortícola, históricamente perjudicado en la distribución hídrica y dependiente de la inversión en pozos, y el ganadero cuyo modo de trabajo en la provincia no requiere grandes cantidades de agua. Es decir, el tema hídrico atrajo más al sector vitivinícola y a los representantes de CA que en general están vinculados a organizaciones de la agricultura familiar.

Gráfico 8. Porcentaje de participación de cada organización en las reuniones del CLA de la EEA San Juan en el periodo febrero de 2021 – junio de 2023



Fuente: Elaboración propia en base a actas de las reuniones.

El tratamiento de la crisis hídrica en el CLA en el periodo analizado se hizo a través de dos mecanismos:

- La exposición de un tema específico por parte de un especialista del INTA o de alguna otra organización, luego de lo cual los consejeros preguntaban y debatían. Este modo apuntaba a una difusión de conocimientos y a nutrir las discusiones con datos.

- La búsqueda de consensos sobre políticas hídricas que luego se sugerían al gobierno provincial.

Este segundo modo tuvo un amplio éxito porque hizo que los consejeros debatieran y acordaran las siguientes propuestas concretas de políticas públicas en las reuniones del 11 de agosto, 16 de septiembre y 27 de agosto de 2021<sup>10</sup>:

1. Crear un comité de emergencia agropecuaria que tenga como propósito analizar en forma integral la gestión del recurso hídrico en la provincia y aunar consensos necesarios para las transformaciones que exige la adaptación a esta crisis socio ambiental de carácter estructural. Este comité además debería sentar las bases para la elaboración de un plan que considere las medidas a corto, mediano y largo plazo.

2. Mejorar la gestión de agua en base a la modificación del paradigma de distribución desde la oferta (se entrega según la cantidad disponible), ya que este genera importantes ineficiencias en el sistema global. Los sistemas de gestión modernos, más eficientes, distribuyen el agua de acuerdo a la demanda real identificada (lo que necesitan efectivamente los cultivos en cada momento del año). Se consideró que para ello era imprescindible, además:

- Recopilar y unificar la información disponible en diversas fuentes, como el INA, la UNSJ entre otros, sobre la oferta de agua superficial y subterránea existente. Además de promover la obtención de mejores datos a nivel local.

- Tener un mapa ajustado y real de la superficie implantada con cada cultivo, que permita calcular la demanda de agua y la necesidad temporal del recurso en forma continua.

- La planificación hídrica plurianual es clave para la sostenibilidad del sistema hídrico-productivo de la provincia.

- Fomentar la incorporación de sistemas de riego presurizado y sistemas pilotos de gestión comunitaria que tiendan al uso eficiente del agua.

---

<sup>10</sup> El texto fue acordado por los representantes de entidades presentes y un resumen se publicó en una edición de Diario de Cuyo, principal diario de la provincia, el 20 de noviembre de 2021.

- Capacitar a los productores en tecnologías de riego y generar esquemas de premios por los avances que logren en este sentido.
  - Promover la implantación de cultivos que faciliten un uso de agua más adecuado a las condiciones locales.
3. Regular el uso de los acuíferos subterráneos para garantizar su sustentabilidad. Para lo cual es necesario:
- Actualizar la información sobre el estado de las perforaciones públicas y privadas en toda la provincia.
  - Fortalecer a los entes de gobierno correspondientes para que puedan realizar un control efectivo del uso de los pozos existentes, amparados en la respectiva Ley provincial que así lo indica.
  - Promover la conformación de consorcios de regantes para el uso conjunto de pozos.
4. Realizar un abordaje integral del problema, es decir, teniendo en cuenta sus dimensiones e impactos tanto productivos, como sociales, ambientales y económicos; adoptando medidas estructurales que garanticen la sostenibilidad en el largo plazo. Para ello se consideró imprescindible que se apliquen las leyes actuales de manera integral, además de promover la sanción de una ley de gestión del agua o ley de sequía que permita disponer de pozos para incorporarlos a la red de riego, siempre usando el agua de manera eficiente.
5. Distribución equitativa del agua, respetando el principio de equidad, teniendo en cuenta las necesidades de producción de alimentos en la provincia y evitando su mercantilización. Se debe fortalecer la autonomía y los recursos de los que dispone el Departamento Hidráulica, para lo cual es necesario que los productores paguen la tasa retributiva de servicios y se descentralicen las funciones para promover la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua.
6. Concientizar a la sociedad a través de campañas publicitarias y educativas que promuevan un uso responsable del agua y una mayor conciencia de su escasez (Acosta, 2021).

El documento tuvo un gran impacto en la provincia, en especial en el Gobierno provincial que incorporó estos puntos como parte sustancial de su agenda en materia hídrica, estableciendo algunas políticas públicas en consonancia:

- Creación de la Mesa Permanente de Gestión Integrada del Agua por Decreto 2043/2021 del Gobierno provincial, en la que los múltiples actores sociales vinculados a la gestión del recurso hídrico se reúnen periódicamente en la provincia, entre ellos el CLA de INTA y la mayoría de las organizaciones que lo conforman.

- Creación de un comité de expertos en materia hídrica de INTA, la UNSJ, la UCCuyo, el INA y otros, que conforman una Mesa Técnica que complementa a la Mesa anterior.

- Relevamiento digital de los cultivos para la identificación de las demandas hídricas reales, mediante un convenio entre INTA y el Gobierno provincial.

- Relevamiento de la situación de los acuíferos subterráneos, mediante un convenio entre el INA y el Gobierno provincial.

- Línea de créditos a tasa subsidiada para la instalación de sistemas de riego por goteo eficientes.

- Elaboración de un plan general de obras y gestión hídrica.

- Fortalecimiento presupuestario, renovación de autoridades, mejora del sistema de cobranzas de los cánones de riego y aumento del personal en el Departamento Hidráulica.

- Obras hídricas en canales y diques para aumentar la eficiencia de distribución.

- Implementación de una campaña a difusión a través de diversos medios de comunicación para generar conciencia en la población acerca del cuidado del agua.

- Elaboración de un Proyecto de Ley de Eficiencia y Sostenibilidad Hídrica que incluye la unificación de las fuentes de información sobre el agua en la provincia, la planificación plurianual de la distribución para prever años de sequía y la posibilidad de experiencias piloto de distribución del agua de acuerdo a la demanda real de los cultivos.

Este último punto generó controversias entre las organizaciones de productores, lo que impidió el tratamiento y sanción del proyecto por parte de la Cámara de Diputados provincial y ha generado debate también en las reuniones del CLA de INTA desde diciembre de 2022 hasta junio de 2023. Según lo que consta en las actas, los temores a una modificación del sistema que actualmente distribuye la misma cantidad de agua, sin medirla y sin tener en cuenta las demandas reales sino sólo la disponibilidad del recurso ha llevado a debates que contradicen el acuerdo alcanzado en 2021, en que se pedía que la gestión fuera de acuerdo a la demanda real.

Este proceso de influencia del CLA de la EEA San Juan en la política pública provincial impactó positivamente en la motivación de los/as consejeros/as a participar de las reuniones, a la vez que generó debates intensos, contradicciones y excedió la función básica de este espacio como asesor del INTA.

## 7. Conclusiones

Tal como se ha analizado en el artículo, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de otras áreas del Estado en el INTA a través de sus Consejos es una oportunidad para promover la cultura democrática en la sociedad, la

participación en el diseño de políticas públicas, la expresión de las voces de diferentes actores y la formación de alianzas para imponer temas en la agenda estatal.

El CDN del INTA existe desde la fundación de la institución, tiene igual conformación del sector público que del sector privado conservando la presidencia en un funcionario designado por el Poder Ejecutivo Nacional, y es el único Consejo con poder de decisión.

Los CC de CR y de CI tienen funciones delegadas del CDN con el cual colaboran para facilitar la descentralización, pero carecen de poder de decisión definitivo.

Los CLA de II y de EEA son el siguiente nivel que tiene sólo función de asesoría, al igual que los CA de AER.

El caso en estudio en este trabajo es un CLA de una EEA en el que se visualizan procesos de ampliación de la participación y conflictos en torno a las decisiones adoptados en el marco de un contexto de escasez de agua provincial.

Retomando las categorías presentadas en el marco teórico y la descripción realizada en los apartados anteriores se sostiene que:

- La integración del CLA de la EEA San Juan de INTA es mixta con participación mayoritaria de ciudadanos y minoritaria de funcionarios.

- La representación de consejeros/as ciudadanos es validada por su pertenencia a una organización de productores/as o estatal o a un CA de AER y sólo en un caso excepcional por méritos personales (consejero honorario).

- El mecanismo de selección de los consejeros es por designación de la organización a la que pertenecen.

- La permanencia en el cargo está fijada por criterios temporales que establecen límites que suelen no cumplirse y se prevé sólo la interrupción del mandato por incumplimiento de las funciones.

- La presidencia es ejercida por un consejero/a votado/a por sus pares, que tiene doble voto en caso de empate y que la duración en la función está establecida, existiendo posibilidad de remoción por voto de una mayoría calificada.

- Las atribuciones de las que está dotado el CLA son de opinión, consulta y asesoría básicamente, pero también tiene, dentro de ese límite, posibilidad de participar en el establecimiento de objetivos y metas de la EEA y en los procesos de seguimiento y evaluación de sus actividades.

- El funcionamiento está basado en sesiones públicas. Los acuerdos pretenden ser por consenso y en el caso de que no se logre está previsto el mecanismo de votación por mayoría simple de los presentes.

- Están representados en el CLA diferentes intereses del SAAA de San Juan. Los viticultores tienen varias organizaciones y una participación activa, los intereses departamentales o de zonas de la provincia aparecen a través de los delegados de los

CA de AER, las entidades de horticultores tienen espacio aunque una presencia real menor al igual que los ganaderos y olivícolas. No existe una asociación vinculada a la agricultura familiar directamente, aunque el perfil productivo minifundista de la provincia hace que este estrato de productores/as nutra a la mayoría de las entidades, especial las que llegan en nombre de los CA de la AER. Los actores estatales también tienen su lugar con voz y voto

- La representación por género no es equitativa, ya que sólo el 25% de las/os participantes son mujeres, aunque esto es un valor superior al que históricamente tienen los espacios de este tipo en el sector agropecuario y la presidenta del Consejo es una mujer, al igual que quien ejerce la dirección de INTA.

- La rotación existe en las autoridades, aunque es parcial: el anterior presidente pasó a ser vicepresidente en el periodo estudiado y quienes tienen estas tareas actualmente son consejeros/as desde hace más de una década. Sólo algunas organizaciones renuevan sus representantes en el CLA a pesar de que cada 2 años el INTA se los solicita.

- Las motivaciones para la participación están vinculadas en parte por la colaboración con el INTA, pero también por los temas que se tratan en las reuniones. El abordaje de la crisis hídrica, problema principal del sector productivo local ha sido el principal factor atrayente en el periodo analizado

- El efecto del CLA en la política del INTA, aunque sea desde el rol de asesor, es importante porque las autoridades lo tienen en cuenta para definir proyectos de investigación y extensión. En el periodo analizado, además, existió una influencia fuerte en la agenda del gobierno provincial para definir políticas hídricas, lo cual excedió la función originaria para la cual fue creado este Consejo.

El caso en estudio es un ejemplo concreto de participación ciudadana en las políticas públicas institucionalizado en un espacio concreto de una organización estatal. Como tal contribuye a fomentar el control social sobre los recursos y funcionarios públicos y a establecer en forma conjunta prioridades, objetivos y metas en las acciones del sistema científico – tecnológico.

Las organizaciones aprovechan el Consejo para aumentar su nivel de incidencia en INTA en forma directa y en la política del Poder Ejecutivo provincial de manera indirecta, utilizando el espacio para la expresión de sus intereses, generando acuerdos que influyen sobre la agenda estatal. Se pueden adoptar las palabras de una autora al analizar otro caso:

La forma en que se crean dispositivos específicos de participación de los sujetos subalternos rural agrarios nos permite acceder un modo singular en la forma de pensar y reflexionar acerca de la producción de la política estatal y el

modo en que esta se presenta como una arena donde sujetos, en distintas posiciones y en momentos específicos van produciendo sus problemas como problemas de política estatal (Marcos, 2020, p. 10).

Este artículo describió cuantitativa y cualitativamente la participación en un Consejo específico identificando sus avances y sus límites, los temas principales discutidos y los desafíos que genera la participación ciudadana en las políticas públicas. La institucionalización de este espacio dentro del INTA constituye una instancia propicia para la expresión de intereses de los distintos sectores del SAAA que tienen sus contradicciones y conflictos. La participación social en las políticas públicas es posible en determinados contextos, se potencia ante coyunturas de crisis y se encuentra ante límites y desafíos marcados por las relaciones de poder que existen en la sociedad en general y en el sector productivo en particular.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis 1993. Problemas Públicos y agenda de gobierno. Miguel Porrúa Ed. México.
- Albornoz, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional. *Revista CTS*, 10(29), 41-64.
- Aldret Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Revista Gestión y Política Pública.*, XXVI (2), 349 a 379.
- Bacqué, M.-H., & Rey, H. y. (2010). LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ¿UN NUEVO PARADIGMA DE LA ACCIÓN PÚBLICA? En M. C. (compilador), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 105 a 149). Siglo XXI.
- Bellini, Y., Caldera, J., & Malvido, A. (2010). Información para la gestión del sistema de transferencia y extensión del INTA. *Simposio de Informática en el Estado (SIE 2010)-JAIIO 39*. UADE.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Lo Público no Estatal en la Reforma. En L. C. Bresser-Pereira, *Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal* (pp. 25-56). Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- Catalano, J., Mosse, L., & Maggio, A. (2014). Agricultura familiar en Argentina: innovación institucional en el INTA. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 31(2), 265-288.
- Cimadevilla, G. (2014). De paradojas, dilemas y ausencias. En R. D. Thorton, *Back up: Memorias de gestión y debates de época en el INTA La Pampa - San Luis, Argentina*. Santa Rosa, La Pampa: Ediciones INTA.

- Cirio, F. (1993). *Desarrollo tecnológico y organización institucional: reflexiones para el futuro a partir del caso argentino*. San José de Costa Rica: IICA.
- Coscia, A. (1987). El punto de vista del INTA. *Conferencia en homenaje al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en su 30º aniversario* (pp. 25-29). Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria.
- Cunill Grau, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En A. Ziccardi, *PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL ÁMBITO LOCAL* (pp. 57-76). México: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES.
- EEA Paraná INTA. (2017). *Reglamento para el funcionamiento del Consejo Asesor de la EEA Paraná*. Paraná.
- Ekboir, J. (2016). *Marco conceptual para el análisis institucional del INTA*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Gargano, C. (2015). Peronismo, agro y tecnología agropecuaria. La reconfiguración del INTA (1973-1976). *Saber y Tiempo*, 1(1), 32-58.
- Gargano, C. (2017). Rupturas y continuidades de la extensión rural en Argentina (1973-1983). *Quinto Sol*, 21(2), 1-23.
- Gonzalez Bombal, I. (2003). Las organizaciones de la sociedad civil. En I. y. Gonzalez Bombal, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- INTA. (1993). *Resolución del Consejo Directivo Nacional N° 150*.
- INTA. (1995). Resolución 371 del Consejo Directivo Nacional.
- INTA. (1995). *Resolución del Consejo Directivo Nacional N° 371*.
- INTA. (2000). *Resolución del Consejo Directivo Nacional N° 506*.
- INTA. (2016). *Plan Estratégico Institucional 2015 - 2030, un INTA comprometido con el desarrollo nacional*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- INTA. (2023). Roles, funciones e interacción de los/as Consejeros/as. En *Herramientas para el fortalecimiento del rol del Consejero/a*. Buenos Aires: PROCADIS INTA.
- Malvido, A. (2009). *Estado de situación de los Consejos Asesores Locales. Algunas reflexiones sobre participación social de las EEAs y Unidades de Extensión*. Documento de trabajo, INTA, Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión.
- Marcos, M. F. (2020). Participar en la política estatal: un análisis de los dispositivos de vinculación entre unidades burocráticas estatales y sujetos rurales subalternos. Rosario: Universidad Nacional de Rosario. Facultad de

Humanidades y Artes. Escuela de Antropología. Departamento de Antropología Socio-cultural.

- Martínez, G. R., Passamano, L. A., Ferrario, H. O., Piementose, E. B., & Vargas, S. T. (2020). Espacios interinstitucionales de articulación para el desarrollo territorial. *Apuntes Agroeconómicos*, 14(20), 1-13.
- Muller, P. 2002. Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). CLACSO/Nº4 Documento G.E.
- Poder Ejecutivo Nacional. (10 de diciembre de 1956). Decreto - Ley Nº 21.680.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1986). *Decreto 287*.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1986). *Decreto Nº 287*.
- Rofman, A. (2017). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*. Salvador de Bahía: ISTR y CIAGS/UFBA.
- Selis, D., & Otero, J. (2019). Cambios y continuidades de la Extensión Rural en el período kirchnerista. *XI Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*. UNLP.
- Subirats, J. y Goma, R. 2002. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis (pp. 151 a 167) en el libro "Planificación y evaluación de políticas de información". Fundación per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- Unidad de Auditoria Interna INTA. (2019). *Informe de Auditoría Nº 43/18. Gestión de Estación Experimental Agropecuaria San Juan*. Buenos Aires.
- Villarreal Martínez, M. T. (2012). Participación ciudadana y políticas públicas. (pp. ). *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31-48. México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Z. Coordinadora, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 245 a 272). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

## Glosario de siglas

- AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola
- ASPROSEM: Asociación de Productores de Semillas
- AER: Agencia de Extensión Rural
- AVI: Asociación de Viñateros Independientes

- CA: Consejo Asesor de Agencia de Extensión
- CAPROVIT: Cámara de Productores Vitícolas
- CC: Consejo de Centro (regional de de investigación)
- CDN: Consejo Directivo Nacional
- CG: Cámara de Ganderos
- CI: Centro de Investigación
- CIPAF: Centro de Investigación para la Agricultura Familiar
- CLA: Consejo Local Asesor
- CO: Cámara Olivícola
- CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria CLA: Consejo Local Asesor
- CR: Centro Regional
- CRA: Confederaciones Rurales Argentina
- CR: Centro Regional
- DN: Dirección Nacional
- EEA: Estación Experimental Agropecuaria
- FAA: Federación Agraria Argentina
- FAO: Federación Agraria del Oeste
- FV: Federación de Viñateros
- II: Institutos de Investigación
- INA: Instituto Nacional del Agua
- INASE: Instituto Nacional de Semillas
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- MV: Mesa Vitícola
- SAAA: sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial
- SENASA: Servicio Nacional de Calidad y Seguridad Agroalimentaria
- SCT: Sociedad de Chacareros Temporarios
- SRA: Sociedad Rural Argentina
- UCCuyo: Universidad Católica de Cuyo
- UNSJ: Universidad Nacional de San Juan