

1 LA EXTENSION RURAL EN URUGUAY ¹

Ing. Agr. Pedro de Hegedus (Ph.D)² - Ing. Agr. Eduardo Deal³ –
Ing. Agr. Mario Pauletti⁴ - Med. Vet. Humberto Tommasino (Ph.D)⁵

Introducción

Un panorama de la situación de la Extensión Rural debe necesariamente efectuarse desde una perspectiva amplia, que incluya una visión de sistema en donde la Extensión es uno de los componentes. El análisis de la problemática de la extensión y la búsqueda de alternativas para repensar la misma en el contexto actual, solamente pueden efectuarse desde esa visión amplia. En este trabajo ubicamos al Sistema de Generación y Extensión Agraria (SGEA) como esa visión amplia. Puede haber otras formas de denominar este sistema, así como también las hay para el concepto de extensión. Entendemos que al respecto el debate continúa, y quizás sea más productivo concentrarse en repensar el tema⁶, más que en buscar consensos, los cuales han tenido efectos paralizantes la mayor parte de las veces. No obstante lo anterior, cuando se habla de Extensión los autores la entienden desde una perspectiva amplia, que abarca los aspectos técnico-productivo-económicos (la transferencia de tecnología), pero también los sociales (el desarrollo de los recursos humanos). En la realidad muchos manejan diferentes conceptos como sinónimos o parecidos de Ex-

tensión: asistencia técnica, asesoramiento técnico, capacitación, educación, transferencia de tecnología, divulgación, etc. Algunos ven lo social, otros lo productivo. Ambas visiones se estereotipan entre sí.

Lo mismo ocurre con la visión del Sistema (Rucks, 1995). Al principio se hablaba de Investigación y Extensión. Luego de Generación y Transferencia. Después fue quedando Generación y se mencionaba a lo sumo Difusión. En el camino apareció otra denominación, la de Sistema de información e intercambio técnico para el desarrollo. Ahora se habla de “Sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación” o de “Sistema de ID e innovación agropecuario” o de “Sistema nacional de información e innovación” o “Sistema de innovación y cambio técnico”. La evolución de los nombres confirma la difícil situación en que ha quedado el componente de Extensión, sobre todo entendido desde su visión amplia. No es solo el andamiaje institucional. Es también la racionalidad central dominante lo que preocupa. Antes era generar para que se use, ahora nos quedamos en desarrollar la innovación. Y asumimos que si es rentable se usará por todos.

¹ Se agradecen los comentarios de los Ings. Agrs. N. Rodríguez, F. Fuster, y V. Rossi (Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales, Uruguay)

² Profesor Titular Facultad de Agronomía, Uruguay. (phegedus@adinet.com.uy)

³ Técnico extensionista. (edeal@adinet.com.uy)

⁴ Técnico extensionista, profesional independiente (mariopau@adinet.com.uy)

⁵ Profesor Agregado Facultad de Veterinaria, Uruguay. (tomaso@adinet.com.uy)

⁶ Al respecto se invita al lector a consultar el libro “La extensión Rural en debate. Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias”. El mismo, editado en el 2003 por el INTA, será de interés para los interesados en repensar a la Extensión desde una perspectiva actual. Para conseguir el libro ingresar a la página web de INTA (www.inta.gov.ar).

1. El sistema de generación y extensión agraria

1.1 La investigación

Como introducción se puede señalar que un reciente estudio sobre la Ciencia, Tecnología e innovación en el país, elaborado por la UDELAR a pedido del BID, define la situación del desarrollo científico en el país como de "indigencia innovadora". La demanda de conocimientos científico-tecnológicos es escasa, la oferta esta concentrada en organismos estatales (la mayoría de los investigadores son académicos), y la articulación entre ambas es muy débil.

El país destina el 0,25% del PBI a financiar la ciencia y la tecnología (I+D, Investigación más Desarrollo). En A. Latina solo Chile y Brasil destinan el 1% del PBI, China el 1,31%, la Unión Europea el 1,93 %, EE.UU el 2,6 %, y Japón el 3,15 %. La mayoría del financiamiento a I + D proviene del Estado en Uruguay. Lo contrario sucede en los países desarrollados⁷. La idea de la actual Administración es aumentar el presupuesto hasta llegar al 1 %, y procurar que aumente la participación privada.

Sin embargo, si la cifra destinada a I + D agropecuario se compara con el PBI sectorial, se entiende que no sería una cifra en principio limitante (Rubianes, 2004). Se ubicaría en torno a valores entre 1,6 % y 1,7 % aunque hay que señalar la dificultad de medir estos datos con precisión. Y como señala acertadamente el autor "...otra cosa es como se administra y aplica ese monto. Y sobre esto se debería avanzar".

Con esta situación general, que puede imponer restricciones al funcionamiento de la I+D en el sector agropecuario, podemos señalar que el SGEA esta compuesto por dos componentes esenciales: el de Generación y el de Extensión. El sub-sistema de Generación esta integrado por organismos públicos y privados, aunque la importancia mayor es la del sector público. Se distinguen a su interior:

a) El sector publico (aunque no necesariamente estatal), integrado por:

- i) Universidad de la República: Facultades del Área Agraria y de Ciencias.
- ii) Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)
- iii) Otros organismos públicos (Secretariado Uruguayo de la Lana, LATU, MGAP-RUBINO)

b) El sector privado

- i) Empresas agroindustriales con investigación propia (Forestales, Citrícolas, Malterías, etc)
- ii) Empresas de agroquímicos
- iii) Empresas agroexportadoras

La tendencia es a integrar cada vez más la investigación con las necesidades del sector productivo (investigación orientada por la demanda). Al respecto INIA ha generado dos herramientas: el Consejo Asesor Regional (CAR) y los grupos de trabajo (GT).

Se definen como "...grupos de usuarios y/o beneficiarios; es decir productores, representantes de Instituciones, técnicos y personas de reconocida trayectoria productiva, que colaboran en la identificación y priorización de problemas tecnológicos, proyectos de investigación y actividades de transferencia de tecnología y difusión" (Restaino, 2005, p. 35). Según Restaino, una evaluación recientemente realizada señala que los CARs y GTs tienen una adecuada representatividad de los principales actores del sector agropecuario, pero que se necesita mejorar su funcionamiento ya que "hay como principales barreras aspectos operativos (frecuencia de reuniones, agendas extensas, objetivos de reuniones poco conocidos, etc) y de comunicación entre la Institución (INIA) y los delegados participantes" (2005, p. 36). Estos problemas de comunicación son reales. El dialogo entre investigadores y técnicos extensionistas / productores no es fácil. Son dos racionalidades diferentes y no es fácil captar las demandas a partir de estos encuentros.

La realidad del funcionamiento de estos mecanismos varía por región. En el este hay una fuerte influencia del arroz,

⁷ Datos del artículo de Búsqueda, 19 de mayo de 2005, p. 31; y del Diario El País, Madrid, España, del 20 de julio de 2005, p. 29.

que tradicionalmente esta integrado a las actividades con la Estación Experimental del INIA en el Departamento de Treinta y Tres. Los que participan, es claro, son los productores y técnicos “de punta” del arroz. En los rubros donde la industria tiene una alta vinculación con los productores, porque existen procesos como ser el secado del arroz, la industrialización de la leche (por la perecibilidad del producto), la propia necesidad de recibir altos volúmenes del producto lleva a la coincidencia de intereses entre la industria y la investigación. Esto determina rubros más desarrollados desde el punto de vista tecnológico. En el caso de la ganadería falta articular más los diferentes eslabones de la cadena: productores criadores, invernadores, industria, y el mercado externo. El empuje de la cadena arrastra en su dinamismo a los criadores a mejorar su situación. Como dice Secco (2005) se necesita investigación y comunicación para generar y difundir innovaciones que aumenten la eficiencia de los diferentes eslabones.

Se observan avances en la investigación pero son tecnologías que resuelven problemas no percibidos como tales por los productores. En particular el “atraso tecnológico” de la cría siempre ocupó la atención de investigadores y técnicos asesores, generalmente desde la perspectiva de las Instituciones (oferta de tecnología) y el análisis económico. Procurar entender cual es la razón del rezago, en particular porque no se aplica tecnología, y paso siguiente saber si hay efectivamente tecnología disponible para ser aplicada son preguntas tradicionales que emergen en diferentes trabajos (Payssé, 1999).

Al respecto el programa Vaca 4, una tecnología compuesta de practicas de manejo del rodeo de cría que aplicadas en su totalidad permiten aumentar el porcentaje de procreo, es un ejemplo. En esencia la tecnología se refiere a la condición corporal de las vacas de cría y su relación con el índice de procreo. Una reciente tesis en la Facultad de Agronomía, que procura responder las preguntas planteadas en el párrafo anterior, señala que este Programa se desarrolló partiendo de la base que existía un problema (el bajo porcentaje de procreo en comparación con el potencial existente), y se plantearon medidas de manejo que se esperaban fueran adoptadas por su sencillez y bajo costo, tomando en cuenta que la infraestructura necesaria ya existía (potreros, aguada, instalaciones). El punto es que “no todos (los productores) consideran necesario aumentar la

eficiencia de su rodeo de cría, o antes aún, no todos perciben que exista algún problema en su sistema de producción” (Carriquiry y Fernández, 2004, p. 105).

Un caso interesante es el de las Mesas de trigo, de cebada y de oleaginosas. Las mismas abarcan a las organizaciones de Investigación (INIA, UDELAR, LATU), las Industrias, Gremiales, MGAP, Cámara de Semillas, Organizaciones de productores, etc. Han surgido en la década del 90 y representan un ámbito de discusión de la competitividad de la cadena en cuestión y de los principales problemas tecnológicos del cultivo, para aumentar la productividad y la calidad industrial. Las empresas financian parcial o totalmente las investigaciones que se consideren prioritarias.

La investigación desde la esfera privada esta volcada a lo que constituyen tecnologías de insumos y no de procesos. Salvo las Malterías y algunas instituciones semilleras como Calprose (Cooperativa Semillera de productores de la zona de Tarariras), Wrigshton Pas (Sociedad entre productores de semillas asociados y una empresa neozelandesa) que realizan investigación en genética vegetal, el resto de las investigaciones son en el área de agroquímicos, en controles de malezas, enfermedades y plagas. La tendencia es que las empresas contraten a especialistas para que realicen las investigaciones los cuales dan “objetividad” a los resultados. Mientras que en el área pública las investigaciones, sí bien se realizan en aspectos de manejo concreto (época y densidad de siembra, control de malezas y plagas entre otros) también se realizan trabajos a largo plazo, que incluyen manejo de suelos, rotaciones, etc. Quizás el experimento emblemático al respecto es el de rotaciones de INIA- La Estanzuela que lleva más de 25 años.

1.2 La Extensión

1.2.1 Cobertura

Un primer análisis acerca de la situación de la Extensión en Uruguay es de tipo cuantitativo. El cuadro 1 nos da información relativa al número de predios que recibieron asistencia técnica para los tres últimos Censos. La asistencia técnica puede ser pública o privada (institucional y profesionales independientes).

Cuadro 1: Cobertura de predios que reciben asistencia técnica

	1980	1990	2000
Total de predios	68.362	54.816	57.131
No. de predios que recibieron asistencia	13.424	19.003	16.105
En % sobre el total de predios	19,6	34,7	28,2

Fuente: Elaborado en base a información de los Censos Generales Agropecuarios. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Uruguay.

Es importante destacar que la variable «recibe asistencia técnica» adquiere una respuesta positiva tanto si el productor la obtiene en forma ocasional o permanente. La pregunta que el Censo formula es si el productor ha recibido por lo menos la visita de un técnico en el año anterior. Por la forma en que se procesa esta variable se entiende conveniente relativizar la información que surge ya que la cobertura de predios asistidos no significa una asistencia integral y sistemática del predio.

Una estimación de la cobertura de los servicios institucionales (ej.: proyectos especiales del MGAP, SUL) la ubica entre el 10 y 15% de la población objetivo (Trigo, 2000, p. 25). Es probable que esta estimación no refleje la realidad actual, en donde el número de proyectos especiales se ha reducido. Es necesario manifestar que para el último Censo realizado por el MGAP se ha mejorado la metodología con la cual se recaba la información de cobertura, por lo que la misma es más confiable que en anteriores censos.

Como aspectos importantes de la lectura de los últimos censos cabe señalar, relativizando como se dijo acerca de la forma en que se toman los datos:

- la asistencia técnica privada está aumentando (el Estado aparece con una presencia cada vez más debilitada; se destaca el papel que juegan los profesionales independientes bajo la modalidad de ejercicio liberal de asesoramiento técnico, en predios de mayor tamaño relativo, y que refleja la demanda existente generalmente de tipo técnico-productivo-comercial)

- existe un sector de pequeños productores familiares que tradicionalmente recibía asistencia técnica pública y que esta quedando marginado de la misma; para ellos se desarrollaron desde la década del 90 una serie de proyectos especiales con Unidades Ejecutoras en la órbita del MGAP (un aspecto más acentuado en Uruguay que en sus vecinos, en donde continuó existiendo, con diferentes grados de intensidad, una institucionalidad relacionada al tema del Desarrollo Rural y la Extensión, como ser el INTA, la cual ejecutaba o gestionaba los Proyectos).

1.2.2 Situación actual del subsistema

Existe evidencia acumulada de que el subsistema de Extensión en Uruguay no funciona en forma adecuada desde hace tiempo (Díaz Rossello, 1986; Morelli, 1988; Vassallo, 1995; Olveyra, 1995; Rucks, 1995; Torres, 1997; Trigo, 2000, Vassallo, 2001, Praderio, 2004). Entre los factores que se señalan como críticos aparecen mencionados la falta de: i) políticas claras, ii) capacitación de los agentes involucrados, iii) coordinación entre los técnicos e instituciones, iv) existencia de tecnología apropiada según las diferentes realidades y tipos sociales y v) recursos para el trabajo.

El diagnóstico general no excluye situaciones de acceso a fuentes diversas de asesoramiento tecnológico que generaron productores, áreas o rubros con mayor dinamismo tecnológico. En esos casos el «sistema de innovación y cambio técnico ha sido muy eficiente en la mejora de la eficiencia de los procesos productivos..» (Hermes

Morales y Majó, 2005, p. 5). Las empresas medianas a grandes, por lo menos en el área agrícola ganadera del litoral y en la lechería, presentan ejemplos de adopción de tecnología exitosos (cría intensiva de ganado, reservas forrajeras como ser silos de grano húmedo, etc). Por eso se entiende que es desde la concepción amplia de Extensión que el sub-sistema no está trabajando bien. En lo que hace a transferencia de tecnología (extensión agraria) el juicio se relativiza.

La mejora en los rendimientos promedio de los principales cultivos, el porcentaje de mejoramientos de pasturas y la edad de faena de los animales son algunos parámetros productivos que indican que existe un dinamismo tecnológico en el sector (Gómez Miller y Albicette, 1999). La duda que se plantea es "si la velocidad en la toma de decisiones y la dinámica de disposición al cambio están siendo suficientes para acompañarse al mundo vertiginoso y competitivo" (p. 17). Coincidentemente Paolino señala que en el periodo 1983 a 1998 el sector agropecuario creció a una tasa promedio anual de 2,8%, en tanto la economía lo hizo a una tasa del 3,1%. No hubo estancamiento, y se incorporó tecnología que explica el aumento de la productividad (2003).

Parte del dinamismo tecnológico señalado se debe a: i) señales del mercado (trazabilidad, calidad) que dan más sentido a la adopción de tecnología para aumentar la producción, y ii) cambios en el perfil de los productores, como ser los "nuevos ganaderos" (profesionales de la ciudad, profesionales del agro, inversores extranjeros) que vienen con un enfoque más productivo, y no tienen una sola fuente de ingresos.

Quizás la más significativa tecnología promovida ha sido la de Siembra Directa (SD), la cual se empezó a investigar a principios de los 80 en La Estanzuela, luego se discontinuó y se retomó en la década del 90 a instancias de AUSID, la organización que agrupa a los productores de SD. La SD consiste en la implantación de semilla sin realizar laboreo del suelo, apuntando a la sustentabilidad del mismo, reduciendo la erosión y mejorando el aprovechamiento del agua. Según estimaciones de AUSID en la zafra de invierno del 2004/05 para trigo y cebada la SD superó el 75%. Una investigación realizada en el 2001 sobre SD arroja conclusiones de interés para lo que estamos analizando

(Scarlato et al, 2001, p. 88). Señala el trabajo que la importancia del asesoramiento técnico ha sido fundamental para promover la adopción de SD, luego de haberse logrado la motivación al cambio de los productores (las primeras etapas clásicas del modelo Rogeriano que explican adecuadamente la difusión y adopción de este tipo de tecnologías). En este proceso la actualización de los técnicos asesores y el rol de las instituciones para la difusión de los conocimientos es de vital importancia (en especial las integradas por productores como AUSID).

En esta tecnología de la SD (como en otras varias) los productores estuvieron un paso más adelante que la investigación. Similares casos pasaron con las siembras en cobertura en la década del 60 y 70. Las siembras asociadas fueron en un principio muy criticadas por los técnicos investigadores. El caso del Lotus Rincón descubierto por un productor en su campo y que rápidamente se difundió en las áreas ganaderas es otro ejemplo. Los campos de recría también representan un caso similar. Otro ejemplo claro son los feed lots donde un grupo de empresarios ha desarrollado una tecnología importada de Estados Unidos. Posteriormente con el aval del LATU crearon la Asociación de Productores de Carne Intensiva Natural recibiendo apoyo oficial. Recientemente el caso más representativo es el de la soja que en pocos años llegó a ser el principal cultivo de verano con aplicación de tecnología de última generación, mucha de la cual estuvo generada en Argentina o en empresas privadas del país (Barraca ERRO). Esta empresa estuvo vinculada desde el principio con la exportación de la oleaginosa, por lo cual necesitó expandir su negocio, fuertemente atado a la financiación del cultivo y al asesoramiento técnico. Para ello realizó investigaciones en el área de manejo –adaptando tecnologías– en época y densidad de siembra, distancia entre hileras, control de plagas y enfermedades, variedades, etc.

No obstante lo anterior el subsistema presenta, al decir de un autor, graves problemas de «des-institucionalización» (Trigo, 2000). Esta des-institucionalización ha implicado en lo que hace a la esfera pública: i) la desaparición de dependencias que estaban en la órbita del Ministerio (ej. Dirección de Promoción y Desarrollo Local), ii) la privatización de servicios de extensión (el emblemático I. Plan Agropecuario) y iii) el descenso en el número de los proyectos especiales de desarrollo que caracterizaron la

década del 90 (los "Pre" y los "Pro"), una estrategia con interrogantes en cuanto a la sustentabilidad de los logros (Proyectos de Desarrollo con Unidades Ejecutoras de horizonte temporal definido y financiamiento externo).

Esta situación conduce según señala Trigo (2000, pag. 20) a que el Estado haya «ido perdiendo presencia en lo que hace a su capacidad efectiva de impulsar y ejecutar una política de transferencia de tecnología para el sector». Según el autor, «el Estado tiene un papel permanente en la generación y transferencia de tecnología agropecuaria, el que resulta, en parte, de las propias características de la tecnología agropecuaria, y también por las de los distintos tipos de productores y las restricciones que estos enfrentan para poder organizar, por sí mismos, las actividades de generación y transferencia de tecnología» (p. 29).

La esfera privada del subsistema de Extensión también presenta el mismo proceso de «des-institucionalización» (Trigo, 2000). Por ejemplo, el sistema cooperativo agrario, que en la década del ochenta presentaba una fuerte presencia de departamentos de asistencia técnica y extensión, que explicaron en gran parte el desarrollo cooperativo alcanzado en el país, tiene en la actualidad una presencia reducida y con mecanismos de tercerización (a los efectos de transformar los costos fijos, que inciden siempre, en costos variables, que inciden cuando son usados).

El asesoramiento técnico desde las cooperativas y las empresas de agronegocios está volcado al seguimiento del cultivo contratado por el agricultor con la empresa proveedora de insumos. La modalidad de pago del técnico más extendida es un % de la cosecha recibida por el acopiador cooperativa o empresa agroexportadora. Normalmente se incluye también ingresos por concepto de seguros si hubiera daño indemnizable. De esta forma se asegura además que el técnico asesor "pelee" una mejor indemnización con los técnicos tasadores de la aseguradora.

El sistema de transferencia de tecnología articulado en torno a la cadena agroindustrial, con orientación de mercado, financiamiento del proceso productivo, seguridad en la comercialización y cobro representa un sector en donde se ha desarrollado el asesoramiento técnico con éxito (Irigoyen, 2000). Este sistema, conjuntamente con

el de Siembra Directa, el de grupos lecheros, y FUCREA representan modalidades exitosas de transferencia de tecnología desde el sector privado.

El componente privado del subsistema de extensión está conformado también por los grupos de productores. El número de Grupos CREA, que aparecieron en el país en la década del sesenta, muestra una tendencia a la baja, habiendo en la actualidad un 40 % menos de grupos CREA afiliados a la Federación Uruguaya de Grupos Crea /FUCREA (Trigo, 2000). Tradicionalmente el número de Grupos CREA oscilaba en torno a 60.

Las Investigaciones realizadas en el país en relación con la metodología grupal para el trabajo de Extensión han sido escasas. Además de algunas tesis en la Facultad de Agronomía, hay que mencionar dos trabajos relevantes. El primero es el análisis de la metodología grupal en el sector lechero elaborado en la Facultad de Veterinaria (Tommasino, 1994). Las conclusiones del trabajo reafirman la validez de la metodología grupal empleada como sistema de transferencia de tecnología, definido como sistema de asesoramiento técnico colectivo. Infiere que este sistema fue relevante para promover la adopción de tecnología en el sector, incluso en predios familiares. Los desafíos que se plantearon en el estudio conservan su vigencia en la hora actual, de cara a una política de replanteo de la Extensión (p. 125-126).

La otra investigación a mencionar, la más reciente en relación al tema de grupos en el medio rural de Uruguay, si bien admite el impacto de la metodología en los aspectos productivos y afectivos, plantea que no existen mecanismos adecuados en las instituciones para estimular en forma sistemática la creación de nuevos grupos (Herrera, Aguiar y Vassallo, 1996). Este punto es central.

La promoción de grupos nace en la década del 70 con los grupos del Plan Granjero (hoy JUNAGRA), los Grupos CREA, los grupos lecheros financiados por CONAPROLE, los grupos promovidos por las cooperativas agrícolas del litoral y recientemente los grupos de PREDEG, PRONAPPA y PRONADEGA

Un factor de máxima importancia para el funcionamiento de los grupos es un adecuado proceso previo de forma-

ción de los mismos. Grupos que nacen mal formados, tienden a desaparecer o funcionar débilmente. Los grupos que funcionan bien son los que se forman con: i) fuerte protagonismo de los productores; ii) afinidad social y productiva entre los miembros; iii) fuertes vínculos previos; iv) pertenencia común a una zona; y v) actitud favorable de participación (Cittadini et. al, 1996).

En particular se destaca el siguiente aspecto: ¿de quién es el protagonismo en la formación del grupo? Normalmente ocurrió en la década del 90 (PRONAPPA, PREDEG, PRONADEGA), que los Proyectos que se ejecutaban desde la órbita estatal promovieron la formación de grupos mediante un subsidio al costo de los técnicos asesores. Esto llevó a que los técnicos formasen rápidamente grupos a los efectos de aprovechar las ventajas, pero fueron grupos formados sin criterios racionales y que terminaban desapareciendo conforme se acababan los subsidios. Esto no significa que los grupos deben entenderse como algo permanente. Existe esa idea internalizada en el imaginario de los extensionistas. Por otra parte el trabajar en grupo, y compartir, no es una actitud generalizada en la población rural. Es necesaria una mayor planificación previa para la formación de grupos y se necesita que el asesor sepa de dinámica grupal. Aquí hay un campo de acción importante de las Ciencias Sociales.

Sería importante que en los mecanismos de formación participaran los propios productores y que las Instituciones o los Proyectos desarrollen esta tarea previa de organización de los grupos. De esta forma se facilitaría además la instauración de un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE) del trabajo de los técnicos asesores, al contar con mayor información relacionada con la situación inicial. El uso de SSEs no es una práctica común en Uruguay, constituyéndose en una grave carencia metodológica.

Una reciente evaluación de impacto del Instituto Plan Agropecuario (IPA) mostró que según los usuarios del IPA (productores, técnicos, trabajadores) los aspectos que estos demandaban con más fuerza eran los de tener mayor apoyo para la formación de grupos, y poder alcanzar una mejor coordinación con técnicos privados y de otras Organizaciones (las organizaciones que se mencionaban como importantes para desarrollar vínculos fueron: INIA,

Área Agraria de la Universidad de la República, MGAP, FUCREA, SUL, y Organizaciones Locales (de Hegedüs et. al., 2000). El nivel educativo de los usuarios del IPA, y la proporción importante de profesionales que participan de las actividades ayudan a entender estas respuestas.

Complementariamente, si bien las organizaciones gremiales de productores están representadas en la dirección (Juntas Directivas y Consejos Asesores) de organismos de extensión y transferencia privados (Instituto Plan Agropecuario; Secretariado Uruguayo de la Lana/SUL; etc) existen problemas en esas organizaciones ya que «..no cuentan con mecanismos apropiados para identificar claramente las necesidades de sus asociados en materia tecnológica, de manera que sus representantes puedan transmitir adecuadamente a las Instituciones..» cuales son las necesidades a los efectos de que se planifiquen las actividades correspondientes (Trigo, p. 23).

Los delegados son casi siempre los mismos desde hace más de una década rotando en las diferentes organizaciones, pasando a ser dirigentes agrarios semiprofesionales. Esto ocurre a amplios niveles. Por ejemplo, Restaino (2005, p. 36) indica que para los CARs y GTs de la Estanzuela, un tercio de los participantes venía participando continuamente desde 1990, y más de un 50% desde hace 5 años.

Existe una percepción general de que los delegados, que acceden a los puestos de dirección en función de las gremiales, desarrollan luego en la mayoría de los casos lógicas de funcionamiento particulares (carreras políticas) que se alejan de las necesidades de los representados, especialmente los de menores ingresos. De otra manera sería difícil de explicar la dificultad por coordinar acciones entre Instituciones que son dirigidas por los mismos actores. Los intentos de coordinación, cuando se dan, descansan en la afinidad de técnicos, más que en la voluntad política explícita de las instituciones. Al ser un país de dimensiones reducidas, todos los actores se conocen, todos están compitiendo por públicos parecidos, con presupuestos escasos, y arrastrando divergencias del pasado, que complican enormemente intentos de trabajo en conjunto. Solamente ese contacto personal entre amigos es el que ayuda a encontrar salidas. Es una situación difícil de administrar. Una luz en el horizonte puede estar señalada

por la presencia más activa del MGAP en estos temas, orientando y generando políticas.

El debilitamiento del subsistema de Extensión, y la acción "individual" de los delegados de los productores, ha llevado a una situación en donde el SGEA es dominado por la lógica de los investigadores. Esto significa un Sistema preocupado más por la obtención de fondos para investigar, y elaboración de artículos para ser publicados en revistas arbitradas internacionales, que por contribuir a transformar el conocimiento generado en información que pueda ser adoptada localmente para su uso. Esto no es una crítica a los investigadores. Su actitud es racional de acuerdo a los mecanismos de evaluación y de financiamiento existentes. Muchas veces son los productores de punta con sus técnicos los que a fuerza de intuición, experiencia, prueba y error terminan adaptando el conocimiento generado a las realidades particulares de cada región.

Culturalmente la visión dominante en el SGEA es la de acercarse a los problemas que se vinculan con el sistema en términos de privilegiar la generación de tecnología, la innovación. Entonces todo lo que afecta la generación es jerarquizado. Y si las restricciones que impiden la generación se levantan, o se alivian, los problemas están resueltos. Es hora de que avancemos en una concepción más amplia, que significa que la tecnología o la innovación están para usarse, para que sirva. Es parecido a lo siguiente: el valor nutritivo de una manzana es cero, a menos que sea comida. Por lo tanto las decisiones políticas que se tomen a nivel del SGEA tienen que reconocer esta situación. El conocimiento no se termina en su creación, debe incluir su transformación en información que se pueda usar por sus destinatarios.

En esa transformación en doble sentido de conocimiento a información (y de información a conocimiento) la Extensión juega su papel. Ayudando al investigador en lo que

hace a transformar los resultados finales de un trabajo en recomendaciones validas para su adopción. Posteriormente trabajando con el productor se trata de hacer el proceso opuesto: transformar la información en conocimiento (información asimilada por el productor, incorporada a su contexto interno psico-social).

Es necesario reconocer que a nivel individual hay diferencias en los investigadores. Hay técnicos que salen rápidamente al cruce de los problemas intentando la búsqueda de respuestas a los problemas mediante investigación aplicada en contacto directo con productores y técnicos. Al respecto algunos ejemplos pertinentes son: i) la Roya de la soja, ii) la Genética vegetal con variedades de muy buena aceptación y adaptadas al medio, y iii) estrategias para el combate de malezas. En este último caso, incluso hay decisiva participación en el diseño de campañas de extensión que involucran a todos los actores (Facultad de Agronomía, IPA, MGAP, Gremiales, Intendencias, etc).

La fragilidad entonces que presenta el subsistema es de tal magnitud que condiciona el funcionamiento y los logros del SGEA en su conjunto. La impresión es que si se compara este sistema con la realidad de otros países, por ejemplo nuestros vecinos, Uruguay queda ubicado en una posición rezagada. Hay una opinión generalizada de que la presencia estatal en las últimas décadas no ha existido en lo que hace a políticas de transferencia de tecnología y extensión⁸.

1.2.3 Sustentabilidad del sub sistema de extensión

Como señala acertadamente Trigo (2000), el descenso en el número de Grupos CREA, conjuntamente con las dificultades que existen cuando los grupos de productores formados deben hacerse cargo de los costos de los profesionales, hacen dudar de la capacidad o voluntad

⁸ E una entrevista con el Ing. Agr. G. Arroyo, Programa de Servicios Agropecuarios del MGAP, el citado técnico plantea la necesidad que el MGAP reasuma una política en relación con la transferencia de tecnología, ya que dicha secretaria «se había retirado sin pedir nada a cambio» en la definición de los lineamientos que hacen a la Extensión. (Diario El País, 29 de Octubre de 1999, pag. 8). Posteriormente se efectuó por parte del MGAP un Seminario-Taller denominado Sistemas de información e intercambio técnico para el Desarrollo, en conjunto con la GTZ y el BID. Los resultados del evento fueron interesantes en cuanto se retomaba un tema ignorado desde hacía tiempo, pero no arrojaron consecuencias mayores a nivel del sistema en su conjunto.

que existe en el sector privado para financiar las actividades de transferencia / extensión.

Así como en la Investigación existe un compromiso de financiamiento público como contraparte del aporte privado (el INIA se financia con un aporte privado obligatorio, que es un porcentaje del Impuesto de enajenación de bienes agropecuarios, más un monto similar al anterior que aporta el Estado), en la Transferencia de Tecnología deberían incorporarse mecanismos similares, a los efectos de no depender de las asignaciones que se hacen anualmente en el presupuesto nacional (Trigo, 2000). Esta situación afecta directamente al Instituto Plan Agropecuario generando incertidumbres que dificultan su accionar.

Por otra parte, es necesario establecer con mayor precisión las áreas de trabajo que corresponden a los Organismos que reciben financiamiento del Estado, a los efectos de que realicen aquellas actividades que por su naturaleza no sean del interés de las organizaciones privadas (ej.: capacitación de trabajadores rurales, temática ambiental, etc). En este sentido existe una tensión entre gestión privada pero financiamiento público que debe resolverse, a los efectos de favorecer una mayor coordinación entre los actores del SGEA.

El rol del Estado en nuestros países en lo que hace al mantenimiento de una institucionalidad relacionada con la transferencia de tecnología aparece como un elemento insoslayable a la hora de proyectar escenarios futuros. Rivera (2003), a la luz de los resultados de las reformas efectuadas, indica que solo una extensión pública puede en forma efectiva llevar adelante responsabilidades relacionadas con la transferencia de informaciones, con la promoción de un subsistema de extensión con pluralismo institucional (privado y público), y con el gerenciamiento del sistema en su conjunto para asegurar la direccionalidad adecuada.

La extensión debe considerarse un bien público, en la medida que asuma una finalidad social orientada al desarrollo, lo cual excede la perspectiva exclusivamente tecnológica, en donde un productor individual se beneficia económicamente del asesoramiento técnico recibido, o cuando promueve alternativas favorables al medio ambiente, que no son cubiertas por la oferta privada.

Una de las acciones que el Estado debiera implementar en apoyo al SGEA es la de facilitar el acceso de los diferentes actores (productores, técnicos asesores) a la información. Paolino (2000, p. 24) señala que el Estado tiene un rol importante a desempeñar a los efectos de que no exista asimetría en la información. Se define asimetría si «.. alguien (dispone) de mayor información que otra persona acerca de un asunto». La consultoría realizada para el MGAP por el Ing. Agr. C. Torres en 1997 sugiere en este sentido lo siguiente:

- Potenciar los mecanismos de comunicación e información, incluyendo a la informática.
- Mejorar el acceso a la información vía bibliotecas especializadas.
- Promover el uso de la informática para el acceso rápido a la información, instalando el equipamiento adecuado y en red en las diferentes entidades de investigación y transferencia y en las organizaciones de productores en el ámbito nacional y local, brindando además la capacitación necesaria para el acceso a dicha información y la interpretación de la misma.

1.2.4 Coordinar y articular para generar sinergias

Los intentos de vincular al componente de generación con el de extensión, un aspecto clave para generar sinergias, han fracasado. Un primer intento ocurrió a comienzos de la década del sesenta, cuando el Centro de Investigaciones Alberto Boerger (CIAAB) incorporó en su accionar al Centro Nacional de Extensión. Este Centro, a pesar de haber desarrollado una interesante labor en el litoral, tuvo una actividad de corta duración y fue finalmente clausurado.

A partir de 1985, con el advenimiento de la democracia, se produce otro intento relevante de vincular ambos componentes. Se replantea la discusión y se visualizaba un arreglo organizacional que los incluía. Lamentablemente, en el transcurrir del proceso el país consideró oportuno solucionar los problemas de la investigación, olvidando al otro componente. El antiguo CIAAB pasa en octubre de 1989 a ser persona jurídica de derecho público no estatal, gracias a la Ley 16.065, con el nombre de Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA).

Había expectativas de mejorar el funcionamiento del SGEA cuando el Sr. Decano de la Facultad de Agronomía pasó a ser Ministro del MGAP en los inicios de la Administración de Jorge Batlle, pero más allá de algunos esfuerzos, el país perdió otra oportunidad.

Una nueva etapa se abre a partir de marzo del 2005, con la designación como Presidente del INIA de un profesor de la Facultad de Agronomía, con posibilidades ciertas en el país para desarrollar un mejor funcionamiento del SGEA a dos puntas; i) por un lado hacer realidad una mejor integración entre INIA y las Facultades del Área Agraria, y ii) por otro lado fortalecer ese subsistema de extensión, compuesto por "las instituciones, organizaciones y técnicos que se encuentran realizando tareas de transferencia de tecnología, asistencia técnica o extensión" (INIA, p. 11), para que pueda articular con el de investigación. Si queremos un "Sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación" o un "sistema de ID e innovación agropecuaria" (para nosotros equivalentes al SGEA) al servicio de un Uruguay productivo estas dos cuestiones deben resolverse.

Las confusiones conceptuales entre difusión por una parte y extensión o transferencia de tecnología por la otra, pueden haber incidido en el debilitamiento observado. La acción de INIA en la difusión de tecnología no sustituye la falta de esfuerzos sistemáticos orientados a su transferencia y adopción por parte del productor, y menos en lo que sería un trabajo de más aliento con una visión de desarrollo rural territorial. Incluso para la tarea de difusión señalan acertadamente los técnicos especialistas de INIA que "...teniendo presente que existen otros agentes que brindan información tecnológica al medio, en el desarrollo de una nueva estrategia de difusión se hace necesario reactivar los esfuerzos para alcanzar una efectiva y real coordinación entre las Instituciones de manera de unificar criterios y fortalecer acciones, evitando duplicaciones innecesarias" (2003, p. 9).

De nuevo para lograr esto se necesita introducir los cambios señalados previamente. Más que nunca el MGAP

debe ocupar un espacio en estos temas. Y tiene incluso herramientas actuales para hacerlo. Los artículos 32 y 33 de la Ley que creó el INIA (16.065) establecen un Consejo Coordinador de Tecnología Agropecuaria con cometidos importantes para coordinar esfuerzos de generación y de transferencia de tecnología en el país. La composición del Consejo es de 5 integrantes: i) el MGAP que lo presidirá, ii) el MEC, iii) los decanos de las Facultades de Agronomía y Veterinaria, y iv) un representante de la Agrupación Universitaria. El MGAP debería disponer de los medios humanos y materiales para la instalación y funcionamiento de este Consejo. Al presente nunca fue convocado.

De esta forma podemos decir que el SGEA presenta una fuerte asimetría en favor de la investigación. El sistema en su conjunto está orientado a generar conocimiento y tecnología y procurar su difusión, realizando ambas tareas en forma poco sinérgica.

Los ejemplos en el país en donde existe una clara interacción entre los diferentes actores vinculados al sector, a través de dispositivos y arreglos formalmente establecidos⁹, muestran la importancia que tiene el trabajo coordinado para alcanzar un funcionamiento sinérgico. En este sentido se puede mencionar a la Unidad Experimental y Demostrativa de Young (UEDY); un convenio entre la Sociedad Rural de Río Negro (organización gremial de productores) y el INIA que ya tiene tres décadas de funcionamiento.

En torno a la UEDY se ha formado una Comisión de Apoyo, integrada por un conjunto importante de Organizaciones e Instituciones de la zona, ya sean gremiales, dependencias del Estado, organismos de investigación o de extensión, la Facultad de Agronomía, Cooperativas, etc. Este arreglo organizativo facilita la comunicación, el diálogo, la planificación y la participación (Gómez y Albicette, 1999). Como señala Paolino (2000) resulta «cada vez más importante el trabajo en redes tecnológicas, con participación de múltiples instituciones y múltiples disciplinas». De esta forma se aprovecha la retroalimentación y las externalidades que se generan. Evaluaciones efectuadas han

⁹ Se recalca la formalidad de los enlaces desarrollados, ya que la modalidad de vinculación informal en base a amistades no es sustentable. Toda la literatura sobre enfoque sistémico en Extensión avala este punto (ver «Agricultural knowledge and information systems»).

arrojado resultados positivos en cuanto al accionar de la UEDY¹⁰, según percepción de técnicos y productores.

Si los intentos de coordinar entre la investigación y la extensión no dieron resultados positivos, tampoco al interior del subsistema de extensión existen mecanismos de coordinación sistemáticamente diseñados¹¹. En lo que hace al sector estatal, al no existir un espacio referente que pueda encargarse de esa coordinación, en líneas generales se funciona en forma descoordinada. Este espacio hubiera sido de importancia a los efectos de capitalizar la experiencia de los diferentes Proyectos de Desarrollo Rural efectuados en la década del 90, los que incluían en forma deliberada o no, componentes de extensión. Sin duda que los logros de estos Proyectos se hubieran potenciado a una escala mayor de existir este espacio, entre otras cosas, al permitir una mejor coordinación de los esfuerzos.

La estrategia de crear Unidades Ejecutoras de Proyectos Especiales a término procura sustituir la «burocracia» y lentitud existentes, por mecanismos más ágiles. Esta estrategia tiene como ventajas las siguientes: i) rapidez operativa para implementar actividades; y ii) mejor precisión de la población objetivo, lo que facilita la planificación, el seguimiento y la evaluación.

Los inconvenientes que se generan son: i) debilitamiento de las dependencias existentes ya sea porque se capta a los mejores técnicos (lamentablemente no es el caso común) o porque se superponen cometidos creando confusión en el personal, ii) excesiva dependencia de los aspectos políticos para la toma de decisiones, y iii) escasa sustentabilidad de la estrategia. Este aspecto es importante porque luego de terminado el proyecto desaparece la Unidad y la experiencia capitalizada se pierde. Por otra parte puede ocurrir que durante la ejecución del proyecto, frente a cambios en la política agro-

pecuaria (ej., por rotación de Ministros), las Unidades pierdan eventualmente apoyo político (del cual estaban antes fuertemente dependientes) y quedan debilitadas. La evidencia no es concluyente en cuanto a que es mejor, si trabajar con Unidades o con las Dependencias ya existentes (Hudson, 1993).

1.2.5 Nuevos actores

El Área Agraria (Facultades de Agronomía y Veterinaria) y el SCEAM (Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio), todos de la Universidad de la República, constituyen actores que deberían jugar un rol importante en el sistema, en un esquema de funcionamiento diferente al tradicional. Una característica del sistema tradicional fue la exclusión en los hechos de la UDELAR. Nos parece importante su presencia activa. En el caso de la Extensión no solamente porque pueden aportar bastante al trabajo con la producción familiar, al respecto ver sistematizaciones de intervenciones exitosas (Figari, Rossi, Nogue, 2002) que pueden servir de ejemplo¹², sino porque también el vacío institucional existente es tan significativo, que la presencia de nuevos actores generará sin duda sinergias para el debate que son indispensables para seguir funcionando.

El aporte que la UDELAR puede hacer se da no solo por las nuevas concepciones teóricas existentes en el debate académico, pero también del conocimiento que surge de experiencias de trabajo con productores familiares de diferentes rubros (Departamentos de Paysandú y San José).

El Área Agraria realizó recientemente un importante Encuentro en Montevideo (Facultad de Veterinaria) para la discusión conceptual de ejes temáticos relacionados con la extensión universitaria desde el área de las ciencias agrarias. Existen más de 60 proyectos de extensión universitaria desde las ciencias agrarias que realizan activi-

¹⁰ Ver *Evaluación de Impacto de un proyecto de difusión y transferencia tecnológica*. Ings. Agrs. M.M. Albicette, R. Brasesco y P. de Hegedüs, Young, agosto de 1999, 83 pag.

¹¹ Todos los autores mencionados en la pag. 4 coinciden, directa o indirectamente en este punto. (Primer párrafo punto 1.2.2).

¹² Desde 1996 la Estación Experimental de la Facultad de Agronomía localizada en el Departamento de Paysandú implementa un Programa Integral de Extensión Universitaria orientado a la producción familiar. Es una experiencia valiosa y única en el país con esa continuidad. Podría aportar mucho en cuanto a metodologías y modalidades de trabajo con un sector de la población rural que deberá tener un espacio mayor de atención en un SGEA diferente al actual. Consultar con Ing. Agr. Virginia Rossi.

dades que de diferentes maneras procuran alcanzar objetivos de impacto en el medio, a la vez que mejoran los procesos de enseñanza – aprendizaje (Comisiones de Extensión, 2003, p. 10).

1.2.6 Aspectos metodológicos

1.2.6.1 Características del trabajo en extensión

A pesar de tener su tiempo, una investigación realizada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Vassallo y Methol, 1989) a una muestra representativa de técnicos extensionistas, permite señalar algunos aspectos que caracterizan la forma como se ejerce el trabajo de extensión, y que no han perdido su vigencia en la actualidad:

- escasa capacitación de los técnicos de extensión en la formación específica de divulgación, difusión, planificación, evaluación, comunicación, pedagogía, etc¹³.
- la metodología que más se utilizaba era la individual (gran dispersión del tiempo de duración de la visita); pero la metodología grupal fue valorada como la que debería usarse.
- amplio uso de predios demostrativos para apoyar la labor de extensión.
- clara superposición de esfuerzos (varios técnicos asistiendo al mismo productor) sin estrategias de complementación o coordinación entre instituciones.
- los productores más asistidos eran los que tenían mayor nivel de instrucción, variable que se relaciona con la capacidad económica.

El trabajo citado acerca de la investigación en metodología grupal para el sector lechero también aporta información parecida (Tommasino, 1994). Las carencias en formación en lo que hace a la Extensión y a la Gestión fueron señaladas como las más importantes. Señala el estudio que “las decisiones tecnológicas deberán tomarse crecientemente en base a criterios económico-financieros,

más que por la evaluación física de los resultados productivos” (p. 94).

Podemos comparar estos datos con la situación actual. La reciente evaluación de impacto del IPA citada anteriormente (de Hegedüs et. al., 2000), si bien es aplicable a un sector dedicado en principio a la ganadería, permite igualmente realizar comparaciones. Un 80% de los técnicos declaraba que ejercía su labor de extensionista bajo la modalidad de asesoramiento individual, un 2 % grupal, un 14 % ambos y el 4% restante no contesta. Existe gran variedad de respuestas en cuanto al número de productores asesorados y el tiempo dedicado para la modalidad individual. En general los técnicos asesoran entre 2 y 10 productores por mes. El tiempo dedicado a la visita al establecimiento varía entre media jornada y una jornada / semana. El asesoramiento grupal insumía aproximadamente 4 -5 jornadas al mes (dos de preparación).

Los datos obtenidos de estos trabajos muestran en síntesis: i) la mayoría de los técnicos utilizan metodologías individuales, pero hay un avance de lo grupal ii) gran dispersión de respuestas en cuanto al tiempo dedicado a la visita, dentro de las cuales es posible señalar una tendencia a que el tiempo varíe inversamente con la cantidad de visitas, y iii) carencias en la formación en Extensión y Gestión.

Al momento actual podemos ubicar a los predios demostrativos y los grupos como las herramientas metodológicas más empleadas por los servicios institucionales. De los grupos hemos hablado. En lo que hace a los predios demostrativos es sabido que los mismos adecuadamente implementados se constituyen en una referencia importante del extensionista para desarrollar su trabajo. Una evaluación del impacto que tiene esta metodología indica su efectividad (Albicette y de Hegedüs, 1996). Sin embargo hay que advertir que los predios deben ser bien

¹³ Al respecto señala C. Paolino que la «formación de nuestros investigadores, tecnólogos y profesores está muy anclada en los perfiles tradicionales, en el impulso que tuvo A. Latina en la década del sesenta, de convertir al aparato público de investigación adaptativa y transferencia de tecnología en un gran convertidor científico-técnico de tecnología propia de la revolución verde que venía de los países desarrollados» (fuente: Revista El País Agropecuario-Diario El País - Seragro, julio 2000). Cabe agregar que en la Facultad de Agronomía, se está realizando desde el segundo semestre del 2004 una Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, que se espera permitirá mejorar los aspectos de capacitación señalados como deficitarios.

seleccionados y monitoreados; si el productor percibe que no son representativos de su situación no sirven. También es importante señalar que no alcanza con que el productor concurra al predio y vea una innovación para que la adopte. La acción del técnico que trabaja junto al productor a partir de su ida al predio demostrativo es clave. Información suministrada no significa conocimiento adoptado. Además cada predio es una historia diferente en cuanto a los recursos, pasado, problemas etc. Hay evidencia que los productores adaptan lo que les parece adecuado en función de esa historia particular.

Dado el desconcierto que reina en los servicios de extensión, existe el riesgo de utilizar predios demostrativos a los efectos de justificar la labor del técnico extensionista y del servicio. El predio demostrativo se tiene que insertar en una estrategia de trabajo coherente y planificada.

Se observa en la actualidad un cambio en los roles de los investigadores y extensionistas: ni los investigadores son ya 100% investigadores, ni los extensionistas son 100% extensionistas, tal como acontecía en el pasado. Hoy los investigadores hablan en su discurso de «difusión» y los extensionistas de «validación». Esto es bueno, ya que la función tradicional del extensionista de ser el «puente» (un puente que resultó al final demasiado largo para recorrer) que conecta diferentes realidades generó un distanciamiento muy marcado entre investigadores y extensionistas, quedando relegado el extensionista a un status inferior. El riesgo en esta nueva situación es que si el extensionista se corre para el lado de la investigación adaptativa y el investigador se preocupa por difundir, todos se encuentran con matices en el mismo escenario, pero, ¿quién se ocupa del productor?

Darré y Hubert (1993)¹⁴, mencionados por Chía et al. (2003, p. 80), indican que “Antes la cuestión clave a resolver en la relación, investigadores, extensionistas, y pro-

ductores era ¿cómo transmitir el mensaje? Hoy, la pregunta relevante parecería ser: ¿cómo cooperar? Y esta pregunta tiene mucho que ver con la construcción de capital social para acceder a mercados.

Todavía existe campo para mejorar en lo que hace a la metodología de Extensión. El vertiginoso avance de los cambios que se procesan en nuestras sociedades ha puesto a disposición de la Extensión nuevas tecnologías que abren grandes posibilidades. La creciente facilidad de acceso a la información por parte de los usuarios impondrá cambios en las modalidades y estilos de asesoramiento técnico.

El rol que juegan los medios de difusión masivos hoy es sumamente importante. Los suplementos agropecuarios, las revistas (I. Plan Agropecuario), los diarios y los programas tanto radiales como televisivos son un medio relevante para la difusión de tecnologías. También las estrategias masivas de difusión de tecnologías que encaran empresas particulares cumplen ese rol decisivo de dar a conocer la existencia de nuevas tecnologías, informaciones, iniciando el modelo rogeriano de difusión de innovaciones (desde el conocimiento de que existe algo nuevo, hasta su adopción).

La evaluación de impacto del IPA indicaba que aproximadamente la mitad de los productores y la mayoría de los técnicos utilizaban Internet y tenían acceso al correo electrónico (de Hegedüs et al., 2000). Estos datos muestran las posibilidades que existen en Uruguay para aprovechar las ventajas que Internet y las redes telemáticas (telecomunicaciones más informática) pueden ofrecer¹⁵.

1.2.6.2 Nuevas áreas temáticas

En cuanto a las nuevas áreas temáticas para el extensionista se observa un interés por todo lo relacionado con la gestión de empresa, es decir por el instrumental de registros físicos y económicos para la toma de decisiones por parte del productor. Tanto técnicos como productores recla-

¹⁴ Darre, J. P. et Hubert, B. (1993). *Les raisons d'un éleveur sont notre raison de coopérer. Etudes Rurales*, No. 131-132: 109-115, Francia.

¹⁵ De cada 100 establecimientos en Uruguay 52 tienen servicio telefónico, uno de los índices más altos de A. Latina. Gracias al celular y a la telefonía rural la cobertura telefónica abarca todo el país. (fuente: Revista El País Agropecuario-Diario El País - Seragro, julio 2000).

man apoyo en estos temas (de Hegedüs, et al., 2000). Debido a que la mayor productividad genera muchas veces menores ingresos, los ajustes de las empresas para mantener la competitividad vienen por el lado de la eficiencia económica, a través de una toma de decisiones basada en los registros. También en este caso los técnicos extensionistas tendrán que dominar esta tecnología de gestión.

Si bien esto es así, y es reclamado por los técnicos asesores, también hay opiniones que señalan que luego de mucho tiempo de existir varios sistemas de registros agropecuarios, diferentes entre sí lo cual dificulta la integración, la realidad muestra que no han tenido la adopción que se esperaba de ellos. Y es verdad también que la mayoría de los productores saben bien cuales son los rubros que dan y cuales no, sin llevar excesivos registros. A diario hay sorpresas de productores exitosos que no llevan registros (tal cual los conciben los técnicos); cada uno lleva los registros a su manera y adaptados a su circunstancia.

La tradicional “carpetas verdes” impulsada por el Plan Agropecuario en la década del 70, y actualizada en 1997, no se ha generalizado (Helguera, Majo, y Lanfranco, 2004). Continúa siendo una deuda pendiente el desarrollo de un sistema de información para la gestión, de aplicación sencilla, que refleje la racionalidad del productor, y sea consistente con los principios y normas existentes a diferente nivel (Helguera, Majo, y Lanfranco, 2004).

Otros temas, como agronegocios, antes temas polémicos desde una perspectiva “pura” de la extensión, deberán estar presentes como áreas temáticas que se deben abordar sin prejuicios. El técnico extensionista debe salir cada vez más de la lógica de recomendar para producir más a la de recomendar aquello que se puede vender, porque es negocio, porque tiene un mercado. Debe saber como diseñar un plan de negocios elemental, que luego se ira mejorando en la medida que se implementa con la ayuda de especialistas. Pero las bases para armar un perfil de Plan de negocio debe conocerlas. Esto es más relevante que calcular la tasa interna de retorno de nuestras propuestas. Algunas líneas de trabajo de la actual Maestría en Desarrollo Rural Sustentable de la Facultad de Agronomía pasan por estos puntos: construir sistemas de información adaptados a la realidad del

productor (registros) e introducir al profesional en los temas de agronegocios.

A las capacidades que implica construir ese plan de negocios (lo económico) hay que agregar capacidades para construir capital social económico (lo social). Esto implica la dimensión organizativa que conecta grupos, agentes, entidades, organizaciones del territorio en el cual se opera, y por fuera del mismo, para los fines de producción, distribución o el intercambio de bienes y servicios, con el objetivo de promover alternativas de trabajo y de generación de ingresos sustentables (Caraciolo Basco, M. 2003).

Esto implica otro cambio cultural de enorme magnitud. La visión predominante del Desarrollo Rural en Uruguay, según un trabajo recientemente terminado para el IICA (de Hegedüs, y Vassallo, 2005) es de tipo social. Esta visión jerarquiza a las personas más que a las organizaciones. En consecuencia los referentes locales como el maestro rural y la escuela rural como lugar neutral para reuniones aparecen mencionados. No se cuestiona la valorización de las personas como los actores reales del proceso. Lo son. Pero si las personas no se integran a actividades de generación sustentable de ingresos, en los hechos, se las está considerando sin potencial para salir de su situación económica.

Coherente con esta visión, que jerarquiza lo productivo y no lo económico, lo social queda reducido a mejorar la interacción entre las personas, lo que se traduce muchas veces como que el técnico debe saber de dinámica grupal. Este es un mecanismo para mejorar la discusión y facilita la adopción de recomendaciones. O de que se debe construir una cooperativa agraria para canalizar la producción de los socios. Todo esto está presente en el imaginario de los técnicos extensionistas. No es que este mal. Pero no se ve lo social en lo que hace a la interacción entre organizaciones, y menos todavía con objetivos económicos, accediendo a mercados distantes y efectuando alianzas con otros agentes del mercado.

Es necesario mencionar la temática de la calidad: tanto de la materia prima como del medio ambiente (desarrollo sustentable). En el primer aspecto se está acumulando en nuestros países, de cara al Mercosur y para su armonización, una impresionante cantidad de información. Sin embargo, la misma no está sistematizada para su aprovechamiento

en forma eficaz por los agentes relacionados con el sector agropecuario. Este es un aspecto clave, ya que esta información es vital no solo para los agentes nacionales o de la región, sino que también para aquellos que quieren desde el exterior vincularse comercialmente con nuestros países. Los mercados están mostrando señales de que existiría una mayor demanda por productos de calidad, favoreciéndolos con más precio. Con otras palabras, una alta rentabilidad comienza a vincularse con la calidad. Esto abre perspectivas a la extensión pública, ya que alguien debe poner esta información al alcance de los agentes interesados (los cuales pueden ser urbanos).

La calidad también aparecía mencionada como una oportunidad para la extensión en el trabajo sobre grupos de Tommasino (1994, p. 125). Se señalaba en ese entonces que en el futuro “se considerará con igual énfasis la calidad como la cantidad de materia prima”. Para lograr esta calidad se requiere de un sistema de extensión que asegure una cobertura permanente a los productores.

En el tema del medio ambiente sucede lo mismo: se necesita educar a la población -tanto urbana como rural- de que existen problemas y luego, de que existen alternativas que ofrecen mejores posibilidades de cuidado del medio ambiente. Como dice Trigo (2000) existe el riesgo de que la orientación actual del SGEA a trabajar según la demanda deje afuera de consideración a la temática ambiental. La misma no representa una necesidad sentida por los productores, y además los beneficios que se derivan tienen un alcance social. De nuevo hay aquí un campo de acción para la esfera estatal del SGEA. Por ejemplo, el avance importante de la soja plantea interrogantes acerca del impacto del monocultivo en el ambiente. El uso creciente de agroquímicos en el país plantea interrogantes sobre su impacto en los operarios en primer lugar, y en contaminaciones o residuos que afecten la comercialización. El Estado debe tener su presencia generando información válida sobre las consecuencias y planteando políticas.

2. El Instituto Plan Agropecuario

El lector puede plantearse la siguiente pregunta: ¿Porque se hace mención expresa al IPA en este trabajo sobre la Extensión? La respuesta es que constituye la expresión de institucionalidad más representativa en el país vinculada a la Extensión y/o Transferencia de Tecnología. Es verdad que se encuentra debilitada en la actualidad, pero los autores entienden que gran parte de sus problemas reflejan la situación que desde hace décadas enfrenta el SGEA. No se puede entender al IPA sin entender previamente la situación de ese Sistema.

2.1 Descripción del IPA

2.1.1 La propuesta de creación

El Instituto “Plan Agropecuario” (en adelante IPA) es un organismo de derecho público no estatal¹⁶, creado por la Ley 16.376 del 5 de enero de 1996. Sustituye a la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario creada en 1957 y que funcionaba en el MGAP con el objetivo de aumentar la producción ganadera. En este sentido se le puede adjudicar funciones de extensión agraria, relacionadas a la transferencia de tecnología agraria, no de extensión rural.

Los objetivos del IPA son los siguientes, según el artículo 241 de la citada ley:

- a. realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la producción agropecuaria, con la finalidad de promover el desarrollo del sector, abarcando áreas tales como manejo tecnológico, incorporación de nuevos rubros o productos, gestión empresarial, adecuación a la demanda de los mercados, validación de tecnologías y otras áreas de acción conexas,
- b. apoyar con su capacidad de acción directa con los productores, a solicitud del Ministerio de Ganadería, Agri-

¹⁶ La persona jurídica de Derecho público no estatal se rige por el Derecho público y no pertenece al Estado, entendido este en sentido estricto (la persona pública mayor). Perteneció al estado en sentido amplio. Ver “Marco Jurídico del Plan Agropecuario”, Dr. Carlos E. Delpiazzo. Serie Institucional 1. Plan Agropecuario. pag 14-16.

cultura y Pesca (MGAP), planes de promoción de zonas económicas y tecnológicamente sumergidas o afectadas por catástrofes climáticas o sanitarias, o fuertes impactos negativos originados en crisis de mercados, así como instrumentar acciones piloto o puntuales orientadas a lograr un efecto demostrativo valioso para la adopción de tecnologías mejoradas de producción y en otras situaciones en que se estimase necesario realizar acciones directas por razones de interés general,

- c. elaborar planes y proyectos de desarrollo a nivel pre-dial, regional o nacional, y proyectos de carácter demostrativo para cualquier rubro agropecuario con o sin componentes de financiamiento, así como el correspondiente seguimiento de los mismos, y
- d. celebrar convenios de colaboración y de ejecución de tareas específicas con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, y con organismos internacionales.

Su máxima autoridad está constituida por una Junta Directiva que la integran:

- productores agropecuarios delegados de las gremiales: Asociación Rural del Uruguay (ARU); Cooperativas Agrarias Federadas (CAF); Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR); Federación Rural (FR),
- el Poder Ejecutivo: a través del MGAP.

La Junta está compuesta por cinco delegados, uno por institución, con sus respectivos suplentes y un presidente propuesto por las gremiales de productores. Recientemente se completó la integración de la misma. El Instituto está compuesto por un cuerpo técnico y administrativo. Para trabajos puntuales, el Instituto prevé la contratación a término de personal adicional.

La finalidad y obligaciones del Instituto están descritas en la Ley de creación. No obstante, previamente a la efectiva integración del organismo, las instituciones representadas en la Junta Directiva, determinaron la visión y la misión institucional, conjuntamente con los objetivos.

El Objetivo General establecido en ese entonces fue el de:

- Contribuir al desarrollo integral del productor y su familia a través de una Institución autosustentable, autogestionada y autofinanciada que ofrezca un servicio de calidad, con imagen propia e identidad agropecuaria.

Como Objetivos Específicos se determinaron los siguientes:

- Capacitar a todos los actores sociales involucrados en instrumentar los cambios para lograr el Desarrollo integral del Sector Agropecuario.
- Comunicar a los intervinientes en el proceso de Desarrollo las necesidades relevadas y en función de las mismas, los elementos para alcanzar la transformación y el cambio.
- Gerenciar procesos de integración y participación en diferentes niveles.
- Relevar necesidades del sector para cumplir eficaz y eficientemente con los otros objetivos.
- Fortalecer una sólida base institucional a través de la creación de la consultora Plan Agropecuario.
- Crear condiciones para generar recursos que financien la Institución.
- Integrar las acciones del sector público y privado para sensibilizar a la población de la necesidad de la sustentabilidad del medio ambiente.

La actual visión del IPA se presenta a continuación.

Nuestra visión es ser una organización con fines públicos, dirigida por organizaciones de productores con la participación del Estado, promoviendo cambios en el sector que armonicen el crecimiento sostenible de las empresas con el de la economía en su conjunto, contribuyendo al desarrollo integral del productor y su familia.

Para ello deberá:

- Ser reconocida por su competencia técnica, capaz de diseñar y ejecutar eficazmente proyectos de impacto, que la hagan elegible como Institución para canalizar recursos públicos y privados.
- Ayudar a desarrollar un sistema nacional de información e innovación permanente para el sector agropecuario, procurando la vinculación del mismo con el entorno del productor y sus organizaciones.

No está claro si el IPA se siente parte de ese Sistema nacional de información e innovación con el rol de vincular a ese sistema con el entorno del productor y sus organizaciones, o si está por fuera del Sistema, para desarrollar ese rol.

La misión actual del IPA se define como:

Nuestra Misión es brindar a los productores agropecuarios información y conocimiento necesarios para mejorar el proceso de toma de decisiones, favoreciendo su desarrollo económico, familiar y humano.

Para ello deberá:

- Monitorear el funcionamiento del negocio agropecuario, colaborando en la identificación de escenarios y cambios en su entorno y en el desarrollo de estrategias que creen valor para las empresas, ya sean individuales o bajo formas integradas de organización.
- Interactuar permanentemente con las fuentes de información e instituciones de investigación para actualizarse en sus conocimientos, ayudando a adaptar la oferta de tecnología a las necesidades relevadas en el medio.
- Desarrollar acciones con los productores, su entorno y sus organizaciones que promuevan la circulación y actualización permanente de información y conocimiento, eligiendo las estrategias de intervención para obtener la mejor relación beneficio/costo en términos de número de beneficiarios y resultados alcanzados.

El IPA se creó en una época (década del 90) en donde era la tendencia del momento, el arreglo organizativo por excelencia, la privatización de los servicios declarados no sustantivos del MGAP, bajo la modalidad de personas jurídicas de Derecho Público no estatal. Se pretendía que las Gremiales de productores tomaran a su cargo la dirección del IPA y obviamente, con el tiempo, implícita estaba la idea de que el financiamiento corría a cargo de ellas. Creemos que ambas no se dieron. Ni tomaron a su cargo la conducción, ni obviamente lo financiaron. Históricamente las gremiales en el país nunca presionaron por más tecnología y ciertos trabajos muestran que la tecnología misma no ocupa un aspecto central en la importancia que los productores le otorgan (Deal, Durán y Gómez Miller, 1999).

2.1.2 Cobertura nacional

En la actualidad existen cuatro oficinas regionales: Regional Centro - Sur con sede en las ciudades de Florida y Durazno, Regional Este con sede en la ciudad de Treinta y Tres, Regional Litoral Norte con sede en la ciudad de Salto y Regional Norte con sede en la ciudad de Tacuarembó.

La dotación de recursos es la siguiente:

- La Regional Centro – Sur cubre los departamentos de Colonia, Soriano, Río Negro, Durazno, Florida, Flores, San José, parte de Tacuarembó y parte de Canelones, cuenta con un director, cuatro técnicos y una secretaria;
- la Regional Este atiende Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha, Maldonado, parte de Cerro Largo y la mitad de Canelones, cuenta con un director, tres técnicos y una secretaria;
- la Regional Litoral Norte atiende los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, cuenta con un director, tres técnicos y una secretaria;
- la Regional Norte, atiende los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo, cuenta con un director, dos técnicos y una secretaria.

En resumen el IPA cuenta con 4 Direcciones Generales y 19 técnicos (incluido Montevideo) para trabajar con aproximadamente 100 organizaciones de productores, 20.000 productores ganaderos pequeños y medianos (familiares) distribuidos en 14 millones de hectáreas y 18 departamentos (Shaw, 2005).

2.1.3 Modelo organizativo actual

El IPA cuenta con una Junta Directiva (ya descrita), un Director General, dos Unidades (Administración y Finanzas y Comunicaciones y Gestión) y una asesoría en Salud Animal, en su sede central de Montevideo. En el interior se radican las cuatro regionales mencionadas en el apartado anterior.

Los funcionarios son 21 profesionales (2 contadores, 2 veterinarios y 17 agrónomos) y 10 personas en diferentes tareas de apoyo (incluye 6 secretarías y los contadores). Recientemente se cubrió mediante llamado interno el cargo de Director General (agosto 2005). En total,

incluyendo al Presidente y al Director Gral., opera con 31 personas que perciben sueldo. Los miembros titulares de la Junta Directiva (excepto el Presidente) reciben un pago por el día semanal que le dedican al IPA.

Si bien hay técnicos con especialización en determinadas áreas, no existen posgraduados en aspectos productivos o en Extensión. La administración anterior entendía que dichos estudios no eran necesarios para los funcionarios del IPA, por lo que no los promovía. Esta situación es coherente con los trabajos citados en el capítulo anterior. La capacitación específica de los funcionarios técnicos es realizada por su propia iniciativa y con la anuencia actual de la Junta Directiva.

2.1.4 Estrategias de articulación con el medio

La vinculación con las autoridades en Montevideo (Gremiales madres y MGAP) es responsabilidad del presidente y de la Junta Directiva, quienes, cuando se tratan aspectos técnicos, se apoyan en los técnicos (fundamentalmente los de Montevideo) para cumplir esta función.

El organigrama jerárquico es como sigue. Debajo de la Junta Directiva (que incluye al presidente) está el Director General que, junto con el presidente, realizan la tarea ejecutiva. Por debajo están quienes tienen cargo de director: de la unidad de Administración y Finanzas, de la unidad de Comunicaciones y Gestión, la asesora en Salud Animal y los directores regionales. Por debajo se encuentran los técnicos subordinados a los directores y los administrativos.

La Junta Directiva se reúne semanalmente. Los directores mensualmente, con el presidente. Las distintas regionales y unidades tienen diferentes sistemas de realizar su trabajo. Pero en general, todas realizan reuniones internas para organizar el trabajo concreto en el campo.

En el interior el trabajo se realiza con apoyo especial en las organizaciones de productores, auscultando necesidades, atendiendo demandas y apoyándolas en su gestión, cuando así lo requieren. Normalmente en las actividades que tienen cobertura nacional y se proponen, fundamentalmente a partir de la Junta Directiva, se consulta oficialmente y se requiere la opinión de las mismas, antes de ponerlas en funcionamiento.

2.1.5 Estrategias de intervención

En el pasado el IPA, cuando era la vieja Comisión Honoraria, otorgaba crédito supervisado. Hoy trabaja más en la difusión masiva de tecnología y en la capacitación de diferentes actores del sector ganadero (Morales y Majó, 2005).

En las actividades normales de **difusión**, se trabaja básicamente a demanda. La demanda se releva por el contacto permanente con los productores en sus organizaciones e individualmente. En función de la experiencia y conocimiento del rubro y del medio, los técnicos regionales también proponen a las organizaciones de productores (gremiales, cooperativas y grupos) temas de interés. Las actividades se organizan a partir de estas demandas o propuestas, en general, en acuerdo con alguna organización de productores.

Eventualmente se realizan reuniones específicas (una al año), por región, buscando consenso de necesidades para planificar el accionar anual. También hay actividades para productores, vinculadas directamente con las demandas de las gremiales madres y del MGAP, tal como se define en la ley de creación del IPA. Ante situaciones especiales o de emergencia (sequía, aftosa, endeudamiento) hay actividades específicas que se realizan en esos momentos. Los técnicos han desarrollado una experiencia muy rica en este aspecto, atendiendo con presteza estas situaciones.

Las estrategias pasan también por aspectos de **capacitación**. Se atienden, además de productores, jóvenes y empleados, sin hacer discriminación por sexo. La participación efectiva de mujeres en las actividades del IPA, ronda en el entorno del 12% del total de asistentes, según registros de los mismos. La actual administración hace hincapié en este aspecto. Ha apoyado y promovido la realización de cursos, ya sea utilizando las capacidades internas como buscando el apoyo de instituciones (ej.: INIA, SUL, Facultad de Agronomía, de Veterinaria, etc.) así como de técnicos y empresas privadas.

Se privilegia, como dice su objetivo general, al productor y su entorno (familia, empleados). Las actividades se realizan tratando de hacer efectivo el contacto personal. Es por eso que las reuniones de difusión del IPA, en su inmensa mayoría, no hay gran número de asistentes.

La propuesta de trabajo actual (generada dentro de un proyecto interno a partir de un pedido de la Junta Directiva) estaría volcando de nuevo a los técnicos del IPA a trabajar en el predio individual. La anterior estrategia privilegiaba la difusión y la capacitación limitando a los técnicos el contacto con el predio individual. Según Shaw (2005), la difusión se realizó a través de jornadas de campo, charlas, artículos; los cursos de capacitación se dieron para empresarios, jóvenes, y trabajadores rurales.

El actual proyecto de trabajo se basa en una metodología de diagnóstico y propuesta, donde se definen, a partir de la aceptación de la UDE (Unidad de Decisión – Ejecución), las propuestas para el predio. La UDE está constituida por personas: el productor, su familia, la mano de obra remunerada y no remunerada, que actúan en el predio, que toman decisiones y que ejecutan las actividades, necesarias para que funcione.

Se considera que para lograr sus objetivos, el productor/a y su familia deben tomar decisiones, y para ello necesitan información interna y externa del establecimiento. Los objetivos pueden ser: i) personales, ii) familiares, iii) económicos, iv) productivos, y v) de desarrollo personal. La información externa que se requiere es: i) Realidad económica nacional y regional y su impacto sobre los productores y sus familias, ii) Mercados, iii) Insumos y sus precios, iv) Tecnologías Adecuadas, v) Formas de Gestión Posibles, vi) Acceso al crédito, vii) Clima, etc. La información interna del establecimiento es sobre: i) las necesidades y aspiraciones de las personas implicadas, ii) lo que hacen las personas que trabajan y su capacitación, iii) lo que sucede con la producción, y iv) los aspectos económicos y financieros.

Esta propuesta privilegia a las personas, sus objetivos y estrategias, antes que la cuestión tecnológica - productiva. Procura que el técnico efectúe un acompañamiento estratégico a los predios, donde, como factor central, tiene en cuenta las finalidades de cada UDE (Shaw, 2005). Esto significa que se da prioridad a las personas: cuales son sus intereses (objetivos, finalidades) y su forma de hacerlas efectivas.

Las variables físicas y económicas funcionan subordinadas a estos intereses y prioridades. Estos últimos, determinados de manera explícita o implícita, evidentes o no,

son en definitiva, los que fijan los criterios de toma de decisiones y acciones en el predio ganadero.

Dentro del IPA se ha entrenado a los técnicos para comprender esta propuesta, de manera de generar un plan de trabajo en el predio que tenga en cuenta la UDE y lo que ella implica. No existirán propuestas que no hayan sido previamente consensuadas con la UDE. Los productores ganaderos serían el foco de atención, ubicados en zonas extensivas, de mediano y pequeño tamaño. Se entiende necesario para implementar la propuesta la articulación de esfuerzos, la coordinación con todos los actores.

La coordinación de nuevo sería básica ya que esta propuesta, basada en un marco conceptual sin duda atrayente y moderno, choca también con los recursos del IPA. En los hechos tenemos 20.000 UPAs (productores familiares ganaderos) a atender con menos de 20 técnicos en el campo. Es difícil entonces adoptar una política agresiva, de atención individual, y tener algún impacto en el medio, con una dotación de recursos reducida.

En términos de paradigmas de intervención empleados, tradicionalmente el IPA se ha caracterizado por una aplicación del modelo difusionista para la transferencia de tecnología a productores pecuarios (el sector tradicional de su clientela y que aún se mantiene). La promoción de los mejoramientos de base forrajera, mediante el crédito con fondos del Banco Mundial y la asistencia técnica individual, procurando convencer al productor a participar, aplicaba un esquema claramente difusionista. En nuestra opinión no hay otros modelos alternativos que hayan sido empleados en el país. No hablamos de experiencias transitorias de escala reducida. Los grupos, los líderes, el crédito, la tecnología, el asesoramiento individual, uso de métodos masivos en las primeras etapas del proceso, predios demostrativos para acelerar la adopción, todas son herramientas del modelo difusionista. Incluso en experiencias de intervención "alternativas", cuando uno profundiza en la metodología, aparece la lógica difusionista. Cambiará el discurso, pero la esencia es difusionista. En el presente, con una dotación de recursos humanos reducida a pocos técnicos, más allá de perseguir un desarrollo integral del productor y su familia, la esencia de su accionar sigue siendo difusionista. Y no le adjudicamos un valor negativo a esta expresión.

La propuesta actual de trabajo basada en la UDE representaría una movida radical hacia un enfoque de trabajo que privilegia la comprensión de los problemas que limitan a la UDE expresar su potencial. Desde un punto de vista conceptual se aleja del modelo lineal de transferencia o difusión de propuestas económico- productivas y se acerca a una visión sistémica de trabajo.

2.1.6 El compromiso de las gremiales con la gestión

Las gremiales actúan a través de sus representantes. La representación no siempre está ejercida en función de directivas o necesidades planteadas a los delegados. La mayoría de las veces los delegados tienen que actuar conforme a sus criterios. Eso es un problema estructural que hace a la manera de trabajar de cada gremial madre. Ya fue planteado en el capítulo anterior.

El compromiso es errático y depende básicamente de la directiva de la gremial y de cuan importante es el IPA para ella o cuanta posibilidad tiene de ocuparse de dicha delegación. Sabemos que la conducción de instituciones del tipo del IPA no siempre está vista como un papel central a desempeñar por la gremial. Ya sea por criterios propios de la directiva o por presión de sus asociados.

Muy importante para definir esto, es la opinión pública. La opinión generalizada de cual es el papel que cumple el IPA y cuanto aporta a los intereses de los socios de la gremial es crucial para que una gremial, su directiva y su delegado, se sienten y demuestren compromiso con el accionar del IPA. Y no siempre es fácil de visualizar dicho papel. Hay una parte de la responsabilidad que atañe a los técnicos en el cumplimiento de su deber y su comunicación en la interna. Otra parte es la difusión de las acciones del IPA y su comunicación a las Juntas directivas de las gremiales madres. Eso atañe a la Junta del IPA.

2.1.7 Los vínculos con investigación (INIA, UDELAR)

Si bien ha habido esfuerzos por las sucesivas directivas de formalizar este tipo relación, y existen convenios marcos firmados entre estas instituciones y el IPA, la mayor parte de las acciones que tienen resultados efectivos surgen de las relaciones personales existentes entre técnicos de diferentes Instituciones. Esta situación es típica de todo el SGEA.

No todas las acciones que realizan instituciones como el IPA, deben tener una vinculación directa con la investigación. Hay muchas acciones que surgen de experiencias de productores, en donde el IPA recoge, a veces valida, replica y difunde. Esto es lógico en una visión integral del SGEA en donde los actores cumplen diferentes funciones, desde una perspectiva no lineal (la lineal es que el que investiga siempre investiga, el que transfiere siempre transfiere, etc).

Por otra parte la tarea de "puente" que en la visión tradicional cumplía la extensión (un enfoque pernicioso para la extensión, porque la relega a un papel de segunda) esta siendo desarrollada a través de mecanismos como las Mesas, los CARs y los GTs, etc. Esta tarea podría haber sido cumplida por el IPA en su nueva etapa, para la ganadería, pero los hechos no fueron en esta dirección.

2.1.8 La sustentabilidad

El tema de la sustentabilidad puede enfocarse de dos maneras. Por un lado la sustentabilidad del IPA. Por el otro la presencia en el trabajo diario del IPA de la preocupación por la sustentabilidad productiva (por un modelo de producción alternativo al tradicional).

En lo que hace a la primera dimensión el gran problema del IPA está vinculado con la confusión que genera su propia estructura. Una institución vinculada con el cambio en la agropecuaria; dirigida por representantes de agrupaciones de productores; con una mínima vinculación formal con el Estado; recursos de funcionamiento aportados por la sociedad como un todo (ley del presupuesto) y siendo sus principales clientes productores ganaderos medianos con inquietudes técnicas, representa una situación compleja que no es sencilla de administrar. Esta situación de tener muchos actores a los que responder ha generado una responsabilidad en cuanto a tratar de lograr resultados efectivos en la tarea. que a todos dejen satisfechos.

En lo que hace a la sustentabilidad productiva no ha entrado en el discurso de la Institución con el carácter que tiene por ejemplo en algunos Estados de Brasil, a través de Emater. No hay líneas de trabajo dirigidas a favorecer la transición de una agricultura tradicional a

otra alternativa (cualquiera sea el nombre que reciba la misma: producción integrada, agroecología, etc). A lo sumo el IPA organizó en 1999, con la Facultad de Veterinaria y el IICA, un Seminario sobre Metodología moderna en Extensión y programas de Desarrollo Rural Sostenible: Nuevos desafíos y enfoques. Había una cierta preocupación por el Desarrollo Sostenible en líneas generales, pero no hubo avances específicos al nivel de actividades de extensión para favorecer producciones con enfoque sustentable.

La constitución de la Junta Directiva del IPA, con baja presencia del Estado no ayuda a establecer líneas de trabajo en este sentido. Y es lógico que así sea.

2. 2 Algunos estudios y eventos previos

El IPA desarrolló una Evaluación de impacto en el año 2000 y organizó posteriormente un Taller para relevamiento de las necesidades de la población objetivo. Ambas instancias generaron información para la toma de decisiones e ilustran la estrategia seguida por el IPA.

2.2.1 Evaluación de impacto

En el caso del IPA se cuenta con una relativamente reciente evaluación de impacto, efectuada en el 2000, para conocer los efectos que han tenido las actividades desarrolladas por el IPA en la población beneficiaria. La eva-

luación combinó métodos cuantitativos (encuestas) y cualitativos (entrevistas semi-estructuradas).

Para realizar las encuestas se diseñó una muestra representativa de la población compuesta por las personas (productores, técnicos y trabajadores rurales) que participaron en actividades del IPA y completaron las hojas de registro, en el período comprendido entre enero de 1996 y agosto de 2000. Esta población estaba compuesta por: i) 3.018 productores agropecuarios, ii) 789 técnicos y iii) 173 trabajadores rurales. Sobre esta población se realizó un muestreo aleatorio irrestricto a las tres subpoblaciones obteniéndose estos valores: i) 120 productores, ii) 80 técnicos, y iii) 70 empleados. La cantidad total de encuestas realizadas fue de: i) 121 productores, ii) 80 técnicos, y iii) 57 trabajadores. En este último caso (trabajadores), debido a dificultades en la localización, no se pudo completar el número estipulado. El error muestral se ubicó en un entorno entre el 9 % y el 11% aproximadamente. El nivel de confianza fue del 95 %. Las encuestas se realizaron en agosto de 2000 en forma telefónica. Las entrevistas semi-estructuradas a informantes claves se realizaron en el mes de octubre y noviembre de 2000. La lista de informantes se elaboró sobre una propuesta inicial del IPA con sugerencias del equipo evaluador. A continuación se muestran los resultados del trabajo.

2.2.1.1 Perfil de usuarios de actividades del IPA

Los siguientes tres cuadros dan una idea del perfil de los usuarios de actividades del IPA.

Cuadro 1: Perfil del productor usuario de las actividades del IPA

La edad promedio es de 45 años. Buen nivel educativo.

Promedio de hectáreas del establecimiento de aproximadamente 800, la mitad de encuestados tiene 400 hectáreas o menos. La mayoría no tiene otra actividad económica.

La mayoría están afiliados a organizaciones (gremios, cooperativas y grupos)

La mayoría recibe asesoramiento técnico en temas de producción y/o gestión.

Aproximadamente la mitad tiene computadora o acceso a una; los usos son variados e incluyen para trabajo del predio, internet y correo electrónico. La mayoría no conoce la página WEB del IPA, la mitad no recibe la Revista del IPA, la mayoría escucha programas de radio agropecuarios y de TV.

La mayoría sabe quién es el técnico de su zona del IPA, y donde está ubicada la sede, pero no saben cuantos técnicos trabajan en el IPA.

Cuadro 2: Perfil del técnico usuario de las actividades del IPA

<p>La edad promedio es de 42 años. La mitad son Ingenieros Agrónomos.</p> <p>La mayoría se desempeña profesionalmente en la ganadería, en trabajo que definen como de extensión, a través del asesoramiento individual.</p> <p>La mitad aproximadamente señala que dependen de sus ingresos como profesionales para vivir.</p> <p>La mayoría es miembro de organizaciones (asociaciones de profesionales básicamente).</p> <p>Una amplia mayoría tiene computadora o acceso a una; los usos son para trabajo profesional, internet y correo electrónico. La mayoría no conoce la pág. WEB del IPA; la mayoría recibe la Revista del IPA; la mayoría ve programas de TV y escucha programas de radio vinculados al sector agropecuario.</p> <p>La mayoría sabe quién es el técnico de su zona del IPA y donde está ubicada la sede del IPA, pero no saben cuantos técnicos trabajan en el IPA.</p>

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

Cuadro 3: Perfil del trabajador usuario de las actividades del IPA

<p>La edad promedio es de 35 años. Buen nivel educativo.</p> <p>El promedio de hectáreas. de los establecimientos donde trabajan es de 1.700; la mitad trabaja en predios de 770 hectáreas o menos. La mayoría trabaja en el rubro de ganadería.</p> <p>La amplia mayoría no es miembro de organizaciones.</p> <p>La mayoría lee la Revista del IPA y ve programas de TV.</p> <p>La mayoría no sabe quién es el técnico de su zona del IPA y donde está ubicada la sede del IPA; nadie sabe cuantos técnicos trabajan en el IPA.</p> <p>La amplia mayoría manifiesta que sigue trabajando en el mismo establecimiento en el cual estaba cuando participó en actividades de capacitación del IPA (la mitad dice que las tareas cambiaron y la remuneración mejoró).</p>
--

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

Esta situación sigue vigente en la actualidad. Tal vez haya más productores part time o inversores extranjeros. Lo que permanece claro es que los clientes del IPA son de nivel educativo mayor a la media de los ganaderos tradicionales.

2.2.1.2 Impacto del IPA

a. Impacto de la difusión directa

El IPA difunde información a los usuarios directos, la cual es transformada por los mismos en conocimiento útil para ser aplicado a sus condiciones particulares. Se define

este proceso como de «difusión directa» (del IPA en la población objetivo). Se entiende por impacto del IPA los efectos que se producen en los usuarios por participar en las actividades que organiza el IPA. Un primer nivel de impacto es el grado de satisfacción de los usuarios por haber participado en las actividades (aspectos metodológicos). Un segundo nivel de impacto es la voluntad de aplicar en la práctica lo aprendido en las actividades (nivel de adopción potencial). Un tercer nivel de impacto es la aplicación de lo aprendido. Los siguientes tres cuadros resumen el impacto del IPA en los usuarios directos.

Cuadro 4: Impacto en productores

De cada 100 productores que participan en actividades del IPA:

95 quedan satisfechos de cómo se efectuaron las mismas

89 quedan convencidos de aplicar lo aprendido

47 adoptan todo o una parte mayor de lo aprendido

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

Cuadro 5: Impacto en técnicos

De cada 100 técnicos que participan en actividades del IPA:

81 quedan satisfechos de cómo se efectuaron las mismas

81 quedan convencidos de la necesidad de difundir lo aprendido

40 difunde todo o gran parte de lo aprendido

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

Cuadro 6: Impacto en trabajadores

De cada 100 trabajadores que participan en actividades del IPA:

98 quedan satisfechos de cómo se efectuaron las mismas

96 quedan convencidos de aplicar lo aprendido donde trabajan

51 adoptan todo o una parte mayor de lo aprendido

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

Un cuarto nivel de impacto lo constituyen los resultados de la adopción. En las tres sub-poblaciones los resultados son positivos, especialmente en los aspectos de desarrollo personal y productivo.

b. Impacto de la difusión realizada por usuarios directos
Además de la utilización para sus propios intereses, los

usuarios directos realizan una difusión indirecta simple de la información a otras personas (ya sea la información original, y/o nueva información que proviene de la experiencia de haber aplicado en la práctica la información original). El cuadro No. 7 da una idea del papel que juegan los usuarios directos como agentes difusores de información.

Cuadro 7: Impacto de las personas que asisten a actividades del IPA como agentes difusores

Cada productor transmite la información a aproximadamente 10 productores.

Cada técnico transmite la información a aproximadamente 5 técnicos.

Cada trabajador transmite la información a aproximadamente 10 trabajadores.

Fuente: P. de Hegedüs et al, 2000.

La cobertura real del IPA estaría formada por los usuarios directos e indirectos. Es indudable entonces que la cobertura real es mayor a la que se deriva del registro de usuarios directos del IPA. Sin embargo, por la forma de recabar la información y por la posibilidad de que existan repeticiones (las personas a las que se les comenta son ya usuarios directos del IPA) es aconsejable estimar en forma prudente la cobertura real del IPA.

2.2.1.3 Imagen del IPA

La evaluación de la imagen del IPA (grado de favorabilidad de imagen) se realizó tomando en cuenta además el grado de conocimiento que la población tiene del IPA y el grado de cercanía («que cerca se sentían del IPA»). Los resultados indicaron que:

- El grado de conocimiento sobre el IPA se ordena de esta forma (de mayor a menor): i) técnicos, ii) productores, y iii) trabajadores.
- El grado de cercanía al IPA se ordena de esta forma (de mayor a menor): i) trabajadores, ii) productores, y iii) técnicos.

- El grado de favorabilidad al IPA se ordena de esta forma (de mayor a menor): i) trabajadores, ii) productores, y iii) técnicos.

Parece lógico que sean los técnicos quienes más conozcan acerca de lo que es el IPA, ya que para el productor muchas veces es difícil saber quien organiza las actividades, y menos aún para los trabajadores.

Para los trabajadores el grado de cercanía y de favorabilidad son mayores al del resto, evidenciando que la llegada del IPA en este sector de la población rural es significativa. Si bien en la etapa anterior el IPA había realizado acciones para con esta población objetivo, es recientemente que las mismas adquieren un énfasis especial.

Para los técnicos, los valores de cercanía y favorabilidad son los más bajos. Puede ser que por el mayor conocimiento del IPA (incluyendo también la etapa anterior a 1996) los técnicos están en condiciones de evaluar al IPA con más intensidad (tienen más elementos para comparar). Para este segmento el IPA puede ser considerado un potencial competidor, lo cual puede explicar el grado bajo de cercanía que sienten con respecto al IPA (por ej., técnicos de empresas que venden insumos). Esto debe tenerse presente a la hora de desarrollar vínculos por parte del IPA.

Los datos sugieren que el grado de favorabilidad de imagen está condicionado por el grado de cercanía. Es decir que las personas desarrollan juicios evaluativos en función de lo que «sienten» acerca del IPA.

La estrategia actual del IPA, basada en la difusión masiva de informaciones, no favorece la vinculación personal entre técnicos por el escaso número de técnicos y la población objetivo. Esta situación condiciona tanto el «conocimiento» (no se sabe bien lo que el IPA está haciendo) como la «cercanía» que se pueda sentir con respecto al IPA.

2.2.1.4 Sugerencias para el futuro

Las tres sub-poblaciones coincidían, con algunos matices, en que actividades deberían desarrollarse con más énfasis en el futuro. En este sentido se destacan como las más mencionadas: i) apoyo a la formación de grupos,

ii) apoyo en temas de gestión y producción, iii) coordinación con técnicos privados y otras Instituciones, y iv) aspectos más específicos como: edición de videos y cursos para capataces.

El apoyo a la formación de grupos es un tema clave y no se han dado en el país mecanismos que faciliten los mismos sobre una base racional. Esto no significaría compromiso posterior con el funcionamiento por parte del IPA. Los técnicos privados podrían luego jugar un papel.

2.2.1.5 Conclusiones

- i. El impacto del IPA en las personas que participan de las actividades es significativo (quedan satisfechos, aprenden, manifiestan querer aplicar lo aprendido, y lo hacen en diferentes grados con resultados positivos).
- ii. La cobertura real del IPA es mayor a la del número de personas que participan de sus actividades, ya que dichas personas desempeñan un importante papel como agentes difusores. Debe estimarse con prudencia este efecto multiplicador.
- iii. La imagen del IPA es más favorable para la sub-población de trabajadores, luego la de productores y finalmente la de técnicos.
- iv. Las actividades que deberían tener más énfasis en un futuro según usuarios son: i) apoyo a la formación de grupos, ii) apoyo en temas de gestión y producción, y iii) coordinación con técnicos privados y otras Instituciones (las organizaciones que se mencionan como importantes para que el IPA desarrolle vínculos son: INIA, UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (Área Agraria), MGAP, FUCREA, SUL, y ORGANIZACIONES LOCALES (cooperativas gremios, etc).
- v. Algunos lineamientos estratégicos que permitirían aumentar el impacto del IPA, expresados como recomendaciones, fueron los siguientes:
 - a) trabajar con los productores familiares y trabajadores rurales
 - b) trabajar con quienes no participan de las actividades
 - c) hacerse conocer en la zona (por su impacto en grado de conocimiento y cercanía, lo cual incide finalmente en favorabilidad de imagen)

d) concentrarse en áreas/temas específicos para hacer un trabajo de mayor profundidad, superando la estrategia coyuntural de «salirle a todo» (lo cual además impide tener imagen propia y dificulta las vinculaciones con otros actores)

e) resolver la tensión entre financiamiento público y gestión privada redefiniendo la misión institucional entre todos los actores relevantes del sector (a los efectos del que el IPA haga lo que los demás no hacen)

f) mejorar el funcionamiento interno (directores y gerente con un papel claro de conducción; facilitar la coordinación entre las gremiales con el IPA y entre el IPA y el MGAP).

2.3 El Taller de relevamiento de necesidades

El IPA organizó y efectuó en marzo de 2002 una importante actividad, bajo el formato de Taller, para discutir su accionar desde el punto de vista del marketing. En este sentido como identificar los comportamientos y como relevar las demandas fueron los aspectos esenciales tratados. Las expectativas del evento ubicaban a los resultados como insumos claves para el perfeccionamiento de lo que el IPA hacía, y para la construcción de su estrategia. Al respecto el IPA luego efectuó un taller interno con sus técnicos. En el mismo los técnicos confirmaron que lo que ellos hacían intuitivamente, en base a esfuerzo personal y a “entender” las necesidades de la gente, basados en la propia experiencia de campo, era una buena manera de relevar demandas.

2.4 El IPA en la actualidad

Preguntarse por el IPA hoy (2005) obliga a considerar a la Institución y el marco general en la que se sitúa. Los problemas del IPA son los del SGEA como ya se expresó. Así

como la creación del IPA obedeció a una insatisfacción con el funcionamiento que tenía, además de la moda existente en ese momento, luego de 30 años de su fundación, es válido hoy también plantearse a casi 10 años de su reestructuración la misma pregunta: ¿esta el IPA cumpliendo con sus cometidos? Es válido a condición de no excluir al SGEA en su conjunto.

Los dos eventos sintetizados en el capítulo anterior muestran una misma orientación conceptual. Ambos tienden a concentrarse en la población objetivo: i) para conocer sus percepciones en cuanto al impacto del IPA en la misma y ii) para conocer mejor el comportamiento y las necesidades que esa población objetivo tiene. El IPA centró su accionar estratégico en esta línea. No había alternativas, ya que el MGAP en los hechos se había retirado en lo que hacía a sus funciones de coordinador de las políticas de Extensión y Transferencia de tecnología¹⁷. Puesto el IPA a interactuar con los demás actores, con un SGEA sin rumbo claro en cuanto a sus políticas, solo quedaba el camino de intentar “llegar” solo a “su” población. Si los que asisten a las actividades del IPA aceptan lo recibido, expresan su conformidad y manifiestan que han realizado algo y están conformes con algunos de los resultados obtenidos, entonces al menos puede el IPA conservar un posicionamiento. Si en función de esto decimos que esta todo bien, estamos seguros de que nadie nos creería. Hay mucho por mejorar. Pero la mejora va en un sentido diferente al de la estrategia planteada en el periodo anterior.

Los objetivos de los productores y los del Estado pueden o no coincidir. Entonces, una institución, dirigida por productores (con las dificultades ya expresadas), que debe cumplir una función que es también responsabilidad del Estado, debe procesar adecuadamente esta tensión: responder a los productores o al Estado. Lo mandan los productores, lo financia la sociedad, ¿cómo se resuelve esto? La confusión de que ha hecho gala el IPA al “salirle a todas las cosas” es producto de ello.

¹⁷ S. Cayota señala, en un estudio de caso efectuado para el Banco Mundial, USAID y la Neuchatel initiative, que no existió una estrategia general para la reforma del sector público de extensión en Uruguay. Ubica este proceso como iniciado en 1990 y caracterizado por acciones aisladas en el marco de proyectos que sustituyen a Instituciones. *The reform of the public sector agricultural extension in Uruguay. 2002, 8 pag. Taller sobre Extensión y Desarrollo Rural: Convergencia de enfoques internacionales. The World Bank Group, Agricultural and Rural Development.*

Definido esta primer cuestión, retomamos la pregunta: ¿esta el IPA cumpliendo con sus cometidos? La Ley que crea el IPA pone el acento en que para cumplir los cometidos señalados en el art. 242 (que incluyen extensión en su sentido más amplio, abarcando asistencia técnica, promoción, capacitación y campañas), especificados en páginas anteriores, el IPA debe coordinar con los otros actores del SGEA. Y esta es la cuestión pendiente. Surge de la evaluación de impacto mencionada, y emerge a cada momento, que el IPA debe coordinar con otros actores. Máxime cuando los otros actores también tienen ese mismo cometido, como en el caso del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA). El art. 2, lit c, (Ley 16.065 del 6 de octubre de 1989, que crea el INIA), indica que es responsabilidad del INIA “articular una efectiva transferencia de la tecnología generada con las organizaciones de asistencia técnica y extensión que funcionan a niveles público y privado”. Este es el gran “enlace” que el país todavía no ha resuelto. En los momentos previos a la creación del INIA (1989), y en los momentos cercanos a la creación del IPA (1996) hubo intentos manifiestos de avanzar en esta línea y expectativas de plantear un trabajo con más sinergias. No prosperaron lamentablemente.

La pregunta es: ¿como aportar más a este enlace? Buscando una alianza con el INIA o desde el MGAP. Entendemos que la investigación ha desarrollado mecanismos de relevamiento de necesidades, como ser las Mesas, los CARs y GTs, que en gran parte constituían las líneas de acción originales del IPA si estuviera en un arreglo de interacción con INIA. Considerando además los pocos técnicos de campo existentes, y las enormes dificultades que las gremiales de Productores han tenido para conducir al IPA, la respuesta lleva a sugerir que, si la sociedad financia al IPA, que el mismo se ubique en un posicionamiento más dependiente del MGAP. El MGAP necesita de un espacio que se vincule al Desarrollo Rural, y este espacio necesita una línea operativa de trabajo que es la Extensión. La otra línea es la coordinación de esfuerzos y generación de políticas de Desarrollo Rural y de Extensión. Incluso en esa línea operativa de extensión, se pueden agrupar otras oficinas de extensión del MGAP, como ser la Junagra. De esta forma tendríamos un IPA más volcado a la producción familiar pecuaria y una Junagra volcada a la producción familiar granjera.

3. Conclusiones

- i. **La debilidad que muestra el subsistema de extensión**, sobre todo entendido desde una concepción amplia, es significativa y condiciona la obtención de resultados por parte del SGEA, si es que queremos que este Sistema se oriente en una perspectiva de desarrollo, no de modernización excluyente y concentradora. Constituye una asignatura pendiente para nuestra sociedad completar el trabajo comenzado en la segunda mitad de la década del ochenta, cuando se procesaron los cambios para modernizar a la investigación, pero se dejó abandonada a la Extensión. Lo anterior no excluye situaciones de dinamismo tecnológico en donde se han estructurado sistemas de transferencia de tecnología adaptados a la realidad y con un fuerte rol de las organizaciones de productores (el caso de los Grupos Lecheros – Conaprole; la Siembra Directa – AUSID, el sistema del arroz con la APA, etc).
- ii. **El rol del Estado** en nuestros países en lo que hace al mantenimiento de una institucionalidad relacionada con la Extensión (conectada al SGEA) aparece como un elemento insoslayable a la hora de proyectar escenarios futuros. Se necesita reconstruir un espacio de institucionalidad, que ubicamos en el MGAP, que no implica crear grandes estructuras burocráticas, que actúe como un actor legitimado capaz de construir los acuerdos y las redes necesarias para orientar la direccionalidad de los procesos de desarrollo mediante la generación de un funcionamiento sinérgico (coordinación). Actor legitimado significa que si los demás “pares” no lo reconocen y no valoran los eventuales beneficios por participar, entonces por más reuniones que se hagan, nadie va a participar en serio. Todos los que trabajan relacionados al Sistema reconocen la necesidad de articular esfuerzos y de coordinar. Hay consenso al respecto. Es tarea del MGAP ocupar este rol, por que es el espacio “neutral” que puede convocar, si hay voluntad y apoyo político.
- iii. El vertiginoso avance de los cambios que se procesan en nuestras sociedades ha puesto a disposición de la Extensión **nuevas tecnologías que abren perspectivas que deben explorarse**. La facilidad de acceso

a la información por parte de los usuarios modificará las modalidades de asesoramiento técnico. De hecho lo está haciendo en los circuitos para productores empresariales.

- iv. Se necesita de un doble cambio cultural que no será fácil de lograr: i) a nivel de **investigadores**: acercarse al tema de la generación y extensión, **no privilegiando** la óptica de la innovación en sí mismo y cuales son los problemas que la afectan, sino la de **cómo usar la tecnología**; con otras palabras privilegiar el conocimiento aplicado (información en uso) y no en estado puro, y ii) a nivel de técnicos **extensionistas**: visualizar el Desarrollo con una visión que incluya lo social y lo económico, y en donde lo social pasa más por construir capital social económico para que los sectores postergados puedan desarrollar procesos de mejora sustentable de sus ingresos al insertarse en los diferentes mercados; con otras palabras **alejarse del paradigma productivo**.
- v. **Experiencias exitosas** de modelos de transferencia de tecnología privados que deberían sistematizarse para su **mejor análisis** en el país son: i) El sistema articulado en torno a la cadena agroindustrial (incluyendo arroz), ii) el de Siembra Directa, iii) el de grupos lecheros, y iv) el de FUCREA. Un rol del Área Agraria de la UDELAR en este sentido sería un valioso aporte.
- vi. Lo que Extensión debiera hacer es: i) identificar los nuevos y “viejos” problemas sobre los cuales hay que trabajar (ej, territorios, calidad, medio ambiente, la cuestión agraria tradicional, agronegocios), ii) aprovechar las nuevas metodologías de comunicación existentes (ej. Internet) y construir redes de trabajo con diferentes actores (ej., Mesas), y iii) aprender de los errores del pasado (ej., demostrar eficacia y eficiencia en las intervenciones para lo cual se requiere de sistemas de seguimiento y evaluación). Al cumplir con lo anterior no se debe perder de vista: i) **la naturaleza educativa** de los procesos de extensión, lo cual implica interacción entre personas, y ii) **el carácter planificado** de la extensión, lo cual implica una tensión si se considera que se persigue un cambio optativo (cuando muchas veces los productores

están integrados a cadenas sin muchas posibilidades de elección, o cuando estamos frente a innovaciones grupales o colectivas). Estos son algunos de los desafíos vigentes.

- vii. El IPA representa el último vestigio institucional existente vinculado al subsistema de Extensión. El reordenamiento de sus funciones pasa por un cambio del SGEA en su conjunto a través de un posicionamiento diferente del MGAP, definiendo éste una posición clara en materia de políticas vinculadas al Desarrollo Rural, la Extensión, y la Transferencia. Si la función central del IPA es la Extensión, el Estado debería tener preponderancia en la dirección y debería incluir temas como: Desarrollo; Combate de la Pobreza; Apoyo a la Producción Empresarial (difusión de innovaciones técnicas y funcionales); Atención de Urgencias o Catástrofes; Sostenibilidad; Medio Ambiente. Si la tarea central del IPA es el servicio a los productores ganaderos, el trabajo debería estar vinculado directamente a la demanda de los productores y a la capacitación de sus UDE's. Se debería privilegiar la atención personalizada a través de la capacitación de sus técnicos y de instrumentar un sistema de apoyo a los productores con profesionales del agro que se concentren en comprender a sus clientes y, a través de entender sus demandas, contribuir a su mejora personal, familiar y económica.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBICETTE, M.M. Y DE HEGEDÜS, P. (1996). Evaluación integral de la Unidad Experimental y Demostrativa de Young «Luis I. Garmendia». Informe final, no publicado. Young, Depto. de Río Negro. Uruguay.
- CARACIOLO BASCO, M. Y FOTI LAXALDE, M. DEL PILAR (2003). Economía solidaria y capital social: Contribuciones al desarrollo local. Paidós: Buenos Aires, R.Argentina, 144 p.
- CARRIQUIRY, M. E., Y FERNÁNDEZ, A. (2004). Adopción de una tecnología por productores ganaderos de Rocha. Tesis 3.206, Facultad de Agronomía. 172 p.

- CHÍA, E., TESTUT, M., FIGARI, M., Y ROSSI, V. (2003). Comprender, dialogar, coproducir: Reflexiones sobre el asesoramiento en el sector agropecuario. *Agrocien- cia*, Vol. VII, No. 1, pág. 77-91. Montevideo, Uruguay.
- COMISIONES DE EXTENSIÓN (2003). La extensión uni- versitaria desde el área de las ciencias agrarias. Fa- cultades de Agronomía y Veterinaria. Montevideo: De- partamento de Publicaciones de la Facultad de Agro- nomía. 100 p.
- CITTADINI, R., et al., (1996). Grupos de productores y sociedad local: Algunos factores que favorecen o condicionan la formación y el funcionamiento de los grupos". Ponencia presentada en XXVII Reunión Anual de Economía Agraria, Octubre de 1996, Ar- gentina.
- DE HEGEDÜS, P., VASSALLO, M. (2005). Sistematiza- ción de proyectos de desarrollo rural con enfoque ter- ritorial en Uruguay. Informe final de consultoría. IICA/ FIDA-MERCOSUR / SCEAM.
- DE HEGEDÜS, P., VASSALLO, M., RODRÍGUEZ, N. Y GRAVINA V. et. al. (2000). Evaluación de las activi- dades realizadas por el IPA en el período 1996 -2000. Informe final de Consultoría. Montevideo.
- DEAL, E., DURÁN, H., Y GÓMEZ MILLER, R. (1999). IPA: Una organización de productores para el Desa- rrollo Rural. Seminario: Metodología moderna en extensión y programas de Desarrollo Sostenible: Nuevos desafíos y enfoques, p. 26-31. Facultad Ve- terinaria, IICA, IPA. 45 p.
- DÍAZ ROSSELLO, R. (1986). Las organizaciones na- cionales de generación y transferencia de tecnolo- gía: Uruguay en el contexto latinoamericano. *Revis- ta de la AIA*, V. 4, No. 3, tercera época, pag. 168 - 179.
- FIGARI, M., ROSSI, V. Y NOUGUÉ M., (2002). Impacto de una metodología de asesoramiento técnico alter- nativo en sistemas de producción lechera familiar. *Agro- ciencia*, Vol. VI, No. 2, pág. 61-74. Montevideo, Uru- guay.
- GÓMEZ, R. y ALBICETTE, M.M. (1999). La extensión como función educativa. *Revista del Plan Agropecua- rio*, No.88, octubre-noviembre, p. 16-20.
- HELGUERA, L., MAJÓ, E., y LANFRANCO, B. (2004). Tecnología de gestión de empresas agropecuarias: ¿Deuda pendiente?, diciembre, p. 48-53.
- HERRERA M., AGUIAR, C. y VASSALLO, M. (1996). La difusión de tecnología en pequeños grupos y su im- pacto socioeconómico. CIID, 92 p. Montevideo, Uru- guay.
- HUDSON, N. W. (1993). Estudio sobre las razones del éxito o fracaso de los proyectos de conservación de suelos. *FAO, Boletín de Suelos* No. 64, 86 pag, Roma.
- INIA (2003). Estrategia de difusión. Temas instituciona- les No. 6. Unidades de Agronegocios y Difusión. Au- tores: M. M. Albicette, J. A. Silva, G. Capra, H. Sara- via, M. del Campo. 32p.
- IRIGOYEN, R. (2000). Resumen ejecutivo (p. 13-17). En *Sistemas de información e intercambio técnico para el desarrollo agropecuario*. MGAP-GTZ-BID, Montevideo, 241 p.
- MORALES, H. y MAJÓ, E. (2005). Viejos problemas, nuevas preguntas. Acompañamiento estratégico: Una propuesta para superarnos. *Revista IPA*, No. 114, Junio, p. 4-8.
- MORELLI, J. (1988). La extensión agropecuaria. Algu- nos antecedentes sobre el desarrollo agropecuario y forestal del Uruguay. *FAO-MGAP-OPP*, cap. 15, pág. 561-594. Montevideo.
- OLVEYRA, G. (1995). Aspectos históricos del sistema de generación y transferencia de tecnología agropecua- ria. En (P. de Hegedüs, Ed.) *Lecturas de Extensión Rural*, p. 23-31. Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Area de Ciencias Sociales. Código 368/ 95. Montevideo, Uruguay.
- PAYSSÉ, D. (1999). El desarrollo ganadero bajo la lupa. *El País Agropecuario*, enero, p. 4-7.

- PAOLINO, C. (2000). Entrevista con Carlos Paolino. Revista El País Agropecuario, Julio 2000 p. 22- 24. San José. Unidad de Extensión, Facultad de Veterinaria, UDELAR, 129p.
- PAOLINO, C. (2003). El nuevo contexto macroeconómico y el desarrollo competitivo del sector agropecuario. Suplemento Detrás de los números. Semanario Brecha. 28 de noviembre.
- PRADERIO, F. (2004). Agrónomos piden defender y jerarquizar su posición. Entrevista. Diario El País. 16 de noviembre, p. 14.
- RESTAINO, E. (2005). Aliados permanentes en la tarea de vinculación: El Consejo Asesor Regional y los grupos de Trabajo de La Estanzuela. Revista INIA, No. 2, marzo, p. 35-37.
- RUBIANES, E. (2004). Ciencia y tecnología: Al servicio del cambio en el agro. Semanario Brecha, p. 11-12. Suplemento Detrás de los números. 26 de noviembre.
- RUCKS, C. (1995). 50 años de Extensión Agrícola en A. Latina. Ponencia efectuada en el Curso de Extensión Rural de la Facultad de Agronomía. Apuntes no publicados.
- SCARLATTO, G, BUXEDAS, M., FRANCO, J., PERNAS, A. (2001). Adopción y demandas de investigación y difusión en Siembra Directa. Encuestas a la agricultura y lechería del suroeste de Uruguay. Serie FPTA-INIA 06., 133p.
- TORRES, C. (1997). Revisión y análisis de los mecanismos de transferencia de tecnología agropecuaria. Seminario. MGAP - Unidad de Proyectos y Cooperación Técnica. Informe de consultoría. 9 de diciembre de 1997.
- TOMMASINO H. (1999) Grupos y metodología grupal en la lechería uruguaya: La asistencia técnica en grupos de producción remitentes a Conaprole del Depto. de San José. Unidad de Extensión, Facultad de Veterinaria, UDELAR, 129p.
- TRIGO, E. (2000). Situación y perspectivas del sistema nacional de transferencia de tecnología en el Uruguay (p. 19-35). En Sistemas de información e intercambio técnico para el desarrollo agropecuario. MGAP-GTZ-BID, Montevideo, 241 p.
- RIVERA, W. (2003). The Food security challenge: Extension / communication strategy and guidelines to promote food security. Draft, 24-03-03. FAO, 35 p.
- SECCO, J. (2005). Los incentivos y las políticas públicas. El País Agropecuario. Año 11, No. 123, p. 34-36.
- SHAW, N. (2005). Editorial. Revista IPA, No. 113, marzo, p.2
- SHAW, N. (2005). Editorial. Revista IPA, No. 114, junio, p.2
- VASSALLO, M. (1985). El problema tecnológico y el sistema de transferencia en el medio agrario uruguayo. Cuaderno de CLAEH No. 35, p. 67-86. Montevideo, Uruguay.
- VASSALLO, M, y METHOL, R. (1989). El Sistema de transferencia de tecnología agraria en el Uruguay. Segunda parte. CLAEH. Serie Investigaciones. No. 58, 253 p. Montevideo, Uruguay.
- VASSALLO, M. (1995). El sistema de transferencia de tecnología en el Uruguay: Problemas conceptuales y situación. En (P. de Hegedüs, Ed.) Lecturas de Extensión Rural, p. 14-22. Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Area de Ciencias Sociales. Código 368/95. Montevideo, Uruguay.
- VASSALLO, M. (2001). Desarrollo Rural: Teorías, enfoques y Problemas Nacionales. Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales. 176 pag.