



ARTÍCULOS

Los territorios, las políticas de desarrollo local, y la orientación de las agendas de investigación y extensión en el INTA

Pablo Sánchez Macchioli¹

Recibido: 12/10/2021

Aceptado: 23/11/2021

Resumen

Este trabajo lleva adelante una investigación sobre las dinámicas que se producen en instituciones públicas de investigación que implementan políticas para impulsar procesos de desarrollo local. Específicamente se analizará una política llevada adelante por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (INTA), denominada Proyectos Regionales con Enfoque Territorial, que tuvo por objetivo promover procesos de innovación en los territorios, para contribuir al desarrollo económico y social. A nivel metodológico se utilizaron técnicas de relevamiento de documentos institucionales y análisis interpretativo de entrevistas. Los principales hallazgos muestran ciertos déficits en instituciones públicas de investigación para incorporar actores extraacadémicos en proyectos de desarrollo local, así como la complejidad de modificar agendas de investigación muy arraigadas a partir de la implementación de una política pública con enfoque territorial.

Palabras clave: enfoque territorial; política pública; investigación; extensión; desarrollo regional.

¹ Universidad Nacional de Quilmes. psanchezmacchioli@uvq.edu.ar

Territories, local development policies, and the orientation of research and extension agendas at INTA

Abstract

This work develops research based on the dynamics that occur in public research institutions that implement policies that foster local development processes. Specifically, it analyzes a policy carried out by the National Institute of Agricultural Technology of Argentina (INTA), called Regional Projects with a Territorial Approach, aimed at promoting innovation processes in the territories, in order to contribute to socioeconomic development. At the methodological level, techniques for surveying institutional documents and an interpretive analysis of interviews were used. The main findings show certain deficits in public research institutions to incorporate non-academic actors in local development projects, as well as the complexity of modifying well-established research agendas based on the implementation of a public policy with a territorial approach.

Keywords: territorial approach; public policy; research; extension; regional development.

Introducción

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA) fue creado en Argentina en el año 1956 con la finalidad de abordar problemáticas relacionadas con la investigación y la extensión agropecuaria, así como contribuir a mejorar la tecnificación y eficiencia productiva del agro. La fundación de esta institución se produjo en un contexto histórico regional en el cual se crearon un conjunto de instituciones científicas y tecnológicas, promovidas en buena parte por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destinadas a la promoción del desarrollo social y económico de cada país. La fundación del INTA, entonces, se puede inscribir en un contexto más amplio en el cual se fundaron diversos centros en Argentina que tuvieron por objeto abordar problemáticas económicas, sociales, tecnológicas y de desarrollo, tales como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), o la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE, luego CONEA), entre otros.

Para el cumplimiento de sus funciones el INTA se vale de una serie de estrategias e instrumentos de política institucional que han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Desde los primeros años del siglo XXI, se puede advertir que la institución empezó a transitar un proceso interno de redefinición, en el cual el componente territorial comenzó a tener un peso creciente en los discursos institucionales y en las prácticas de

investigación y extensión. Esto en el marco de contextos políticos muy fluctuantes, modificaciones burocráticas internas y dinámicas propias de los campos disciplinares involucrados. Esta incorporación de la dimensión territorial dentro de INTA, que a la fecha se encuentra en un proceso de discusión interno importante, obedece al reconocimiento de la importancia de atender ciertas problemáticas generales del país vinculadas con la desigualdad social y espacial, con los desequilibrios productivos regionales, y con una serie de procesos de conflictividad social y política inscriptos territorialmente.

En este marco una de las políticas institucionales más ambiciosas en cuanto a su despliegue institucional se trató de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (en adelante PRET), que se lanzaron en el año 2013 y finalizaron en el año 2018. Específicamente los PRET se concibieron como una nueva unidad de programación de las actividades del organismo implementadas en las distintas escalas geográficas, siendo su objetivo principal orientar las actividades de investigación y extensión de cada uno de los centros hacia problemáticas surgidas e identificadas en cada regional del INTA a lo largo del país. Este cambio sustancial en la gestión de los proyectos de investigación y extensión en el INTA, a partir de la creación de los PRET, trajo aparejado importantes modificaciones en la forma en la cual se definían los problemas y en cómo se construían las posibles respuestas institucionales. Los PRET, en ese sentido, se constituyen en un caso de estudio relevante, al permitir indagar en las tensiones que se producen en las instituciones estatales como el INTA, que tienen como mandato la coordinación de funciones técnico-prácticas, investigación y extensión.

El objetivo de este trabajo es comprender qué sucede en las instituciones públicas que buscan implementar políticas públicas nacionales que tienen la intención de generar procesos de desarrollo local. Es así que el artículo indagará en el proceso de discusión, concepción y diseño de los PRET a nivel institucional, así como estudiará los efectos que generó su implementación en la gestión de la investigación y la extensión dentro del INTA. El argumento central que se desarrolla en este texto es que la incorporación de la dimensión territorial en una política pública (en el marco de una institución de las características del INTA) obedece a un intento por subsanar un déficit tradicional de las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo local, y así generar un impacto sustantivo en los territorios; sin embargo, en instituciones de la envergadura y complejidad del INTA, esto genera fuertes tensiones internas y una deriva burocrática a partir de la cual los investigadores y los extensionistas intentan encauzar sus actividades

de investigación y extensión en función de las nuevas demandas políticas e institucionales.

Metodología

De acuerdo con las características del objeto a indagar -que consiste en un proceso complejo, rodeado de controversias y heterogeneidades-, se propone llevar adelante una metodología eminentemente cualitativa, con un diseño flexible, en términos de lo planteado por Hammersley y Atkinson (1994). Esto implica que la investigación tiene un carácter inductivo, a partir del cual se puedan tejer conceptos a partir de los datos empíricos, en lugar de utilizar un parámetro teórico fijo (Mendizábal, 2006).

Este trabajo busca responder tres preguntas de investigación: ¿Cómo fue el contexto de surgimiento y el proceso de concepción de un instrumento de política que buscó operacionalizar los vínculos entre creación y uso del conocimiento dentro del INTA? ¿De qué manera se produjo la implementación de los PRET dentro del INTA? ¿Qué dinámicas se pudieron observar en la gestión de los PRET a partir de las tensiones clásicas dentro de INTA entre los sectores de investigación y extensión?

Se seleccionaron los PRET como caso de estudio porque este instrumento constituyó, a lo largo de sus años de implementación, la principal herramienta de intervención territorial por parte del INTA. Su despliegue, alcance, territorialidad y controversias de implementación, constituyen un caso muy relevante para indagar cómo las instituciones públicas promueven investigación y extensión que tiene por objetivo generar desarrollo con inscripción territorial.

Mediante la utilización de herramientas de recolección de información documental y la realización de entrevistas en profundidad, se buscó generar interpretaciones que permitieran comprender cómo fue la gestación y desenvolvimiento de este instrumento. Específicamente las entrevistas tuvieron por objetivo conocer la percepción de los actores involucrados acerca de las políticas de desarrollo local, del origen y contexto de creación de los PRET, y como el INTA las operacionalizó y las implicancias que tuvo la gestión de los PRET en el INTA.

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

1. Análisis de bibliografía proveniente del estudio de políticas públicas, de desarrollo territorial, así como del campo de saberes sociales de la ciencia; análisis de documentación institucional del INTA, y de páginas web institucionales del INTA.

2. Realización de entrevistas semiestructuradas, con agentes de investigación y extensión agropecuaria, así como gestores de la investigación dentro del INTA; también a participantes de distintos PRET que no estén incluidos en el grupo anterior, e investigadores externos del INTA. Para seleccionar los actores a ser entrevistados se procedió a identificarlos a través de la técnica conocida como bola de nieve, lo cual permitió realizar una muestra no probabilística, intencional o estratégica. Se llevaron adelante veintiocho entrevistas a distintos actores del INTA entre los cuales figuran: un Director Nacional, tres Directores de Centros de Investigación de la regional denominada INTA Castelar, tres Coordinadores Nacionales, cuatro Jefes de Grupo de Investigación, dos Coordinadores de PRET, once investigadores y cuatro extensionistas. Este grupo de veintiocho actores fue seleccionado para ser entrevistado porque se consideró que era un número significativo como para cubrir un espectro altamente representativo de funcionarios del máximo nivel de decisión del INTA, y porque muchos de ellos fueron tomadores de decisión que tuvieron gran centralidad e influencia en el proceso de concepción y posterior gestión de los PRET (entre ellos se encuentra el Director Nacional que creó e implementó los PRET).

Todas las entrevistas fueron grabadas con autorización de los entrevistados y su desgrabación textual se encuentra a disposición; en la redacción del trabajo, sin embargo, se prefiere mantener el anonimato de los informantes.

A esto se sumó la observación participante realizada en dos talleres de gestión del INTA, denominados «Gestionar lo público desde el INTA en los territorios», organizados por el módulo «Gestión institucional del enfoque territorial» perteneciente al Proyecto Específico «Fortalecimiento de Tramas Sociales y Gobernanza Territorial». Los talleres se realizaron en Concordia, Entre Ríos, el día 16 de junio de 2016 y en Bella Vista, Corrientes, los días 22 y 23 de marzo de 2017. Estos dos encuentros tuvieron como objetivo «abordar desde lo conceptual el Enfoque Territorial y su implementación en INTA a través de los proyectos regionales como verdaderas plataformas de articulación interinstitucionales e interdisciplinarios en la complejidad de cada territorio». Participar como observador en dos talleres internos de gestión, por otra parte, fue una oportunidad muy valiosa para conocer las problemáticas cotidianas que se generaron en grupos amplios de investigadores y extensionistas a partir de la implementación de los PRET en dos Centros Regionales específicos del INTA. Todas las observaciones generadas en los dos talleres fueron registradas en notas de campo.

El análisis de la información recabada en las entrevistas, así como de la información obtenida en la participación en los dos talleres de gestión, permitió conocer de primera mano las creencias, valoraciones e impresiones que tenían los diversos actores sobre el surgimiento de los PRET, su implementación, su recepción tanto en investigación como extensión, y las problemáticas surgidas a partir de su implementación.

Marco teórico conceptual

El análisis del proceso de concepción, implementación y gestión de los PRET será estudiado a partir de conceptualizaciones provenientes del análisis de políticas públicas, de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo regional. No se puede soslayar que la formulación de toda política pública va de la mano de una definición explícita o implícita de una serie de elementos normativos que se encuentran alineados a un proyecto político o a una visión de un futuro deseable (Mosca, 2015); entonces las políticas y las iniciativas para su instrumentación, se insertan en un juego social complejo, en el cual los distintos actores asumen una posición ante los términos en los cuales se dirime la resolución de una cuestión. Es en este sentido que se tomarán los aportes desarrollados por Muller (2002), respecto a que:

Las políticas públicas son el lugar donde la sociedad construye su relación con el mundo (...) entonces las políticas deben ser analizadas como los procesos a través de los cuales son elaboradas las representaciones que tiene una sociedad para comprender y actuar sobre los problemas de la realidad que percibe como tales (p. 56).

Según Muller (2000) la elaboración de una política pública consiste en la construcción de una representación, de una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Los distintos actores crean su percepción sobre el problema de acuerdo a esa imagen cognitiva, y a los términos en los cuales dicho problema fue planteado. Esa visión sobre el problema constituye el «referencial» de una política, y el objeto central del análisis cognitivo, en el cual la percepción de cada actor sobre el problema cobra una centralidad determinante. Este referencial funciona creando un conjunto de prescripciones que le dan sentido a un programa político al definir criterios de elección en la forma en la cual se eligen los objetivos (Muller, 2002).

Howlett (2011) incorpora una serie de conceptos para modelar la complejidad del proceso de diseño de las políticas públicas, los cuales permiten describir y analizar los sistemas en los cuales operan los tomadores de decisión, para así comprender de qué manera deciden cuál es el camino óptimo para llevar adelante. En su planteo Howlett (2011) busca

complejizar el análisis al pensar los espacios de decisión como un conjunto relacionado de actores, recursos y valores; por ello resulta central dar cuenta de los roles que juegan las creencias y los valores de los tomadores de decisión a la hora de proponer un curso de acción determinado. Para que una iniciativa política tenga éxito, según Howlett (2011), resulta central analizar las creencias y expectativas de los actores involucrados, dado que deberían alinearse con la estrategia de acción para que un instrumento o política sea efectivamente adoptado. Cuando se estudia el diseño de una política pública se deben tener en cuenta tres aspectos centrales:

Entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su disposición al tratar de alterar algún aspecto de la sociedad o conducta social; elaborar una serie de principios sobre qué instrumentos deberían usarse en qué circunstancias; y entender los matices de los procesos de formulación e implementación de políticas en el gobierno (Howlett, 2011, p. 139).

Al momento de analizar la puesta en funcionamiento de una política pública, es importante considerar que la misma se operacionaliza a través de instrumentos. Se parte de la base de entender que los instrumentos de política se conciben como un tipo ideal que viene a agrupar distintas iniciativas disímiles, que son utilizadas de manera combinada por los responsables de gestionar las políticas públicas. Como señala Velasco (2007) “cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitiría conocer estrategias concretas de las políticas” (p.13). En el análisis de políticas públicas se estudian los instrumentos, dado que a través de su análisis se puede comprender cuál es el vínculo que hay entre la formulación y la operacionalización de una política pública determinada.

Retomando lo que plantea Howlett (2019), la implementación de políticas en las agencias gubernamentales suele ser costosa y requiere esfuerzos sostenidos a lo largo de los años, lo cual requiere negociaciones y discusiones continuas dentro de cada programa, instrumento, así como también con las demás políticas que se implementan y con el resto de los ministerios y agencias que llevan adelante iniciativas estatales. De acuerdo con Howlett (2019) esto genera oportunidades para políticos, agencias y otros actores participantes para continuar los conflictos que pueden haber perdido en etapas de negociación previas, lo cual dificulta enormemente un curso más lineal de concepción, gestión, implementación y evaluación. A partir de esto Howlett (2019) propone abordar la complejidad a partir de modelos de implementación de políticas sólidas, que resalte a

los distintos actores involucrados, sus intereses y las dinámicas que se generan a partir de los conflictos que de allí aparecen.

En lo que respecta al desarrollo regional se puede observar en América Latina, particularmente desde 1990, y específicamente a partir de los años 2000, una tendencia creciente de pensar a la cuestión del desarrollo en el marco de preocupaciones más extendidas acerca de la equidad, del impacto de la globalización y de las políticas de competitividad y productividad. En ese contexto, ciertos autores proponen pensar al problema del desarrollo a partir de una visión que pone en relieve la importancia del espacio socioterritorial (Albuquerque, 1997; Silva Lira, 2005; Madoery, 2008). En el mismo sentido otros autores también profundizan dichas ideas, incorporando cuestiones tales como los procesos de innovación y aprendizaje, las desigualdades regionales y la complejidad en el abordaje de la dimensión territorial de los procesos de desarrollo (De Mattos, 1989; Boisier, 1996; Costamagna, 2000). En lo que respecta a la extensión, y a las modalidades de vinculación entre las instituciones de producción de conocimiento con sus eventuales usuarios o demandantes, es importante destacar ciertos cambios que se han producido en las últimas décadas en cuanto a la mirada con la cual se abordan estos fenómenos. Existen ciertas visiones algo más tradicionales de la extensión (particularmente orientadas a la extensión universitaria, pero extensivas a las prácticas de otras instituciones de investigación), ancladas en una visión lineal u ofertista, o como la denominan Tommasino y Cano (2016, p.13): “difusionista – transferencista (...) no se hace hincapié en el tipo de vínculo que se genera a la hora de la interacción con los diferentes sectores de la sociedad, sino en su finalidad difusionista última”. Frente a esto aparece con fuerza, particularmente en las últimas dos décadas, la concepción de “extensión crítica”, a partir de la cual se busca “alcanzar procesos formativos integrales que generen universitarios solidarios y comprometidos con los procesos de transformación social, a la par que se propone contribuir a los procesos de organización y autonomía de los sectores populares subalternos” (Tommasino y Cano, 2016, p. 20).

Dentro del campo de estudios sociales de la ciencia se encuentran numerosos autores que analizan aspectos relacionados con la gobernanza de la ciencia, y con cómo la acción pública busca orientar el desarrollo de la ciencia para obtener beneficios sociales y económicos. En este marco uno de los desafíos más importantes que tienen las políticas científicas y tecnológicas es el de fomentar procesos de desarrollo que promuevan la inclusión social. Investigadores como Weber y Rohrer (2012) analizan la manera en la cual las políticas promueven que las actividades científicas y tecnológicas generen un

cambio o una transformación dentro de la sociedad. Otros autores como Foray, Mowery, y Nelson (2012, p.1702) indagan en “cómo los investigadores son convocados a movilizar sus recursos y capacidades para generar soluciones a grandes desafíos identificados social y políticamente”. Según Rip (2002), a partir de la década de 1980 surgió un nuevo contexto para la creación de conocimiento, en el cual la ciencia y la tecnología se ven como vectores que pueden ayudar a resolver problemas sociales, y a promover el crecimiento económico; para este autor el desafío de la ciencia es lograr su recontextualización en la sociedad. Es así como surge su propuesta acerca del establecimiento de un nuevo régimen de ciencia estratégica, en el cual se llevan adelante investigaciones estratégicas con la expectativa de producir conocimientos que den el marco a la solución de problemas específicos. Se considera que es un régimen dado que tiene reglas más o menos estandarizadas de cómo hacer ciencia, de cómo organizar su gestión y cómo legitimarla, fuera de los límites usuales de la ciencia académica.

Retomando lo que sostiene Rip (2002), en cuanto a los contextos de creación de conocimiento, se puede observar como en las últimas décadas se gestó una concepción renovada del rol que juegan las instituciones de investigación científico-tecnológica en los procesos de vinculación con sectores productivos y distintos actores de la sociedad civil. Estas interacciones están dadas por un abanico de iniciativas que van desde investigación aplicada, prestación de servicios especializados tanto como cooperación con grupos sociales para resolver en conjunto problemáticas sociales (Etzkowitz y Webster, 1998; Dagnino y Thomas, 2000; Lundvall, 1992; Pestre, 2003; Slaughter y Leslie, 1997; Shinn, 2002; Vessuri, 1995). Es en este marco que se puede vislumbrar cómo ha cobrado peso en las últimas décadas la “investigación por demanda” (Romero, Buschini, Vaccarezza y Zabala, 2015), la cual tiene una orientación asociada a la resolución de problemáticas nacionales, regionales o locales en interacciones que se desenvuelven de manera conjunta entre productores y usuarios de conocimiento; esta modalidad de investigación podría asimilarse al espíritu e intenciones con las cuales fueron concebidos los PRET, pensados desde el INTA como plataformas de gestión y resolución de problemáticas socioespaciales en interacción con potenciales usuarios.

Desarrollo de la investigación y la extensión en el INTA

La creación del INTA, en 1956, fue la primera experiencia en América Latina de generar una estructura institucional pública que tuviera el objetivo de impulsar la modernización de las estructuras productivas del agro a partir de generar conocimiento y procesos de transferencia de tecnología. Desde ese punto de partida buena parte de los países de la

región comenzaron a generar distintas instituciones nacionales de investigación y transferencia de tecnología similares al INTA. De acuerdo con Trigo y Elverdin (2019), el objetivo principal de las instituciones de investigación agrícola que surgieron en distintos países de América Latina era integrar la agricultura a las economías de mercado, aumentar la producción agroalimentaria, generar divisas, y mejorar la transferencia de mano de obra hacia los sectores industriales urbanos. Esto en un contexto en el cual el crecimiento económico de los países más importantes de la región estaba supeditado a una estrategia que se conoció como la industrialización por sustitución de importaciones. Esta estrategia devino en una concepción que algunos autores dieron en llamar “paradigma de la productividad” (Trigo, Mateo y Falconi, 2013, p.17). Esto implicó concebir la existencia de suficiente tecnología disponible en los países desarrollados para impulsar la modernización agroalimentaria de los países de la región, y que el problema radicaba en la falta de mecanismos efectivos para adaptarlas a las condiciones locales y difundirlas entre los agricultores. A partir de esta idea, la mayor parte de los países de la región crearon institutos públicos de investigación, muchos de ellos semiautónomos, algunos de los cuales recibieron también la responsabilidad de la extensión (Trigo, Piñeiro y Sábato, 1983).

El INTA: gobernanza y adaptación a nuevos contextos históricos

De acuerdo con Alemany (2002) el INTA tuvo, a lo largo de la historia, la flexibilidad burocrática suficiente como para adaptarse a las distintas coyunturas políticas, y a las distintas visiones del desarrollo rural que se fueron sucediendo. Esta adaptabilidad del INTA le permitió desarrollar un perfil propio, no siempre alineado a los impulsos surgidos de los gobiernos de turno; fue paradigmática la oposición que surgió en el INTA durante la década de 1990, para resistir los embates de reducción presupuestaria y de recursos humanos decididos desde el gobierno nacional.

Se puede observar cómo a partir de la recuperación de la democracia (en el año 1983) se comenzaron a gestar diversos cambios burocráticos y de políticas internas en el INTA que tuvieron gran significación a nivel de la gestión institucional. Estos cambios se produjeron en un contexto complejo a nivel económico, por las crisis económicas recurrentes del período, y por la herencia difícil que había dejado la dictadura cívico-militar en la institución, la cual había generado una ruptura en la construcción de procesos de vinculación y transferencia con los sectores más vulnerables del agro y la sociedad argentina.

Como respuesta a las dificultades de ese momento se propusieron una serie de modificaciones, entre las principales se puede mencionar la creación de los Centros Regionales (en adelante CR) y el establecimiento de un instrumento denominado Proyectos Regionales (en adelante PR). Estos últimos constituyen el antecedente más cercano a los PRET y tenían por objetivo transferir el conocimiento generado por la institución a las distintas regiones del país.

A partir de estas modificaciones surgidas en los años 1980 se llegó a la situación de que el grueso de la acción espacial del INTA se encontraba ejecutada a través de dos grandes modalidades: los Programas Nacionales, que se encontraban orientados por cadenas productivas, y los Proyectos Regionales, más relacionados con la extensión y la transferencia. Esta “doble vía” por la cual se canalizaban los recursos y los esfuerzos institucionales implicó una multiplicidad de iniciativas existentes para intervenir territorialmente, que llevó a una dispersión significativa de los recursos invertidos para dar respuesta a problemáticas regionales y locales.

A la par que se iban desarrollando los mencionados Proyectos Regionales, y ya instalados muy fuertemente los programas de intervención (ProFeDer, ProHuerta, Cambio Rural), en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015, lanzado en el año 2004, se institucionalizó el enfoque territorial². La adopción de este enfoque implicó reconocer la importancia de una mirada más consubstanciada con atender los problemas de desarrollo que se encontraban presentes en cada espacio geográfico. Esto se materializó en un contexto político nacional en el cual se lanzaron una cantidad importante de programas e instrumentos públicos para atender una demanda creciente del poder político (y en algún sentido de la sociedad en su conjunto) por promover la vinculación de la ciencia y la tecnología con la sociedad; específicamente se buscó generar instancias de vinculación que permitieran acercar a los productores de conocimiento con sus potenciales usuarios, en un marco de un régimen de ciencia estratégica (Rip, 2002), en el cual el desarrollo social y la inclusión de los sectores menos favorecidos pasaron a ser principios rectores de las políticas de ciencia y tecnología. Aquí volvemos a la idea de la adaptabilidad que menciona Alemany (2002): el INTA lograría, a partir de las nuevas administraciones kirchneristas que llegaron al poder en el año 2003, alinear sus políticas institucionales al nuevo contexto político que le asignó un espacio

² Los programas de intervención, que se gestaron entre finales de los años 90 y principios de los 2000, comenzaron a tener una visión más integral que incorpora inquietudes relacionadas con el desarrollo de los territorios de intervención y con el impacto que generaban dentro de la comunidad.

material y simbólico muy significativo. Durante la etapa kirchnerista el presupuesto de la institución se multiplicó (entre 2002 y 2008 el presupuesto aumentó 6 veces), y hubo una incorporación muy significativa de personal, en una política diametralmente opuesta a la que se implementara durante los años 1990 en el gobierno de Carlos Menem, y posteriormente en la administración de Fernando de la Rúa (1999-2001).

La implementación del enfoque territorial en el INTA

Si bien el PEI 2005-2015 había avanzado conceptualmente en incorporar el enfoque territorial, era mandato de cada CR hacerlo operativo en su región a través de la ejecución de los instrumentos programáticos disponibles. La aplicación o no de este enfoque, que funcionó como una suerte de recomendación institucional, quedó a criterio de cada CR. Esto implicó que en la mayoría de los casos esta modalidad de gestión de los proyectos con enfoque territorial no fuera tomada en consideración por los directores de los diferentes CR.

Es importante destacar que todas las discusiones que rodearon la implementación del enfoque territorial se encontraban enmarcadas en los debates crecientes dentro de INTA acerca del grado de respuesta (generalmente considerado como bajo por la mayoría de los entrevistados) que la institución estaba dando a las problemáticas sociales y económicas del país. En un contexto político nacional que se modificó a partir de las administraciones kirchneristas que gobernaron el país a partir del año 2003, y con la consecuente implementación de un nuevo modelo económico, surgieron demandas crecientes del poder político a las instituciones de ciencia y tecnología para movilizar recursos y capacidades de investigación y extensión que contribuyeran de forma más protagónica en la resolución de las distintas problemáticas socioeconómicas del país.

Dentro del INTA estos debates, surgidos a partir de la importancia creciente que se le dio a la inclusión social, se tradujeron en una visión crítica por parte de los extensionistas hacia los investigadores (sobre todo a los que se dedicaban a la investigación básica), bajo el supuesto de que existía una notoria falta de vinculación de las temáticas que se investigaban con las problemáticas sociales y económicas del país. Esta desvinculación entre investigación y extensión, en un contexto de una mayor demanda gubernamental para que las instituciones científicas y tecnológicas pasaran a tener un rol más activo, creó el marco propicio para rediscutir las modalidades de creación, uso y extensión del conocimiento; específicamente en cuanto a articular de una manera más eficiente todos los esfuerzos territoriales, así como la necesidad de orientar las agendas de investigación

a un compromiso más activo con lo que efectivamente demandaba la sociedad en cada CR.

La adaptación de cada CR a estas nuevas demandas políticas fue muy dispar, y cada regional tomó un camino diferente al respecto; sin embargo, en el CR Tucumán-Santiago del Estero se comenzó a trabajar con mayor intensidad en este sentido, y se decidió orientar todos los esfuerzos institucionales del centro hacia acciones que tuvieran algún tipo de impacto territorial. Esto implicó que todas las actividades de investigación y extensión se diagramaran en función de un enfoque que tuviera en cuenta las demandas surgidas del territorio. Fue así que surgió una primera experiencia en la cartera de proyectos 2005 - 2009, en la cual este CR reorientó sus Proyectos Regionales para que se constituyeran en el principal instrumento de aplicación del enfoque territorial. Consultado al respecto de esto, un exdirector nacional del INTA comentaba que:

Los PR se superponen a veces con los PN en las mismas temáticas, no había cruces (...) Lo que faltaba es un instrumento de gestión institucional que permita poner a todas esas cabezas a pensar juntas (...) hice que todos los PR tuvieran dos enfoques: uno de desarrollo local y el segundo con un enfoque de sistemas complejos. ¿Por qué? porque el INTA no trabaja con una sola disciplina. Cuando estás en un territorio, o en un instituto de investigación, trabajás con sistemas complejos. Si le ponés un enfoque para entender el problema que vos quieras, necesitas por lo menos 3 disciplinas. Ahí está lo de sistemas complejos. El de desarrollo local porque no está solo el INTA, el INTA está dentro de un medio, sos uno más.

En el CR Tucumán Santiago esta consideración impulsada por su director implicó dejar de concebir a los viejos PR en su orientación por cadena productiva, y pasar a orientarlos en una nueva perspectiva más alineada con las problemáticas locales que excedían a lo netamente productivo. Muy poco tiempo después de la implementación de dicho enfoque, el Director de ese CR, Eliseo Monti, concursó y ganó el cargo de Director Nacional del INTA en el año 2011. Fue así que desde la posición jerárquica más alta del INTA avanzó en la implementación a nivel nacional de la experiencia que había desarrollado en su anterior cargo de Director de CR. Como plantea Rip (2002), el nuevo contexto político surgido en el 2003 puso a la ciencia y la tecnología como uno de los vectores necesarios para promover la resolución de problemáticas sociales en lo que podría constituirse en un nuevo régimen de ciencia estratégica; en este sentido los PRET surgieron como un dispositivo que permitía recontextualizar las prácticas científicas para dar cuenta de un

objetivo social impulsado por una decisión política concreta. Los PRET, entonces, se comenzaron a pensar como una innovación organizacional transversal en el INTA, que permitiera hacer más sistemáticos los esfuerzos por intervenir en los territorios a nivel nacional.

La creación y lanzamiento de los PRET

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

De acuerdo a lo que se planteaba en distintos documentos institucionales del INTA (2014; 2016), el principal objetivo de los PRET era: “promover procesos de innovación en el territorio para contribuir al desarrollo de los actores y sistemas productivos presentes en la región”. De esta manera los PRET se constituyeron en una estrategia de gestión de las intervenciones territoriales del INTA, que buscaba abordar las problemáticas a través de la acción de los cinco componentes estratégicos del INTA (Investigación y Desarrollo Tecnológico; Transferencia y Extensión; Relaciones Institucionales; Comunicación y Vinculación) en conjunto con los actores presentes en el espacio geográfico delimitado por cada proyecto.

La aplicación de los PRET se generalizó en la institución en el año 2012, y en la cartera de proyectos aprobada en 2014 se lanzaron formalmente 122 PRET (INTA, 2016). A partir de esta cartera de proyectos los PRET se convirtieron, oficialmente, en un eje transversal a partir del cuál se identificaron los problemas, se articularon las respuestas institucionales, se asignaron los recursos y se difundieron los resultados. Un aspecto central de esta herramienta estuvo dado por el hecho de que su centralidad y densidad institucional, estaba dada no solo por haber generado un proceso de segmentación del espacio, delimitándolo geográficamente, sino también porque implicó que todos los recursos financieros por fuera de los PN debían ser gestionados exclusivamente a través de los PRET. De acuerdo con lo que mencionaba en la entrevista un exdirector nacional del INTA:

Una cosa que conspiraba era lo presupuestario: el INTA estaba armado presupuestariamente para la cartera anterior. Acordabas los presupuestos y el Coordinador de los PN les daba la plata a los investigadores que estaban ahí.

Todo dependía si él quería o no sentarse a negociar con los otros. Ahí el equipo de la Dirección General Asistente hizo un trabajo impresionante, generó y adaptó todo lo presupuestario a la realidad que se planteaba en los PRET. De cada PRET el tipo que se sentaba en el PN se sentaba con un acuerdo en la región y se sentaba como región, no como Juan Pérez, porque había una discusión previa.

Es importante mencionar que los PRET se delimitaron espacialmente de acuerdo a un criterio de áreas geográficas homogéneas; sin embargo, y a efectos de simplificar la gestión a nivel administrativo y burocrático, algunos PRET no solo se delimitaron por homogeneidad geográfica, sino también por criterios de demarcación más políticos. La discusión en cuanto a la delimitación geográfica de los proyectos producto de ciertas limitaciones político-burocráticas fue compartida por otro entrevistado, que al respecto comenta:

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

Otros entrevistados van a señalar que la definición geográfica de los proyectos se trató de una suerte de aproximación práctica, que buscaba un equilibrio entre consideraciones conceptuales y operativas. A su vez se tomó la decisión de que hubiera un mínimo de uno y un máximo de tres PRET por CR, más allá de que la dimensión de los territorios (como en los casos de las provincias de la Patagonia) hiciera que este límite fuera algo insuficiente.

A la par de las consideraciones más relacionadas con la operatividad de los PRET y su instrumentación programática, es importante analizar de qué forma este instrumento incidió en las modalidades de investigación y extensión que el INTA tradicionalmente impulsó. El INTA a lo largo de su historia fue implementando diversos enfoques para intentar dar cuenta de sus funciones institucionales. Pero estos cambios de enfoque se complejizan porque el INTA cuenta con un rol dual: productor de conocimiento y agente de promoción y difusión de tecnología hacia los productores. Como señala Albornoz (2015):

Tal dualidad, originalmente pensada como una complementación de funciones, en la práctica puede dar lugar a tensiones derivadas de la cultura propia de los grupos que en su interior están asociados a cada una de ellas. Las tensiones pueden ser expresadas a nivel simbólico, con relación a la supuesta primacía de una función sobre la otra y, a nivel práctico, en relación con la asignación y el uso de los recursos disponibles (p. 43).

La implementación de los PRET, en algún sentido, promovió que se acrecentaran las tensiones entre ambas funciones dentro de la institución. En relación con esto varios de los entrevistados manifestaron que dicha dualidad que mencionaba Albornoz (2015) se encontraba muy vigente en el INTA, y los PRET no hicieron más que actualizar las pujas internas por el control de los principales resortes financieros y burocráticos. En palabras de un investigador:

Puede que la implementación de los PRET sea producto de una puja de poder interna. Los centros regionales demandaban más poder en la asignación de recursos, y obtuvieron los PRET. Tendería a pensar que es un intercambio de poder, hay una dinámica que es cíclica, entre lo regional (más a cargo de los extensionistas) y lo concerniente a investigación que está en Castelar. Siempre ha habido tensiones. El hecho de que Monti viniera de lo regional, puede ser una posible respuesta a esa resolución.

Al pensar en las tomas de posición de los actores ante una formulación de política pública, en términos de lo planteado por Muller (2002), Monnier (1992) y Oszlak y O'Donnell (1995), parecería observarse que el sector de extensión rápidamente tomó la iniciativa de los PRET como una ventana de oportunidad para acceder a un mayor capital simbólico, a través de la posibilidad de acceder a mejores cargos, y de tener una mayor incidencia en las decisiones de construcción de agendas de investigación y extensión en los territorios. En contraposición con esto, y de acuerdo a la mayor parte de los entrevistados del área de investigación, el grueso de las oposiciones a los PRET provino de los directores de centros de investigación e institutos, así como de investigadores que tenían líneas de trabajo muy consolidadas, los cuales vieron amenazada su posición y las posibilidades de contar con financiamiento a partir que la determinación de las agendas de investigación pasó a estar supeditada a las discusiones internas de los PRET. Es aquí cuando vemos con claridad el tipo de oposiciones que plantea Howlett (2019), y cómo la implementación de políticas de este tipo genera espacios para renovar la conflictividad: un instrumento de política, en una institución como el INTA que tiene gran cantidad de

investigadores y extensionistas compitiendo por recursos financieros y espacios de poder, genera renovados espacios para actualizar las disputas materiales y simbólicas entre sectores que tienen culturas políticas y prácticas bien diferenciadas y en algunos casos antagónicas.

Las disposiciones diferenciadas hacia los PRET entre distintos investigadores parecen obedecer a cuán alta es la probabilidad que tenían de participar con sus líneas de investigación dentro de un PRET. Los investigadores que trabajaban temáticas que tenían más chances de ser aplicadas (o demandadas) en los territorios tenían una visión menos crítica y de mejor valoración acerca de las posibilidades de implementación de los PRET. A lo largo de las distintas entrevistas llevadas adelante a investigadores y directores de centros de investigación, los que mostraron un mayor entendimiento y acuerdo con los PRET son los que llevaban adelante líneas de trabajo que tenían una vinculación con el territorio bastante elevada. Por el contrario, los investigadores que se dedicaban a hacer ciencia básica, o a llevar adelante líneas de investigación que estaban más cerca de la frontera del conocimiento, tuvieron una visión mucho más crítica sobre la necesidad de modificar sus agendas de investigación a partir de las demandas identificadas en los territorios.

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

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

Parece importante señalar que la gran mayoría de los proyectos de investigación previos a la llegada de los PRET eran (en su gran mayoría) gestionados y coordinados por investigadores; una vez lanzados los PRET el grueso de los mismos pasó a ser

coordinados por personal que venía de la extensión. De acuerdo con un coordinador nacional del INTA:

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

El lanzamiento de los PRET, en este sentido, generó un nuevo balance de poder interno que brindó mayores oportunidades a un sector de la institución que, hasta ese momento, manifestaba recelos en la forma en la cual se asignaban los recursos y en la cual se definían las agendas de investigación. En este sentido la designación de Eliseo Monti en la Dirección Nacional, parece haberse dado en un momento en el cual se produjo un cierto agotamiento del «ciclo» en el cual la investigación tenía una mayor autonomía para decidir su agenda de investigación; esto se sumó a una necesidad del INTA por adaptarse a un contexto político y social que demandaba de las instituciones de ciencia y tecnología un mayor involucramiento en la resolución de problemáticas socioterritoriales.

Los PRET y las problemáticas en su gestión

La implementación de una innovación organizacional de esta índole a nivel nacional no estuvo exenta de controversias. Varios entrevistados manifestaron que la forma en la cual fue llevado adelante el proceso de implementación de los PRET fue «traumática». En palabras de un entrevistado:

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

Parece interesante resaltar esto que menciona el entrevistado acerca de la intencionalidad de la estrategia: la premura en lanzar los PRET sin lineamientos y metodologías de trabajo muy desarrolladas pareció obedecer a una estrategia política de «shock» por parte de la Dirección Nacional, para evitar que el proyecto se dilatará con discusiones sobre la gestión que terminarían por entorpecer la institucionalización de la política. En este sentido, esto implicó que se produjeran diversos déficits en las metodologías de trabajo

propuestas para abordar las problemáticas territoriales, lo cual terminó implicando que muchos de los participantes encuadraran las actividades que ya venían realizando en el marco de este nuevo instrumento programático, y que no se generaran procesos de construcción colectiva de problemáticas y abordajes a nivel territorial en conjunto con el resto de los actores e instituciones presentes en cada espacio.

Relacionado con lo anterior aparece la cuestión del grado de involucramiento de los distintos actores internos al INTA a partir de su percepción de cómo sería evaluada su participación en los PRET. De acuerdo con D'Onofrio (2014) la evaluación es un proceso que conecta la realización de productos científicos con la reputación que adquieren los investigadores; es un mecanismo que otorga legitimidad, la cual tiene una relación directa con la obtención de recursos para hacer ciencia y tecnología, y con obtener credenciales para avanzar en el progreso profesional. Como señala una entrevistada:

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

En lo que respecta a los criterios de evaluación del conocimiento, y como señala Di Bello (2013):

Dado que en muchas ocasiones dichos criterios comprenden formas de codificación propias del lenguaje científico que no se ajustan a los modos de producción y argumentación solicitados para orientar el conocimiento hacia un destino aplicado o para dar visibilidad a sus usos potenciales, resulta importante analizar de qué manera los investigadores conjugan sus acciones orientadas hacia la aplicación práctica de su trabajo con aquellas destinadas a consolidar sus carreras dentro del sistema científico (p.12).

Esta afirmación cobra gran actualidad en el proceso de implementación de los PRET, en el cual se puede observar cómo los criterios de evaluación jugaron un rol diferencial en la disposición que tuvieron los investigadores para conjugarse su trabajo con las demandas más concretas surgidas de los territorios. La forma en que se articularon estas disposiciones de los investigadores dependieron (y dependen) de un juego más amplio en

el cual se va a poner en discusión cuál va a ser el grado de autonomía que va a tener el sector de investigación para decidir de forma independiente sus agendas de investigación, a la par que se debate de qué forma generar los marcos de incentivos para que la creación de conocimiento tenga una relación más cercana a las necesidades surgidas de los territorios.

Parece importante destacar que en Argentina no existe un sistema de evaluación de la investigación que esté unificado; sin embargo se puede observar que los sistemas de evaluación que implementan las diversas instituciones del sistema científico y tecnológico argentino, y particularmente el INTA, tienen un sesgo importante hacia la ponderación de ciertas actividades por sobre otras, por ejemplo la cantidad de publicaciones en revistas indexadas por sobre las actividades de vinculación o extensión. Esto claramente conspira contra cualquier esfuerzo institucional que implique orientar las actividades de investigación hacia problemas socioterritoriales, como se esperaba impulsar con los PRET, dado que los investigadores, como señala Di Bello (2013) van a tender naturalmente a consolidar sus carreras dentro del sistema a partir de cumplimentar con los requisitos que el mismo sistema evalúa como de mayor peso.

Conclusiones

Como se menciona a lo largo del trabajo, el hecho de contar con las funciones tanto de investigación como de extensión le permite tener al INTA una capacidad muy particular de articular las esferas de creación de conocimiento con las de uso y apropiación social. Sin embargo, contar con ambas funciones en simultáneo implica que se generen tensiones a partir de las culturas propias de cada grupo, tanto a nivel simbólico como práctico, lo cual constituye un desafío para la introducción de cambios o innovaciones en la gestión de la política institucional. Los PRET, en este sentido, fueron un ejemplo claro de una innovación organizacional que entró en tensión con las pautas culturales tradicionales de INTA en la investigación y la extensión.

En el marco de esta histórica tensión o dualidad institucional entre investigación y extensión se puede observar que en ciertas etapas históricas del INTA la función de investigación tuvo más preeminencia, mientras que en otros lo tuvo la función de extensión. La forma en la cual se dirime esta tensión tiene una incidencia directa en los estilos de política que adopta la institución, y en las herramientas o instrumentos que se conciben para abordar los mandatos institucionales. Esta situación pendular entre ambas instancias no se puede atribuir a una sola causa, sino a un conjunto de factores entre los cuales se encuentran el contexto político y social del país, que demanda alineamientos a

las instituciones del sistema científico-tecnológico, así como cuestiones burocráticas y de intercambio de poder internas del INTA. En este sentido, la implementación de los PRET significó para el sector de extensión acceder a mayores cuotas de capital tanto simbólico (a través del acceso a cargos de mayor jerarquía) como económico (a partir del manejo del financiamiento de los proyectos).

A su vez resulta importante evaluar cuál ha sido la influencia que tuvieron los PRET en la conformación de las agendas de investigación, a partir de esta recepción dispar que tuvo este instrumento por parte de los investigadores. Existen posiciones encontradas con respecto a este punto: hay un reconocimiento acerca de la relevancia de considerar las demandas surgidas de los territorios en la conformación de las agendas de investigación, mientras que al interior del sector de los investigadores que se dedican a la investigación básica existen cuestionamientos extendidos acerca del impacto real que produjeron los PRET en la modificación de sus agendas.

Es así como uno de los aprendizajes relevado por este trabajo es que resulta imprescindible mejorar los procesos de comunicación interna de las políticas institucionales, dado que buena parte de las oposiciones que congregaron los PRET estuvieron dadas por recelos extendidos en la institución por parte de los investigadores orientados a la «ciencia básica», con relación a los extensionistas e investigadores con perfiles más «territoriales». De acuerdo a lo recabado en el trabajo de campo, un número significativo de investigadores «básicos» percibieron a los PRET como una amenaza a la continuidad de sus líneas de investigación más que como una oportunidad de vincularse con mayor profundidad a los territorios. Otro factor que influyó negativamente en la disposición de los investigadores para con los PRET fue el sistema de evaluación de desempeño del INTA, que continuó priorizando las publicaciones académicas, en lugar de generar un sistema de evaluación más abierto que pusiera en pie de igualdad a las actividades surgidas de los PRET que no estaban orientadas a obtener resultados publicables en revistas indexadas.

Otra área significativa de aprendizaje está dada por la importancia de articular más eficazmente los programas y agendas de investigación con las demandas surgidas de los territorios. Estas articulaciones, de “investigación por demanda” (Romero et al., 2015), podrían devenir en procesos de coconstrucción del conocimiento, a partir de los cuales se le otorgue un estatus de participación mayor a actores extraacadémicos, incorporando conceptualizaciones que se acerquen más a lo que Tommasino y Cano (2016) señalan como “extensión crítica”. Los procesos de construcción conjunta de conocimiento con

distintos actores de la sociedad, que en este caso relatamos a partir de los PRET, resultaron complicados de implementar y generaron resultados dispares en el INTA. Esto se produjo, fundamentalmente, por un déficit significativo dentro de la institución a la hora de implementar modalidades interdisciplinarias de trabajo, que permitan la identificación y abordaje de problemáticas socioambientales complejas, y que trasciendan cierta visión «ofertista» o «difusionista» de las modalidades de interacción entre las esferas de producción y uso del conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Albornoz, M. (2004). Política científica y tecnológica en Argentina. *Temas de Iberoamérica Globalización, Ciencia y Tecnología*, 81-92. Recuperado de: <http://www.oei.es/salactsi/albornoz.pdf>
- Albornoz, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. *Revista CTS*, 29(10), 41-64, Buenos Aires: Centro REDES.
- Albuquerque, F. (1997). Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: una respuesta a las exigencias del ajuste estructural. *Cuadernos del ILPES* 43, Santiago de Chile: Ed. Naciones Unidas.
- Alemany, C. (2002). Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo. *XI Jornadas Nacionales de Extensión Rural*. AADER, La Plata.
- Boisier, S. (1996). Modernidad y territorio. *Cuadernos del ILPES* N.º 42, Santiago, Chile: ed. Naciones Unidas
- Costamagna, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.
- Dagnino, A. y Thomas, H. (2000). Elementos para una renovación explicativa-normativa de las políticas de innovación latinoamericanas. *Revista Espacios*, 21(2), Caracas, Venezuela.
- De Mattos, C. (1989). Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital: El caso de los países del Cono Sur. *Eure* 16(47). Santiago de Chile, Chile.
- Di Bello, M. (2013). Investigadores académicos, conocimientos científicos y utilidad social. *Revista REDES*, 19(36), Bernal: Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología.

- D'onofrio, G. (2014). Criterios de evaluación de los investigadores argentinos en discusión: hacia la construcción de nuevos consensos institucionales y disciplinarios. *I Jornada de Debate: Investigación y Evaluación en Humanidades y Ciencias Sociales*; Ensenada, Argentina.
- Etzkowitz, H y Webster, A. (1998). *Capitalizing Knowledge. New intersections of industry and academia*. Albany: State University of New York Press, SUNY Series Frontiers in Education.
- Foray, D.; Mowery, D. y Nelson, R. (2012). Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs?. *Research Policy*, 41(10), Diciembre, 1697-1702.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994). *Etnografía. Métodos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Londres: Routledge.
- Howlett M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*. 34(4), 405-430. doi:10.1177/0952076718775791
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005 - 2015*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Recuperado de: http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-plan_estrategico_inta__2005-2015_.pdf Accedido el 28 de mayo de 2021
- Lundvall, B. (ed.) (1992). *National System of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y las regiones*. San Martín: UNSAM Edita.
- Mendizábal, N. (2006). Diseños estructurados y diseños flexibles. En I. Vasilachis. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa. Pp. 65-104.
- Mosca, V. (2015). La articulación de las políticas públicas de desarrollo rural y ordenamiento territorial: una perspectiva crítica. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de: <http://cdsa.aacademica.org/000-079/261.pdf>. Accedido el 26 de agosto de 2021.
- Monnier, É. (1992). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Económica.

- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2000-2-page-189.htm>.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista REDES*, 2(4), 99-128. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pestre, D. (2003). *Ciencia, dinero y política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rip, A. (2002). Regional Innovation Systems and the Advent of Strategic Science. *The Journal of Technology Transfer*, Volume 27, Issue 1, Estados Unidos: Technology Transfer Society, 123–131. Recuperado de: <http://link.springer.com/article/10.1023/A:1013108906611>
- Romero, L.; Buschini, J.; Vaccarezza, L. y Zabala, J.P. (2015) La universidad como agente político en su relación con el entorno municipal. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 26(51), Entre Ríos, Argentina.
- Sarewitz, D.; Folladori, G.; et al (2004). Science Policy and its social context. *Philosophy Today*, 48(5), 67-83.
- Shinn, T. (2002). La nueva producción de conocimiento y la «Triple Hélice». *Revista Redes*, 9(18), Bernal: Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, 191-232.
- Silva Lira, I. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL* 85, 81-100.
- Slaughter, S. y Larry, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: J.Hopkins University.
- Trigo, E.; Piñeiro, M. y Sábato (1983). La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. *Desarrollo Económico* 23(89), 99-119. Buenos Aires.
- Trigo, E.; Mateo, N. y Falconi, C. (2013). Innovación Agropecuaria en América Latina y el Caribe: Escenarios y Mecanismos Institucionales. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovación-agropecuaria-en-América-Latina-y-el-Caribe-Escenarios-y-mecanismos-institucionales.pdf>

- Trigo, E. y Elverdin, P. (2019). Los sistemas de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria de América Latina y el Caribe en el marco de los nuevos escenarios de ciencia y tecnología. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, 19. Santiago de Chile: FAO.
- Tommasino, H. y Cano, A. (2016). Extensión crítica, integralidad, neo-difusionismo: tendencias y controversias en las políticas extensionistas de las universidades latinoamericanas en el siglo XXI. *Revista Universidades*, 67, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Tsakoumagkos, P., y Giordano Buiani, A. (2010). Productores agropecuarios, pampa ondulada y problemáticas edáficas: Un estudio de caso en el noreste bonaerense. *Mundo agrario*, 11(21). Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942010000200003&lng=es&tlng=es
- Velasco, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, 18-20 de septiembre 2007, Valencia. Recuperado de: https://eprints.ucm.es/id/eprint/12184/2/velasco_Instrumentos_políticas.pdf.
- Weber, M.; Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive ‘failures’ framework. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.

Sobre el autor:

Pablo Sánchez Macchioli es Magíster en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (UNGS), Especializado en Investigación, Transferencia y Desarrollo en Ciencias Sociales (UBA) y Licenciado en Geografía (UNMDP). Doctorando en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Miembro del IESCT- UNQ. Docente de la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la UNQ, en el Programa de Formación Virtual de Investigadores de la UTN y en la Especialización en Gestión de la Tecnología y la Innovación, de la UNMDP. Argentina

Cita sugerida: Sánchez Macchioli, P. (2021). Los territorios, las políticas de desarrollo local, y la orientación de las agendas de investigación y extensión en el INTA. *Pleamar. Revista del Departamento de Geografía*, (1), 107-132. Recuperado de: <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pleamar/index>



Este artículo se encuentra bajo [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)