

Cambio institucional y políticas públicas. Análisis de la política institucional del INTA en el contexto de Ajuste Estructural*

Gastón Alejandro Blasquíz Landa*

Pedro Capossiello**

Resumen

En el contexto de aplicación de las políticas de Ajuste Estructural adoptadas por la Argentina durante la década de 1990 se replanteó el rol de los organismos públicos vinculados con la ciencia y tecnología, en el marco de un nuevo régimen social de acumulación (RSA) basado en la valorización financiera. Ante este panorama, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) modificó su política institucional con el objetivo de responder a las demandas que el nuevo contexto presentaba. En tal sentido, este trabajo indaga en el proceso de cambio institucional que atravesó el INTA durante las décadas de 1980 y 1990 identificando los elementos que integraron su política institucional en tal período. Para cumplir con los objetivos planteados este trabajo se basa en una metodología cualitativa centrada en el relevamiento y sistematización de fuentes primarias y secundarias, incluyendo el análisis de documentos oficiales, leyes y decretos y entrevistas en profundidad a actores clave del proceso analizado.

Palabras clave: INTA - Cambio institucional - Política institucional - Ajuste Estructural - Régimen Social de Acumulación

Abstract

In the context of application of Structural Adjustment policies adopted by Argentina during the 1990s, the role of public organizations linked to science and technology was reconsidered within the framework of a new social regime of capital accumulation (RSA) based in financial valuation. Given this panorama, the National Institute of Agricultural Technology (INTA) modified its institutional policy with the aim of responding to the demands that the new context presented. In this sense, this work investigates the process of institutional change that INTA went through during the 1980s and 1990s, identifying the elements that integrated its institutional policy in that period. To meet the stated objectives, this work is based on a qualitative methodology focused on the survey and systematization of both primary and secondary sources, which included the analysis of official documents, laws and decrees and in-depth interviews with key actors in the analyzed process.

*El presente artículo es producto de una primera instancia en la que fue presentado como ponencia en las II Jornadas de Investigación y Extensión de la Sede Andina UNRN, realizadas el 13, 14 y 15 de mayo de 2024 en San Carlos de Bariloche.

*Instituto de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional de Río Negro (CITECDE-UNRN)- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Argentina; gablanda@unrn.edu.ar

**Instituto de Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional de Río Negro (CITECDE-UNRN)- Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, del Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D)- Argentina; pcapossiello@unrn.edu.ar

Key words: National Institute of Agricultural Technology - Institutional Change - Institutional Policy - Structural Adjustment - Social Regime of Capital Accumulation

Introducción

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, ante la creciente importancia e intervención del Estado en las sociedades, que vino de la mano con la difusión del Estado de Bienestar y un importante desarrollo de las ciencias sociales, comenzó -con Estados Unidos como centro- a cobrar fuerza en los debates académicos y en la discusión política en general, el tema del análisis de las políticas públicas. En Latinoamérica, algunas décadas después, a mediados de 1970, esta cuestión cobró fuerza en los debates académicos y en la discusión política en general y se expresó en una multiplicidad de abordajes que dejaron de centrarse en el estudio del Estado propiamente dicho, para centrarse en su actividad concreta: la política pública. En esta misma línea, en el campo de los estudios sociales de la ciencia, el interés por el análisis de las instituciones, instrumentos y políticas públicas vinculadas a la ciencia, la tecnología y la innovación (PCTI), vivió un proceso de fuerte crecimiento. Este interés se vio reflejado, por ejemplo, en los trabajos de los autores que integraron la corriente conocida como Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED), como Herrera, Sábato y Varsavsky, a fines de la década de 1960.

Por su parte, a mediados de la década de 1980 y principios de 1990, con la intención de adaptar las estructuras institucionales a los requerimientos de un nuevo Régimen Social de Acumulación, que se materializó en Latinoamérica en los Programas de Ajuste Estructural, se produjeron, en distintos países, procesos de reforma institucional en los Institutos Tecnológicos vinculados a la investigación y extensión agropecuaria (INIA). En este marco, desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se impulsó un proceso de reforma institucional conocido como INTA II que pondría en discusión la concepción misma de este Instituto.

En este sentido, este trabajo tiene por objetivo principal indagar en el proceso de cambio institucional que atravesó el INTA durante las décadas de 1980 y 1990, haciendo hincapié en la relación de este proceso con la consolidación del Régimen Social de Acumulación que primó durante este período. Se intenta, entonces, identificar los elementos que, por un lado compusieron la política institucional del INTA y que, por otro, actuaron como determinantes del cambio institucional.

Metodología

Con el fin de responder a los objetivos planteados en este trabajo, se adoptó un diseño de investigación interactivo (Maxwell, 1996) que provee una estructura interconectada y flexible, en contraposición a los diseños tradicionales que implican una secuencia unidireccional de pasos. La investigación se basó en una metodología cualitativa que, por un lado, combina los niveles meso y macro, y, por otro lado, se orienta al análisis multidimensional del proceso de cambio de la política institucional del INTA en la década de 1990. Para ello, las principales técnicas de recolección de información utilizadas fueron, por un lado, la entrevista en profundidad y, por el otro, el análisis de diversos tipos de documentos, que fueron complementados con la utilización de fuentes secundarias.

De esta forma y, en función de los objetivos y el marco conceptual planteados, el trabajo investigativo se estructura en función a dos etapas de análisis: 1) La década de 1980, donde inicia el proceso de reformulación de la política institucional del INTA, y 2) la década de 1990,

donde se consolida tanto esta reforma, como el Régimen Social de Acumulación característico de la época.

En lo que respecta a las técnicas de recolección de datos que se utilizaron, se recurrió, en una primera instancia a la entrevista en profundidad. Al considerar que, analíticamente, como se mencionó, el trabajo se articula en función de distintas etapas, es que estas entrevistas tendrán como sujeto a los actores identificados como “clave” en los distintos momentos presentados anteriormente. Sumado a esto, se incorporó, como técnica de recolección de datos, el análisis de diversos tipos de documentos (fuentes primarias, material documental como memorias, registros y actas, informes y estadísticas oficiales, etc.) vinculados al proceso en análisis, a lo que se suma la revisión de información de fuentes secundarias o relevamiento bibliográfico.

En cuanto a los tipos de muestreo utilizados, vale destacar que la investigación se orienta hacia la utilización de diversas combinaciones de los siguientes tipos de muestreo cualitativo: “bola de nieve” (Marshall y Rossman, 1989), “basado en juicios”, “muestreo teórico” (Glaser y Strauss, 1967), en función de las necesidades del trabajo investigativo.

En base a los objetivos planteados para este trabajo, es que la información que se recolectó fue organizada con el fin de reconstruir, tanto las representaciones, que resultan en las lógicas presentes en los procesos de cambio institucional, como las prácticas de los actores sociales involucrados en los procesos objeto de este trabajo, que, como señala Bijker (1995), permiten analizar la dimensión micropolítica del poder en la construcción social de las políticas. Finalmente, se llevó a cabo un análisis transversal de los diferentes fenómenos analizados con el fin de reconstruir el sistema de interacciones que dan sustento a los procesos abordados en este trabajo.

Marco teórico

En relación al objeto de investigación y a los objetivos planteados en este trabajo, resulta necesario ahondar, en una primera instancia, en el concepto de política pública, que ofrece una diversidad de usos y concepciones según el contexto en el que sea empleada. En este sentido, la palabra “política” presenta diversas significaciones; se puede entender como el ámbito de gobierno de la sociedad humana (“Polity” en inglés), como la actividad de organización y lucha por el control del poder (“Politics”, en inglés), o como el propósito y acción de un gobierno, expresada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (“Policy”, en inglés). Estas últimas, son el objeto de este trabajo y puede afirmarse que las diversas interpretaciones que existen sobre ellas, dependen, en gran medida, de los abordajes analíticos que se lleven adelante (Zeller, 2000), o de la visión presente sobre la forma en la que el Estado se relaciona e interrelaciona con la sociedad, como afirma Aguilar Villanueva (1992).

Desde esta diversidad de abordajes el enfoque conocido como “policy analysis” o “análisis de las políticas públicas” deja de centrarse en el Estado como objeto de estudio para centrarse en la actividad concreta del Estado (la política pública), la cual se considera como una variable independiente. En este punto, en tanto objeto de investigación, vale destacar que la política pública no resulta siempre tan fácilmente identificable. En parte, debido a que más allá de que un problema o una cuestión pueda ser relevante, el gobierno puede ignorarlo o postergar su resolución; por lo que la ausencia de acción gubernamental (no acción) en un tema o cuestión, puede implicar, también, una definición de política pública. Ante esto, es que este trabajo recurre a los conceptos de política explícita e implícita planteados por Amílcar Herrera (1973), para

indagar en los distintos elementos que conformaron la política del INTA durante la década de 1990. La primera, es la “política oficial”; que se expresa, por ejemplo, en leyes, reglamentos, planes de desarrollo, o declaraciones gubernamentales; mientras que la segunda, la política implícita, carece de estructuración formal y se puede entender como la política verdaderamente en acción.

Ante esto, los enfoques comúnmente hoy llamados neoinstitucionalistas, que pretenden superar el institucionalismo tradicional para pasar a una perspectiva que se centre en la interdependencia entre instituciones sociales y políticas, entiende a las instituciones no solo como estructuras formales, sino también, como reglas de procedimientos, dispositivos de decisión, forma de organización, rutinas y tratamiento de la información, por un lado; y por otro, las creencias, los paradigmas, las culturas, las tecnologías y saberes que sostienen a estas reglas y rutinas (Roth Deubel, 2020). Desde esta definición se puede concebir a las políticas públicas como instituciones en la medida en que constituyen reglas para actores distintos de los propios formuladores de políticas: reglas que pueden y deben ser implementadas y que son legítimas en el sentido de que, si es necesario, serán ejecutadas por agentes que actúen en nombre de la sociedad en su conjunto. En definitiva, el interés principal de este enfoque se sitúa en el análisis de las condiciones de producción y evolución de las instituciones y en la forma en que éstas influyen en las dinámicas sociales, permitiendo así pensar en el Estado, no ya en acción, sino en interacción (Muller y Surel, 1998).

En lo referido a la evolución de las instituciones, contrariamente a las teorías que suelen reconocer sólo a los cambios disruptivos y exógenos como determinantes del cambio institucional, este trabajo retoma lo planteado por autores como Streeck y Thelen (2005) quienes reconocen fuentes tanto endógenas como exógenas en los procesos de cambio y, a su vez, presentan un modelo institucional en el que se reconocen dos tipos de procesos de cambio: incremental y abrupto, que pueden significar tanto continuidad, como discontinuidad institucional. Es así, que el modelo presenta cuatro tipologías de cambio institucional, en función del tipo de proceso al que se refiere y el resultado que genera. La reproducción adaptativa o por adaptaciones refiere a un proceso de cambio incremental que tiene como resultado la continuidad; la transformación gradual refiere a un proceso de cambio incremental pero que genera como resultado el cambio institucional. Por otro lado, la supervivencia y retorno refiere a un proceso de cambio disruptivo, que sin embargo tiene como resultado la continuidad institucional; mientras que avería y reemplazo refiere a un proceso de cambio disruptivo que tiene como resultado la discontinuidad institucional. En palabras de los autores:

“concebidos como sistemas de interacción social bajo control normativo formalizado, las instituciones dejan de aparecer como un hardware rígido de la vida social (...) una concepción fundamentada y realista de las instituciones sociales, enfatiza que son continuamente creadas y recreadas por un gran número de actores con intereses divergentes, compromisos normativos variables, poderes diferentes y cognición limitada. Este proceso no lo controla por completo ningún actor y sus resultados son contingentes, a menudo impredecibles, y pueden entenderse completamente sólo en retrospectiva”. (Streeck y Thelen, 2005:16)

Con respecto a centrar los esfuerzos de este trabajo en el reconocimiento de la interdependencia entre instituciones sociales y políticas es que se aborda el análisis de la política institucional del INTA (entendida como institución) en interacción con el Régimen Social de Acumulación (RSA), este último entendido como:

“una formación institucional muy diversa, producto de una historia particular, que da saliencia a ciertos actores con sus prácticas y modalidades organizativas y en cuyo contexto comienzan a adquirir significado, por eso mismo, oposiciones y luchas que otras redes de interacción social pueden potenciar o inhibir.” (Nun, 1995:63).

Sobre esta definición de Nun, Nogueira comenta que el RSA “se presenta como *un esquema o modelo de crecimiento de una economía nacional en una época dada (...)*” (Nogueira, 2010:3) Y podemos agregar que, con la particularidad de que resalta los procesos del orden de lo sociopolítico ligados a lo económico.

En este sentido, desde una definición ampliada de instituciones, el analizar una política pública, en este caso institucional, definida tanto por sus elementos explícitos, como implícitos, y en relación con otras instituciones sociales más generales, como es el RSA, permite aproximarse a la perspectiva del Estado, no ya en acción, sino en interacción. Identificando las relaciones existentes y subyacentes a la política en sí.

El contexto macro: los modelos de acumulación postdictadura

Con el fin del gobierno dictatorial y la recuperación del sistema democrático, que contó con Raúl Alfonsín como su primer presidente, se generó una nueva etapa en la historia política argentina. El contexto político internacional, de fines de la década de 1980 y principios de 1990, se encontraba determinado por el proceso de globalización de la economía y el auge de la ideología de la liberalización inspirada en el Consenso de Washington, que, como indica Mallo (2011), aportó la piedra angular de la estructura ideológica de las reformas puestas en marcha en Argentina, principalmente en la década de 1990. Si bien, se reconoce en el gobierno de Raúl Alfonsín un discurso de revalorización del proceso de industrialización interrumpido por la dictadura militar de 1976, éste coincidió con la puesta en marcha de planes de estabilización de corte meramente ortodoxo que buscaban solucionar los problemas inflacionarios que aquejaban a la Argentina por aquellos años. Sin embargo, es finalmente, con la asunción de Carlos S. Menem (1989) que se manifiesta explícitamente el proyecto neoliberal en la Argentina. La nueva lógica económica correspondiente a este proyecto se puede analizar, también, desde la perspectiva del Régimen Social de Acumulación (RSA), ya que se abandonaba definitivamente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se consolidaba el modelo basado en la valorización financiera y la apertura comercial (Aristimuño, 2019).

Este nuevo RSA se configuró a partir de la crisis de Bretton Woods, el cuestionamiento al Estado de Bienestar en los países del norte y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos, y la respuesta proveniente de corrientes neoclásicas, nutridas por los aportes de economistas caracterizados como herederos de la escuela austríaca, que configuran lo que puede denominarse la *respuesta neoliberal*. Con la activa participación de los organismos internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en el diseño de las políticas económicas de los países denominados subdesarrollados, en parte como consecuencia de la situación de endeudamiento que estos atravesaban, se consolidó la doctrina de Ajuste Estructural como principal influencia sobre el pensamiento y las prácticas vinculadas al desarrollo económico de las naciones. Desde esta perspectiva, el desarrollo se considera como la resultante del crecimiento económico de las naciones, con la particularidad de que, en este caso, a diferencia de las perspectivas de raíz keynesiana, se cuestionaba la intervención del Estado en la economía, primando, así, la idea de que el mercado “libre” era el mejor agente de asignación de recursos. La adaptación continua de las economías nacionales a las exigencias y restricciones

establecidas por el modelo de globalización económica aparece como el único objetivo de las políticas de desarrollo neoliberal. En este punto, Valcárcel (2006) afirma:

“En este discurso hegemónico un cierto número de indicadores monetarios, financieros y económicos, devienen en los únicos indicadores significativos en materia de desarrollo. Son aquellos sobre los cuales coincidían y/o se pusieron de acuerdo los organismos financieros internacionales, la administración política norteamericana y la banca privada transnacional, y enunciados en lo que se conoce como el Consenso de Washington. En los hechos estos indicadores están presentes en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impuestos a partir de los 80 en los países del Sur, y después en los 90 al conjunto de países de Europa del Este” (Valcárcel, 2006:22).

El diagnóstico respecto al subdesarrollo de las economías adjudicaba las causas al proteccionismo de la economía, la intervención del Estado, el sobredimensionamiento del aparato estatal, como de la regulación estatal, y, fundamentalmente, a la falta de disciplina fiscal. En términos ejecutivos, la acción política estaba determinada por la hegemonía de la macroeconomía sobre las distintas políticas sectoriales. En este punto, en el que se detiene a analizar la relación entre macroeconomía y políticas sectoriales (como pueden ser la política agraria o la política científico y tecnológica), Delgado resalta lo desigual de ese vínculo ya que lo macro tiende a homogeneizar lo sectorial, en palabras del autor: *“La “mirada” macroeconómica de la realidad es básicamente una mirada homogeneizadora, que tiende a minimizar, o incluso menospreciar, la diversidad y, por tanto, tiene enormes dificultades para aceptar la formulación y gestión de la implementación de políticas públicas diferenciadas.”* (Delgado, 1999:175)

En otro(s) contexto(s)

A su vez, cabe destacar la historia del INTA se enlaza con otras: la macroeconómico-política mencionada, la reciente del país, la científica y tecnológica, aquella también de los institutos tecnológicos, y por último y no por ello menos importante, con la de las etapas de la investigación agraria. Sin entrar en el detalle de cada periodización nos parece interesante integrar al análisis de los momentos históricos y contextuales situados a los que en este trabajo hacemos alusión pertenecen también o pueden ubicarse en estas diferentes secuencias. Son distintos autores los que han esquematizado tales etapas que a continuación se enumeran. Sólo se ahondará en aquellas que remitan estrictamente al período de análisis objeto de este artículo.

En cuanto a la historia reciente de la Argentina, los cambios institucionales que puedan ser rastreados para el INTA estarán relacionados con los procesos de reconstrucción democrática y con, como se ha dicho, la consolidación del RSA sustentado en la valorización financiera por medio de las políticas que conformaron el Programa de Ajuste Estructural en el país en la década de los noventa. Yendo un poco hacia atrás sin perder perspectiva es necesario señalar, las bases de dicho modelo, que interrumpió forzosamente (Basualdo et al, 2020) la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), fueron sentadas por la última dictadura cívico-militar en la Argentina (1976-1983).

Desde ya que la historia del complejo científico y tecnológico del país está por supuesto atravesada por tales avatares y repercute en el andar y desandar de los institutos tecnológicos como el INTA. Allí pueden identificarse distintos momentos desde su creación, pasando por el auge de la ISI, y que encuentran en la etapa analizada un momento que puede definirse como de “reconversión y debilitamiento” (Aristimuño, 2019), producto del abandono del modelo

sustitutivo que le había dado forma y origen, que se solapa con las nuevas políticas de innovación y las reformas estructurales neoliberales mencionadas. En palabras de Bisang (1994:3) *"El conjunto de instituciones públicas de CyT que habiendo sido diseñado y establecido en plena etapa sustitutiva enfrenta hoy el desafío de la reconversión."*

Por último, puede recuperarse el estudio de Pellegrini (2014) en el que el autor secuencia las etapas de la investigación agropecuaria a través del análisis de la historia del personal y el presupuesto en el INTA. Allí se reconocen 5 momentos: crecimiento sostenido (1958-1979), salto de crecimiento (año 1980), estancamiento en la década de 1980, decrecimiento masivo en los noventa, y auge de recursos entre el 2004 y el 2007/2008.

La década de 1980. Período de transición y retorno democrático

En términos generales, la política del gobierno radical se expresó en favor de una propuesta "modernizadora", entendida como un proceso de aumento de productividad de la economía por medio de nuevas técnicas de producción (Rapoport, 2000), y que tuvo su expresión, también, en la política científica. En términos de Albornoz (2015):

"En el plano de las instituciones científicas el espíritu era modernizador y hubo, de hecho, un resurgir de la investigación, se revisaron muchas de las arbitrariedades del régimen anterior y se colocó en un lugar más destacado el problema de la vinculación entre los centros de investigación y las empresas" (Albornoz, 2015:54).

En el caso particular del INTA, se designó como presidente a Carlos López Saubidet, que había formado parte de la comisión que en 1956 había elaborado el proyecto de creación del Instituto, mostrando, así, una cierta intención de retomar la trayectoria institucional previa al momento de la interrupción democrática. Las ideas fuerza de la gestión radical, según Albornoz (2015), se relacionaron fundamentalmente con la democratización y la descentralización. En ese contexto, es que, a mediados de la década de 1980, el INTA inició un proceso de reorganización institucional y sustantiva, que se conoció como *INTA II*. Alemany (2013) afirma que las transformaciones promovidas tenían por objetivo desburocratizar y adaptar la organización al nuevo contexto político y social emergente con la democratización del país. En este sentido, Félix Cirio (quien fuera presidente del INTA durante el periodo 1989-1994) afirmaba:

"La apertura y la globalización de la economía, la competitividad cada vez más definida por la tecnología, el nuevo rol del Estado y su adecuación estructural y funcional, la privatización acelerada de los conocimientos científicos y tecnológicos, así como los nuevos paradigmas relacionados con la cuestión ambiental y la preservación de la naturaleza, son apenas algunos de los factores cambiantes que obligan a definir nuevamente el diseño y el papel de los institutos nacionales de investigación agrícola (INIAs)" (Cirio, 1993:6).

Si bien, como se mencionó anteriormente, el nombramiento de Saubidet a cargo del Instituto permitía inferir una intención explícita de retomar la senda institucional interrumpida con el golpe de Estado, surgía, desde el interior, una perspectiva que cuestionaba la concepción del INTA como organismo científico y tecnológico. Esta perspectiva la materializó, el ya mencionado, Félix Cirio, quien expresaba:

"La finalidad de reacomodar el INTA a las necesidades de la época, no debía limitarse a realizar ciertas modificaciones en su estructura organizativa sino focalizarse mucho más allá, en su propia concepción como organismo científico del sector público" (Cirio, 1993:21).

Esta perspectiva, abandonaba la mirada tradicional del modelo lineal de innovación, por un lado, y por otro dejaba de lado la tendencia ofertista que caracterizó a la política institucional durante el periodo dictatorial. Se perfilaban, así, los primeros elementos de una perspectiva sistémica (que se consolidaría en la década posterior) al reconocer la actuación de distintos actores en el proceso de generación y difusión de conocimientos y la importancia de la articulación entre oferta y demanda tecnológica. En este sentido se afirmaba:

“El INTA ya no era -como lo fuera durante largos años a partir de su creación- la institución excluyente en esos campos (en referencia a la investigación y difusión) en el área agropecuaria, dado que la nueva situación reconocía la existencia de un conjunto de actores institucionales públicos y privados dedicados también a esas actividades. La propuesta debía potenciar los roles y las interacciones de estos diferentes agentes” (Cirio, 1993:21).

Además de la cuestión contextual, la justificación de un proceso de reestructuración surgió desde la identificación de deficiencias en el funcionamiento de la institución; vinculadas al exceso de centralismo y burocratización de los procedimientos, la escasa coordinación técnica, la débil evaluación y, en términos más generales, incoherencia o ausencia de políticas y estrategias para alcanzar los objetivos del Instituto (IICA, 1993). Parte de los elementos que pretendían modificarse -fundamentalmente los relacionados al centralismo- se correspondían con la herencia de la política llevada adelante por la dirección autoritaria del organismo durante el periodo dictatorial (1976-1893).

El proceso de reorganización institucional se centró en la restitución de la autarquía financiera (eliminada en el gobierno de facto de Rafael Videla, mediante la ley 22.294), la descentralización, la reorganización gerencial, la racionalización y desregulación, en nuevas formas de articulación con empresas privadas y en la fijación de nuevas prioridades sustantivas (Cirio, 1993).

En marzo de 1984 el Congreso Nacional aprobó la Ley 23.058 que restituía al INTA la capacidad para percibir y administrar directamente sus recursos, a través de la percepción directa de una contribución del 1.5% del valor de las exportaciones agropecuarias (excluidas las exportaciones extrapampeanas) y la autonomía en el manejo de esos recursos. En 1986 el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto 287/86, que promovía la descentralización operativa del INTA y la participación de actores tecnológicos en su conducción, creando Consejos Regiones para cada uno de los quince Centros Regionales y de los tres Centros de Investigación del INTA y transfiriéndole facultades decisorias que hasta entonces se encontraban centralizadas en el Consejo Directivo y la Dirección Nacional, dando participación efectiva a los distintos sectores involucrados en el desarrollo agropecuario de cada región, siendo éstos integrados 50% por miembros representantes de las entidades de productores locales y 50% provenientes de gobiernos provinciales, de las universidades y de la comunidad científico técnica. A nivel operativo y gerencial se crearon las Direcciones Nacionales Asistentes de Planificación, de Control y Evaluación, de Organización y RRHH y de Operaciones, que se sumaron a la ya existente Dirección General de Administración, y que brindaban soporte a la Dirección Nacional. Para las unidades descentralizadas se creó la figura de Director Regional, como mayor cargo técnico de los Centros Regionales, de quien dependían, a su vez, los distintos Directores de Estaciones Experimentales, siendo que anteriormente dependían de manera directa del Director Nacional. A su vez, se creó el Centro Consultivo de la Dirección Nacional, integrado por los Directores de Centros Regionales con el objetivo de otorgarles participación en el tratamiento de

las problemáticas institucionales generales y, a su vez, como forma de canalizar las problemáticas regionales.

En cuanto a la fijación de nuevas propiedades sustantivas se destaca la creación del Plan de Tecnología de Mediano Plazo (PLANTA), que contenía las nuevas definiciones estratégicas para la institución. Conceptualmente, los elementos que mejor permiten identificar esta nueva orientación, son los Objetivos Institucionales (OI) del Plan, que se sintetizan en: eficiencia productiva, diversificación, sostenibilidad y equidad.

La cuestión de la eficiencia y diversificación productiva se enmarcan bajo la lógica del aumento de los volúmenes de producción, fundamentalmente orientado al incremento de las exportaciones de productos agropecuarios. En este punto, Félix Cirio, afirma:

“Los dos primeros objetivos atienden a las necesidades básicas del desarrollo económico y no necesitan justificación desde hace ya tiempo (ver, p. ej. Fabricant, 1959) ha sido reconocido que la tecnología y la organización de la producción han sido más influyentes, en el desarrollo del primer mundo, que el aumento de capital efectivo” (Cirio, 1993:38).

Ante esto, se puede identificar la función que se le otorgaba, particularmente a la tecnología, en cuanto agente dinamizador del desarrollo económico y, por otro el rol que se le otorgaba al sector agropecuario como generador de divisas ante el objetivo de estabilizar los déficits en el sector externo que aquejaron a la economía argentina históricamente.

Como se mencionó, otro tema puesto en discusión fue la necesidad de fomentar la articulación entre los distintos centros de I+D y el sector productivo. En este sentido, el proyecto de reforma pretendía responder a esta cuestión fortaleciendo la política de vinculación del Instituto. En 1987 se aprobó la política de vinculación tecnológica que permitía la asociación del Estado con empresas privadas en la ejecución de proyectos de investigación, como también en los procesos productivos. Este punto, resulta relevante en función a su contexto y a la evolución de esta concepción respecto a la política científica y tecnológica nacional. La política de vinculación tecnológica del INTA sirvió como antecedente de la Ley 23.877 de Innovación Tecnológica (1990) de alcance nacional. Para la política de I+D vinculada al sector agropecuario significó, por un lado, el origen de la conceptualización de la “industrialización del campo” o de lo que hoy conocemos como el sector agroindustrial, que asimila al campo con cualquier otra industria sectorial y que favoreció el desarrollo de disciplinas como la biotecnología dentro del INTA. Por otro lado, comenzó a consolidarse una estratificación de públicos objetivo (audiencias) para el INTA; por un lado, las cadenas productivas agroindustriales vinculadas a la soja, el algodón o la caña de azúcar (que absorbieron gran parte de los recursos del Instituto) y por otro, los pequeños y medianos productores rurales atendidos por la rama más social del Instituto que fue consolidando una política de corte “asistencialista” para este sector (bajo la que se crea la Unidad Minifundio, en 1987) y que se consolidaría en la década de 1990 como la estrategia defensiva - o como aquí llamamos de resistencia institucional - de la rama extensionista del Instituto.

Ahora bien, como se mencionó, el cambio en la política institucional del INTA no finalizó con las reformas propuestas durante la década de 1980, sino que se intensificarían aún más durante la década posterior, con la implementación del Programa de Ajuste Estructural.

La década de 1990. Consolidación del Ajuste Estructural y del cambio institucional

La sanción del Decreto 2.476/1990 de “racionalización de estructuras”, que establecía las pautas para la reducción del gasto público para los organismos del Estado, aceleró la reforma institucional al situarla netamente dentro de la nueva política de Reforma del Estado que persiguió el gobierno de Carlos Menem, que, a su vez, en términos sectoriales se caracterizó por la primacía de la macroeconomía sobre las políticas de tipo sectorial. Tal es así que Roberto Bocchetto (quien fuera Director de Planificación del INTA por aquel entonces) afirmaba que: *“La SAGyP (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca) no tenía gran margen de maniobra o de autonomía en lo que refiere a las políticas. Las decisiones macro, venían impuestas del Min. de Economía”*. (Entrevista a Roberto Bocchetto, ex Director de Planificación del INTA, realizada por Blasquiz Landa el 23/06/2022)

De esta forma se prosiguió con la adecuación y “racionalización” de la estructura del Instituto acorde con las restricciones presupuestarias establecidas y en función de los lineamientos estratégicos estipulados dentro del PLANTA. Esta reestructuración significó una reducción del 30% del personal, el cierre de un instituto de investigación y el cierre de Agencias de Extensión. En cuanto a la política científico-tecnológica este mismo Decreto establecía que los distintos Institutos Tecnológicos y de Investigación (entre ellos el INTA) quedarían bajo un esquema de “fortalecimiento Institucional”, ajustándose a pautas como el “aumento del financiamiento privado de proyectos y actividades”, o la “revisión de las líneas de investigación y orientación prioritaria de los recursos técnicos y humanos hacia áreas directamente vinculadas al fortalecimiento tecnológico del sector productivo”. En cierta medida, se trataba de reemplazar el financiamiento público de las actividades de I+D, por capital privado. O, en otros términos, como se afirma en INTA *“se trataba de una forma de “privatizar” la investigación, cuando no, el paso previo a la privatización completa del INTA”* (INTA, 2017:59).

En noviembre de 1992, el Decreto 2049/92, elimina el cobro del arancel del 1.5% de las exportaciones agropecuarias que servía de financiamiento para el INTA por considerarlos un sobre costo y un desaliento para la exportación de bienes primarios. La situación de ahogo presupuestaria que generó esta medida llevó al INTA a intensificar la política de vinculación tecnológica, iniciada en 1987, en búsqueda de financiamiento privado para sus actividades. Es así que en 1993 se crea la Fundación ArgenINTA e INTEA SA, que permitieron aumentar la vinculación del INTA con empresas privadas, otros organismos del Complejo de CyT (como el CONICET y las universidades), adquiriendo, según Albornoz (2015), un perfil de venta de servicios científicos y tecnológicos.

Es así que, ante el contexto de ideas que regía sobre las políticas de CyT y el nuevo perfil que había adquirido el INTA, a partir de las distintas reformas que fue sufriendo durante este período, se retomó la discusión respecto a cómo avanzar en la transformación del Instituto en relación a las dinámicas de la innovación tecnológica.

Esta lógica adaptativa al contexto global generó las condiciones necesarias para que se debatiera respecto de las funciones explícitas del Instituto; se ponía en discusión la capacidad del INTA para, bajo el nuevo contexto de época, llevar adelante las funciones por las cuales fue creado; investigación y extensión. Se planteaba la dificultad de una misma organización para gestionar de manera eficiente las dos funciones tradicionales del INTA. En términos de Alemany (2013):

Contradictoriamente, lo que para algunos era la gran fortaleza institucional y lo que le había dado identidad y reconocimiento nacional e internacional, para otros era lo que estaba atentando contra la eficacia institucional por la imposibilidad de gestionar funciones tan diversas, en un contexto en el cual la innovación tecnológica y el desarrollo rural se habían tornado extremadamente complejas. (Alemany, 2013:155)

De esta forma se planteó la necesidad de separar las dos funciones, al considerar a la extensión cómo la actividad que no había logrado adaptarse a las nuevas condiciones y que atentaba contra la eficiencia institucional y que quedaba enmarcada en el accionar vinculado a los públicos objetivo más marginales, adoptando, como se mencionó, la forma de una política de asistencia social en el ámbito rural. El nuevo modelo, que caracterizó a la década de 1990, parecía inclinarse a sostener la participación del Estado en la investigación e iniciar un sendero hacia la privatización de la extensión (INTA). Alemany, en este sentido, afirma:

“El mensaje que recibió la organización de impronta “desarrollista”, era que los nuevos tiempos no requerían de su exitosa ingeniería institucional de los 60, ni de la propuesta productivista de los 70. Todo parecía indicar que el ajuste estructural de la economía y la retirada del Estado en realidad hacían prescindente la extensión del INTA” (Alemany, 2013:155)

Bajo este contexto es que surge lo que se puede denominar, en el marco de la política implícita de este periodo, como la resistencia institucional del INTA, orientada a mantener los espacios institucionales ocupados en otros momentos históricos. Dicho movimiento profundizó en la definición de “públicos objetivo”, “destinatarios” o “audiencias” de las estrategias de intervención del Instituto. De esta forma se consolidaron cinco públicos destinatarios: los productores minifundistas, la pequeña y mediana empresa rural, la mediana y gran empresa, la agroindustria y los sectores carenciados con insuficiencia alimentaria (Torres, 1994), surgidas del reconocimiento de la heterogeneidad del sector y de la necesidad de estrategias de intervención diferenciadas para cada “público”. Como se mencionó con anterioridad, las actividades de transferencia de tecnología y la política de vinculación, diseñada en 1987, atendían a los públicos relacionados a las grandes empresas agropecuarias y agroindustriales. Para los sectores menos integrados a los mercados internacionales y fuertemente afectados por las nuevas condiciones de competencia establecidas por las políticas neoliberales de la década, se crearon: El Programa Social Agropecuario (PSA), El Programa Federal de Reconversión Productiva (Cambio Rural) y el Proyecto Integrado de Autoproducción Alimentaria (ProHuerta). Estos nuevos mecanismos de intervención sectorizada, sumados a la Unidad Minifundio, ya mencionada, sirvieron de apalancamiento operativo para la permanencia de las actividades de extensión del INTA. Asimismo, esta estrategia de intervención, en términos de Bocchetto *”se consolidaba como un instrumento que permitiría articular al Instituto con la sociedad, considerando (en relación a la pequeña y mediana producción) que si se caían ellos, se desintegraba todo el sector (...)”*. (Entrevista a Roberto Bocchetto, ex Director de Planificación del INTA, realizada por Blasquiz Landa el 23/06/2022). En este mismo sentido, Carlos Cheppi (Coordinador del Programa Cambio Rural) afirma que la ejecución del Programa (con los recursos económicos que significaba) posibilitó la incorporación de profesionales al INTA que aumentaban las capacidades del Instituto. (Entrevista a Carlos Cheppi, ex Coordinador del Programa Cambio Rural, realizada por Blasquiz Landa en abril de 2023). Y, en consonancia con lo planteado por Bocchetto, sostiene que el objetivo “implícito” de estos programas estaba puesto en evitar la desintegración del sector y afianzar la presencia del INTA en todo el territorio nacional.

Como afirma Albornoz (2015): *“Los rasgos de esta política reactiva por parte de la institución explicarían la paradoja de que en pleno auge del “eficientismo” la extensión retomara de otro modo su perfil social, bajo una perspectiva de asistencialismo y la investigación se articulara más directamente con las instituciones de promoción de la ciencia y la tecnología”* (Albornoz, 2015:57).

Esta resistencia que, como se mencionó, permitió la continuidad de las actividades de extensión en un contexto donde se pretendía o se consideraban plausibles de ser privatizadas, es la resultante más de una estrategia emergente o defensiva a la política nacional que de un proceso de debate respecto a la extensión en sí.

Este hecho generó, por un lado, una situación de marchas, contramarchas e indefiniciones en la evolución de la política de extensión del INTA fruto de su no planificación y de su carácter emergente; mientras que, por otro, puso un límite institucional a la política de reforma iniciada a mediados de 1980 e intensificada durante la década de 1990.

Conclusiones

En primer término, a través de la reconstrucción histórica de la trayectoria institucional del INTA, resulta posible observar características de continuidad entre la década de 1980 y 1990 alrededor de los tópicos puestos en cuestión por este trabajo, como lo son el RSA y la política institucional del INTA. A su vez, permite observar la evolución del Instituto (particularmente de su política institucional) en la interacción con la consolidación de un nuevo RSA: el de valorización financiera; que tuvo su origen en la segunda mitad de la década de 1970, impuesto por medio de un gobierno dictatorial, y que fue refrendándose y ganando legitimidad social durante la década de 1980 (más allá de cierta retórica heterodoxa e industrialista del gobierno radical) y que se consolidaría, finalmente, durante la década de 1990, impulsado, por lo menos en parte, por el contexto global de ideas liberalizadoras que primó por aquellos años en las principales democracias occidentales y con el accionar protagónico de los Organismos Internacionales como agentes de difusión.

Fue, entonces, a partir de la legitimación social del RSA de valorización financiera, conjuntamente con el grupo de ideas en las que se respalda, que la función social del INTA ingresó en un terreno de debate, que derivó en el planteamiento de la necesidad de su reconceptualización. Es así, que en una primera instancia puede reconocerse que el proceso de cambio institucional, en este caso, se desencadenó por un elemento exógeno, que no sólo se limitó a un cambio de RSA, sino a un contexto de ideas más generales que sirvió de justificativo para afrontar el proceso de reforma que incluiría nuevos objetivos, funciones y propósitos para el INTA. En este sentido, la redefinición institucional se presentó como el resultado de nuevos desafíos contextuales a los que los responsables políticos de aquel momento respondieron desplegando los recursos institucionales existentes para estos nuevos fines. Se entendía, por aquel entonces, que el INTA creado en 1956 debía ser adaptado para servir a los intereses y objetivos del nuevo RSA. Esta lógica adaptativa al contexto global se expresó, por ejemplo, en el debate respecto a las funciones explícitas del Instituto; se ponía en discusión la capacidad del INTA para, bajo el nuevo contexto de época, llevar adelante las funciones para las cuales había sido creado; investigación y extensión.

Ahora bien, la comprensión de este proceso no puede limitar el análisis a las variables exógenas como únicas determinantes. La reforma institucional del INTA encontró en su trayectoria la

permanencia de elementos internos que “resistieron” a las transformaciones impulsadas. En este punto, resultó de utilidad el concepto de política implícita, que permitió identificar las estrategias políticas que emergieron ante lo que se consideró, por algunos actores, como un “ataque externo”, y que no se estructuraron formalmente en la política explícita. Lo que en este trabajo se denominó la resistencia institucional del INTA, intentó disputar espacios de acción para posibilitar la permanencia de elementos tradicionales de la política institucional del INTA, como lo era la extensión rural. Fue, por tanto, en la tradición extensionista que la reforma institucional traccionada desde el RSA encontró sus límites.

Vale destacar, a su vez, que los procesos de cambio institucional analizados en este trabajo, tanto la transición de RSA, como la reforma institucional del INTA, no se expresaron como sucesos abruptos o disruptivos, sino que, por el contrario, se destacan por presentar trayectorias institucionales integradas o compuestas por pequeñas transformaciones que van estructurándose bajo una lógica superior pero que logran consolidarse con el tiempo. Como se mencionó, el diagnóstico que identifica la necesidad de reforma del INTA surge a mediados de la década de 1980 y las acciones emprendidas perduran, por lo menos, hasta mediados de la década de 1990. Lo mismo ocurre con el RSA que se instaura bajo un gobierno dictatorial que lo impone de manera antidemocrática pero que al pasar los años fue consiguiendo legitimidad social que permitió que se exprese en toda su dimensión durante la década de 1990. Esto permite reforzar la idea de que el cambio institucional no depende solo de variables disruptivas que funcionen como punto de inflexión para una trayectoria institucional. Si bien se pueden encontrar hitos que sirven de referencia para entender la dinámica de los procesos de cambio, lo cierto es que éstos se pueden desencadenar con una lógica acumulativa que se encuentra determinada, por lo menos en parte, por las disputas de legitimidad que desencadenan los actores involucrados.

En la misma línea, la dinámica del proceso de cambio institucional vivido en el INTA permite observar que el resultado de los procesos de cambio no necesariamente debe limitarse a continuidad o ruptura de la trayectoria institucional. Permite observar que la resultante de la disputa entre las distintas fuerzas del cambio puede concebirse como una síntesis, o punto de equilibrio, en la que algunos elementos institucionales responden a la lógica del cambio, mientras que otros permanecen estables. Sin desconocer, por su parte, que esta síntesis o punto de equilibrio no es algo estático o estable en el tiempo, sino que, como las instituciones en general, se presenta como un fenómeno dinámico.

Finalmente, en términos de análisis de políticas institucionales, se puede sostener que éstas pueden ser analizadas en dos niveles: uno macrosocial, a través del movimiento de tracción que generó la consolidación del RSA hacia el INTA, puesto de otro modo, un RSA determinado que funciona como eje dinamizador de cierta estrategia y política en el INTA; y otro mesosocial e institucional en el que se identifican elementos implícitos que se denominaron de “resistencia institucional”.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las políticas*. México DF: Miguel Angel Porrua.
- Albornoz, M. (2015). Cambio tecnológico y cultura institucional: el caso del INTA. *CTS - Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 10 (29), 41-64.
- Aleman, C. (2013). Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA. *La extensión rural en debate*, 134-254.

- Aristimuño, F. (2019). De Institutos a Fondos Tecnológicos: la transformación del Estado argentino en la década de 1990. *Realidad Económica*. N°23, 48, 9-36.
- Basualdo, E. et al (2020). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: MIT Press.
- Bisang, R. (1994). Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. CEPAL.
- Cirio, F. M. (1993). *Desarrollo tecnológico y organización institucional*. Bogotá: IICA.
- Delgado, N. (1999). *As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provoações para um debate interrompido*. En: Análisis de cadenas agroalimentarias y macroeconomía/políticas agrícolas en América Latina. FAO y REDCAPA. Rio de Janeiro.
- Glaser B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. New York: Aldine Publishing Company.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; Diego Ramirez (comp). (2017). *60° Aniversario. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 1956-2016*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Mallo, E. (2011). Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales? *Redes*, vol. 17, N° 32, 133-160.
- Marshall, C., & Rossman, G. B. (2014). *Designing qualitative research*. Sage publications.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative research design. An interactive approach*. California: Sage publications.
- Muller, P., & Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien.
- Nogueira, M. E. (2010). Breves notas sobre el concepto régimen social de acumulación y su pertinencia actual. *Revista Pilquen*, XII(13), 1-10.
- Nun, J. (1995): "Argentina: El estado y las actividades científicas y tecnológicas", *Redes*, vol. 2, n° 3. pp. 59-98, Buenos Aires.
- Pellegrini, P. (2014). Evolución del presupuesto y del personal del INTA (1958-2010); Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; *Realidad Económica*; 285; 8-2014; 99-122
- Rapoport, M. (2000). *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Roth Deubel, A. N. (2020). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies', . In W. Streeck, & K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.

Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zeller, N. (2000). Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas focales o sectoriales. *Jornadas de reflexión académica "Ciudadanía y Calidad democrática*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.