

Extensión rural y políticas públicas en el marco del desarrollo territorial rural. El caso del PRET del INTA de la zona centro-sureste de Entre Ríos

María Andrea Aubryⁱ

Universidad de Buenos Aires

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

andreaaubry29@gmail.com

RECIBIDO 15-12-2025

ACEPTADO 18-03-2026

Cita sugerida: Aubry, M. A. (2026). Extensión rural y políticas públicas en el marco del desarrollo territorial rural. El caso del PRET del INTA de la zona centro-sureste de Entre Ríos. Revista *Huellas*, Volumen 30, N° 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2026-3005>

Resumen

Las ideas en torno al desarrollo y la extensión rural tienen una historia compartida de varias décadas en nuestra región. El vínculo entre ambos conceptos viene dado por el hecho de que casi al mismo tiempo que los discursos de desarrollo comenzaron a orientar la política pública latinoamericana, se ha pensado en la extensión rural como un instrumento para intervenir en las áreas rurales más desfavorecidas. El presente trabajo pretende sistematizar y analizar una de las políticas públicas llevadas a cabo desde el INTA bajo los lineamientos del paradigma de Desarrollo Territorial Rural. El análisis pone el foco sobre la práctica de extensión rural llevada adelante durante la implementación de los Proyectos Regionales con enfoque Territorial -entre los años 2012 y 2018- y la capacidad de dicha práctica para generar transformaciones en los territorios.

Palabras clave: Extensión rural; desarrollo; territorio



Rural extension and public policies within the framework of rural territorial development. The case of the INTA PRET in the central-southeastern zone of Entre Ríos

Abstract

Ideas surrounding development and rural extension have a shared history of several decades in Latin America. The link between the two concepts stems from the fact that almost at the same time as development discourses began to guide Latin American public policy, rural extension has been considered as a tool for intervention in the most disadvantaged rural areas. This paper aims to systematize and analyze one of the public policies implemented by INTA under the guidelines of the Rural Territorial Development paradigm. The analysis focuses on the rural extension practice carried out during the implementation of Regional Projects with a Territorial Focus—between 2012 and 2018—and its capacity to generate transformations in the territories.

Key words: Rural extension; development; territory

Extensão rural e políticas públicas no âmbito do desenvolvimento territorial rural. O caso do INTA PRET na zona centro-sudeste de Entre Ríos

Resumo

As ideias em torno do desenvolvimento e da extensão rural têm uma história compartilhada de várias décadas em nossa região. A ligação entre os dois conceitos decorre do fato de que, quase simultaneamente aos discursos de desenvolvimento que passaram a orientar as políticas públicas latino-americanas, a extensão rural passou a ser considerada uma ferramenta de intervenção nas áreas rurais mais desfavorecidas. Este artigo tem como objetivo sistematizar e analisar uma das políticas públicas implementadas pelo INTA sob as diretrizes do paradigma do Desenvolvimento Territorial Rural. A análise se concentra na prática da extensão rural realizada durante a implementação de Projetos Regionais com Enfoque Territorial – entre 2012 e 2018 – e sua capacidade de gerar transformações nos territórios.

Palavras-chave: Extensão rural; desenvolvimento; território



Introducción

El concepto de desarrollo no es un concepto nuevo. Surgido hace décadas desde el ámbito de la política, fue tomado, ampliado, problematizado y criticado desde diversas disciplinas de las ciencias sociales. A pesar de las críticas, este concepto continúa orientando desde hace décadas las políticas públicas de los países considerados “subdesarrollados” (Manzanal, 2014).

En las primeras concepciones del desarrollo, como concepto político enmarcado en la segunda posguerra, éste era equiparable a la idea de progreso económico. Y en este contexto, se consideraba que para lograr un crecimiento en los índices de productividad era necesario “modernizar” a las sociedades. Así fue como aquellos sectores considerados más “atrasados” -principalmente indígenas y campesinos de las áreas rurales- se volvieron foco de la política pública (Alemany, 2003).

Dentro de las políticas orientadas al sector rural, fue ganando importancia una forma de intervención conocida como extensión rural (ER). Esta dinámica de intervención social, apuntada, en una primera instancia, a socializar a las familias rurales en los “modernos valores” de la productividad y el rendimiento económico, evolucionó recibiendo la influencia de los sucesivos paradigmas teóricos y de desarrollo hegemónico en cada época histórica (Alemany, 2003).

En Argentina, una de las instituciones de referencia en términos de ER es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El INTA es una institución surgida a inicios de la segunda mitad del siglo XX, que cuenta con un largo recorrido histórico. La necesidad de modernizar al sector rural llevó a la creación de instituciones similares en toda la región, apuntadas a desarrollar innovaciones que permitieran mejoras en términos de productividad. La particularidad del INTA consistió en sumar al sector de investigación un cuerpo de técnicos encargados de transmitir los conocimientos generados a las familias: los extensionistas rurales.

Con la llegada del nuevo siglo, desde los organismos internacionales comenzó a impulsarse un nuevo paradigma para la elaboración y gestión de las políticas públicas, que se extendió por varios países latinoamericanos, y que impactó en las dinámicas institucionales del INTA (Alemany, 2011): el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Este paradigma está orientado a generar mejoras productivas, pero también considera central la reforma y la creación de instituciones rurales que permitan la sostenibilidad social de los proyectos, por lo que requiere de la construcción de espacios de participación del conjunto de los actores sociales (Riella y Mascheroni, 2012). Con el DTR el territorio adquirió



centralidad, y en este contexto, la ER fue posicionada como una herramienta clave para la elaboración y gestión de las políticas públicas destinadas al sector rural.

La implementación del DTR se profundizó gradualmente dentro del INTA hasta llegar en 2013 a la creación de una cartera de Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (en adelante PRET), que tenía por objetivo organizar, gestionar y llevar a cabo proyectos surgidos de las necesidades y particularidades de cada territorio.

Esta investigación se orienta entonces a la sistematización y el análisis crítico de uno de los PRET, en tanto política pública enmarcada en el paradigma de DTR, y su influencia sobre la práctica de extensión indagando por un lado en las acciones de la extensión, y, por otro lado, en cómo dichas prácticas producen el territorio.

Para alcanzar estos objetivos, se analizó como estudio de caso uno de los PRET, denominado “Fortalecer la diversidad socio-productiva del centro sureste de la Provincia de Entre Ríos de manera sustentable”, implementado entre los años 2013 y 2018.

La investigación fue de tipo cualitativa basada en el análisis de entrevistas y complementada con fuentes secundarias, estadísticas e información institucional del proyectoⁱⁱ. A continuación, primeramente, se presentan los principales conceptos que orientan el análisis de este trabajo. Posteriormente se describe, de manera breve, el proceso de introducción del paradigma de DTR en el INTA. Por último, se aborda el análisis de los PRET como política pública y de las prácticas de extensión rural enmarcadas en dicha política.

Perspectiva analítica: Extensión rural, desarrollo y territorio

El vínculo entre las ideas en torno al desarrollo y la extensión rural (ER) tiene una historia de varias décadas en nuestra región. Podría decirse que casi al mismo tiempo que los discursos de desarrollo comenzaron a orientar la política pública latinoamericana, se ha pensado en la extensión rural como un instrumento para intervenir en las áreas rurales más desfavorecidas.

En este trabajo entendemos al desarrollo como un discurso al servicio del mantenimiento de las relaciones de poder, a través de los distintos paradigmas del desarrollo hegemónico en cada tiempo histórico. Coincidimos con la perspectiva de Manzanal (2014), para quién la idea de desarrollo presente en las políticas públicas latinoamericanas constituye una producción de un discurso de verdad desde un ámbito de poder. En otras palabras, es un discurso funcional al poder y al



mantenimiento del *status quo* y, por lo tanto, funcional a la perpetuación de la desigualdad social.

Por otro lado, no existe una definición consensuada de la ER, en tanto este concepto constituye un campo en disputa. A los fines de este trabajo, se considera a la ER como la producción conceptual y práctica -históricamente situada- que realizan las personas y las comunidades durante sus procesos de aprendizaje y construcción colectiva del conocimiento (Alemany, 2011). Desde una perspectiva crítica, consideramos que estas acciones deberían estar orientadas a contribuir a alcanzar mayores niveles de autonomía y juicio crítico entre los actores participantes, en pos de lograr transformar su propia realidad (Méndez Sastoque, 2020).

En este sentido, nuestra investigación se acerca al enfoque de extensión de Paulo Freire, quién considera que el trabajo de ER se encuentra fuertemente ligado a la producción horizontal y colectiva del conocimiento, y a la educación. Este autor se opuso al enfoque difusionista -hegemónico- de la extensión, que planteaba que dicha labor debe limitarse a la transferencia verticalista de saberes, desde sus ámbitos de producción -universidades e institutos- hacia productores/as, a través de técnicos/as (Freire, 1973).

Siguiendo la línea de Freire, el conocimiento debería ser construido a partir de un diálogo horizontal de saberes, en tanto se entiende al conocimiento como un mecanismo a través del cual se ejerce el poderⁱⁱⁱ. Esta idea es central dado que las relaciones de poder implican una capacidad diferencial para instituir el desarrollo, es decir, para incidir en la producción del territorio. Esta situación, en la mayoría de los casos no aparece como evidente, ya que, en mayor medida, el poder se ejerce de manera solapada (Manzanal, 2014). El ejercicio diferencial del poder pretende ocultarse bajo el velo de las sociedades democráticas y de gestiones participativas del territorio. Pero “no es posible pensar en políticas públicas en relación con el territorio y a los actores del territorio, ignorando o minimizando que el territorio se disputa, que las relaciones de clase y de poder atraviesan y son fundantes del territorio, cualquiera sea su escala” (Manzanal, 2017, p. 13). En este sentido, entendemos a las políticas públicas, como el resultado de un conjunto de negociaciones y de estructuras de poder, donde el estado adquiere un papel central (Oszlak & O'Donnell, 1984); y al territorio como un ámbito espacial donde conviven múltiples relaciones de poder en y a través del espacio (Haesbaert, 2013).

Por estos motivos entendemos que una práctica de extensión transformadora necesariamente deberá partir de un diagnóstico del territorio como producto de las relaciones de poder (Manzanal, 2017), al mismo tiempo que



deberá apuntar a la construcción horizontal del conocimiento, en tanto este constituye un mecanismo a través del cual se ejerce poder (Long, 2007).

Finalmente, consideramos que las transformaciones territoriales solo ocurrirán producto de aquellas prácticas de extensión que contribuyan a que los actores sociales -principalmente los más marginados- activen su potencial para transformar la realidad, es decir, que puedan afectar el balance de poder. Por otro lado, cuando el resultado de una determinada práctica genere una forma de producción del territorio que, si bien produce un cambio respecto del estado anterior, no implica una modificación en las relaciones de poder, hablaremos de una incidencia territorial.

Contexto: el enfoque de DTR en el INTA

Si hablamos del sistema de extensión rural en Argentina, la referencia al INTA es ineludible. Su alcance territorial, así como el hecho de incluir a la investigación y la extensión dentro del mismo organismo hacen de esta, una institución de relevancia regional.

A lo largo de sus casi setenta años de existencia, el INTA demostró una flexibilidad que le permitió adaptarse a los diversos paradigmas de desarrollo, aunque no sin dificultades y contradicciones. Hacia el interior del sector de extensión, esto se tradujo en una adaptación a diferentes enfoques de extensión que, durante un determinado período, orientaron la práctica y definieron el público hacia el que estaban dirigidas las intervenciones.

Las transiciones entre los diferentes enfoques de extensión no son tan claras como para establecer rupturas tajantes. Factores como las relaciones institucionales preexistentes, luchas por el poder y distintos grados de interacción con los actores territoriales, condicionan los procesos de renovación institucional. Así se explicaría la tendencia a la cristalización, pero también a la superposición de enfoques de extensión que se proyectan hacia las dinámicas institucionales (Alemany, 2003, 2011).

Desde la creación del INTA, en 1956, hasta la década de 1970 en enfoque de extensión fue difusionista, enmarcado en el paradigma modernizador y dirigido a la unidad familiar en su conjunto, aunque separados según sus "intereses comunes"^{iv} (Alemany, 2003). A partir de la década de 1970 comenzó a tomar fuerza dentro de las ciencias sociales latinoamericanas, el paradigma del Análisis Social Crítico, con fuerte influencia de los aportes de Paulo Freire (Méndez Sastoque, 2020). Este abordaje humanista dejó una fuerte marca en la forma de



hacer extensión del INTA que inició un proceso de incorporación de propuestas dialógicas y de educación participativa, interrumpido por la dictadura. A partir del retorno a la democracia estas propuestas se retomaron parcialmente y convivieron con el enfoque difusionista hegemónico.

Luego de la gran crisis que el país enfrentó en el año 2001, el INTA inició un proceso de recreación y fortalecimiento de su sistema de extensión a partir de la incorporación de los lineamientos del paradigma de Desarrollo Territorial Rural (DTR) impulsado desde organismos internacionales.

Desde el paradigma de DTR se entiende al territorio como una “construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que (...) expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2003, p. 5). Hacia el interior del INTA esto se tradujo como un enfoque territorial^v que implicó una concepción ampliada de lo rural (Torrado Porto y Catullo, 2017). El enfoque pretendía que la institución no solo se enfocara en una dimensión económica-productiva, sino que también se incorporaran aspectos socioculturales, ambientales y político-institucionales con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones (Di Filippo y Mathey, 2008).

Es en este contexto que, en el año 2003, se creó dentro del INTA el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) con el objetivo de propiciar la equidad social y la sustentabilidad. El PROFEDER tuvo a cargo la coordinación de programas ya existentes -PROFAM, Minifundio, Prohuerta-, sumando iniciativas nuevas más claramente vinculadas al enfoque territorial^{vi} (Gargicevich y otros, 2013).

Para dar marco a estas modificaciones, en 2004 se elaboró el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015 asumiendo objetivos de competitividad, pero también de sostenibilidad ambiental y equidad social. Tanto en el PEI como en el PROFEDER incorporaban el enfoque territorial, requiriendo nuevas capacidades de los técnicos extensionistas. Se pretendía que el profesional del INTA acompañara las estrategias del PROFEDER como un agente de desarrollo, con capacidad de análisis de la realidad local, de acción y de gestión, facilitadores de procesos de desarrollo en los territorios (INTA, 2016 citado en Álvarez y Selis, 2019).

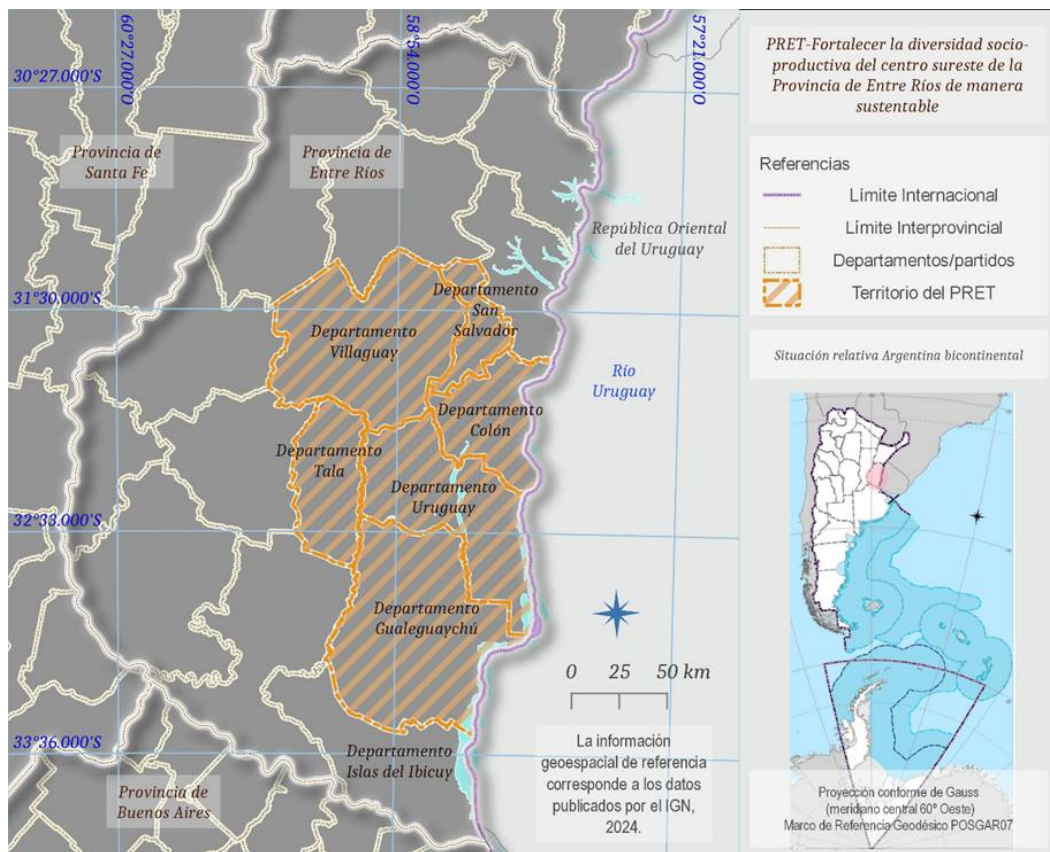
Finalmente, luego de varios años de aplicación de este enfoque territorial, la tendencia a integrar los distintos programas confluyó en el surgimiento de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) en el año 2012. Estos fueron producto de un proceso gradual donde se reorganizaron los sistemas regionales de

extensión, con el objetivo de fortalecer las capacidades del INTA y hacer efectivas las estrategias institucionales para el desarrollo de los territorios (Main y otros, 2018). La intención de estos proyectos fue la de hacer finalmente operativo el enfoque territorial, de manera que el conocimiento esté al servicio de la resolución de las problemáticas locales. De esta manera el INTA pretendía fortalecer el trabajo territorial, permitiendo que los agentes de cada región tengan autonomía de sus recursos para orientar sus intervenciones de la manera más ajustada posible según las necesidades de cada territorio, por lo que cada PRET fue singular.

La Extensión rural en las políticas públicas para el DTR: el caso del PRET del territorio centro-sureste de la provincia de Entre Ríos

Desde los primeros años del presente siglo, el DTR permeó las políticas públicas dirigidas a los sectores rurales. Los PRET fueron presentados como una política del INTA, que fue creada con el objetivo de volver operativo el paradigma de DTR hacia dentro de la institución. El PRET bajo estudio, abarcó un territorio amplio en la región centro-sureste de la provincia de Entre Ríos, como muestra la figura N°1.

Figura N°1. PRET en la Región centro-sureste de Entre Ríos



Fuente: Elaboración propia en base a INTA, 2012.

Denominado “Fortalecer la diversidad socio-productiva del centro sureste de la Provincia de Entre Ríos de manera sustentable”, estuvo bajo coordinación de la estación experimental de Concepción del Uruguay. Este PRET abarcaba los departamentos de Concepción del Uruguay, San Salvador, Rosario del Tala, Villaguay, Gualeguaychú y Colón.

Las principales actividades económicas de esta región corresponden al sector primario. La ganadería bovina -de carne- es la actividad principal con relación al uso del suelo, aunque lleva varias décadas de retracción en términos de superficie ocupada, frente a la expansión de la actividad agrícola, principalmente de la mano de la soja. El arroz es otro de los cultivos con fuerte presencia y también se destacan la avicultura, la apicultura, la lechería y el turismo rural.

La provincia atraviesa desde hace por lo menos tres décadas un segundo proceso de agriculturización, -el primero estuvo asociado a la creación de colonias^{vii}-, al haberse integrado al proceso de expansión de la frontera agrícola posibilitada por cultivos genéticamente modificados -principalmente la soja-. A partir de la incorporación de paquetes tecnológicos, esta nueva etapa de expansión agrícola produjo mejoras en los rendimientos, al tiempo que disminuyó la necesidad de mano de obra (Villanueva, 2014). Vinculado a este proceso, Entre Ríos comparte con el resto de la región pampeana una serie de tendencias que se desprenden del análisis de los datos de los últimos tres Censos Nacionales Agropecuarios (CNA): i) un proceso de concentración de la tierra, ii) el despoblamiento de las áreas rurales, iii) el afianzamiento del alquiler como régimen de tenencia de la tierra. A esta situación se le suma el deterioro de suelos y ecosistemas^{viii}.

En resumen, la expansión de la frontera agrícola sobre áreas marginales produce dos fenómenos preocupantes: el deterioro ambiental y el debilitamiento de la familia productora -pequeña y mediana- como sujeto social, en tanto disminuye su base material (Azcuay Ameghino & Fernández, 2020). Partiendo del concepto de territorio en tanto espacio definido por las relaciones de poder que lo atraviesan y producen, podemos advertir que en la provincia de Entre Ríos existen relaciones de poder y asimetrías entre grandes productores -con capacidad para aumentar su producción ya sea a través de incrementar la superficie cultivada, por compra o por alquiler; o de intensificar la producción- y aquellos menos capitalizados cuyo vínculo con la tierra y el capital es menos elástico.

En este contexto, el INTA se propuso implementar la política de los PRET como una apuesta al enfoque territorial, apuntando a un abordaje más integral de problemáticas que se sabían complejas. En consonancia con los lineamientos del DTR, al inicio del proyecto se llevó adelante un diagnóstico participativo que convocó a actores externos a la institución para que trabajaran junto a los agentes del INTA con el objetivo de definir las mejores estrategias. La elaboración del diagnóstico permitió establecer un panorama de situación donde se resaltaban cuestiones tan disímiles como la caída de la competitividad de la ganadería con relación a la agricultura; el aumento de la producción avícola y de cerdos; o dificultades entre las instituciones para unificar esfuerzos y atender problemas comunes del territorio (INTA, 2012).

Así, el diagnóstico reveló las que fueron consideradas como principales problemáticas o dificultades presentes en la región:

- Insuficiente capacitación, integración y articulación de los actores del territorio.



- Baja sostenibilidad de los sistemas productivos y/o ambientales.
- Brecha tecnológica.

La planificación del proyecto consistió en la elaboración de un organigrama, donde por cada problemática diagnosticada se planteó un objetivo, y cada objetivo se asoció una serie de productos a obtener, a los que se les asignó una variable cuantificable que permitiera monitorear su evolución. En el cuadro N°1, quedan indicados los objetivos del proyecto, así como los productos asociados a cada objetivo.

A su vez, para la obtención de estos productos se pensaron una variedad de actividades, que se idearon con relación a la consecución de los objetivos, pero también ante la necesidad de incorporar todos los trabajos, proyectos y líneas de investigación que se encontraban en desarrollo en ese momento en la estación experimental. Esto se tradujo, en una distribución poco equitativa de las actividades entre los tres objetivos, siendo el tercer objetivo (reducción de la brecha tecnológica), más vinculado a la competitividad y la productividad, el que concentraba la mayor cantidad de actividades.

Cuadro N°1. Objetivos y productos del PRET centro-sureste de Entre Ríos

Objetivos	Nº	Productos
Incrementar la capacitación, integración y articulación de los actores del territorio	1	Relación y coordinación interinstitucional entre los actores del territorio mejoradas
	2	Sistema de difusión y capacitación adaptado a los diferentes niveles de demanda
	3	Actores motivados y comprometidos en el desarrollo de actividades colectivas
	4	Sistemas productivos que favorezcan el arraigo rural propuestos
Incrementar la sostenibilidad de los sistemas ambientales-productivos	5	Sistemas productivos de bajo impacto ambiental desarrollados
	6	Tecnología y protocolos para el manejo de residuos agroindustriales disponibles
	7	Tecnología y protocolos para el manejo de residuos agroindustriales disponibles
	8	Valoración económica de la degradación de los recursos naturales incrementada
	9	Sistemas diversificados de producción y/o con productos de mayor valor agregado adecuados a la exigencia de los mercados
Reducir la brecha tecnológica	10	Actores motivados para la innovación
	11	Tecnología adaptada a la diversidad ambiental, socioeconómica y productiva
	12	Alternativas para superar limitaciones de escala y acceso al crédito generadas
	13	Actores comunicados y capacitados

Fuente: Elaboración propia a partir de INTA, 2012.



Respecto de la extensión, el principal cambio institucional que introdujo el PRET, fue el hecho de que la coordinación del proyecto se puso en manos de los extensionistas, en función de su conocimiento respecto de los actores y las dinámicas del territorio. Hablando puntualmente de la práctica de extensión durante este período es posible resaltar dos aspectos de su accionar: i) el trabajo con grupos de productores; ii) las acciones de vinculación con otros actores territoriales.

Durante este período, las dinámicas del trabajo con grupos de productores se generalizaron como herramientas para el trabajo directo de asistencia técnica. Si bien el trabajo con grupos de productores medianos capitalizados se inicia en la década de 1990 -a través del programa Cambio Rural-, con el cambio hacia el enfoque territorial se amplía la utilización de esta dinámica para el trabajo con las familias de la agricultura familiar (AF). Esta incorporación de la AF fue resistida por distintos actores que mostraron su desacuerdo con la ampliación del trabajo del INTA hacia temáticas vinculadas al sector. La oposición más concreta se dio a través de la palabra de representantes de las organizaciones gremiales tradicionales del sector rural -vinculados a medianos y grandes productores-, con histórica participación en los espacios de toma de decisión del INTA^{ix}.

Durante la implementación de este PRET, existió una clara diferenciación entre dos tipos de grupos. Por un lado, los grupos Cambio Rural, que estaban integrados por productores capitalizados y tenían demandas fuertemente orientadas a la asistencia técnica. Por otro lado, estaban los grupos PROFEDER, conformados por familias que integraban el sector de la AF, con demandas mucho más amplias respecto del trabajo de extensión -gestión, comercialización, financiamiento, etc.-.

El trabajo con grupos consistía en reuniones, normalmente de carácter mensual, en las explotaciones de las familias productoras de manera rotativa. Quienes participaron en estos grupos, valoraron fuertemente las ventajas de esta dinámica. La posibilidad de compartir experiencias y observar las mejoras implementadas por otros, funcionaba como un impulso contagioso de innovación. Por otro lado, la participación en los grupos permitía el aumento de escala, ya sea para la venta de las producciones, como para la compra de insumos.

Las familias que, a través del impulso otorgado por el PROFEDER, alcanzaban cierta capitalización, podían pasar a conformar un nuevo grupo de Cambio Rural, donde el trabajo estaba mucho más centrado en cuestiones productivas. Esta "graduación" de las familias de la AF a familias productoras



capitalizadas, era visto como algo positivo por parte de los agentes de extensión en general, quienes manifestaban ver una relación directa entre el aumento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias.

Esta mirada da cuenta de un aspecto de continuidad entre el enfoque difusionista y la extensión del DTR. Si bien, a partir de la incorporación del DTR, se ampliaron los objetivos institucionales hacia metas de mayor equidad y sostenibilidad ambiental, en los hechos se mantuvo una preponderancia de los objetivos productivistas.

Por otro lado, en este tipo de dinámicas el conocimiento juega un papel central. En opinión de los extensionistas entrevistados, durante la implementación del PRET la circulación del conocimiento entre productores y agentes del INTA fue más bien horizontal. En este sentido, uno de los resultados valorados por los extensionistas consistió en lo que denominaban un empoderamiento de los productores y productoras, que se volvían gradualmente más participativos.

(...) son productores que quizás cuando inician casi que no hablan y cuando pasa el año son personas distintas (...). Es bastante gratificante porque por ahí no es solamente lo técnico-productivo sino que ellos cambian como personas en general (Extensionista n° 4).

Sin embargo, esta función social resaltada por los extensionistas quedó como una nota al pie, una consecuencia positiva pero indirecta, del objetivo principal que siguió vinculado a lo productivo.

El trabajo con grupos permitió por un lado la ampliación de la escala de las intervenciones y por otro, como se mencionó anteriormente, la incorporación de las problemáticas de la AF a la agenda del INTA. Sin embargo, este tipo de prácticas constituía una clara continuidad, con el trabajo históricamente desarrollado desde la institución, en términos de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de competitividad de las producciones.

En este sentido, el hecho que constituyó una innovación en términos de la práctica extensionista fue la institucionalización de las acciones de vinculación con otros actores locales^{xi}. Como se expresó anteriormente, el enfoque territorial requería de un extensionista, que, sin abandonar el rol de asistencia técnica a productores/as, adoptara el lugar de un agente potenciador del desarrollo. Se esperaba que el extensionista articulara vínculos entre actores que permitieran potenciar los objetivos deseados. Estos objetivos implicaban un desarrollo en términos de mejores niveles de bienestar para el conjunto de la población, es decir, alcanzar las metas apuntadas de mayor competitividad, salud ambiental y equidad social.



La implementación de los PRET, al poner el foco en la escala local, potenció el efecto de este tipo de intervenciones. En este sentido, el actor ineludible para el trabajo en el territorio fueron los gobiernos locales. Poder concretar diferentes propuestas en vinculación con los municipios y juntas de gobierno consistió en uno de los puntos más fuertemente apuntalados desde la introducción del DTR y en este sentido, el PRET cumplió la función de darle marco institucional a estas articulaciones. La colaboración en la planificación y gestión de las políticas públicas locales fue un trabajo que se profundizó y validó durante esta etapa y, como resultado, hoy en día la articulación con los gobiernos locales se encuentra institucionalizada dentro del INTA.

De esta manera, la práctica de la extensión adquirió nuevas características. El conocimiento continuó siendo el elemento central de la práctica, pero el rol "educativo" fue reemplazado por un rol de gestión y asesoramiento. En este caso, el conocimiento valorado no es el conocimiento académico, sino el conocimiento experiencial producto de la práctica continuada en territorio. Dicho conocimiento colocó al extensionista en un rol de agente con capacidad para incidir territorialmente.

Dentro de la información recabada fue posible constatar la participación de los extensionistas en procesos de desarrollo convocados por los gobiernos locales o por el propio INTA, con lo cual, estos procesos se encuentran enmarcados dentro de la toma de posición del estado. Si bien esta toma de posición no es unánime, la mirada sobre el desarrollo desde el estado, rara vez implica un cuestionamiento de las relaciones de poder que estructuran los territorios. No se constató en este caso, procesos convocados desde sectores de la sociedad civil, que por estar enmarcados por fuera de la lógica del estado pudieran ofrecer una mirada alternativa sobre el devenir de los territorios^{xii}.

El conocimiento continuó siendo la herramienta a través de la cual los extensionistas pueden ejercer poder, pero desde una concepción de conocimiento que implica mucho más que su conocimiento académico, sino también experiencias, habilidades, vinculación con otros actores, entre otras.

Entonces, ¿es posible considerar que estas prácticas de extensión enmarcadas en los PRET fueran capaces de producir transformaciones en los territorios? Si bien como vimos la introducción del paradigma de DTR posibilitó la ampliación de las funciones de la práctica extensionista, es necesario reflexionar sobre cómo estos cambios se tradujeron en el territorio.

Como se mencionó anteriormente los PRET no pretendían convocar un proceso de concertación de actores, en términos del DTR, sino más bien orientar



sus recursos, tanto humanos como presupuestarios, a las demandas locales. Por lo tanto, si bien el PRET no puede ser considerado como un proceso de desarrollo territorial en sí mismo, sí es posible pensar el rol de los extensionistas en tanto agentes del desarrollo, y los efectos de su accionar en el territorio.

Con relación al trabajo directo con productores/as, en el marco de esta investigación, sólo es posible concluir que la generalización del trabajo con grupos de productores amplió el alcance de la práctica producto del aumento de la escala de la intervención. Por otro lado, la vinculación con otros actores permitió la posibilidad de participar en la planificación y gestión de políticas públicas de los gobiernos locales, lo que, en opinión de los extensionistas, incrementó la potencialidad e influencia de su práctica.

Ahora bien, retomando lo desarrollado previamente, en este trabajo se entienden como transformaciones territoriales a los cambios que implican necesariamente una modificación en el estado de las relaciones de poder. El paradigma de DTR, ha sido criticado, entre otros por Manzanal (2014), por la falta de un abordaje en lo referente a las relaciones de poder. Teóricos del DTR, como Berdegué y Favareto (2020) reconocen como una de las problemáticas comunes a estos procesos, la dificultad para convocar a la suma de los actores sociales, principalmente de aquellos actores con suficiente poder político y/o económico como para actuar territorialmente, sin requerir del acuerdo social. A pesar de este reconocimiento, la mirada sobre las relaciones de poder sigue estando ausente en los planteos del DTR; crítica ante la cual sus autores sostienen que, en el contexto de las sociedades democráticas, el conflicto puede y debe encontrar vías de superación expresivas de la diversidad de intereses contenidos en el territorio.

Sin embargo, las tendencias mencionadas previamente, como problemáticas que atraviesa la provincia de Entre Ríos -concentración de la tierra, despoblamiento de las áreas rurales, deterioro ambiental-, dan cuenta de que estas vías democráticas de superación de los conflictos se resumen principalmente a las dinámicas del mercado. En definitiva, el lugar donde los jugadores con más poder son los que cuentan con una mayor capacidad de decisión y, por lo tanto, son quienes determinan las formas hegemónicas de producir el territorio.

En este sentido, la experiencia propia del PRET da cuenta de este tipo de conflicto. Según los relatos de los extensionistas, si bien los actores con poder podían o no participar en procesos como mesas de desarrollos convocadas por las distintas instituciones, los intereses de estos sectores estaban y están representados a través de las gremiales tradicionales del sector rural, que solían y suelen tener participación en todas las instancias vinculadas a las políticas de desarrollo productivo. Estas organizaciones cuentan con un poder suficiente como



para obtener la participación de otros sectores, tal como fue mencionado anteriormente, en referencia a la incorporación de temáticas relacionadas a la AF. En este sentido, uno de los entrevistados relató una anécdota, en la que delante de representantes de las organizaciones tradicionales de productores/as, opinó sobre la necesidad de incorporar una representatividad del sector de la AF, dentro del Consejo del Centro Regional, donde solo tienen representación dichas organizaciones. A lo que una de estas personas le contestó “nosotros somos la agricultura familiar” (Extensionista n°1).

Esto da cuenta nuevamente de la importancia de una perspectiva del poder para el abordaje de los análisis y diagnósticos del territorio, más aún cuando se pretenden objetivos de mayor equidad social y sostenibilidad ambiental, como los planteados en el marco del PRET.

En conclusión, el proyecto cumplió con sus objetivos en la medida en que se alcanzaron las metas propuestas, por lo que sus participantes consideraron que se logró contribuir a los pilares institucionales del INTA de competitividad, salud ambiental y equidad social.

Sin embargo, consecuente con los lineamientos del DTR, el diagnóstico territorial que se realizó para la planificación del PRET evitaba mencionar aquellas problemáticas derivadas de las relaciones desiguales de poder, que se intensificaron con el proceso de agriculturización vinculado a la expansión de la soja. Por otro lado, la planificación del PRET estuvo ajustada a las posibilidades de implementación, combinando los lineamientos del DTR con las actividades y líneas de trabajo desarrolladas históricamente dentro de la institución, por lo que el carácter sectorial -propio de los organismos del estado- se imprimió sobre la política, en este caso traduciéndose en un sesgo marcadamente productivista.

El enfoque de extensión del DTR, amplió la idea de transferencia tecnológica incorporando una visión más compleja de conocimiento y apuntando a la democratización de este a través de un diálogo horizontal. Pero las prácticas enmarcadas en el paradigma de DTR priorizan los espacios donde predomina el consenso al tiempo que buscan evitar los escenarios de conflictividad social, limitando así las posibilidades de la propia práctica.

Vinculado con este punto, los extensionistas continúan considerando como opción principal para la transformación de la vida de las familias, una mejora en los índices económicos y de productividad. Si bien los agentes reconocen el potencial de la extensión, las limitaciones impuestas por el DTR desalientan la exploración de prácticas de extensión transformadoras, entendidas estas como una búsqueda de mayores niveles de autonomía para las familias. Esta búsqueda de autonomía no



se entiende sólo en términos económicos, sino en la posibilidad de activar la propia capacidad de transformación de la realidad en pos de metas que expresen lo que para cada persona significa estar o vivir bien (Méndez Sastoque, 2020).

En consecuencia, las problemáticas detectadas, y los abordajes elegidos, evitaron el planteamiento de situaciones de conflictividad social y por lo tanto la incidencia territorial de las acciones de la práctica de extensión fue parcializada y puntual. Esta incidencia territorial, si bien no debe ser desestimada desde el punto de vista individual de cada actor involucrado en el proceso, no puede pensarse en términos de una transformación territorial, dado que no llegó a traducirse en una alteración del balance de poder.

Conclusiones

Este trabajo se sustentó en la sistematización de un caso que constituyó una política pública enmarcada en el paradigma de DTR llevada a cabo desde el INTA. Los PRET fueron pensados como una forma de instrumentalizar el DTR, paradigma que se había incorporado a la institución como un abordaje ampliado de lo rural.

La introducción del paradigma de DTR dentro del INTA, dio como resultado la producción de una política que, si bien planteó objetivos amplios en términos de inclusión social y sostenibilidad ambiental, mantuvo un sesgo productivista en su accionar. Por otro lado, a partir de una mirada del territorio incompleta -en tanto se omitieron las situaciones de conflictividad derivadas de las relaciones de poder- su implementación se tradujo en acciones marginales, que ignoran las problemáticas estructurales.

Respecto de la extensión, al histórico trabajo con productores/as se sumó la función de agente del desarrollo. Los cambios producidos en la práctica extensionista ampliaron sus funciones y redundaron en una revalorización del rol de la extensión y, con la llegada de los PRET, los extensionistas fueron considerados los agentes idóneos para coordinar estos proyectos.

Sin embargo, las intervenciones, en tanto enmarcadas en el paradigma de DTR, partieron de diagnósticos que eludían el hecho de que las situaciones de desigualdad observadas se encontraban enlazadas a las dinámicas de poder vinculadas al proceso de agriculturización que aún hoy atraviesa la provincia. Al evitar el planteamiento de situaciones de conflictividad social, la incidencia territorial de la práctica resultó parcial, y no puede ser pensada en términos de una



transformación, en tanto no logró traducirse en una alteración en las relaciones de poder que son determinantes en la producción del territorio.

Referencias bibliográficas

- Alemany, C. (2003). Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA. *La Extensión Rural en debate: concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el Mercosur*, 137-171.
- Alemany, C. E. (2011). Aportes para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Álvarez, A. A., & Selis, A. D. (2019) La extensión rural en el INTA: Enfoque Territorial.
- Freire, P. (1973). ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Siglo XXI.
- Azcuy Ameghino, E., & Fernández, D. A. (2020). El Censo Nacional Agropecuario 2018: visión general y aproximación a la región pampeana.
- Berdegú, J., & Favareto, A. (2020). Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina*, 11.
- Di Filippo, M.S y Mathey, D. (2008). Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial. Documento de trabajo, 2.
- Gargicevich, A.; Merchante Navarro, G.; y otros. Las Estrategias del PROFEDER para el apoyo del desarrollo territorial. (2013), Ensayo. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTE), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Chile 460. 1° Piso (C1098AAJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- INTA (2012). PRET-Fortalecer la diversidad socio-productiva del centro sureste de la Provincia de Entre Ríos de manera sustentable (documento inédito).
- INTA (2016) Evaluación de medio término. Justificación técnica del porcentaje de avance de los productos. PRET ERIOS-1263203 (documento inédito).
- Long, N. (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. Ciesas.
- Maín, C.A.; Nuñez, A. H. y Carriac, G. (2018), "Los Proyectos Regionales con enfoque Territorial del INTA: reflexiones preliminares sobre su aplicación en el noreste patagónico". En: Villegas Nigra, H. M.; Miñón, D. P., "Territorios y producción en el noreste de la Patagonia"
- Manzanal, M. (2014). Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. *Realidad económica*. no. 283 (2014).
- Manzanal, M. A. (2017). Desarrollo, territorio y políticas públicas: Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial.
- Méndez Sastoque, M. (2020). Hacia una extensión rural fundada en el diálogo sinérgico de saberes: campesinos y extensionistas construyendo juntos. *Revista REDES*, 25(1), 189-210.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*, (4).



Riella, A., & Mascheroni, P. (2012). Los efectos de la negociación colectiva y las políticas sociales sobre los trabajadores rurales en Uruguay. *RURIS* (Campinas, Online), 6(2).

Schejtman, Alejandro y Berdegué, Julio, (2003) *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP, www.rimisp.org

Torrado Porto, R., & Catullo, J. C. (2017). *Extensión rural y enfoque territorial:*

aprendiendo en la acción con otros= Rural extension and territorial approach: learning in action with others. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales.

Villanueva, D. V. (2014). *Expansión productiva y transformaciones de los productores familiares agropecuarios capitalizados en la provincia de Entre Ríos. Período 2001-2012* (Tesis de maestría, FLACSO).

Notas

ⁱ Profesora de Geografía. Mgtr. en Educación y Desarrollo Rural (UNER). Becaria doctoral del CONICET. Integrante del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (Filo-UBA). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7528-2655>

ⁱⁱ Esta investigación está enmarcada en un trabajo de tesis titulado *Extensión Rural en el Desarrollo Territorial. Los PRET del INTA como política pública enmarcada en el paradigma de Desarrollo Territorial Rural*, requerido para la Maestría en Educación y Desarrollo Rural de la UNER.

ⁱⁱⁱ Se considera al poder no como algo que se posee y se aumenta, o que pueda medirse en términos de cantidad o calidad, sino como algo que surge de procesos de interacción social y se hace visible, en espacios donde se producen encuentro de intereses (Long, 2007).

^{iv} Se crearon grupos de hombres para el análisis de las formas de producir, grupos de mujeres para tratar los problemas del hogar (Clubes de Hogar Rural), y grupos de jóvenes (Clubes 4 A) para iniciar nuevos proyectos y actividades para facilitar la socialización y resocialización en relación con las actitudes que se querían incorporar y/o transformar (Alemany, 2003, p. 143).

^v Cuando se haga referencia a enfoque territorial en el contexto del INTA, se lo considerará como un enfoque institucional y particularmente de su sistema de extensión, enmarcado en el paradigma de DTR.

^{vi} Los Proyectos Integrados -por región y cadena de valor- y los Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local -para fortalecer la organización y estimular el desarrollo social y económico de los territorios- (Gargicevich y otros, 2013).

^{vii} La llegada de inmigrantes durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX implicó la fundación de colonias agrícolas que orientaron el perfil productivo de la provincia (Villanueva, 2014)

^{viii} La mayor parte de los suelos de la provincia presentan, desde el punto de vista agroecológico, mayor aptitud ganadera que agrícola. Sin embargo, el sostenido avance de la soja desplazó la ganadería hacia zonas marginales, generando impacto sobre los ecosistemas -montes, humedales-, y acelerando la degradación (Villanueva, 2014).

^{ix} Varios de los extensionistas entrevistados manifestaron haber percibido la disconformidad de parte de este sector con esta reincorporación de la AF a la población objetivo del INTA, situación que se agudizó en el marco del conflicto por la ley n° 125 -durante el año 2008- entre este sector y el gobierno de la entonces presidenta Cristina Kirchner.

^x Por resolución del INTA, el PROFEDER articulaba todos los programas de trabajo con productores/as, incluidos el PROHUERTA y Cambio Rural, que eran programas que no dependían directamente del INTA sino de los ministerios. La división entre grupos PROFEDER y grupos Cambio



Rural, se recoge de las entrevistas y los documentos de evaluación PRET, es decir, que respondió a una forma de organización del trabajo constatada en este equipo en particular.

^{xi} Asociaciones civiles, centros de salud, cooperativas, entidades educativas, fundaciones, entre otros.

^{xii} No se desprende esa información de las entrevistas ni de la documentación facilitada por el INTA, sin embargo, dada la complejidad y la enorme variedad de actividades abarcadas dentro del PRET, no es posible afirmar que no hayan existido.

