

Extensión rural y enfoque territorial: aprendiendo en la acción con otros

Torrado Porto, Roberto^{1,3} & Julio César Catullo²

¹Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria EEA "Ing. Guillermo Covas", Ruta 5 km. 580, Anguil (La Pampa); ²Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Centro de Investigaciones Agropecuarias, Cno. 60 Cuadras Km 5 ½ - Córdoba; ³torradoporto.roberto@inta.gov.ar

Torrado Porto, Roberto & Julio César Catullo (2017) Extensión rural y enfoque territorial: aprendiendo en la acción con otros. Rev. Fac. Agron. Vol 116 (Número especial): 19-27.

La complejidad del desarrollo rural en la Argentina exige revisar, (re) pensar y adecuar la manera en que las instituciones de ciencia, tecnología e innovación del Sistema Agroalimentario Argentino se vinculan con los actores territoriales, con el objeto de lograr contribuciones eficaces a las innumerables problemáticas que la sociedad debe afrontar.

Resulta casi imposible sintetizar los estudios, ensayos y trabajos que evidencian la necesidad de modificar el esquema tradicional de organización de los procesos de construcción y apropiación del conocimiento, tanto en Argentina como en otras partes del mundo. Dichos trabajos incluyen, necesariamente, modificaciones en la manera de pensar, de organizar y en definitiva de aprender, que faciliten cambios sostenibles adecuados a las diferentes condiciones de los actores locales. El presente ensayo, sintetiza el proceso incesante de mejora en la organización interna del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, desde el fortalecimiento del sistema de extensión, hasta la internalización del enfoque territorial como estrategia de planificación y gestión del accionar institucional en la complejidad sistémica que caracteriza a los territorios. De igual forma, el presente trabajo describe el método y sistematiza los productos de la práctica de monitoreo de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial, con el fin de generar información para la mejora continua de la planificación y gestión del enfoque territorial e identificar oportunidades que impulsen procesos de innovación en los territorios rurales, desde un marco de interacción interdisciplinaria con los actores y agentes de las redes de innovación territoriales.

Palabras clave: Extensión, enfoque, territorio, monitoreo, gestión.

Torrado Porto, Roberto & Julio César Catullo (2017) Rural extension and territorial approach: learning in action with others. Rev. Fac. Agron. Vol 116 (Número especial): 19-27.

The complexity of rural development in Argentina requires reviewing (re) thinking and adapting the way in which the Argentinean Agrifood System's science, technology and innovation institutions are linked to territorial actors, in order to achieve effective contributions to the innumerable Problems that society must face.

It is almost impossible to synthesize studies, essays and works that demonstrate the need to modify the traditional organization of the processes of construction and appropriation of knowledge, both in Argentina and in other parts of the world. These works necessarily include changes in the way of thinking, organizing and ultimately learning, that facilitate sustainable changes appropriate to the different conditions of local actors. This essay summarizes the incessant process of improvement in the internal organization of the National Institute of Agricultural Technology, from the strengthening of the extension system to the internalization of the territorial approach as a strategy for planning and managing institutional action in the systemic complexity that characterizes the territories. In the same way, the present work describes the method and systematizes the products of the monitoring practice of the Regional Projects with Territorial Approach, in order to generate information for the continuous improvement of the planning and management of the territorial approach and to identify opportunities that promote Processes of innovation in the rural territories, from a framework of interdisciplinary interaction with the actors and agents of the territorial innovation networks.

Keys words: Extension, focus, territory, monitoring, management.

Recibido: 30/06/2017

Aceptado: 02/10/2017

Disponibile on line: 01/01/2018

ISSN 0041-8676 - ISSN (on line) 1669-9513, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Argentina

INTRODUCCIÓN

Las propuestas conceptuales y metodológicas que orientan la acción transformadora de una sociedad, evolucionan cuando tienen la capacidad de dar respuesta a los principales desafíos de cada época. Los sistemas de extensión, comienzan a incorporar nuevos enfoques que posibilitan revisar su contribución a la transformación, como son: el enfoque territorial, la innovación - *comprendida como una trama socio técnica* - y el pensamiento complejo.

La extensión rural, puede ser entendida como una modalidad de intervención - *históricamente creada* - modificable y vinculada a los diversos y circunstanciales paradigmas de desarrollo de cada época. Estamos transitando un momento de construcción de una nueva extensión rural, que busca dar respuestas simultáneas a las demandas productivas, sociales, económicas, ambientales e institucionales contemporáneas.

La extensión es *acción con otros*. Esta acción está orientada a la dinamización de espacios, donde el intercambio de información y conocimientos impulsa procesos de innovación como respuesta a las necesidades de un territorio que, como sistema complejo y dinámico, está en permanente construcción social. Para ello, es necesario identificar las oportunidades de transformación, incorporando los saberes e intereses locales. El objetivo, es incrementar las capacidades de gestión de los recursos disponibles para alcanzar el desarrollo sustentable, donde el individuo pasa a ser el sujeto y no el objeto de las acciones e intervenciones (PROCISUR, 2012).

En este sentido, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ha iniciado, en el siglo XXI, un proceso de reconfiguración de sus enfoques y estrategias, con la misión de propiciar la articulación de las acciones de investigación, extensión, transferencia, cooperación interinstitucional, comunicación y gestión de la información, para favorecer la emergencia de procesos de innovación y dar respuestas más integradoras a los problemas de desarrollo de los territorios de la Argentina.

Antecedentes institucionales

Trayectoria para el fortalecimiento del sistema de extensión del INTA

A lo largo de su historia, las principales fortalezas del INTA fueron las enormes capacidades en materia de producción de conocimiento y desarrollo de tecnologías en sistemas productivos, mejoramiento vegetal, cadenas agroalimentarias, en gestión ambiental, calidad, etc. Sin embargo, paradójicamente, la extensión rural evidenciaba signos de debilitamiento importantes.

Así, entre 2004 y 2014, se aplicaron numerosas políticas institucionales que, enmarcadas en el Plan Estratégico Institucional PEI INTA 2005-2015 (INTA, 2004), se tradujeron en acciones concretas, con el fin de fortalecer el Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología (SER y TT), para lograr un equilibrio que permitiera llevar adelante la misión institucional y, en forma simultánea, alcanzar una mejor interacción con los restantes componentes estratégicos institucionales. Durante esta etapa, se identificaron tres hitos significativos:

- En el año 2003, la formulación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) que, orientado a las audiencias, logró continuidad y permanencia en el tiempo como instrumento estratégico del accionar institucional en los territorios.
- En 2006, la Resolución 515 del Consejo Directivo del INTA, permitió a la Dirección Nacional implementar una serie de medidas que, entre otras, posibilitaron:
 - a) *revisar y fortalecer la estructura nacional y regional de extensión y transferencia de tecnología del INTA;*
 - b) *priorizar la incorporación de recursos humanos a la institución a favor del SER y TT, fundamentalmente en función de las necesidades de los Centros Regionales extra – pampeanos;*
 - c) *ampliar y fortalecer la investigación aplicada para contribuir a una mayor y más ágil transferencia de la tecnología.*
- También en 2006, la creación del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNTER). Este nuevo marco institucional, estratégico y operativo, se caracterizó por un crecimiento cuali y cuantitativo de las capacidades del INTA en relación al alcance, enfoque territorial, atención de audiencias, revalorización de la agricultura familiar y, junto con el PNTER, se sentaron las bases para profundizar el rol del INTA en la gestión de innovaciones en las diferentes regiones de nuestro país. Por otro lado, desde estos antecedentes institucionales, teniendo en cuenta algunos efectos de la descentralización, se observó y observa que el SER y TT a nivel nacional se caracteriza por tener una profunda heterogeneidad y disparidad que, a priori, no debería constituir una debilidad, pero redundante en estilos, enfoques y procesos muy diversos en la gestión de la extensión rural, de acuerdo con el Centro Regional que se analice. En este sentido, cabe resaltar que la gobernanza de la extensión en el INTA comprende: *“las estructuras, las directrices, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas de juego, los dispositivos de financiamiento, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la organización”* (Thornton, 2014).

Los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial

Desde el camino transitado, con un SER y TT operativamente fortalecido, pero con paradigmas de gestión en transición y enfoques en tensión, en la Cartera de Proyectos INTA 2013 se formularon los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) que, lejos de la conceptualización del territorio como construcción social, se organizaron únicamente bajo el criterio de *“áreas geográficas homogéneas”*.

El INTA concibe los PRET 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 problemas en cada área geográfica, para lo cual se requiere una estrategia de gestión que impulse la acción conjunta con los actores públicos y privados, articulando los*

componentes estratégicos del INTA: investigación y desarrollo; extensión y transferencia; relaciones institucionales; vinculación tecnológica e información y comunicación” (INTA, 2017).

Por su parte, Torrado et al. (2016) definen los PRET como proyectos que asumen como referencia la complejidad de los territorios y, desde el enfoque territorial, desarrollan actividades de generación de nueva información y acciones de extensión, contemplando las necesidades y problemáticas de los actores con el objeto de aportar soluciones en un contexto de procesos de innovación. Para los autores, dada su vinculación con el contexto territorial, cada PRET es único, en tanto refiere a problemáticas propias y en cierta forma exclusivas, sobre las cuales el INTA pone a disposición todas sus herramientas e instrumentos de gestión institucional.

En este sentido, los autores consideran que bajo el supuesto de que cada proyecto es único y exclusivo, su forma de organización, la modalidad de gestión, el vínculo que se establece con los actores del territorio, las relaciones con la institucionalidad existente, los lazos de cooperación entre agentes y actores, el modo de abordaje de problemas existentes, la integración con otros componentes programáticos institucionales y extra institucionales del INTA, entre otros aspectos, deberían conferirle a cada PRET una identidad determinada y una dinámica de funcionamiento específica.

Ambas posiciones son complementarias, al momento de asumir los PRET como estrategia de gestión institucional del INTA en los territorios (INTA, 2017) y no como proyectos de desarrollo rural en sí mismos.

Este cambio en el enfoque del accionar del INTA en los territorios, implica la necesidad de innovar en las formas de concebir las acciones de extensión rural y transferencia de tecnología, atendiendo identidades propias y dinámicas específicas de los territorios.

MARCOS CONCEPTUALES

El enfoque territorial en el INTA

La propuesta de Desarrollo Rural Sostenible del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (Sepúlveda et al., 2003) está orientada por una visión integradora y holística, que pide la inclusión de al menos cinco componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas rurales:

- *la multidimensionalidad;*
- *la intertemporalidad y la intergeneracionalidad;*
- *la multisectorialidad;*
- *la articulación de una economía territorial;*
- *la búsqueda de una mayor coincidencia institucional.*

Desde esta propuesta, después de la crisis de 2001, en el INTA se inició un proceso de recreación y fortalecimiento de su modalidad de intervención que comenzó a construir un nuevo enfoque para la intervención institucional: el enfoque territorial. Éste plantea el desarrollo como un proceso multidimensional, multisectorial y multiescalar, cuyos ejes centrales son: la movilización del potencial de las fuerzas territoriales y la capacidad de los actores sociales de liderar procesos locales articulados en

procesos regionales y nacionales de desarrollo (INTA, 2017).

Para el INTA, el territorio pasó a ser una referencia central de la acción institucional (PEI INTA 2005-2015) y se constituyó como unidad de análisis y de acción. Sobre la base de la propuesta de Sepúlveda et al. (2003), lo territorial fue concebido por el INTA como complejo, contradictorio y dinámico, concepción que requiere, en consecuencia, la necesidad de un abordaje interdisciplinario, participativo e interinstitucional.

En ese marco, el INTA define su estrategia de intervención para el desarrollo territorial, consciente de sus incumbencias y responsabilidades específicas, pero también del contexto económico, productivo, ambiental, social, institucional y político de un determinado territorio (INTA, 2017).

Como lo consigna el PEI INTA 2005 – 2015 y lo recupera el PEI INTA 2015 – 2030, el organismo aspira a contribuir, a través de la innovación tecnológica y organizacional, en procesos de desarrollo que impliquen una mejora en la calidad de vida de la población y una mayor competitividad de todo el sistema agroalimentario, agropecuario y agroindustrial, con mayor equidad social y sostenibilidad ambiental.

En este sentido, en el marco del enfoque territorial, el desafío institucional es tener una mirada amplia e integral del territorio, poniendo a disposición de la sociedad las capacidades profesionales, técnicas y de gestión, para facilitar la conjugación de las definiciones políticas, nacionales y regionales, con las demandas y propuestas de innovación de los diferentes actores del territorio.

Es indudable que el modelo adoptado por el INTA para intervenir, necesita un correlato con las políticas públicas nacionales, provinciales y regionales que no siempre han sido explícitas. En este sentido, Albuquerque (2013) señala que *“...no hay que confundir las políticas regionales, que son políticas “desde arriba” que tratan de enfrentar los desequilibrios territoriales, con las políticas de desarrollo territorial que son iniciativas surgidas “desde abajo”, esto es, como resultado de la concertación de diferentes actores locales... y que, además, es indudable que se requiere que las políticas nacionales de desarrollo regional o territorial faciliten la construcción de condiciones favorables para el surgimiento y despliegue de iniciativas de desarrollo desde los territorios, lo que abre un claro espacio de complementariedad de políticas en este sentido”*.

En este desafío, las alianzas estratégicas son tácticas de trabajo habituales y necesarias para comprender las dinámicas territoriales e impulsar procesos de innovación que conjuguen, en la gestión territorial, los componentes estratégicos institucionales a través de las instancias operativas programáticas del INTA.

La Gestión del Enfoque Territorial

Para el INTA (2017), la gestión de los procesos de desarrollo territorial comprende los siguientes aspectos:

- La participación de organizaciones y comunidades locales en la gestión del proceso (diagnóstico, toma de decisiones, implementación de acciones, evaluación).
- El análisis participativo y prospectivo para promover cambios e identificar escenarios deseados.

- La comunicación entendida como la interacción para favorecer el diálogo social.
 - La construcción social de procesos de innovación.
- En este marco, la gestión territorial no se presenta como potestad exclusiva del accionar del INTA y tampoco de una determinada institución, organización o proyecto, aislados del contexto sino que, necesariamente, tiene en cuenta la interacción entre lo interno y lo externo, como realidades complementarias que se inciden mutuamente.

El monitoreo de la gestión del enfoque territorial

Para el seguimiento de la gestión del enfoque territorial de los PRET, el INTA, por Resolución del Consejo Directivo N° 146 (INTA, 2014), implementó instancias territoriales de monitoreo y seguimiento. Para focalizar el trabajo en dichas instancias, estableció una serie de pautas operativas - *términos de referencia* - donde se definieron los objetivos, el alcance, la modalidad, la organización y la metodología a desarrollar.

Dichas pautas operativas (INTA, 2014) establecieron que las instancias de monitoreo de los PRET, constituyen un proceso de acompañamiento para una visualización integral del territorio, considerando los lineamientos estratégicos institucionales y de acción de las unidades físicas del INTA, como así también la transversalidad de los proyectos integradores y específicos de la estructura programática nacional.

De igual forma, establece que el proceso de monitoreo busca fortalecer la calidad - *eficacia y eficiencia* - de los PRET, a través de los aportes generados por comisiones de pares con responsabilidades de gestión en ámbitos similares (unidades y/o proyectos). Por lo tanto, el eje de la instancia se posiciona en los procesos de gestión buscando complementar, con la *“visita in situ”*, el foco del análisis en los productos, metas y resultados y, a través del *“análisis crítico externo”*, identificar los *“determinantes”* para el desarrollo. (INTA, 2014).

El monitoreo de los PRET, busca acompañar a los proyectos a través de una reflexión compartida que posibilite aprendizajes para la mejora continua. En este sentido, el énfasis se establece sobre la dimensión gerencial: coordinación, comunicación, administración, participación, visión prospectiva, mirada sistémica y, por otra parte, en procesos tales como formación de equipos, de recursos humanos, inserción en redes y fortalecimiento de las mismas, entre otros.

Desde esta posición, el monitoreo está orientado hacia el proceso de gestión institucional de los PRET y, esencialmente, del enfoque territorial como estrategia de acción de las diferentes unidades físicas (Centros Regionales, Estaciones Experimentales, Agencias de Extensión Rural, Campos Experimentales, etc.) y sus instrumentos programáticos.

El monitoreo como herramienta metodológica

Las instancias de monitoreo de los PRET tienen como objetivo general apoyar y fortalecer el proceso de gestión con enfoque territorial, tratando de comprender el *cómo* se integran las capacidades institucionales desde una mirada sistémica de las complejidades territoriales. Para ello, es necesario dar cuenta de la existencia de estrategias y acciones que impulsen

procesos tecnológicos y organizacionales, en el marco de la construcción de redes de innovación territoriales. Desde esta posición, como herramienta metodológica, los monitoreos persiguen la generación de información para la toma de decisiones y la mejora de la gestión institucional en los territorios, a partir de la promoción del intercambio de experiencias con otros actores y agentes de desarrollo.

Para ello, desde lo operativo y en función del enfoque territorial y de la complejidad del proceso de gestión del PRET a monitorear, se organizan comisiones de monitoreo integradas por pares técnicos con funciones de gestión. Dichas comisiones, para lograr una necesaria independencia del proceso a monitorear y poder capitalizar fielmente el intercambio de opiniones y experiencias (INTA, 2014), trabajan bajo un mecanismo cruzado dentro de la misma unidad física del INTA de pertenencia del PRET a monitorear.

La metodología para el relevamiento de la información y la generación de productos de las instancias de monitoreo se estructura y se operativiza, a partir de los términos de referencia, sobre la base de entrevistas individuales en profundidad a los integrantes de los equipos de gestión de los PRET y, en forma paralela, contempla la organización de grupos focales con actores y agentes territoriales.

Cuando se finalizan las entrevistas y el trabajo con los grupos focales, cada comisión de monitoreo socializa la información generada a través de una devolución presencial a los equipos de gestión del Centro Regional, de la correspondiente Estación Experimental y del PRET monitoreado.

Con posterioridad y como instancia final, la comisión de monitoreo debe elaborar un informe escrito, en el cual hace constar las recomendaciones para la mejora de la gestión institucional del enfoque territorial en el marco de los PRET.

RESULTADOS

Entre los años 2014 y 2016, sobre 120 PRET formulados, el 70 % de los proyectos han cumplimentado las instancias de monitoreo.

En este apartado, se intenta sistematizar los informes escritos presentados por cada una de las comisiones de monitoreo, identificando las situaciones modales que se dan, en forma recurrente, en la gestión de los distintos PRET y las correspondientes áreas de mejora (recomendaciones) sugeridas sobre seis ejes de análisis: *Enfoque Territorial (componentes y gestión); Formulación, Gestión, Seguimiento y Monitoreo y Evaluación de los Instrumentos Programáticos y Prospectiva (capacidad)*.

Sobre dichos ejes, se identificaron las situaciones modales y se realizaron recomendaciones para la mejora de la organización institucional y la gestión de los instrumentos programáticos, según el siguiente detalle:

Eje: Enfoque Territorial

Situación modal

- El enfoque asumido por el INTA requiere la identificación de las demandas, de las insuficiencias y de las potencialidades de los territorios de manera

permanente y continua, poniendo en valor la visión de múltiples actores sociales. Sin embargo, se constata que coexisten diferentes niveles de instalación y apropiación del concepto de enfoque territorial en los participantes del INTA y en los actores públicos y privados.

- Suele confundirse el enfoque con el propio proceso de desarrollo.
- La diversidad de situaciones, a nivel local y regional, presenta asimetrías que impactan en la dinámica y en los resultados alcanzados de los procesos.
- Los niveles políticos locales perciben, en ocasiones, solapamiento de competencias, generando inconvenientes que requieren claras acciones de mediación y coordinación.
- El INTA, de larga trayectoria en disciplinas agropecuarias y en sistemas productivos, requiere fortalecer sus capacidades para dar respuesta a las múltiples demandas territoriales. Ello merece la articulación multi - actoral, para la formulación y gestión de soluciones a las problemáticas y necesidades socio técnicas.
- La complejidad de los sistemas requiere consenso, por lo cual amerita solidaridad y coordinación interinstitucional.
- Se ha detectado que la cooperación y el relacionamiento institucional se han fortalecido, incrementando múltiples interacciones formalizadas en acuerdos y convenios.
- El enfoque requiere, asimismo, una fuerte integración de la visión territorial con las cadenas productivas y el agregado de valor. Sin embargo, se reiteran algunas visiones antagónicas, retrasando el aprovechamiento de las oportunidades de innovación.

Recomendaciones

- La promoción y la organización de la formación y capacitación de recursos humanos deben ser ampliadas, para gestionar recursos y fortalecer las capacidades territoriales en la gestión de los conflictos.
- De igual forma, es sumamente útil la articulación con instituciones que poseen experticias complementarias, a fin de contribuir a la solución de problemas complejos.
- Es imprescindible el fortalecimiento de las alianzas estratégicas con los gobiernos provinciales, municipales, con organismos del sistema científico y tecnológico, con instituciones de educación, con organizaciones de productores y con empresas, poniendo en valor el rol estratégico de la comunicación

Eje: Formulación de los Instrumentos Programáticos

Situación modal

- El componente de Extensión tiene su acervo más trascendente en el marco del PROFEDER.
- La vinculación tecnológica, se ha sostenido en diversos tipos de convenios y acuerdos que han potenciado los procesos de transferencia al sector privado.
- La investigación y el desarrollo tecnológico han desplegado una cartera de proyectos enmarcadas en

los programas nacionales, orientados por cadenas agroalimentarias o disciplinas.

- El relacionamiento institucional se sostiene en una prolífica cartera de convenios con entes públicos y privados, nacionales e internacionales de los 5 continentes.
- La experiencia institucional, en materia de planeamiento de proyectos "regionales", ha estado asociada a cadenas de valor o a sistemas de producción, dependiendo de la orientación que cada Centro Regional desarrolló a lo largo de los últimos 20 años.
- En ocasiones, la identificación de las demandas y necesidades se sustentó en experiencias y diagnósticos previos, tanto de investigadores como de extensionistas. Se observa insuficiente participación y débil representatividad de los actores territoriales en la elaboración de los diagnósticos de los PRET, con escasa utilización de las herramientas metodológicas disponibles. En estos procesos, es imprescindible la identificación de los problemas estructurales del territorio.
- Si bien en muchos casos se han conformado equipos con profesionales de variadas formaciones académicas, los avances concretos en abordajes interdisciplinarios han sido dificultosos o acotados y la inter-disciplina, necesaria para comprender la dinámica de los procesos de innovación con enfoque territorial, continúa siendo escasa.

Recomendaciones

- Esta situación del modelo institucional de planificación por instrumentos programáticos, requiere un fuerte y consolidado espacio coordinado de manera matricial (adhocrática)¹, para acordar y brindar sinergia al conjunto de los componentes, como así también la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en la formulación de proyectos con enfoque territorial.
- Es necesario mejorar los diagnósticos, a través de investigaciones y análisis participativos conjuntos, referidos a los territorios y a las cadenas de valor.
- De igual forma, se considera necesario definir las prioridades y asumir los compromisos en función de las capacidades, las alianzas y de los recursos disponibles (humanos y presupuestarios).
- Resulta necesario sistematizar los métodos, las estrategias y los resultados en el relevamiento de demandas y problemas detectados en cada uno de los instrumentos de la cartera de proyectos (grupos de cambio rural, planes tecnológicos, proyectos PROFEDER, proyectos específicos, etc.), brindando

¹ El 'Modelo Adhocrático' se basa en la adaptación mutua de los integrantes de una organización. El resultado práctico es que es su estructura de organización es prácticamente 'plana' y que la alta dirección realiza más funciones de coach que de líder. El término adhocracia fue utilizado, por primera vez, por el autor Alvin Toffler (1970) en su libro "El shock del futuro", y ha permitido caracterizar aquellas organizaciones que generan valor a partir de la innovación y la creatividad.

coherencia y mayor eficacia a la tarea de actualización permanente de los diagnósticos.

Eje: Gestión de los Instrumentos Programáticos.

Situación modal

- La ausencia de un marco referencial para la definición del modelo de gestión de los PRET a nivel de toda la institución y la cultura organizacional tradicional, generó tensiones y heterogeneidades que, por un lado, construyen una amplia diversidad de prácticas, estilos y modos de gestión, lo cual constituye una rica experiencia que debería ser compartida dentro de la institución. Pero, por otro lado, la excesiva dispersión ha incrementado la incertidumbre, sobrecargando las múltiples tareas de los responsables de coordinar los proyectos.
- La gestión de procesos con enfoque territorial requiere de tiempos de ejecución largos, vinculados a los de los actores locales, atendiendo a sus necesidades inmediatas y sosteniendo el ejercicio permanente de creación de una visión compartida.

Recomendaciones

- Sin dudas, el mayor desafío institucional al asumir el enfoque territorial consiste en diseñar un sistema de gestión participativo, dinamizador y estratégico, con capacidades e iniciativas para anticiparse a las necesidades y problemas emergentes y futuros, a fin de facilitar procesos de construcción y apropiación social con mejora continua, integrando las capacidades institucionales y las políticas públicas en las áreas geográficas que se desempeñan.
- La interacción, entre los ámbitos nacionales y regionales, debe ser estructurada en función de problemas / objetivos / metas compartidas. Para ello, se recomienda un proceso de planificación conjunta para el abordaje de las problemáticas, formalizando espacios programáticos interdisciplinarios de interacción (plataformas, metaprogramas o redes).
- Las capacidades y competencias para la interacción deben ser intensificadas, a través de la formación y de la capacitación para el abordaje interdisciplinario de problemas complejos y mediante la sistematización y socialización de experiencias de interacción relevantes.
- La gestión de la interacción nacional – regional, debe ser adoptada como aspecto prioritario del desempeño de los responsables gerenciales y programáticos. De la misma forma, debe incorporarse explícitamente como indicador de selección para los puestos de trabajo de conducción.
- La gestión estratégica de la comunicación resulta indispensable, a la hora de construir sentido entre todos los actores involucrados.

Eje : Seguimiento y Monitoreo de los Instrumentos Programáticos

Situación modal

- Se constata alta diversidad de registros, informes de avance, informes de autoevaluación, etc. Su heterogeneidad, dificulta la comparación y la extracción de resultados y logros alcanzados.
- Los indicadores, en ocasiones, son insuficientes o no logran dar cuenta de los avances de los diferentes proyectos.

- La dificultad para definir la cuantificación de la situación inicial, suscita dificultades para la definición de acciones de mejora y para el seguimiento y la evaluación de los proyectos.
- El proceso de monitoreo de los proyectos regionales, constituye una herramienta poderosa de acompañamiento a la instalación y socialización de la nueva herramienta programática. Sin embargo, ha sido discontinua y heterogénea.

Recomendaciones

- Las acciones de monitoreo y seguimiento deben ser permanentes y sistemáticas, buscando visualizar y constatar, con eficacia, los efectos alcanzados de manera participativa con los destinatarios de las acciones priorizadas en los proyectos.

Eje: Evaluación de los Instrumentos Programáticos

Situación modal

- Hasta el presente se han realizado dos evaluaciones. La primera de ellas, “ex - ante” y desde el propio INTA. La segunda, de “medio término”, al promediar la duración de los proyectos, con dos etapas: una inicial de autoevaluación y una posterior con evaluadores externos (en su mayoría académicos de las diferentes universidades del país).
- El aprendizaje y la puesta en valor de estos procesos, si bien son incipientes, han sido sumamente valiosos para detectar una importante cantidad de variables que requieren ajustes, para lo cual se formalizaron “planes de mejora” que se encuentran en pleno proceso de aplicación.

Recomendaciones

- Se deberá realizar una evaluación final con énfasis en los resultados de cada proyecto. Para ello, es necesario ampliar la participación en el proceso de evaluación, involucrando tanto a los socios estratégicos como, así también y en especial, a los destinatarios de las acciones de los proyectos.

Eje: Prospectiva

Situación modal

- Se han detectado algunos embriones del enfoque prospectivo y esfuerzos destacables, sin embargo, es necesario incorporarlo en forma sistémica y sistemática a la gestión de los proyectos.

Recomendaciones

- La prospectiva, entendida como el proceso de formulación negociada de una visión de futuro deseada del territorio, consensuada entre los actores locales y plasmada en un plan estratégico integral, de acuerdo con los problemas, necesidades y oportunidades enmarcadas en su historia y en el contexto nacional e internacional, es un desafío para la mayoría de los territorios de nuestro país.
- Es necesario, fortalecer las capacidades y las alianzas que permitan alcanzar una visión prospectiva territorial de las demandas y oportunidades emergentes, a fin de anticiparse y prever alternativas de solución.

LOS APRENDIZAJES

En las organizaciones públicas, no es usual aprender de las prácticas cotidianas. La mayor parte de los esfuerzos están destinados al “hacer”, por lo tanto no abundan los espacios reflexivos sobre el modo de alcanzar los resultados y los efectos logrados con nuestras acciones.

El seguimiento, el monitoreo de los efectos, el mapeo de actores y conflictos, la evaluación y la sistematización de las experiencias, constituyen una fuente invaluable de aprendizajes para mejorar las capacidades organizacionales y la generación de nuevos conocimientos. En este sentido, Peluffo y Contreras (2002), señalan que el conocimiento es “... la capacidad para relacionar de forma altamente estructurada, datos, información y conocimiento de un determinado objeto, que permiten actuar efectivamente sobre éste en base a un determinado valor y contexto”.

Por otro lado, ese conocimiento organizacional, intangible, se encuentra en el capital humano (las personas), que conforman diariamente la organización (conocimiento tácito) y es imperativo almacenarlo, sistematizarlo y gestionarlo desde las formas más dinámicas y efectivas posibles. Es por ello esencial que la gestión del conocimiento organizacional, como asegura Stiglitz (1998), desarrolle los siguientes pilares:

- 1) *aprender a aprender (...y a desaprender),*
- 2) *la apropiación social del conocimiento,*
- 3) *fortalecer las competencias en las personas y en las organizaciones y*
- 4) *gestionar con prospectiva estratégica hacia procesos sustentables de desarrollo.*

Senge et al. (2002), definen la “organización que aprende” como la institución, que se puede rehacer, revitalizar y renovarse en forma sostenida, no por decreto u órdenes ni por reglamentos, sino tomando una orientación de aprendizaje. En síntesis, “la gestión del conocimiento, se refiere a la capacidad de aprender y generar conocimiento nuevo o mejorar el que existe. En una organización del Estado, como el INTA, debemos avalar el fortalecimiento de la capacidad de aprender de nuestros grupos de trabajo y propender a abonar el acceso al capital intelectual organizacional, para beneficio de toda la sociedad. Las personas que integran las organizaciones, adquieren un papel activo y central, pues el conocimiento nace, se desarrolla y cambia en ellos” (Catullo, 2014).

La gestión pública, en la actualidad, debe enfrentar situaciones complejas, que surgen de una amplia y diversa cantidad de problemas (productivos, ambientales, climáticos, financieros, energéticos, sociales, institucionales, etc.) y las soluciones no se encuentran en los manuales, recetarios o protocolos. Además, la definición del problema depende de las diferentes perspectivas, lecturas de la realidad y valores de quienes efectúen dichos diagnósticos.

Schumacher (1978), llamaba problemas “divergentes” a aquellos en que, cuanto más conocimiento experto se posee, más respuestas diferentes se obtienen, complejizando más aún la definición de las estrategias. Por ello, como bien señala El Talmud, si “observamos las cosas no como son, sino como somos”, es imperativo incorporar nuestros aprendizajes para

diseñar nuevas intervenciones, asumiendo enfoques dinámicos, ensayando y corrigiendo, para lo cual es imprescindible la evaluación permanente porque “sólo se aprende de aquello que se evalúa”.

Los resultados sintetizados en el presente ensayo, detectan aprendizajes institucionales que ayudan a definir nuevas estrategias y fortalecer otras, pero que, por sobre todo, tratan de poner en valor la importancia de los procesos de gestión y de seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones del INTA en el marco de sus instrumentos programáticos regionales.

Así, se intenta demostrar la importancia de “aprender haciendo” en los complejos procesos de gestión de la innovación, construyendo conocimiento y buscando soluciones con los diferentes actores territoriales.

CONCLUSIONES

En el INTA, el seguimiento y la evaluación constituyen una práctica que ha navegado por diferentes enfoques, según la etapa institucional que se analice. Pero, para cualquiera de dichas etapas, se observa que se concibe el seguimiento y la evaluación como un proceso de abordaje de las prácticas institucionales – *planificación y ejecución de acciones* – para corroborar si éstas están en correspondencia y/o aportan a la concreción de los objetivos de la institución.

Por ello, en el INTA, el posicionamiento metodológico y el esquema tradicional de seguimiento y evaluación programática, ha variado a lo largo de su historia. Al respecto, se pueden observar metodologías de seguimiento y evaluación que enfatizan su análisis sobre los objetivos planteados en los programas y proyectos o sobre la obtención de productos y, en forma más reciente, metodologías de análisis orientadas a monitorear y evaluar la obtención de resultados intentando, desde esta posición, contrastar lo planificado en programas y proyectos con los logros institucionales alcanzados (INTA 2014). No obstante, desde lo metodológico, continúa prevaleciendo la identificación de productos – *entendidos como producción institucional* –, a los cuales se los valoriza en forma relevante desde lo cuantitativo, sin considerar el componente cualitativo de dicha producción, y sin evaluar su “uso” – “no uso” por parte de los actores y su respectivo impacto territorial.

Dada esta situación, Torrado et al. (2016) afirman que en el INTA es necesario replantear los mecanismos de seguimiento y la evaluación de proyectos que cuentan con componentes de extensión. Para ello, los autores consideran que hay que conferirle mayor relevancia a las opiniones de la sociedad a las cuales se orientan las acciones. Esta posición o enfoque, implica que las metodologías e instrumentos de seguimiento y evaluación deben ser construidos con esos mismos actores, de forma que el proceso se apoye sobre una estrategia de comunicación horizontal, entre los agentes que participan del proyecto y los usuarios de las acciones del mismo.

Por otro lado, pero de igual forma, el INTA desde su creación y en las posteriores incorporaciones teórico-metodológicas y estratégico-operativas, ha trabajado y ha enfocado sus acciones sobre la innovación, entendida como un proceso colectivo de construcción,

donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción, con el fin de resolver problemáticas y alcanzar estados socio - territoriales superadores.

Desde esta posición, la innovación no sólo debe ser entendida como tecnologías físicas, sino también como sociales y organizacionales y como un proceso resultante de una elaboración colectiva (Tort, 2009 citado por Torrado et al., 2016).

En este enfoque, el monitoreo de los PRET toma relevancia como herramienta metodológica, ya que es una instancia de relevamiento e intercambio de opiniones, tanto con los participantes de los proyectos como con sus destinatarios. Sin embargo, sigue conteniendo los enfoques metodológicos tradicionales de los procesos de seguimiento y evaluación del INTA, al momento que las actividades de monitoreo enfatizan y ponen su foco de atención en la gestión interna de los PRET, relegando el análisis en profundidad sobre la gestión del enfoque territorial y los efectos de las acciones de los proyectos en los territorios.

Al respecto, se observa que la potencialidad metodológica de los monitoreos fortalece cualitativamente los procesos de seguimiento - evaluación, al momento que los PRET abordan el enfoque territorial como estrategia de gestión institucional, por lo cual no deberían responder a temas o especialidades en forma exclusiva, sino a problemas y demandas concretas de los territorios a resolverse desde la interdisciplina.

Por ello, es necesario que el INTA acuerde y formalice la definición y continuidad de los monitoreos orientados a los efectos (Barth & Gargicevich, 2012), como metodología de seguimiento y evaluación, ya que es concordante con el enfoque territorial que se pretende abordar como estrategia de gestión institucional en los territorios. Para ello, se debe incorporar al debate las cuestiones operativas propias del enfoque, de las formas de intervención y de la relación investigación – extensión – comunidad, como ejes de interacción para la construcción del conocimiento y la innovación.

Así, las instancias de monitoreo se revalorizan metodológicamente si se entienden como un proceso de autoevaluación – autorreflexión de carácter participativo, llevado a cabo por un colectivo integrado por agentes y actores territoriales que miran sus propias prácticas para mejorarlas, ante contextos de actuación cambiantes, dinámicos y complejos.

En este sentido, implementar procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación donde primen distintas formas de participación de los actores territoriales y/o la interacción con la comunidad (Torrado Porto, 2010), además de facilitar la cuantificación de productos, permitirá comprender procesos territoriales consensuados y conjugados con la gestión de los programas y proyectos.

Para ello, desde el enfoque territorial, es necesario que el INTA asuma, desde lo metodológico, la continuidad de los procesos participativos de monitoreo, seguimiento y evaluación, como prácticas rutinarias y continuas incluidas en la planificación de su cartera programática.

Agradecimientos

Los autores agradecen profundamente a todos integrantes institucionales que de diversas formas han participado en la construcción de los documentos que originan el presente ensayo.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. 2013. Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y El Caribe. FOMIN. Disponible en <http://www.conectadel.org/biblioteca-2-2/> Último acceso: junio 2017.

Barth, I. & A. Gargicevich. 2012. La orientación a los efectos como innovación procedimental de planificación y seguimiento para el desarrollo rural: lecciones aprendidas en el INTA. AADER 2012. Concordia, Entre Ríos, Argentina. 15 pp.

Catullo, J.C. 2014. El aprendizaje institucional. En Back Up: Memorias de gestión y debates de época en el INTA La Pampa-San Luis, Argentina. Thornton R. Ediciones INTA, Colección investigación, desarrollo e innovación. pp:155-171.

INTA. 2004. El INTA que queremos: Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015. Disponible en: http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-plan_estrategico_inta__2005-2015_.pdf Último acceso: junio 2017

INTA. 2006. Resolución Consejo Directivo 515: Fortalecimiento del sistema de extensión. Disponible en: http://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-plan_estrategico_inta__2005-2015_.pdf Último acceso: junio 2017.

INTA. 2013. Análisis de Proyectos Regionales con Enfoque Territorial. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. MIMEO.

INTA. 2014. Resolución Consejo Directivo 146. Pautas operativas para el monitoreo de los PRET. Disponible en: <http://bases.inta.gov.ar/institucional/archivos/cd146-14.pdf> Último acceso: junio 2017.

INTA. 2015. Plan Estratégico Institucional 2015 – 2030: Un INTA comprometido con el desarrollo nacional. Disponible en: <http://inta.gov.ar/sites/default/files/pei-inta2015-2030.pdf> Último acceso: junio 2017.

INTA. 2017. Disposición Dirección Nacional 336. Marco Conceptual para la implementación del enfoque territorial en el INTA. Disponible en: <http://bases.inta.gov.ar/institucional/archivos/DN0336-2017.pdf> Último acceso: junio 2017.

Peluffo, M. B. & E. C. Contreras. 2002. Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público. CEPAL.: Manual Serie 22. Chile. 92 pp.

PROCISUR. 2012. Rol de la extensión rural en la gestión de innovaciones. Disponible en: <http://www.redinnovagro.in/documentosinnov/procisr%20libro-docextens.pdf> Último acceso: junio 2017.

Schumacher, E. F. 1978. Lo pequeño es hermoso: Economía como si la gente importara. Editorial Contretemps. 182 pp.

Sepúlveda, S., A. Rodríguez, R. Echeverri & M. Portilla. 2003. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Documento de Trabajo. IICA. San José, Costa Rica. 90 pp.

Senge, P., N. Cambron-McCabe, T. Lucas, B. Smith, J. Dutton & A. Kleiner. 2002. Escuelas que aprenden. Grupo Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 70 pp.

Stiglitz, J. E. 1998. La economía del sector público. Columbia University (U.S.A.). Traducido por Rabasco, M. E. & Toharia, L. Universidad de Alcalá. España. 379 pp.

Thornton, R. 2014. Back Up: Memorias de gestión y debates de época en el INTA La Pampa – San Luis, Argentina. Ediciones INTA. Colección Investigación, Desarrollo e Innovación. 260 pp.

Toffler, A. 1970. El "Shock" del futuro. Plaza & Janes

S. A. Editores. Gráficas Guada S. A. Barcelona. España. 360 pp.

Torrado, J., M. B. Albarracín Gutiérrez, L. Del Greco, F. Epuñan & Y. Bellini. 2016. Evaluación de proyectos de extensión: desde una perspectiva de legitimación hasta la participación de los actores. AADER 2016, Cinco Saltos, Río Negro, Argentina.

Torrado Porto, R. 2010. La participación en el territorio: del conocimiento a la acción. El caso Loventué, La Pampa, Argentina. En Usos y Abusos del Participare. Thornton, R & Cimadevilla, G. (editores) Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina. pp: 269-293