

PROBLEMAS DE LA EXTENSIÓN RURAL PÚBLICA EN EL NORESTE ARGENTINO

PROBLEMS OF PUBLIC RURAL EXTENSION IN NORTHEASTERN ARGENTINA

Fernando Landini^{1*}

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de la Cuenca del Plata (UCP) y Universidad de Morón. Instituto de Investigaciones Científicas (UCP), Barrufaldi 2364, Posadas, Argentina.

* Autor para correspondencia E-mail: landini_fer@hotmail.com

RESUMEN

La extensión rural constituye una estrategia privilegiada para generar procesos de desarrollo e innovación rural en el contexto de la agricultura familiar. Atendiendo a la complejidad de la extensión rural y a la multiplicidad de los problemas enfrentados por los extensionistas en su tarea, se implementó una investigación en el noreste argentino, orientada a describir y comprender los problemas a los que se enfrentan estos agentes de desarrollo. Para esto se realizaron 40 entrevistas semi-estructuradas a extensionistas que trabajan en el ámbito público en las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, Argentina. Se identificaron como problemas de mayor incidencia la presión del agronegocio, las políticas y planificaciones no participativas, la limitada formación de los extensionistas, la implementación de prácticas productivas inapropiadas, y la falta de adopción de tecnologías por parte de los productores.

Palabras clave: asesoría rural, innovación rural, participación, adopción tecnológica

ABSTRACT

Rural extension is a valuable strategy to promote rural development and innovation in the context of family agriculture. Taking into account the complexity of rural extension and the multiplicity of problems faced by practitioners in their practice, a research was conducted aimed at describing and understanding the problems faced by them in Northeastern Argentina. A total of 40 semi-structured interviews were conducted to extensionists who work in the public extension system in the provinces of Chaco, Corrientes, Formosa and Misiones, Argentina. The pressure of agribusiness, top-down policies and planning, limited education of extensionists, implementation of inadequate productive practices and farmers' lack of adoption of technologies were identified as the most important problems.

Key words: advisory services, rural innovation, participation, adoption of technologies

INTRODUCCIÓN

En la última década la extensión rural (ER) ha despertado un creciente interés como herramienta de desarrollo rural en América Latina (Aguirre, 2012; Landini y Bianqui, 2014). En este contexto puede mencionarse como hito fundamental la creación de la Red Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural (RELASER) en el año 2010, así como foros nacionales en Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú.

Si bien la ER ha sido definida de diferentes maneras (Leeuwis, 2004), hoy tiende a considerársela como un conjunto de acciones orientadas a ofrecer información y servicios a agricultores y a otros actores rurales, con el fin de desarrollar destrezas y fortalecer prácticas técnicas y organizativas, procurando mejorar la calidad de vida de los productores rurales (Global Forum for Rural Advisory Services, 2012). Entendida como política pública, la ER puede ser pensada como intervención social planificada desde el estado (Long, 2007) que acontece en un entorno altamente complejo (Leeuwis y Aarts, 2011). De esto se sigue que si bien las acciones de ER se emprenden con objetivos determinados, sus impactos suelen resultar inciertos, dada la imprevisibilidad de las reacciones y decisiones de los diferentes actores que forman parte del escenario de la intervención (Lapalma, 2001; Long, 2007). De esta manera, los problemas e imprevistos resultan constitutivos de todo proceso de ER, por lo que se hace necesaria una actitud atenta y reflexiva que permita tomar conciencia de dichas dificultades y contratiempos con el fin de emprender acciones correctoras.

Existen pocos trabajos de investigación que hayan estudiado de manera específica los problemas a los que se enfrenta la ER más allá de estudios de caso puntuales (Landini, 2012; Landini, 2017), lo que va en línea con la escasez de investigaciones sobre ER en América Latina (Méndez, 2006). Por lo anterior, el objetivo de este trabajo fue estudiar los problemas a los que se enfrenta la ER en las provincias del noreste argentino, tomando como eje de indagación privilegiado la perspectiva de los propios extensionistas.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó una investigación cualitativa de carácter exploratorio descriptivo. Durante el año 2014 se realizaron 40 entrevistas semi-

estructuradas a extensionistas de las provincias del noreste argentino (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) que trabajan en el ámbito público. Todas ellas fueron grabadas. Se entrevistaron a técnicos que trabajan en las dos instituciones nacionales más importantes que realizan ER en el país: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Cittadini et al., 2005) y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), 10 de cada provincia, la mitad de cada institución. La muestra fue no probabilística. Los participantes fueron contactados a partir de teléfonos al público de dichas instituciones o por recomendación de otros extensionistas (muestreo tipo 'bola de nieve') (Cohen y Arieli, 2011). Si bien no se establecieron cuotas por sexo, se procuró incluir al menos una mujer de cada institución en cada provincia. En total se entrevistaron 29 varones y 11 mujeres, en línea con los datos que sugieren que aproximadamente sólo un tercio de los extensionistas que trabajan en estas instituciones son mujeres (Landini, 2013). A la vez, 36 de ellos contaban con formación técnica (fundamentalmente ingenieros agrónomos), y 4 con formación en ciencias sociales.

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas a partir de la construcción de categorías temáticas que agrupaban problemas similares, utilizando el software Atlas Ti (San Martín Cantero, 2014). Luego de una primera lectura, se construyó una listado de categorías preliminares referidas a problemas del trabajo de ER. Seguidamente, este listado fue utilizado para categorizar los fragmentos de entrevistas durante una segunda lectura, proceso que llevó a la incorporación de nuevas categorías y a la realización de ajustes en las existentes. Por último, se procedió a una tercera lectura de revisión.

En este artículo se presenta una descripción del contenido de las categorías mencionadas de manera más frecuente, agrupadas por áreas. A la vez, se propone una posible interpretación de los datos a partir de la construcción de una figura que articula los distintos problemas según relaciones de causalidad.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Contexto socio-ambiental

Al preguntar a los extensionistas por los problemas que enfrentaban en el trabajo de ER, muchos hicieron referencia al contexto en el cual se encuentran los productores con los que trabajan, los cuales son casi exclusivamente agricultores familiares¹.

¹ Si bien la categoría de 'agricultura familiar' ha recibido diferentes definiciones, en general puede considerársela como: "un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado" (INTA, 2004, p. 5)

En un sentido estrictamente productivo, 17 entrevistados hicieron referencia a problemas de agua, 12 a problemas de tierra y 12 a inclemencias climáticas. La problemática del agua refiere tanto a la falta de agua de calidad para consumo como para la producción, lo que se agudiza en las zonas más desérticas, como el oeste de Chaco y Formosa. El problema del agua se vincula con las inclemencias climáticas, especialmente con situaciones de sequía. Respecto de la tierra, muchos productores no poseen títulos de propiedad, algo particularmente marcado en los pueblos originarios. También se observan problemas de parcelas muy pequeñas que no permiten generar un ingreso digno (minifundios) y tierras con escasa aptitud productiva. A diferencia del problema del agua, el de tierra tiende a ser descrito como una problemática estructural que, a la vez, tiende a no ser percibida por los productores como tal mientras no se genere algún conflicto.

Once entrevistados mencionaron dificultades para comercializar la producción y bajos precios de venta. En muchos casos, esto se relaciona con el escaso poder de negociación que tienen los productores pequeños, quienes operan fundamentalmente como tomadores de precios. Ocho extensionistas mencionaron como dificultad la expansión del agronegocio, el cual se encuentra articulado con los problemas de tierras y de comercialización. En este contexto, destacan que los procesos de concentración permiten a las grandes empresas imponer precios a los pequeños productores. También se mencionó el avance de los "commodities", particularmente la producción de soja, que genera un aumento en el precio del suelo. A la vez, la presión de los grandes capitales también apuntala a un nuevo problema mencionado por 15 entrevistados: la migración campo ciudad y el envejecimiento de la población rural. Este fenómeno, sin dudas multi-causal, también se apoya en el limitado acceso de las poblaciones rurales a servicios de educación y salud, así como a electricidad, transporte, agua para consumo, o caminos en buen estado, problema mencionado por 17 extensionistas. Evidentemente, el escaso acceso a servicios públicos impacta en la calidad de vida, induciendo procesos de migración.

Otro problema mencionado por 23 técnicos es la escasa disponibilidad de capital y la limitada capacidad de inversión, asociada en algunos contextos a importantes niveles de pobreza, lo que se expresa como falta de herramientas o como francos procesos de descapitalización de los productores. Este problema resulta fundamental, ya que muestra la necesidad de sumar a la asistencia técnica alguna forma de generar acceso a recursos para hacer inversiones.

Marco institucional y político

Diecinueve entrevistados señalan que deben enfrentar una serie de problemas relacionados con la organización y dinámica interna del INTA y la SAF, entre los que destacan el exceso de tareas administrativas y de burocracia, los conflictos entre los lineamientos de autoridades nacionales y regionales, y la falta de información sobre acontecimientos vinculados con la institución, entre otros, situaciones que pueden ser muy desgastantes. En el caso de la SAF, se incluye también la referencia a la politización de la institución en los últimos años. Diez extensionistas, mayormente del INTA, argumentan que muchas dificultades a nivel institucional se relacionan con la existencia de diferentes enfoques de ER al interior de la institución, uno más productivista y otro más humanista. Un técnico lo expresa con claridad cuando señala que esas diferencias no son simples cuestiones discursivas sino que expresan luchas de poder relacionadas con qué modelo de desarrollo se quiere seguir, si un modelo de desarrollo endógeno, participativo, o uno centrado en la dinámica del agronegocio.

Por su parte, un porcentaje importante de extensionistas señala problemas relacionados con la disponibilidad de recursos. En concreto, 21 técnicos, en su mayoría de la SAF, hablan de la falta de recursos operativos para transporte, sean fondos para combustible o vehículos. A la vez, 14 extensionistas de la SAF, más acostumbrados que los del INTA a contar con fondos para realizar inversiones en los predios de los productores, señalan como problema la falta de presupuesto para estas acciones. Lo más llamativo del caso es que el 80% de los entrevistados de la SAF mencionó este problema frente a un ninguno del INTA. A la vez, esta dificultad presupuestaria debe ser puesta en paralelo con la percepción, señalada por 10 entrevistados, de que son pocos los extensionistas para cubrir todas las necesidades de los territorios en los que se trabaja, teniendo en cuenta la cantidad de productores así como su extensión. Por último, junto a los problemas de nivel institucional, 10 extensionistas también mencionaron la falta de lineamientos estables de trabajo en la SAF y los cambios frecuentes de autoridades, algo que no ha sido mencionado en el INTA, una institución de muchos más años de trayectoria.

Por su parte, analizando el marco político del trabajo de ER, 26 entrevistados mencionaron el problema de las prácticas políticas asistencialistas y clientelares y su incidencia en su trabajo como extensionistas. Esto involucra dificultad para trabajar con niveles de gobierno cuyas autoridades son de partidos opositores al del gobierno nacional o, en un sentido amplio,

la politización de las acciones de ER. En esta línea debe destacarse el interés de municipios y de otros niveles de gobierno por capitalizar de manera directa en votos y poder político las acciones de desarrollo rural, sin mayor interés por un fortalecimiento de la comunidad a largo plazo. A la vez, se observan diferentes casos en los cuales autoridades municipales ven con recelo las tareas de los extensionistas, cuyas acciones orientadas a la asociación de productores son interpretadas en términos de construcción de un poder político alternativo, lo que lleva a que funcionarios locales procuren dificultar el trabajo que realizan los extensionistas.

Por último, también corresponde mencionar los problemas de la articulación entre extensión e investigación, señalados por 11 técnicos. En este caso son los extensionistas del INTA quienes hacen más referencias a esta problemática (10 en este caso), frente a sólo 1 de la SAF, posiblemente porque el INTA posee a la vez investigación y extensión, a diferencia de lo que sucede en la SAF. En general, son dos las dificultades mencionadas: Primero, el hecho de que los desarrollos tecnológicos que supuestamente se generan (en la región hay un instituto específico de investigación para agricultura familiar en el INTA), no llegan ni a los extensionistas ni a los productores; Segundo: la preocupación más grande surge en torno a la falta de articulación entre lo que se investiga y las necesidades de los agricultores familiares, que son amplia mayoría en las provincias donde se realizó el estudio. Esto indica una disociación entre la investigación, más bien orientada al agronegocio, y lo que están necesitando realmente los agricultores con los que trabajan los extensionistas.

Vínculos personales, grupalidad y articulación interinstitucional

Los extensionistas rurales, en Argentina y en América Latina en general, son mayormente ingenieros agrónomos y veterinarios (Landini, 2013; Landini y Bianqui, 2014), lo que implica que su formación universitaria no les proveyó de herramientas para gestionar la dimensión vincular implícita en la ER. Esto sitúa claramente a la ER como una práctica que requiere aportes interdisciplinarios (Carballo, 2002), lo que si bien es muchas veces declarado, en la práctica sólo se expresa tíbiamente. De hecho, sólo 4 de los entrevistados tenían formación en ciencias sociales, frente a 36 provenientes del área técnico-productiva.

En el contexto del abordaje territorial que propone el INTA (INTA, 2004), compartido en buena medida por la SAF, son dos las áreas que aparecen especialmente problemáticas: la

cuestión grupal y asociativa, y la vinculación interinstitucional a nivel territorial. En concreto, 32 entrevistados plantearon como problema las dificultades relacionadas con la construcción y consolidación de grupos y organizaciones de productores, lo que coloca a este problema como el más mencionado en las entrevistas, en línea con lo que un estudio previo sugiere para América Latina (Landini, 2015). Los extensionistas señalan poco interés de los productores en asociarse, lo que se vincularía con cierta tendencia a la desconfianza y al individualismo. A la vez, también se destaca la existencia de desacuerdos, conflictos, celos y peleas entre los integrantes de grupos y organizaciones, así como dificultades derivadas de que la asociación o la conformación de colectivos de productores se relacione con la búsqueda de algún subsidio o asistencia pública o institucional puntual, lo que usualmente lleva a que los grupos se disuelvan tan pronto como se obtienen los recursos pedidos. A esto se suma la preocupación por el hecho de que muchos grupos generados por extensionistas pierdan fuerza e incluso dejen de trabajar de manera conjunta cuando los técnicos se retiran. Así, hay técnicos que llegan a plantear como problema sus propias limitaciones para gestionar procesos grupales, particularmente el manejo de conflictos. Visto lo anterior, en cierto sentido pareciera que los extensionistas tuvieran una visión idealizada del trabajo asociativo, en el sentido de considerar que se trata de una estrategia invariablemente positiva a la que los productores debieran plegarse. No obstante, cabe preguntarse si los productores realmente quieren trabajar de esta manera y, más aún, si esta es la alternativa más viable en el contexto en que se encuentran.

Por su parte, 23 entrevistados también hicieron referencia a problemas para la articulación entre diferentes actores e instituciones vinculados con la extensión y el desarrollo rural en los diversos territorios. En este contexto, la primera dificultad concreta que aparece es la falta de articulación real entre los actores, que muchas veces trabajan en el mismo territorio de manera desarticulada. A la vez, también se hace referencia a conflictos en el vínculo entre diferentes actores e instituciones, muchas veces relacionados con la defensa de intereses corporativos por sobre el bien de los propios agricultores, o con la existencia de distintas miradas sobre la ER. Finalmente, llama la atención que cuando se puede avanzar en la articulación interinstitucional a nivel territorial, esto es facilitado más por los vínculos personales entre integrantes de dichas instituciones, que por gestiones o acuerdos a nivel de autoridades institucionales.

Productores, estrategias de intervención y sus impactos

Los entrevistados mencionan un conjunto de problemas relacionados con las prácticas productivas de los agricultores, con su respuesta a las acciones de los extensionistas, y con las limitaciones de las propuestas que se generan desde el sistema de ER. En este sentido, en 21 entrevistas se habla de agricultores con prácticas productivas inapropiadas y de falta de adopción de nuevas tecnologías. Estas prácticas incluyen sobrepastoreo, podas a destiempo, o mal manejo del suelo, entre otras. La no adopción de tecnologías que se suponen beneficiosas para los productores, en numerosas situaciones genera desconcierto en los extensionistas. Ante esta situación parece que no quedara otra explicación que el problema es la resistencia al cambio de los productores. Sin embargo, no todos concuerdan con esto, ya que el hecho de que el productor no adopte tecnologías también puede interpretarse como un cuestionamiento a la pertinencia de las propuestas que se le ofrecen en sí mismas.

Veintitrés entrevistados también plantearon que los productores, en numerosas oportunidades, no tienen un compromiso verdadero con las ayudas que reciben de los extensionistas y, en términos más generales, del estado. Esto puede observarse en casos en los cuales no se utilizan herramientas o insumos que se reciben, o cuando los grupos de productores generados en el contexto de la ER dejan de trabajar en conjunto cuando los técnicos se retiran. El hablar de falta de compromiso con la asistencia y las ayudas que se reciben también incluye actitudes que podrían ser calificadas como oportunistas, como conformar grupos con la única finalidad de pedir subsidios, o el juntarse a trabajar con otros sólo en caso de que se ofrezca algún beneficio (herramientas, insumos, etc.) que vaya más allá del trabajo grupal. En definitiva, lo que se plantea como problema es que los productores busquen recibir beneficios, herramientas, insumos, etc., más allá de la utilidad real o el uso que puedan darle. No obstante, en general esto no es planteado desde una mirada acusatoria, sino más bien comprensiva, al considerar las necesidades materiales que sufren muchos de los beneficiarios.

En la misma línea de la falta de compromiso con las ayudas recibidas, 13 entrevistados también señalaron la falta de motivación, entusiasmo e iniciativa de los productores. Aquí se incluyen desde la expectativa de que sean los otros los que van a resolver sus propios problemas, pasando por la dificultad para asumir roles de liderazgo y coordinación en las organizaciones, hasta desconfiar de su propia capacidad para mejorar su situación.

En este contexto cabe preguntarse cuál es el rol que juegan en la aparición de estos problemas las estrategias de extensión que implementan las instituciones, ya que resulta mucho más fácil encontrar las responsabilidades en los otros (en este caso en los productores), que poner en cuestión las propias prácticas. En este sentido, 17 entrevistados (42,5%), señalaron los problemas derivados de que numerosas estrategias de intervención del estado, para favorecer procesos de desarrollo y ER, no se adecuen ni a las especificidades de los territorios ni a las necesidades y racionalidades de los productores. De nuevo, el rango de situaciones y ejemplos que expresan este problema es sumamente amplio, lo que hace difícil construir una tipología. En cualquier caso, lo que tiene gran interés es el hecho de que la limitación en las estrategias de intervención es aquí comúnmente utilizada para explicar la falta de compromiso de los productores con las ayudas recibidas o la escasa adopción de tecnologías.

Así, en la descripción de los problemas referidos a las prácticas de los productores y a los impactos vinculados con las estrategias de intervención, se termina percibiendo una tensión entre, por un lado, la explicación de los problemas por causas internas de los productores (resistencia al cambio, falta de compromiso), y por el otro, por factores externos, como son las estructuras de los proyectos y, en términos generales, las estrategias de extensión utilizadas.

El extensionista, sus percepciones y sus propias limitaciones

Hasta el momento, los problemas identificados se han centrado en el contexto institucional, político y material en que se lleva adelante la ER, así como en los productores y las estrategias de intervención generadas desde el estado. En este subtítulo, el foco está puesto en los propios extensionistas. En este contexto, el problema más mencionado por los entrevistados, referido por 28 de ellos, es la formación limitada de los extensionistas para llevar adelante su función, lo que habla de la complejidad de su rol.

En concreto, los entrevistados señalan, en primer lugar, que las universidades e institutos en las que estudiaron carreras técnicas, los formaron para trabajar con grandes explotaciones y no con agricultura familiar, donde las tecnologías y alternativas productivas son diferentes, dadas las reducidas superficies y el limitado acceso a capital. Al mismo tiempo, los entrevistados señalan que su conocimiento académico sobre ER es limitado, incluso inexistente, ya que casi no han abordado el tema durante su formación. No obstante, más importante aún es el hecho de que

la formación en estas carreras sea exclusivamente técnica, lo que termina sesgando la mirada de los extensionistas y limitando su posibilidad de abordar las dimensiones sociales de su función y de generar diagnósticos holísticos que permitan integrar lo técnico-productivo con las condiciones de vida de las familias. En este contexto, el trabajo interdisciplinario aparece como una alternativa de gran interés. No obstante, 8 entrevistados señalan la falta real de trabajo interdisciplinario en las instituciones en que trabajan, a la vez que la dificultad para llevarlo adelante cuando los equipos incorporan profesionales de las ciencias sociales.

A la vez, 14 extensionistas también plantearon como problema la existencia de técnicos con prácticas de ER inapropiadas. Esto incluye técnicos con actitudes autoritarias, orientadas a la imposición de conocimientos más que al diálogo. También se comentan problemas por desconocer las condiciones de vida de las familias cuando se hacen recomendaciones, implementar propuestas sin consensuar con los productores, o asumir implícitamente la posición soberbia de que los productores no saben nada relevante para compartir.

Por último, no se puede dejar de mencionar que 12 entrevistados hablaron del sentimiento de frustración que genera en el extensionista el que no se alcancen los resultados, lo que en cierto punto termina afectando su autoestima e iniciativa.

Entramado de problemas enfrentados

Con el fin de aumentar la comprensión de la problemática enfrentada por los entrevistados se construyó una red de problemas articulada entre sí a partir de relaciones causa-efecto, siguiendo la propuesta de Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) (Fig. 1). En este proceso se optó por no incluir la falta de lineamientos estables de trabajo en la SAF dada su especificidad institucional. A la vez, bajo la referencia "Falta de fondos y de recursos humanos" se unieron tres problemas relacionados: la insuficiencia de recursos operativos, la falta de fondos para realizar inversiones y la escasez de recursos humanos para cubrir todo el territorio. Finalmente, también se incorporó como problema el "Limitado impacto de la extensión" en tanto efecto de múltiples problemáticas identificadas. Cabe destacar que si bien las relaciones establecidas entre problemas se sostienen en las entrevistas, existe un importante margen de interpretación en la construcción de la Fig. 1, lo que hace que deba considerársela más como una propuesta interpretativa que como la expresión de un resultado directo de los datos.

Analizando el entramado problemático

pueden destacarse tres tipos de problemas. Por un lado, aquellos que resultan emergentes de la situación analizada; por el otro, aquellos que pueden ser definidos como causas destacadas; y por último aquellos que no se agrupan en ninguna de estas categorías. A los fines del análisis se toman como problemas emergentes a los que son causados por cuatro o más problemas y como causas destacadas a los que, a la inversa, son causa de cuatro o más. En la Fig. 1 los problemas emergentes aparecen en negro, mientras que las causas destacadas en gris.

Son tres los problemas que cumplen con la definición de "emergentes": la migración campo-ciudad, la pobreza y/o la limitada capacidad de inversión de los agricultores familiares, y el limitado impacto de la ER. Precisamente, se trata de situaciones o problemas sobre los que es necesario intervenir para, comprendiendo sus causas, poder transformarlos. Focalizando en estos problemas, se observa el carácter complejo y multi-causal de la migración campo-ciudad, lo que dificulta abordar el problema desde una única perspectiva. Por otra parte, también existe una relación de retroalimentación entre la limitada capacidad de inversión de los agricultores y el limitado impacto de la tarea de extensión, donde la escasa dotación de capital limita las alternativas que se pueden construir con los agricultores, y esto a la vez hace que las acciones que se emprenden no alcancen el impacto deseado. Al mismo tiempo, se destaca la frustración generada en los extensionistas por el limitado impacto de la ER en las condiciones de vida de los agricultores, lo que termina afectando en su motivación.

Por su parte, las 'causas destacadas' revisten mayor interés dado que una acción efectiva sobre ellas posee una importante potencialidad para generar efectos múltiples. Estos son: presión del modelo del agronegocio, planificación "desde arriba", es decir, que no responde a las necesidades de los productores ni a las especificidades de los territorios, la formación limitada de los extensionistas, las prácticas productivas inapropiadas de los agricultores, y la baja adopción de tecnologías.

La presión del modelo del agronegocio sobre la agricultura familiar constituye una problemática que da forma a la estructura misma del agro argentino (García y Rofman, 2009; García, 2011; Craviotti, 2014). Siguiendo las entrevistas, se observa presión del agronegocio sobre los recursos naturales, fundamentalmente la tierra y el agua. Al mismo tiempo, los entrevistados también señalan el impacto que tiene en los agricultores la concentración de los sectores que compran su producción, lo que los convierte en tomadores de precios con escasa o

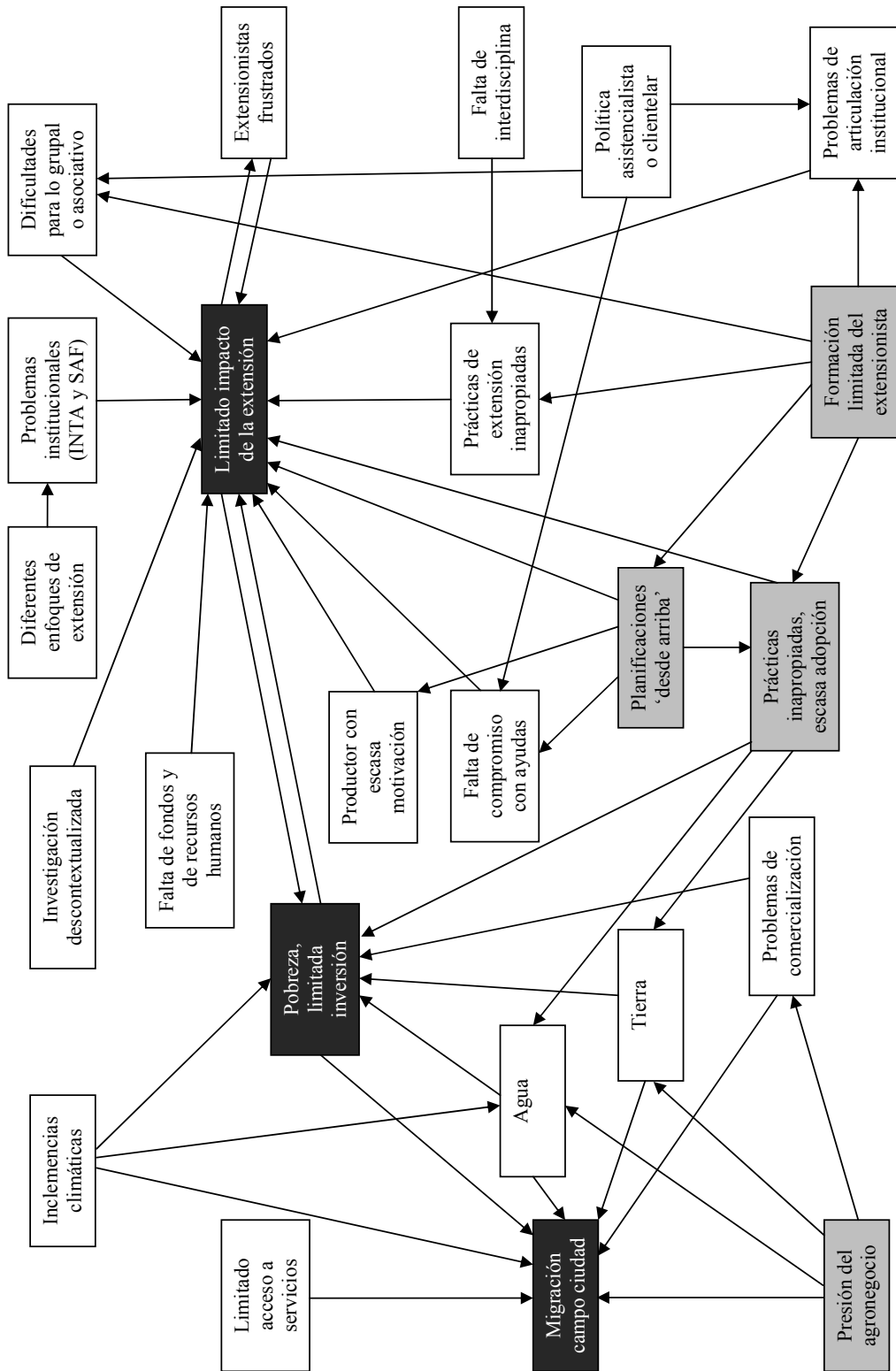


Fig. 1. Red de problemas enfrentados por la extensión rural en el noreste argentino.

Fig. 1. Web of problems for the rural extension in Northeastern Argentina.

En negro los problemas emergentes; en gris las causas destacadas.

nula capacidad de negociación, dado su grado de fragmentación. Si bien el accionar reciente de la SAF muestra interés por la problemática de la tierra, se observa con claridad que se trata de un área en la cual existe escasa capacidad de la ER para generar impactos significativos, al menos en el contexto de la estructura jurídica actual. Por su parte, el apoyo de la ER a la comercialización en el contexto de la agricultura familiar ha tomado diferentes formas en el noreste argentino, destacándose la creación y acompañamiento de ferias francas (Nardi y Pereira, 2006), así como la implementación de diferentes estrategias de tipo asociativo con el fin de aumentar la capacidad de negociación de estos actores. No obstante, queda claro que se trata de estrategias paliativas o, en todo caso, con efectos limitados o puntuales.

Por su parte, el diseño e implementación de intervenciones y políticas de desarrollo y ER sin la participación de los beneficiarios y/o sin tener en cuenta las especificidades de los territorios (expresada en la Fig. 1 como "Planificaciones desde arriba") también aparece como una causa destacada. Diversos autores han señalado esta problemática (Taveira y Oliveira, 2008; Murillo y Martínez, 2010), a la vez que múltiples organismos internacionales han destacado la importancia de la participación de los beneficiarios en los procesos de desarrollo rural (Ortiz, et al., 2011; Trigo et al., 2013). A partir del estudio realizado, se observa que la falta de participación de los agricultores familiares en el diseño de las estrategias de trabajo que los involucran disminuye su compromiso e implicación (Landini et al., 2009). De esta manera, las propuestas terminan siendo aceptadas a nivel formal, pero tienden a ser reinterpretadas en términos de las finalidades de los propios beneficiarios, que usualmente no coinciden con las de los planificadores (Landini et al., 2014). En esta misma línea, la escasa adopción de tecnologías que mencionan algunos extensionistas podría ser entendida no tanto como una resistencia al cambio, sino como un desinterés de los productores por las propuestas tecnológicas que se les hacen por no adecuarse a lo que ellos esperan.

Construcción de propuestas

Teniendo en cuenta los problemas identificados y las reflexiones que les siguieron, a continuación se presentan una serie de ideas y propuestas para fortalecer la ER en las provincias del noreste argentino y en contextos con problemáticas similares.

El problema de las políticas, planificaciones e intervenciones no participativas, o que no se ajustan a las necesidades de los beneficiarios o a las especificidades de los territorios, es

sumamente complejo y puede ser pensado a diferentes niveles. Esto incluye desde el análisis del paradigma utilizado para diseñar políticas públicas y estrategias institucionales, hasta las capacidades de los propios extensionistas para implementar procesos participativos y abrirse, en el diálogo con los productores, a formas de comprender la tecnología y la producción que no se ajustan a sus propios supuestos. En este contexto urge generar estrategias de diseño de políticas públicas y de lineamientos institucionales, que incluyan de manera real la perspectiva de los actores implicados, y que a la vez tengan márgenes de flexibilidad para ajustarse a situaciones y contextos territoriales diversos. Las distintas formas que esto puede tomar constituyen una discusión mucho más amplia que excede este trabajo. Al mismo tiempo, también debe tenerse en cuenta la importancia que tiene que los propios agentes de ER cuenten con metodologías y capacidades para gestionar procesos participativos, a la vez que tengan actitudes y posicionamientos personales que les permitan abrirse al diálogo, y a la construcción conjunta con productores y otros actores que poseen racionalidades diferentes (Landini, 2011). Si bien la importancia de la participación en el contexto del diseño de políticas y de la implementación de proyectos ha sido insistentemente señalada, las capacidades y actitudes concretas para que esto sea posible en contextos grupales, organizacionales o institucionales no lo ha sido tanto. Así, se destaca que para generar procesos de construcción participativa a distintos niveles, no sólo deben ser tomadas en cuenta las dimensiones institucionales sino también las capacidades concretas de los actores para implementarlas.

Esta reflexión lleva a focalizar en la limitada formación de los extensionistas rurales para abordar la complejidad de su rol. Como se señaló, tratándose de profesionales con formación fundamentalmente técnica, los extensionistas tienden a carecer de conocimientos para gestionar procesos sociales complejos, como la planificación participativa, la construcción de propuestas que articulan conocimientos técnicos y saberes empíricos, la facilitación de dinámicas grupales o de articulación interinstitucional, y la gestión de procesos de innovación que involucran a múltiples actores, por mencionar los más destacados. Esto se ve agravado por los escasos extensionistas con formación en ciencias sociales, a lo que se suman las dificultades para generar dinámicas interdisciplinarias enriquecedoras cuando estos existen.

De este análisis se desprende la necesidad de diversificar el origen disciplinar de los

extensionistas que trabajan en las instituciones y la construcción de dispositivos que permitan aprovechar esta diversidad. A la vez, se destaca la importancia de generar propuestas de formación para extensionistas en servicio que no sólo incluyan la dimensión tecnológico-productiva de la ER, sino que también tomen en cuenta la diversidad de capacidades necesarias para la gestión de procesos de extensión.

Al mismo tiempo, también debe tenerse en cuenta el hecho de que la complejidad de la tarea de extensión exige esquemas de formación y desarrollo de capacidades que exceden la estructura y dinámica de las capacitaciones tradicionales centradas en la figura del experto que capacita, para avanzar hacia propuestas formativas flexibles centradas en la reflexión sobre la práctica y el aprendizaje horizontal (Landini et al., 2013). En este sentido, recientemente el Foro Global para los Servicios de Asesoría Rural (GFRAS por sus siglas en inglés) ha destacado la importancia de procesos de formación en el contexto de la acción (Sulaiman y Davis, 2012). Lamentablemente, los mecanismos para gestionar este tipo de estrategias de formación en el contexto de la ER aún no han sido suficientemente clarificados, lo que sugiere la necesidad de trabajos e investigaciones específicas en esta área.

Por último, también cabe señalar la importancia que tiene el modo en que los extensionistas conciben la tarea de ER en el proceso de dar sentido a los problemas que enfrentan. En un primer nivel, su modo de comprensión llevará a interpretar las dificultades que encontrarán. Por ejemplo, ante la misma situación, una mirada difusionista de la ER tenderá a señalar como problema la falta de adopción, mientras que un enfoque más dialógico o sistémico indicará la falta de tecnologías apropiadas para la agricultura familiar. A la vez, en un nivel más profundo, puede decirse que la interpretación de la ER que tengan los propios extensionistas los llevará a encontrarse (incluso a generar) determinados problemas y no otros.

Si un extensionista asume que cuenta con las tecnologías apropiadas para transferir a los productores sin entrar en diálogo con sus intereses y necesidades, es probable que en diversas circunstancias se encuentre con rechazo o reticencia a adoptar estas tecnologías. En este sentido, percibirá como problema el accionar de los productores, cuando en realidad su origen está en la propia estrategia de intervención, centrada en asumir qué es lo que necesita el otro sin entrar en diálogo con su racionalidad.

Cuando esto se discute a partir de una crítica a la ER tradicional, parece quedar claro, al menos en Argentina donde la orientación difusionista

de los extensionistas es escasa. No obstante, el argumento es también válido para poner en cuestión estrategias de intervención hoy en día hegemónicas en la zona de estudio. Por ejemplo, diversos extensionistas han mencionado individualismo y dificultades para generar procesos asociativos entre productores, que tengan persistencia en el tiempo. La pregunta es, ¿el problema son los productores que no se implican y comprometen con este tipo de procesos o la estrategia de intervención que no se adecua al contexto en el que tiene que implementarse? Posiblemente la respuesta no esté en ninguno de los dos extremos, pero el argumento sirve para visibilizar la importancia que tiene la capacidad reflexiva de los extensionistas para repensar sus propias estrategias de intervención, tanto a nivel individual como colectivo e institucional.

En este sentido, y en línea con la importancia de los procesos de formación mencionados anteriormente, el desarrollo de capacidad reflexiva y de aprendizajes horizontales entre extensionistas aparecen de nuevo como vías privilegiadas para el desarrollo de capacidades para enfrentar la complejidad de la tarea de ER. Así, la reflexión sobre la acción entre pares que comparten la misma profesión (Jørgensen et al., 2005) aparece como una línea de análisis prometedora que requieren mayor profundización.

CONCLUSIONES

En este estudio se propuso identificar y analizar los problemas enfrentados en su trabajo por los extensionistas rurales del noreste argentino. Los problemas identificados fueron múltiples, por lo que no puede hacerse aquí una enumeración completa. Por esta razón, se opta por mencionar aquellos de mayor importancia cuantitativa de cada subtítulo.

Respecto de los problemas referidos al contexto socio-ambiental, los entrevistados han destacado la escasa disponibilidad de capital, y la falta de agua para consumo y riego. En relación al marco institucional y político en que se desenvuelven las acciones de ER, sobresalen la existencia de prácticas políticas asistencialistas y clientelares que inciden en el trabajo de los extensionistas, la falta de vehículos y de recursos para combustible, y dificultades internas de las propias instituciones de extensión (particularmente en la SAF).

En relación a la cuestión vincular y grupal, la mayor parte de los extensionistas señaló dificultades relacionadas con la construcción de grupos y la gestión de procesos grupales, y con la articulación entre diferentes actores e instituciones vinculadas con extensión y

desarrollo rural a nivel de los territorios.

Respecto de los problemas en el ámbito de las prácticas productivas y de las estrategias de intervención, los entrevistados destacaron escaso compromiso de los productores con las ayudas recibidas, e implementación de prácticas productivas inadecuadas y/o falta de adopción de tecnologías, lo que en numerosas oportunidades podría explicarse por la falta de adecuación de las iniciativas y proyectos a las especificidades de los territorios y a las necesidades y racionalidades de los productores.

Finalmente, en cuanto a los problemas vinculados con los propios extensionistas, sobresale la preocupación por la limitada formación que reciben en las universidades y en los institutos de formación para llevar adelante las tareas que corresponden a su función

A partir de la construcción de una red de problemas articulados a partir de relaciones causa-efecto pudieron identificarse como causas destacadas del entramado problemático la presión del agronegocio, la implementación de prácticas inapropiadas por parte de los productores y la escasa adopción, la implementación de proyectos no participativos que no se adecuan a las necesidades de los productores y la formación limitada de los extensionistas. Se destaca que una intervención sobre estos problemas posee una importante potencialidad para generar impactos sinérgicos y propiciar procesos de desarrollo rural.

AGRADECIMIENTOS

El presente artículo fue realizado con el apoyo financiero de la Universidad de la Cuenca del Plata, Argentina, y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Argentina (Proyecto PICT 2011-0192)

LITERATURA CITADA

- Aguirre, F. 2012. El nuevo impulso de la extensión rural en América Latina. Situación actual y perspectivas. RELASER, Santiago, Chile.
- Carballo, C. 2002. Extensión y transferencia de tecnología en el sector agrario argentino. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Cittadini, R., J. Catalano, P. Gómez, J. Catullo, D. Díaz, y J. Elverdín. 2005. Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar. Documento Base. INTA, Buenos Aires, Argentina.
- Cohen, N., y T. Arieli. 2011. Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling. *Journal of Peace Research* 48(4):423-435.
- Craviotti, C. 2014. Agricultura familiar-agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos. *Territorios* 30:17-38.
- García, A. 2011. Adaptaciones frente a una relación asimétrica: agricultores familiares y agroindustrias en el nordeste de Misiones (Argentina). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía* 2(10):41-64.
- García, A., y A. Rofman. 2009. Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa. *Mundo Agrario* 10(19). Disponible en www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v10n19a11/627 (Consulta 14 abril 2015)
- Global Forum for Rural Advisory Services. 2012. Marco estratégico a largo plazo (2011-2016). GFRAS, Switzerland. Disponible en: <http://www.g-fras.org/en/knowledge/documents/category/16-strategic-and-management-documents.html?download=128:gfras-marco-estrategico> (Consulta 2 mayo 2015)
- INTA. 2004. El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015. INTA, Buenos Aires, Argentina.
- Jørgensen, U., and H. Lauridsen. 2005. Environmental professional competences. The role of communities of practice and spaces for reflexive learning. *Greener Management International* 49:57-67.
- Landini, F. 2011. Racionalidad económica campesina. *Mundo Agrario* 12(23). Disponible en www.scielo.org.ar/pdf/magr/v12n23/v12n23a14.pdf (Consulta 14 diciembre 2013)
- Landini, F. 2012. Problemas en la extensión rural paraguaya: modelos de extensión en la encrucijada. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 9(69):127-149.
- Landini, F. 2013. Perfil de los extensionistas rurales argentinos del sistema público. *Mundo Agrario* 14(27). Disponible en www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv14n27a03/4833 (Consulta 22 abril 2015)
- Landini, F. 2015. Concepción de 'extensión rural' de los extensionistas rurales argentinos que trabajan en el sistema público nacional con pequeños productores. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 12(75):35-53.
- Landini, F. 2016. Problemas de la extensión rural en América Latina desde el punto de vista de los extensionistas. *Perfiles Latinoamericanos* 47 (Aceptado para publicación).
- Landini, F., and V. Bianqui. 2014. Socio-demographic profile of different samples of Latin American rural extensionists. *Ciencia Rural* 44(3):575-581.

- Landini, F., V. Bianqui, y M. Russo. 2013. Evaluación de un proceso de capacitación para extensionistas rurales implementado en Paraguay. *Revista de Economía e Sociología Rural* 51(sup1):s009-s030.
- Landini, F., N. Long, C. Leeuwis, and S. Murtagh. 2014. Theoretical guidelines for a psychology of rural development. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 11(74):125-147.
- Landini, F., S. Murtagh, y M.C. Lacanna. 2009. Aportes y reflexiones desde la psicología al trabajo de extensión con pequeños productores. INTA, Formosa, Argentina.
- Lapalma, A. 2001. El escenario de la intervención comunitaria. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile* 10(2):61-70.
- Leeuwis, C. 2004. *Communication for rural innovation. Rethinking agricultural extension.* Blackwell Science, Oxford, United Kingdom.
- Leeuwis, C., and N. Aarts. 2011. Rethinking communication in innovation processes: creating space for change in complex systems. *Journal of Agricultural Education and Extension* 17(1):21-36.
- Long, N. 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor.* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, D.F. México.
- Méndez, M. 2006. Los retos de la extensión ante una nueva y cambiante noción de lo rural. *Revista Facultad Nacional de Agronomía* 59(2):3407-3423.
- Murillo, D., y J. Martínez. 2010. Comunicación para el desarrollo en México: reflexiones sobre una experiencia en el trópico húmedo. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* 16(31):201-225.
- Nardi, M., y S. Pereira, S. 2006. Proximidad territorial y desarrollo local - rural: las ferias francas de la provincia de Misiones - noreste argentino. *Interações* 8(13):51-61.
- Ortiz, R., F. Mejía, X. Ceville, J. Preissing, V. Boerger, N. Solórzano, et al. 2011. Buenas prácticas en el manejo de extensión en América Central. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia.
- San Martín C., D. 2014. Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 16(1):104-122.
- Sulaiman, R., and K. Davis. 2012. The "New Extensionist": Roles, strategies, and capacities to strengthen extension and advisory services. GFRAS, Lindau, Switzerland.
- Taveira, L., e J. Oliveira. 2008. A extensão rural na perspectiva de agricultores assentados do Pontal do Paranapanema. *Revista de Economia e Sociologia Rural* 46(1):9-30.
- Trigo, E., N. Mateo, and C. Falconi. 2013. Agricultural innovation in Latin America and the Caribbean: Institutional scenarios and mechanisms. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en www.relaser.org/index.php/noticias/76-agricultural-innovation-in-lac-me (Consulta 18 mayo 2015).