

Cambio institucional y políticas públicas

Análisis de la política institucional del INTA en las décadas de 1980 y 1990



Gastón Alejandro Blasquíz Landa

CITECDE-UNRN, Argentina
ORCID 0000-0001-8504-5336 | gablanda@unrn.edu.ar

Pedro Capossello

CITECDE-UNRN, Argentina
ORCID 0009-0004-1543-6824 | pcapossello@gmail.com



Palabras clave

INTA | cambio institucional | política institucional | ajuste estructural | régimen social de acumulación

Recibido: 3 de junio de 2024. Aceptado: 3 de septiembre de 2024.

RESUMEN

En el contexto de consolidación del régimen social de acumulación (RSA), basado en la valorización financiera de las décadas de 1980 y 1990, se replanteó el rol de los organismos públicos vinculados con la ciencia y la tecnología. 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.

ABSTRACT

In the context of consolidation of the social accumulation regime (RSA) based on financial valuation, in the 1980s and 1990s, the role of public organizations linked to science and technology was reconsidered. 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 primary and secondary sources, including the analysis of official documents, laws and decrees and in-depth interviews with key actors in the analyzed process.

KEYWORDS

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 de 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 análisis de las políticas públicas. En Latinoamérica, algunas décadas después, a mediados de 1970, esta cuestión adquirió relevancia 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. El presente trabajo busca inscribirse justamente en tales líneas de análisis. En primera instancia, en el campo de las políticas públicas y, en segundo lugar, pero no menos importante, se propone ubicarse entre aquellos trabajos que piensan y problematizan temas relacionados a la ciencia y la tecnología en y desde Latinoamérica.

Por otra 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 (RSA) (Nun, 1995), que se materializó en Latinoamérica en los programas de ajuste estructural (Valcárcel, 2006), se produjeron en distintos países procesos de reforma institucional en los institutos tecnológicos vinculados a la investigación y extensión agropecuaria (INIA) (Bin et al., 2013). 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, en un contexto marcado por 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 iniciado en la década de 1980 y que se intensificó en la década siguiente. 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 RSA 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, 2014), “basado en juicios”, “muestreo teórico” (Glaser y Strauss, 1967), en función de las necesidades del trabajo investigativo.

Considerando los objetivos planteados para este trabajo, 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

Con 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 de forma directa o a través de sus organismos (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 estas 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 solo 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 discontinui-

dad 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 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, 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).

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 POSDICTADURA

Con el fin del gobierno dictatorial (1976-1983) 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, este 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 que 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 o proceso, nos parece interesante explicitar estas aristas que entendemos se pueden integrar al análisis histórico y contextual del presente trabajo. Son distintos autores los que han esquematizado tales etapas que a continuación se enumeran. Solo 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 del INTA están, en general, relacionados con los procesos de reconstrucción democrática y con 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 que las bases de dicho modelo, que interrumpió forzosamente (Basualdo, 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 secuenciar 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

Con el retorno a la democracia, en diciembre de 1983, finalizó uno de los periodos más represivos y violentos de la historia argentina. La asunción de Raúl Alfonsín significó el retorno de la democracia. En términos generales, el proyecto político del partido radical podría definirse como una propuesta “modernizadora”, a partir de ser entendida como la búsqueda de un aumento de productividad de la economía por medio de nuevas técnicas de producción (Rapoport, 2000) que intentaría generar las condiciones necesarias para promover el desarrollo científico, tecnológico e industrial que le permitiese al país disminuir la brecha tecnológica y conseguir una mayor independencia y bienestar (Hurtado, 2010). Ante esto, la política científica se presentaba, entonces, como una cuestión central de este nuevo proyecto. El primer paso, en términos políticos, inició con la eliminación de las características más negativas de la política de CyT aplicada por el gobierno dictatorial, vinculadas al control ideológico, para pasar a brindarle mayor autonomía a los investigadores y a las instituciones académicas en general (Oteiza y otros, 1992).

En lo que refiere particularmente al INTA, apenas asumida la presidencia, Alfonsín sanciona el Decreto N° 138/1983, que tenía por objetivo la intervención del Instituto con el fin de normalizarlo y orientarlo hacia el cumplimiento de sus objetivos. El interventor designado por el Poder Ejecutivo fue el ingeniero agrónomo Carlos López Saubidet, quien integró la comisión que en 1956 había elaborado el proyecto de creación de INTA. La intervención se extendió hasta marzo de 1985, cuando oficialmente se da por terminada mediante el Decreto N° 431/1985, y en el mismo acto se designan a los integrantes del nuevo Consejo Directivo y se ratifica la presidencia de Saubidet al mando del Instituto (quien estaría a cargo del INTA hasta la finalización de la gestión radical). La primera medida impulsada desde el Gobierno nacional estuvo vinculada a la restitución de la autarquía financiera (eliminada en el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla, mediante la Ley N° 22294), que resultó en la sanción, por parte del Congreso Nacional, de la Ley N° 23058 (marzo de 1984), que devolvía 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. Restituida la autonomía (en términos financieros) y suprimido el control ideológico, se avanzó, desde las nuevas autoridades del INTA, hacia un proceso de reorganización institucional y sustantiva, que se conoció como INTA II.

INTA II se refiere a un proyecto de reforma estructural impulsado desde el Gobierno nacional y ejecutado por las nuevas autoridades del Instituto. En términos prácticos resultó en un conjunto de acciones que tuvieron como objetivo reorganizar tanto institucional como sustantivamente las actividades del INTA. Con relación a esto, 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. Justamente es, según Gutiérrez (1992), este contexto de democratización lo que favoreció la discusión “profunda y extendida” que creó el consenso necesario para producir cambios en los organismos de ciencia y técnica, como el INTA.

La primera medida tomada en esta dirección fue la sanción del Decreto presidencial N° 287/1986 que modificaba la estructura del INTA con el objetivo principal de la descentralización de sus actividades operativas. El Decreto argumentaba que

las transformaciones operadas en el sector agropecuario, tanto en lo que respecta a la mayor y más específica demanda por tecnología como al incremento de participantes en la generación y transferencia tecnológicas, hacen necesario adecuar y actualizar la estructura y funcionamiento del INTA a las actuales circunstancias. (Decreto N° 287/1986)

Dentro de esta perspectiva descentralizadora se contemplaba la participación de actores tecnológicos en la conducción del INTA, mediante la creación de Consejos para cada uno de los quince Centros Regionales y de los tres Centros de Investigación, transfiriéndole facultades decisorias que hasta entonces se encontraban centralizadas en el Consejo Directivo y la Dirección Nacional; así se daba participación efectiva a los distintos sectores involucrados en el desarrollo agropecuario de cada región. Estos estaban integrados en un 50% por miembros representantes de las entidades de productores locales y el otro 50% proveniente 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 Admi-

nistración, 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.

Para posibilitar la operatividad de este proceso de descentralización, se diseñó un plan sustantivo que buscaba otorgarle al proceso un encuadre nacional que sirviera de soporte y apoyo, estableciendo objetivos institucionales. Es así que se elaboró, desde la Dirección Nacional del INTA, el Plan Nacional de Tecnología Agropecuaria (PLANTA), tal como indicara el artículo 1º del ya mencionado Decreto Nº 287, para el periodo 1990-1995, y se repite ese ejercicio al nivel de los centros regionales, preparándose en cada uno de ellos un PLANTAR (Plan de Tecnología Agropecuaria Regional) (artículo 12º del Decreto Nº 287/1986). De esta forma se establecieron las nuevas definiciones estratégicas para la institución. Conceptualmente, los elementos que mejor permiten identificar esta nueva orientación son los objetivos institucionales (OI) del PLANTA, 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. Ante esto, se puede visualizar 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.

Otro elemento central dentro del proceso de reforma del INTA surge de otro tema puesto en discusión por aquellos años y vinculado a la necesidad de fomentar la articulación entre los distintos centros de investigación y el sector productivo. En este sentido, el proyecto de reforma pretendía responder a esta cuestión fortaleciendo la política de vinculación del Instituto. Es así que en 1987 se crea la normativa interna que establece una política de vinculación tecnológica para el INTA, que permitía la asociación con empresas privadas en la ejecución de proyectos de investigación, como también en los procesos productivos, creando así la Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT). Establecía dos modalidades de vinculación. La primera, de transferencia de tecnologías ya desarrolladas por el Instituto por medio de convenios específicos. Mientras que la segunda se materializó bajo la figura de los *joint ventures* o emprendimientos de riesgo compartido, en los que se acordaba el desarrollo de proyectos innovativos con empresas privadas.

Ante esto, diversos autores, como Gutiérrez (1992), Grosso (2024) o Albornoz (2015), reconocen en esta política institucional un elemento de vanguardia en lo que refiere al diseño de políticas de vinculación tecnológica, ya que no existía marco normativo a nivel nacional que abordara esta cuestión. Tan es así que recién, en 1990 se sancionaría la Ley Nº 23877 de Innovación Tecnológica, de alcance nacional.

Los fundamentos sobre los que se sustentó este proyecto de reforma se enmarcan, en términos conceptuales, en un debate más amplio vinculado a nuevas conceptualizaciones difundidas en la época con relación a las políticas de ciencia y tecnología, la innovación tecnológica, sus actores y las condiciones que la favorecen, incluyendo también una conceptualización del rol de Estado en estos procesos y particularmente de los institutos de investigación agrícola (INIA) (el INTA, en este caso). Respecto a esto, 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)

Estas nuevas nociones respecto a la ciencia y sus políticas de fomento se pueden englobar en lo que Lea Velho (2011) define como “el paradigma de la ciencia como fuente de oportunidad estratégica”, que tuvo vigencia y fue fuertemente difundido entre los años 80 y 90. Este paradigma deja de concebir a la comunidad académica como el locus exclusivo de producción de conocimiento, reconoce la existencia de diversos actores en este proceso (empresas, hospitales, ONG, etc.), como también que el conocimiento es el producto de la interacción entre ellos. Es así que tanto las políticas como los instrumentos diseñados por los gobiernos bajo este paradigma tendían a buscar la integración entre la oferta y la demanda de conocimientos, recurriendo a diversos modelos explicativos de la relación entre CTI y sociedad, como el modelo sistémico (sistemas nacionales de innovación) que sustentaría la política de CyT en Argentina la década siguiente, donde los instrumentos de políticas públicas característicos se orientaban hacia el otorgamiento de subvenciones económicas a empresas para la realización de actividades de I+D e innovación tecnológica, que rompían con los paradigmas anteriores vinculados al modelo lineal de innovación.

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)

Con relación a los centros públicos de producción tecnológica, Bin et al. (2013) identifican que la década de 1980 se caracterizó por ser un periodo en el cual, en varios países desarrollados y en vías de desarrollo, estos centros experimentaron procesos de reforma que incluyeron modificaciones significativas en los regímenes jurídicos y de propiedad, de gobernanza, financiamiento y de relacionamiento con el sector privado que pretendían dotarlos de estructuras más flexibles y autónomas, que le permitieran cumplir con más eficacia los propósitos públicos definidos por los gobiernos. En la misma línea, Trigo afirma:

Las instituciones de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria de América Latina y el Caribe enfrentan en esta década un periodo de transición. Durante más de treinta años los institutos nacionales de extensión, han hecho contribuciones importantes al desarrollo de la agricultura y al bienestar rural en los países de la región. Sin embargo, hoy es cada vez más evidente que el marco institucional del cual forman parte ya no responde a las realidades del momento. (1993: 5)

Ahora bien, no solo el proyecto de reforma se fundamentó en la adaptación a factores externos o contextuales. Actores tales como funcionarios jerárquicos del organismo (en el caso de Félix Cirio), así como agencias internacionales (BID, IICA), identificaron, a su vez, ciertas “deficiencias” en el funcionamiento interno que sirvieron de argumento para reforzar la necesidad del cambio institucional dentro del INTA.

El proceso por el cual se definieron estas “deficiencias” presenta ciertas particularidades que resulta relevante destacar a los fines de este trabajo. Ante el contexto de crisis económica, que marcó gran parte de la gestión del gobierno radical, y que derivó en programas de ajuste y en una consecuente crisis presupuestaria para los distintos organismos públicos, a la que no escapó el INTA, desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) se consolidó una estrategia sectorial para el financiamiento externo, en la que adoptaron significativa importancia, por un lado, los organismos internacionales de crédito y, por otro, los organismos regionales de cooperación técnica (y sus equipos técnicos), como es el caso del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), tanto en la realización de estudios básicos que sirvieron para formular propuestas de políticas, proyectos de inversión y adecuaciones institucionales, como en el rol de mediadores entre las autoridades nacionales y los organismos internacionales de crédito. La relevancia de estos actores se ve reflejada en el hecho de que entre 1980 y 1988 se firmaron convenios con organismos multilaterales con destino agropecuario por 966.7 millones de dólares, de los cuales 720.9 fueron aportados por organismos internacionales como el BID, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y, en menor medida, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y el resto por organismos nacionales como el INTA o el Banco de la Nación Argentina (BNA) (Garraón y Obschatko, 1991). Toman aún más relevancia estos actores a partir del reconocimiento de que, puntualmente, el programa Fortalecimiento de la Investigación, Extensión y Productividad Agropecuaria (1985), celebrado entre el BID y el INTA, sirvió de apoyo a la transformación y consolidación de la estructura organizativa planteada bajo el proyecto INTA II y su Plan de Tecnología Agropecuaria (PLANTA) (INTA, 2017).

Con relación a las deficiencias, el informe del Proyecto mencionado señalaba respecto al INTA:

El INTA debe renovar en amplia escala su maquinaria, implementos agrícolas, vehículos, equipo de laboratorio y modernizar o ampliar sus instalaciones. En efecto, la gran mayoría de los implementos de trabajo, destinados a investigación y extensión, muestran una marcada obsolescencia que no permite que el Instituto entregue los servicios a la forma en que los productores lo demandan. El personal profesional del INTA debe prepararse mejor, capacitándose de preferencia en otros países que cuentan con centros de excelencia donde pueden obtenerse los conocimientos básicos y prácticas avanzadas que requiere el sector agrícola argentino para responder al reto que hoy se le presenta. Por último, el INTA deberá mejorar sus sistemas gerenciales para planificar sus actividades en forma coordinada y de acuerdo a prioridades para hacer más efectivo el uso de los recursos que dispone. (BID, 1984: 14)

En otros términos, Cirio afirmaba:

La necesidad de este proceso se originó en un diagnóstico serio de deficiencias de funcionamiento de la institución identificadas por una notoria mayoría de sus miembros. Los problemas se detectaban por el exceso de centralismo, el crecimiento de una frecuentemente errónea burocratización gerencial de los procedimientos, la indefinida, poco estricta o desviada coordinación técnica, las

demoras o débiles evaluaciones y, en general, las incoherencias o ausencias en materia de políticas y estrategias para alcanzar los objetivos globales del INTA. (1993 21)

En definitiva, más allá de los fundamentos, lo que expresaba el proyecto INTA II era un cuestionamiento respecto a la concepción del INTA hasta ese momento. En este sentido, Gutiérrez (1992: 691) afirmaba: “El carácter ‘científico-intensivo’ de las nuevas tecnologías, finalmente, cuestiona la concepción con que fueron creados los INIAs, según el modelo de convertidores de conocimientos generados en los centros de investigación de los países desarrollados”.

Por su parte, Cirio señalaba: “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” (1993: 21).

Sin pretensiones de agotar la discusión sobre los alcances de este proceso de reforma, se pueden señalar algunas consideraciones. Como afirma Cosse (1992), instituciones como el INTA, que interaccionan con realidades sociales diversas, siempre actúan en el límite de la posibilidad de generar un proceso de fragmentación derivado de la diferenciación en los instrumentos de acción en pos de responder a la heterogeneidad de su público objetivo y bajo el supuesto de que los grupos de beneficiarios de la acción institucional organizan sus demandas en función de sus intereses particulares. La creación de los Consejos de Centros Regionales donde participaban representantes de los actores agrarios de cada región y de otras instituciones de la comunidad científico-académica, como espacios donde se definían las líneas de acción en el ámbito de cada región, generó el comienzo de un proceso de una estratificación de los públicos objetivo (audiencias) para el INTA, en función de la capacidad relativa de estos actores regionales de instalar sus demandas en la política institucional y de lo que aquí llamaremos “resistencia institucional” de los sectores de extensionismo social, tradicionalmente vinculados a la “familia rural”. Se comenzaron a configurar, así, públicos distintos. 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, al crearse en 1987, la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para minifundistas (más conocida como la Unidad Minifundio) (Albornoz, 2015).

A su vez, en la política de investigación del Instituto, se configuró un escenario de valorización de la investigación o experimentación adaptativa, como una estrategia de adaptación de las tecnologías de frontera a los requerimientos de los actores locales. Con esta política se inició la revisión de la generación de los grandes paquetes homogéneos y simplificados en favor de su adaptación a las condiciones socioeconómicas particulares (Moscardi, 1987). Por su parte, Albornoz (2015) considera que se originó 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, que se consideraba tenían potencial para generar profundas transformaciones en el sector (Gutiérrez, 1992).

A modo de resumen, se puede pensar en que el proyecto de cambio institucional promovido desde el Gobierno nacional y ejecutado por las autoridades que asumieron la gestión del INTA con el retorno democrático buscó, por medio de la democratización y descentralización, adaptar al INTA tanto al nuevo

contexto macroeconómico como sectorial, bajo un escenario de fuertes restricciones presupuestarias. Esto permite reflexionar respecto a, por un lado, la significancia de los factores contextuales como elementos argumentativos sobre los que se puede sustentar un proceso de reforma institucional, y, por otro, respecto a la materialización de los cambios institucionales que, por lo menos en este caso, se expresó por medio de un nuevo marco normativo impulsado desde el Gobierno nacional y acompañado por las políticas institucionales. A saber: la Ley de Autarquía Financiera (Nº 23058), los Decretos 138/1983, 431/1985 y 287/1986, todos de alcance nacional, y el PLANTA, los PLANTAR, la creación de la Unidad de Vinculación Tecnológica, de la Unidad Minifundio, como ejemplos de instrumentos de alcance institucional.

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 aplicación del programa de ajuste estructural.

LA DÉCADA DE 1990. IMPLEMENTACIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

La sanción del Decreto Nº 2476/1990 de “racionalización de estructuras”, que establecía las pautas para la reducción del gasto público para los organismos del Estado, aceleró la reforma institucional del INTA 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. Tan 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 Blasquíz Landa el 23/06/2022). En esta misma línea Alemany (2013) afirma:

En el contexto de hegemonía de la macroeconomía sobre la política agrícola/agraria, a ésta sólo le quedó manejar “resortes” de adaptación a la dinámica de la competencia internacional, como la sanidad agropecuaria y la calidad comercial, la promoción de las exportaciones, y la innovación tecnológica. (Alemany, 2013: 155)

En este mismo sentido, un informe elaborado de manera conjunta por la Secretaría de Programación Económica, la SAGyP y el IICA, señalaba:

Las décadas pasadas, de crecimiento por sustitución de importaciones. crearon una relación público-privada dominada por la obtención de los beneficios promocionales y de los aumentos de los precios que concedía el Gobierno. El cambio de roles del sector público, originado en la reestructuración del Estado, implica el paulatino abandono de las tareas de promoción que éste realizaba. (Gargiulo, 1993: 3-4)

En este contexto, el Consejo Directivo de INTA dictó la Resolución Nº 382/90 que determinaba las pautas y criterios para la adecuación de las estructuras orgánicas y la dotación de personal según lo dispuesto por el Decreto Nº 2476, por lo que 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 ya mencionado PLANTA (Cirio, 1993). 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” (Ramírez, 2017: 59).

En noviembre de 1992, el Decreto N° 2049/92, elimina el cobro del arancel del 1,5% de las exportaciones agropecuarias que servía de financiamiento para el INTA por considerarlo 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. Ante la reglamentación, en 1991, de la Ley N° 23877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, sancionada en 1990, que constituía un marco regulatorio a nivel nacional respecto a la vinculación tecnológica, es que en 1993 se crean la Fundación ArgenINTA e INTEA SA. La primera como Unidad de Vinculación Tecnológica (UVT) especializada en la administración de fondos de terceros y acciones de promoción y gestión de los convenios. Mientras que INTEA SA se constituyó en una empresa para la gestión, promoción y firma de convenios, actuando como mandataria por cuenta y orden del INTA (Grosso, 2024). Ambos organismos permitieron aumentar la vinculación del INTA con empresas privadas, otros organismos del Complejo de CyT (como el CONICET y las universidades), adquiriendo, según Alborno (2015), un perfil de venta de servicios científicos y tecnológicos.

Conceptualmente, tal como se mencionó con anterioridad, la década de 1990 se destaca por la irrupción del concepto de innovación en el diseño de las políticas de ciencia y tecnología (Velho, 2011), concepción que, según Alborno (2015: 57): “golpeó con fuerza sobre los enfoques del desarrollo que orientaban la práctica de la institución”.

Es así que, ante el contexto de ideas que regía sobre las políticas de CyT, el rol limitado de la política agropecuaria, y el nuevo perfil que había adquirido el INTA, a partir de las distintas reformas que fue sufriendo durante este período, como afirman Grosso (2024), Alborno (2015) y Cosse (1992), entre otros, se generó un fuerte proceso de debate interno respecto al avance de la transformación del INTA en relación a las nuevas condiciones contextuales.

Uno de los temas centrales del debate refería 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 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 este sentido, Alemany (2013), afirma:

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. (p. 55)

En relación con esto, Cirio afirmaba:

Cada vez era más evidente la necesidad de replantear la acción del INTA en materia de extensión, particularmente en áreas como la Pampa Húmeda, donde se conjuga la presencia de numerosos profesionales y servicios del sector privado con la de organizaciones de productores dedicadas a la asistencia técnica. (Cirio, 1993: 32)

La concepción representada, en este caso, por Cirio, entendía que el modelo institucional del INTA de los años 60 y 70, centrado en la investigación y la extensión, resultaba anacrónico para los requerimientos de la nueva época. El nuevo modelo institucional impulsado desde la Presidencia del INTA y el Gobierno nacional parecía inclinarse a sostener desde el Estado la investigación e iniciar un camino hacia la privatización de la extensión (INTA, 2017).

Bajo este contexto es que surge lo que anteriormente, en el marco de la política implícita de este periodo, optamos por denominar como la resistencia institucional del INTA, orientada a mantener los espacios institucionales ocupados en otros momentos históricos. En términos de Alemany (2013: 57): “La “agresión externa” permitió cohesionar internamente a la organización y fomentó la tendencia a generar mecanismos de autopreservación, aún a costa de entrar en contradicción aparente con sus mandatos coyunturales”.

Dicho movimiento profundizó en la definición de “públicos objetivo”, “destinatarios” o “audiencias” de las estrategias de intervención del Instituto, o como denominamos anteriormente, el proceso de estratificación. 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”.

La grave crisis que atravesaba el sector como consecuencia de los efectos negativos de las políticas de ajuste económico y reconocidas por un diagnóstico realizado por el Instituto en 1992 (Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana. Diagnósticos y propuestas), el Estado nacional decidió apoyar financieramente procesos de reconversión productiva y superación de la pobreza rural, lo que abrió un espacio para que el INTA despliegue su estrategia de intervención en interacción con otros organismos estatales. Se creó el Proyecto Integrado de Autoproducción Alimentaria ProHuerta (financiado por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutado por el INTA), dirigido a la población urbana y rural de bajos ingresos; el Programa Social Agropecuario –PSA– y el Programa Federal de Reconversión Productiva para pequeños y medianos productores –Cambio Rural–, destinados, ambos, a pequeños y medianos productores (bajo la órbita de la SAGyP). El INTA gerenció tanto Cambio Rural como ProHuerta y participó en la implementación operativa del PSA (Ramírez, 2017).

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:

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; lo que 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, planteó una alternativa institucional a la política de reforma iniciada a mediados de 1980 e intensificada durante la década de 1990.

CONCLUSIONES

En primer término, resulta posible observar características de continuidad entre las décadas 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, a través de la reconstrucción histórica de la trayectoria del INTA, es posible observar la evolución del Instituto (particularmente 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 el contexto global de ideas liberalizadoras que primó por aquellos años en las principales democracias occidentales y con el accionar protagónico de organismos internacionales como agentes de difusión.

Fue, entonces, a partir de la legitimación social del RSA de valorización financiera y de su materialización a través de políticas públicas nacionales concretas (como fueron los distintos decretos presidenciales mencionados), conjuntamente con el grupo de ideas en las que se respalda, que la función social del INTA

ingresó en un terreno de debate, el cual 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 solo 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, 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 analizados en este trabajo, tanto la consolidación 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 integradas o compuestas por pequeñas transformaciones que van estructurándose bajo una lógica superior, pero que logran estabilizarse 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. Algo similar, en términos históricos, ocurre con el RSA que se instaure 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 estos 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 estas 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: Miguel Ángel Porrúa.
- 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. En R. Thornton y G. Cimadevilla (eds.), *La Extensión Rural en Debate* (pp. 134-254). Buenos Aires: INTA.
- Argentina (1983). Decreto Nº 138/1983. Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Designa Interventor del INTA al Ingeniero Agrónomo D. Carlos Alfredo López Saubidet. Fecha de sanción 12-dic-1983.
- Argentina (1984). Ley Nº 23058. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Restituyese al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Su Plena Autarquía Institucional y Financiera. Contribución del 1,50% Sobre Exportaciones. Fecha de sanción 15-03-1984.
- Argentina (1985). Decreto Nº 431/1985. Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Da por Terminada la Intervención en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Fecha de sanción 04-mar-1985.
- Argentina (1986). Decreto Nº 287/1986. Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Adecuación y Actualización de la Estructura y Funcionamiento del INTA. Fecha de sanción 03-mar-1986.
- Argentina (1990). Decreto DNU Nº 2476/1990. Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Se Establecen Normas de Racionalización; Privatización; Mejora de Atención al Público; Jerarquización; Reducción de Dotaciones; Control Administrativo; Jubilaciones de Privilegio, y Otras Disposiciones Generales. Fecha de sanción 26-nov-1990.
- Argentina (1992). Decreto DNU Nº 2049/1992. Poder Ejecutivo Nacional (PEN) Modifícase la Fuente de Financiamiento del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Fecha de sanción 05-nov-1992.
- Aristimuño, F. (2019). De Institutos a Fondos Tecnológicos: la transformación del Estado argentino en la década de 1990. *Realidad Económica*, 48(23), 9-36.
- Basualdo, E. (ed.) (2020). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- BID (1984). Proyecto de Fortalecimiento de la Investigación, Extensión y Productividad Agropecuario. *BID*. Buenos Aires, Argentina (mimeo).
- Bijker, W. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: MIT Press.
- Bin, A.; Gianon, C.; Mendes, P. J.; Rio, C.; Salles-Filho, S. L. y Capanema, L. M. (2013). Organization of research and innovation: a comparative study of public agricultural research institutions. *Journal of Technology Management & Innovation*, (8), 48-48.
- Bisang, R. (1994). Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina. *CEPAL, Documento de Trabajo N° 54*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb90a5cd-0230-4cb5-99e2-e5f7cb8dc9fb/content>
- Cirio, F. M. y IICA (1993). *Desarrollo tecnológico y organización institucional*. Bogotá: IICA. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11324/16694>
- Cosse, G. (1992). El aparato de Extensión del INTA. En O. Barsky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano* (pp. 719-743). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Delgado, N. (1999). As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. *Workshop Internacional sobre Capacitação em Análisis de Cadenas Agroalimentarias y Macroeconomía / Políticas agrícolas en América Latina*. FAO y REDCAPA. Río de Janeiro.
- Gargiulo, G. (1993). *Estudio de competitividad agropecuaria y agroindustrial. Lineamientos para la formulación de políticas para la competitividad*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Garramón, C. y de Obschatko, E. (1991). *La cooperación técnica en los préstamos de ajuste sectorial agropecuario. La experiencia argentina*. San José de Costa Rica: IICA.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. Nueva York: Aldine Publishing Company.
- Grosso, S. (2024). Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA). En J. Muzlera y A. Salomón (eds.), *Diccionario del agro iberoamericano* (pp. 725-734). Quilmes: Teseo.
- Gutiérrez, M. (1992). Políticas en genética vegetal. En O. Barsky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano* (pp. 669-718). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Herrera, A. O. (1973). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina: política científica explícita y política científica implícita. *Desarrollo Económico*, 13(49), 113-134.
- Hurtado, D. (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.

- INTA (1992). *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana. Diagnósticos y propuestas*. Buenos Aires: INTA.
- Mallo, E. (2011). Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales? *Redes*, 17(32), 133-160.
- Marshall, C. y Rossman, G. B. (2014). *Designing Qualitative Research*. California: Sage Publications.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. California: Sage Publications.
- Moscardi, E. R. (1987). Bases para la conformación de los núcleos zonales de experimentación adaptativa y transferencia del INTA. *INTA, documento de trabajo*, (1).
- Muller, P. y Surel, Y. (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*, 13(1), 1-10.
- Nun, J. (1995). Argentina: el Estado y las actividades científicas y tecnológicas. *Redes*, 2(3), 59-98.
- Oteiza, E. (1992). *La política de investigación científica y tecnológica en Argentina: historia y perspectivas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Pellegrini, P. (2014). Evolución del presupuesto y del personal del INTA (1958-2010). Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, *Realidad Económica*, (285), 99-122.
- Ramírez, D. (comp.) (2017). *60° Aniversario Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 1956-2016*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- 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. y Thelen, K. (eds.) (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. En W. Streeck y K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 1-39). Oxford: Oxford University Press.
- Trigo, E. (1993). Presentación. En F. Cirio, *Desarrollo Tecnológico y Organización Institucional. Reflexiones para el futuro a partir del caso argentino* (p. 5). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Velho, L. (2011). La ciencia y los paradigmas de la política científica, tecnológica y de innovación. In A. Arellano Hernández y P. Kreimer (comps.), *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina* (pp. 99-125). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Zeller, N. (2000). Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas focales o sectoriales. [Ponencia]. *Jornadas de Reflexión Académica Ciudadanía y Calidad Democrática*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.