

# FUEGIA

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DEL TERRITORIO



## Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Rector

Vicerrectora

**Juan José Castelucci**

**Adriana Urciuolo**

Director del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado

**Luis de Lasa**

©Publicación del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AelIAS, 2020

### Comité Editorial

Mónica Salemme (CONICET-UNTDF)

### Directora

María Teresa Luiz (UNTDF), María Estela Mansur (CONICET-UNTDF), Rodrigo Pascual (CONICET-UNTDF), Julio L. Risso (CONICET-UNTDF), Mariano Melotto (UNTDF), Dulcinea Medeiros (UNTDF).

### Miembros Comité Editor

### Comité Científico

Susana Bandieri. CONICET-Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

Giovanna Campani. Università degli Studi di Firenze, Italia.

Marilyn Cebolla Badie. Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

Miryam Colacrai. CONICET-Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Ana Dinerstein. University of Bath, Reino Unido.

María Dulce Gaspar. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Brasil.

Juan Grigera. London School of Economics, Reino Unido.

Nieves Herrero Pérez. Universidad de Santiago de Compostela, España.

Pablo Míguez. Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional General San Martín. Argentina.

Laura Miotti. CONICET-Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Natalia Moragas. Universitat de Barcelona, España.

Manuel Navarro. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

María Susana Paponi. Universidad Nacional del Comahue, Argentina.

Martín Retamozo. CONICET- Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Eduardo Rinesi. Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina

Carmelo Spadola. Università della Calabria, Italia.

Marcela Zangaro. Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Argentina de la Empresa-Universidad de San Andrés, Argentina.

### Evaluadores del Volumen 3, Número 1

Diego Beretta (Secretaría de Cultura y Educación, Municipalidad de Rosario, Argentina)

Yamile Cárcamo (Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Argentina)

Vanesa Ciolli (Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, UBA, Buenos Aires)

Nicolás Dvoskin (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CONICET, Buenos Aires)

Rodrigo Kataishi (CONICET, Instituto de Desarrollo Económico e Innovación – Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina)

Mariana Liguori (Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA - CONICET, Buenos Aires)

Sabrina Lobato (Instituto de Cultura, Sociedad y Estado – Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina)

María Fernanda Maidana (Instituto de Educación y Conocimiento – Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina)

Ana Paula Morel (Universidade Federal Fluminense, Río De Janeiro)

Marcos Mutuverria (Universidad Nacional de la PLata - Universidad de San Isidro Dr. Plácido Marín - Universidad de Belgrano)

Federico Daniel Naspleda (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales – Universidad Nacional de La PLata; CCT CONICET La Plata, La Plata)

Ruben Jose Pérez Redondo (Átrea Sociología, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España)

Mariano Rabassa (Universidad Católica Argentina, Buenos Aires)

Marxelo Rezende (Fundação Oswaldo Cruz, Río De Janeiro)

Celeste Schnyder ( Instituto de Estudios para el Desarrollo Social – CONICET, FHCSyS – Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina)

Gabriela Starobinsky (Universidad Nacional de Chilecito - Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas, Chilecito)

Alicia Tagliorette (Universidad Nacional de la Patagonia san Juan Bosco, Puerto Madryn)



“Algunos derechos reservados”

# Índice

## Artículos



ISSN 2618-2335

### Contacto:

Fuegia 251, CP 9410, Ushuaia,  
Tierra del Fuego.  
fuegia@untdf.edu.ar  
Disponible en: <http://untdf.edu.ar/institutos/icse/fuegia>

### Diseño de tapas:

INKY, Andrés Ricciardi

### Diseño de interiores y maquetación:

Ma. Victoria Castro

### Corrección de estilo:

Milena Sesar

### Corrección de abstracts:

Noelia Tortone (EDI, UNTDF)  
Ana Paula Pino (EDI, UNTDF)  
María Isabel Ledesma (EDI, UNTDF)

**Política, diplomacia y militarización indígena en Carmen de Patagones (1857-1879)**

Luciana Pérez Clavero y Luciano Literas 5

**Promover el arraigo: políticas de juventud en Tierra del Fuego 1991-2018**

Bruno Colombari, Matías Hinca, Julián Traba y Ana Andrade 21

**Adultos mayores, territorialidad y políticas públicas: esfuerzo generacional en el Ecuador rural y deuda (inter)nacional**

Santiago Martínez-Magdalena y Mercedes de los Ángeles Cedeño Barreto 37

**La gestión asociada: situación, retos y perspectivas en el ámbito latinoamericano**

Sol Suleydy Gaitán Pineda, Lilibeth Diane Mellizo Camacho,  
Clara Inés Leguizamón Corredor y Lida Alexandra Isaza Sandoval 54

**Lo económico y lo político en la industria aceitera. Una mirada desde mediados del siglo XIX hasta la posconvertibilidad**

Lissette Fuentes Lorca 74

### Reseña de libro

Alfredo R. Pucciarelli y Ana Castellani (Eds.)

Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal.  
Siglo XXI, 2017, 416 pp.

Mariano Hermida 94



# Política, diplomacia y militarización indígena en Carmen de Patagones (1857-1879)

Luciana Pérez Clavero y Luciano Literas<sup>1</sup>

Recibido: 20-5-2019; Aceptado: 12-9-2019

## Palabras clave

Frontera  
 Militarización  
 Diplomacia  
 Relaciones interétnicas  
 Carmen de Patagones  
 Segmentalidad

## Resumen

Este artículo analiza el modo en que la diplomacia interétnica y la militarización indígena se entramaron en la localidad de Carmen de Patagones, en la frontera sur de la provincia de Buenos Aires, entre los años 1857 y 1879. En este período la "política de tratados de paz" –desplegada por el gobierno provincial en primera instancia y luego por el nacional– buscó subordinar a la población indígena bajo la órbita estatal a partir del servicio de armas, modalidad de relacionamiento que impactó en su organización política segmental.

A partir del análisis de las listas de revista de la Comandancia de Patagones, los legajos militares e intercambios epistolares de funcionarios y caciques, se reconstruye la diplomacia interétnica en este poblado, así como la composición y trayectoria de la tribu de "indios amigos" liderada por Yanquetruz, Chingoleo y Linares. El análisis caracteriza esta militarización como un espacio de tensiones y conflictos, donde se superpusieron la negociación, el acuerdo, la coerción y la resistencia y en el que, finalmente, fueron teniendo lugar dinámicas clave para explicar la construcción estatal en las fronteras.

## Politics, diplomacy and indigenous militarization in Carmen de Patagones (1857-1879)

## Abstract

This article analyzes the way in which inter-ethnic diplomacy and indigenous militarization were framed in Carmen de Patagones, southern frontier of the province of Buenos Aires, between 1857 and 1879. In this period, the "Negocio Pacífico de Indios" (Peace treaty policy) deployed by the provincial government, in the first instance and then deepened by the national government, they tried to subordinate the indigenous population under the state orbit through the arms service. This type of relationship impacted over their segmental political organization.

From the analysis of documentary sources such as the *listas de revista* (muster roll) from Patagones', military files and epistolary exchange, the interethnic diplomacy and the composition and trajectory of the tribe of "indios amigos" (friendly Indians) leadered by Yanquetruz, Chingoleo and Linares are reconstructed. The analysis characterizes this militarization as of tensions and conflicts, where negotiation, agreement, coercion and resistance overlapped and in which, finally, key dynamics took place to explain state run construction at the border.

<sup>1</sup> CONICET. Sección Etnohistoria. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Puan 480. Argentina. Email: lulaprez@hotmail.com; lucianoliteras@gmail.com

## Keywords

Border  
 Militarization  
 Diplomacy  
 Inter-ethnic relations  
 Carmen de Patagones  
 Segmentality

## Introducción

En vísperas de la batalla de Pavón (1861) –que significó la victoria del gobierno de Buenos Aires ante la Confederación Argentina– tuvo lugar la reorganización de la administración militar del punto más austral de los dominios porteños: Carmen de Patagones. Caracterizada por el cambio asiduo de autoridades, la comandancia quedó una vez más acéfala. El teniente coronel Julián Murga –quien había comandado el fuerte en breves períodos desde 1854– fue nombrado jefe del batallón octavo de infantería de Línea, en el ejército que organizaba Bartolomé Mitre<sup>2</sup>. Previo a su traslado, Murga redactó una carta con una serie de instrucciones para su sucesor en el cargo. Obstinado en regular el pago de raciones y sueldos a los hombres de las tribus “amigas” que estaban bajo tratado de paz con la comandancia, Murga insistió en “sujetarlos a una administración más regular”, e intentó equiparar su condición al resto de fuerzas “de modo que se establezca con los indios el mismo sistema de administración que con los demás de la guarnición”<sup>3</sup>. Advirtió además que, si eso no sucedía, el gobierno suspendería sueldos y raciones. Este documento – que hemos denominado “instructivo” por su contenido imperativo, minucioso e instrumental– fue destinado a quien Murga suponía sería su reemplazo, el coronel Domingo Sánchez Boado, aunque finalmente fue Olegario Orquera (Thill y Puigdomenech 2003), un militar emparentado con los linajes del Calefú (Ve-zub 2009), quien efectivizó su relevo.

El instructivo retrata a modo de *instantánea* un aspecto clave de las relaciones interétnicas de frontera durante la segunda mitad del siglo XIX: la militarización indígena. Nos anticipa los inconvenientes por parte de la administración militar para garantizar la subordinación indígena a la vez que permite entrever cómo salarios y raciones eran suministrados y distribuidos por los caciques –un aspecto sobre cual existen pocas descripciones de primera mano (Barros 1975 [1872]) y que se ha tratado exploratoriamente para algunas poblaciones– (Pérez Zavala 2014; Delrio 2015; Literas 2016). Sin embargo, lo más significativo del instructivo es la potencialidad que ofrece para

reconstruir un momento clave del contexto sociopolítico que entró a la diplomacia interétnica con la militarización indígena en el punto más austral de la frontera bonaerense. ¿Qué razones tuvo Murga para confeccionar este documento? ¿Cómo fue el desarrollo de las relaciones sociales interétnicas antes, durante y luego de la elaboración de este *instructivo*? ¿Quiénes conformaban esas “tribus amigas” cuya militarización Murga insistía en “regular”?

A partir de las preguntas que nos sugiere esta fuente documental, y triangulándola con otros documentos como las listas de revista de la Comandancia de Patagones, indagamos en los vínculos de la militarización de la tribu de “indios amigos” de los caciques José María Bulnes Yanquetruz (1857-1859), Benito Chingoleo Cheuqueta (1859-1867) y Miguel Linares (1867-1879) con la diplomacia fronteriza. Esto sucedió en un contexto de profundas transformaciones sociopolíticas generadas al ritmo de la unificación institucional durante la organización y consolidación del Estado nacional argentino. En este sentido, analizamos cómo se articuló la organización política norpatagónica con la política estatal posrosista atendiendo a los efectos que esta produjo sobre el campo de las relaciones interétnicas de frontera.

Sostenemos a modo de hipótesis que la “tribu de indios amigos de Patagones” –denominación producida por la administración militar del Estado– consistió en un recorte social y político de un conjunto mayor de parcialidades de las Pampas y la Patagonia, cuyo origen radicó en la diplomacia interétnica fronteriza y que conservó y reprodujo lógicas segmentales (Bechis 2010 [1989]). Estas, de hecho, posibilitaron inicialmente a caciques, capitanejos, hombres de lanza y familias contar con cierto grado de autonomía para limitar la subordinación militar y la inserción a la órbita estatal. A su vez, consideramos que la militarización fue un dispositivo de poder estatal que, junto con la “política de tratados de paz” (de Jong 2008: 78), permitió al Estado intervenir en la trama social y política indígena, al incidir progresivamente no solo en sus alianzas sino en las condiciones en que se generaban y ejercían liderazgos basados en la autoridad (de Jong 2007, 2014). Simultáneamente, sin embargo, también consistió en un espacio de negociaciones y resistencias que confería a caciques y líderes cierto margen de maniobra para modificar sus condiciones materiales y simbólicas de inserción a la política estatal

2 Archivo General del Ejército (en adelante, AGE), fondo Legajos Personales nº 15.004, Julián Murga.

3 Archivo General de la Nación (en adelante, AGN), Sala X. Leg. 20-7-1, f s/n., 3 de julio de 1861.

(de Jong 2008). De este modo, la “tribu” fue la unidad sociopolítica definida en torno a la trama relacional producida por la militarización, y constituyó al mismo tiempo un dispositivo de subordinación estatal y un recurso de resistencia y negociación (Literas 2016). La incorporación al servicio de armas en sus variadas modalidades fue uno de sus rasgos más característicos, junto con el racionamiento.

De acuerdo con lo anterior, nos interesa aportar aquí a la comprensión de las transformaciones de la sociedad indígena en un contexto en el que se reorientaban las políticas de frontera en virtud de la organización de un Estado nacional cada vez más hegemónico y coercitivo, que conduciría a un progresivo estrechamiento de la autonomía de las poblaciones pampeanas y norpatagónicas. Así, la política de tratados de paz que caracterizó a las relaciones fronterizas durante el período de unificación institucional tendía principalmente a controlar las alianzas indígenas incidiendo en la organización segmental y las posibilidades de fusión y fisión de las parcialidades indígenas (Bechis [1989] 2010). Si bien, como sostuvimos anteriormente, la segmentalidad permitió limitar las presiones del Estado en un momento en el que ninguno de los actores sociales podía imponerse mediante la fuerza, la progresiva incidencia estatal sobre las posibilidades de fisión a partir de la política de tratados de paz basculó las relaciones de fuerza a favor de la sociedad criolla, que acotó los márgenes de actuación y produjo una creciente subordinación.

El marco temporal analizado comienza con el tratado de paz del gobierno de Buenos Aires y el cacique Yanquetruz en 1857 y finaliza con el licenciamiento indígena del servicio de armas obtenido por Linares en 1879 y la incorporación de algunos de sus hombres de lanza a la Guardia Nacional<sup>4</sup>, momento en que tuvieron inicio las campañas militares de ocupación territorial conocidas como “Conquista del *Desierto*”. Este período no agota la diplomacia interétnica ni las prestaciones militares indígenas, pero durante su extensión funcionó el piquete de la “tribu de indios amigos de Patagones”, principal objeto de nuestro abordaje.

Junto con el instructivo de Murga, componen el corpus de documentación analizada las listas de revista de la Comandancia, los intercambios epistolares entre

funcionarios militares y caciques, y los legajos personales de servicio. Las listas de revista fueron de especial importancia ya que consisten en registros mensuales con una relación nominal de hombres según rango militar –fueron empleadas tanto para el Ejército de Línea como para la Guardia Nacional y para los “indios amigos”<sup>5</sup>–. El registro seriado a lo largo de más de veinte años, prácticamente de modo ininterrumpido, permite visualizar una parte significativa del universo social indígena, sus itinerarios individuales y colectivos, así como los nexos entre líderes y seguidores. Además, la difusión, periodicidad y pretensión de exhaustividad de estos documentos elaborados por los funcionarios de las fronteras muestran otros aspectos del funcionamiento de la burocracia estatal, algunos de los mecanismos que intervinieron en la ocupación militar de las Pampas y Norpatagonia y las políticas del gobierno argentino hacia el mundo indígena.

Lo anterior, empero, no implica soslayar problemas y recaudos metodológicos para su análisis que matizan su fiabilidad y exhaustividad –algo no exclusivo de este tipo de fuentes–. En primer lugar, errores en el registro de nombres a raíz de cuestiones lingüísticas y fonéticas. En segundo lugar, que las listas fueron ocasionalmente empleadas y manipuladas como recursos de presión y negociación entre los funcionarios del Estado. En tercer lugar, y con relación a lo anterior, que no pueden considerarse reflejo fiel de la organización ni las jerarquías indígenas<sup>6</sup>, y que su uso no implicó militarización efectiva. En cuarto y último lugar, que esta militarización, de darse, tampoco conllevó subordinación. Todo esto hizo inevitable triangular dichos registros con otras fuentes. A pesar de que es imposible anudar las listas de revista a la práctica efectiva, su continuidad y persistencia permite imaginarlas emparentadas a la experiencia. De allí su valor heurístico. En alguna medida se hicieron eco de las trayectorias, los itinerarios y las redes de proximidad fundadas en la experiencia común de las prestaciones militares a lo largo de décadas. El hecho de que implicara la transferencia sostenida de recursos en forma de salarios y raciones apoya esta opinión.

5 El corpus documental aquí analizado forma parte de un proyecto de mayor alcance, destinado a reconstruir el universo indígena militarizado, racionado y/o confinado en la segunda mitad del siglo XIX en las fronteras de Pampas y Norpatagonia.

6 Para Patagones esto fue advertido en Davies (2013), quien revisó la efectividad de los acuerdos para organizar las jerarquías indígenas y transformar a la población en “indios amigos”.

4 Para una aproximación a las características de la Guardia Nacional y sus puntos de contacto con la militarización indígena remitimos a Canciani (2017) y Literas (2017a).



Desde esta perspectiva, retomamos la propuesta metodológica del microanálisis histórico y el método *nominativo*, que permite identificar, seguir y relacionar nombres propios e individualizados, con el fin de reconstruir y localizar a las unidades que conformaron la tribu de "indios amigos" de Patagones (Literas y Barbuto 2017). A su vez, a los efectos de aportar al conocimiento de las transformaciones de estas poblaciones en el contexto de incremento de violencia estatal, una mirada regional (Bandieri 1996) es adecuada para alejarnos de la historia "nacional" y del relato decimonónico como punto de referencia (Serna y Pons 1993) y comprender así con mayor profundidad los procesos sociales que se gestaron en el entramado de las relaciones de poder.

En un primer apartado retomamos los trabajos publicados sobre diplomacia y militarización en la frontera bonaerense, que rastrean las continuidades y rupturas entre los dispositivos políticos implementados durante el gobierno provincial de Juan Manuel de Rosas, en el marco del *Negocio Pacífico de Indios* y la política de tratados de paz posterior a su derrocamiento. En segundo lugar, analizamos la política pactista desde finales de la década de 1850 hasta 1879 en Carmen de Patagones y su influencia en los segmentos del río Negro, poniendo el foco en el tratado de paz entre el gobierno de Buenos Aires y el cacique Yanquetruz en 1857, la renovación con su hermano Chingoleo en 1859 y su reposición en 1861 (conforme a los conflictos especificados por Murga en su instructivo), y los sucesivos tratados firmados con otros caciques de la Norpatagonia. Finalmente, examinamos la composición de la tribu de "indios amigos de Patagones", e identificamos a los líderes y sus seguidores, así como a sus trayectorias y relaciones en este período.

## Diplomacia y militarización

La diplomacia fronteriza fue uno de los ejes de las relaciones interétnicas en el área arauco-pampeano-patagónica durante gran parte del siglo XIX. En términos generales puede considerarse la generación de un espacio de negociación, entendimiento y acuerdo mediante códigos, dispositivos y rituales relativamente compartidos y legítimos, que tuvo lugar en diferentes contextos de relaciones interétnicas de

fuerza, en paralelo a formas de violencia<sup>7</sup>. La diplomacia produjo tratados y acuerdos promovidos y buscados por funcionarios estatales y líderes indígenas, en contextos sociales y políticos en que ninguno de los actores tenía la capacidad ni disponía de los medios para imponerse unilateralmente mediante la fuerza (White 2009 [1991]).

El *Negocio Pacífico de Indios* fue la política diplomática destinada a generar consensos y acuerdos con las poblaciones de "tierra adentro" y procurar su incorporación y subordinación en las fuerzas de Buenos Aires, en simultáneo a las operaciones militares de la "Campaña al Desierto" (1833-1834). Inaugurado por Rosas en 1829, el *Negocio Pacífico* funcionó como una red jerarquizada de intercambio de bienes e información, que anudó a caciques con jefes y funcionarios estatales a través de lazos y acuerdos personales (Bechis 2008 [1985]; Ratto 2003a). Este marco de relaciones incrementó el territorio bajo jurisdicción de Buenos Aires, morigeró la conflictividad fronteriza (Ratto 2011) y al mismo tiempo generó una modalidad de relacionamiento interétnico: la militarización de la población indígena masculina asentada en la frontera. Así la figura de "indio amigo" refirió a aquel teóricamente sujeto a ser movilizado en piquetes a cambio de racionamiento y salarios. Sin embargo, Ratto (2003b) mostró que, si bien estos cuerpos militares fueron fundamentales para la defensa de la frontera, los "indios amigos" además desarrollaron otras actividades como mano de obra en el ámbito rural, la diplomacia y la guerra<sup>8</sup>.

En el contexto de los enfrentamientos que siguieron al derrocamiento de Rosas en 1852 y tras una cierta interrupción del *Negocio Pacífico de Indios* en diferentes sectores de la frontera, las autoridades provinciales reorientaron su política interétnica rea-

7 En las últimas décadas, la diplomacia ha sido objeto de estudio en la antropología y la historia. Hux identificó y reconstruyó muchos de los tratados y sus efectos (2003 [1991]; 2004 [1991] y otros), Bechis introdujo el análisis antropológico, deteniéndose en aspectos políticos y simbólicos (2008 [1985]; 2008 [1999]; 2010 [1996]; 2010 [1999]) y le siguieron numerosos trabajos – algunos de ellos referenciados en esta investigación – de Marcela Tamagnini, Graciana Pérez Zavala e Ingrid de Jong, entre otras.

8 En ese artículo, Silvia Ratto analizó las modalidades en que el gobierno de la provincia de Buenos Aires dispuso de los tres cuerpos de ejército como el Ejército Regular, el Cuerpo de Milicias y los Indios Amigos para la defensa del sector sur, en un momento de alta conflictividad transcurrido entre 1836 y 1837. Otros abordajes analizan, para el mismo período, las modalidades de auxilio militar de los "indios amigos" en la frontera durante el *Negocio Pacífico* y los cambios que suscitó en los hábitos militares, la concepción de la guerra y su impacto en los liderazgos indígenas (Cutrera 2012).



nudando los tratados de paz. Como sugiere de Jong (2008), desde entonces la negociación de tratados conviviría con el proyecto de expansión del Estado. A diferencia del período diplomático previo, “la novedad intrínseca a esta nueva etapa en el ‘negocio pacífico de indios’ se vincularía a los efectos que esta política estatal cada vez más unificada y centralizada ejercería sobre un campo político indígena que mantendría sus características segmentales” (de Jong 2008: 78). Así, la “política de tratados de paz” se consolidó como una nueva modalidad de relaciones diplomáticas destinada a intervenir en las alianzas entre los segmentos que oponían mayor resistencia a los planes de avance estatal, y de este modo, “fragmentar el campo político indígena” (de Jong 2008: 84).

Retomando los análisis de Middleton y Tait (1958) sobre la organización sociopolítica de varios grupos africanos, Bechis ([1989] 2010) caracterizó la estructura política indígena como un sistema formado por segmentos autosuficientes que se repiten y en la que intervienen procesos de fusión (subordinación o alianzas entre iguales) y fisión (independencia y separación de unidades sociales). En función de esta estructura, el vínculo de los líderes indígenas con sus seguidores se caracterizaba por relaciones de autoridad y no de poder coercitivo. Es decir, “el carácter consensual de los cacicatos y la flexibilidad propia de la organización política indígena contribuyó a romper la imagen de unidades políticas fijas y esenciales, así como a relativizar una concepción del poder de ciertos caciques” (de Jong, 2007: 304). Así, el concepto de “estructuras segmentales” es operativo en la medida en que permite identificar y comprender las diferentes modalidades de acción política indígena y sus transformaciones en contextos de alta conflictividad provocados por el avance estatal.

El estudio de la militarización de la población masculina en las Pampas y Norpatagonia fue durante mucho tiempo una temática subsidiaria de otros procesos sociales de gran relevancia como los conflictos faccionales, la construcción del Estado y la diplomacia interétnica, por ejemplo. En los últimos años, sin embargo, diversas investigaciones han comenzado a prestar atención a la militarización específicamente indígena, su organización social, la participación política y sus transformaciones, en articulación con la construcción estatal y la sociedad nacional durante la segunda mitad del siglo XIX (Ratto 2006; Hux 2007; de Jong 2008

y 2014; Quijada 2011; de Jong y Barbuto 2012; Escolar y Vezub 2013; Vezub 2013; Gambetti 2014; Delrio 2015; Literas y Barbuto 2015; Literas 2016 y 2017b). Estas investigaciones han identificado, descripto y analizado características relevantes de un proceso sociopolítico en el que coexistieron la urgencia de mantener y avanzar el control estatal de las fronteras y las dificultades del propio Estado –atravesado por múltiples y diferentes conflictos– para organizar, monopolizar y mantener una fuerza coercitiva. En efecto, junto con la Guardia Nacional y el Ejército de Línea, los piquetes de “indios amigos” fueron las modalidades de militarización implementadas por los sucesivos gobiernos nacionales y provinciales de la segunda mitad del siglo XIX –aunque, como ya mencionamos, con hondas raíces en la experiencia rosista (Ratto 2003a)–, en procura de revertir estas dificultades.

Algunos abordajes analizaron esta militarización indígena en relación con la construcción de “ciudadanía” (Quijada 2011). Esto es, como una práctica que habilitó relaciones de vecindad y la apropiación de méritos asociados a valores colectivos de bien común –algo que remite al *Negocio Pacífico*–, el asentamiento de los “indios amigos” alrededor de fuertes y fortines y el ofrecimiento de sus lanzas a cambio de raciones y sueldos. Otros estudios entendieron dicha militarización como un mecanismo que en el largo plazo situó a la población indígena en una posición marginal y subalterna, cuya incorporación contribuyó a una creciente masa laboral (Vezub 2009, 2013; Salomón Tarquini 2011). Más recientemente, otros trabajos también han puesto el foco en la política indígena y especialmente en la incidencia que tuvieron las prestaciones militares en órbita estatal con respecto a las formas de construcción y el tipo de capital político de los caciques (de Jong 2014; Literas 2016).

A nuestro entender, y siguiendo muchos de los abordajes ya mencionados, no es posible analizar la militarización indígena sin comprender su articulación con la diplomacia, en tanto ejes fundamentales de las relaciones interétnicas de frontera. Lejos de ser homogénea y resultado de un proceso unilateral, esta militarización fue el producto del *ensayo y error* que puso en juego la capacidad de los diversos actores sociales para negociar las condiciones de “ingreso” y permanencia indígena en las fronteras. Las formas en que esto ocurrió fueron múltiples y disímiles, en virtud de la situación política y las relaciones de fuerza en

cada sector, algo que evidencia, a su vez, la dificultad del Estado para imponerse exclusivamente mediante la fuerza.

Además de ser un dispositivo de poder estatal, la militarización fue la condición de posibilidad para la emergencia o persistencia de algunos liderazgos que otorgaba a los caciques y seguidores cierto margen de maniobra que, por sus características segmentales, propiciaron entendimientos y consensos. No obstante, al mismo tiempo, esto permitió también la fragmentación de las unidades políticas ante disidencias y conflictos. La militarización fue así un espacio en el que se disputaron capitales y recursos y se pusieron en juego y ejercieron cuotas variables de poder; donde se desplegaron modos de subordinación e inserción en la órbita estatal que tensionaron con las lógicas sociales y políticas indígenas. La experiencia de la "tribu de indios amigos de Patagones" no eludió esta tendencia general.

## La paz en los confines del Estado

### El tratado de paz de Yanquetruz (1857-1859)

El tratado de paz entre el cacique Yanquetruz y el gobierno de Buenos Aires de 1857 en Patagones fue mencionado, transcrito y analizado en profundidad en reiteradas ocasiones (de Jong 2007 y 2008; Hux 2007; Vezub 2011; Davies 2013 y 2017). En general, estos estudios coinciden en que el acuerdo sentó las bases de relaciones relativamente pacíficas que perduraron hasta fines de la década de 1870. Además, y lo más relevante a efectos de nuestros objetivos, es que propició la militarización indígena en la órbita estatal. Este tratado fue posterior a las iniciativas pacíficas que se habían alcanzado con Juan Catriel un año antes en Azul.

La "política de tratados de paz" desplegada por Buenos Aires con el propósito de reanudar el *Negocio Pacífico de Indios* constituyó uno de los principales mecanismos de control e intervención con respecto al campo político indígena y más específicamente para erosionar las alianzas generadas bajo la autoridad de Juan Calfucurá. De acuerdo con de Jong (2008), dicha política permitía al gobierno avanzar militarmente sobre diferentes puntos de la frontera al posibilitar al Estado la incorporación de nuevos territorios a la cartografía nacional. Paralelamente, esto generó posicionamientos dispares que produjeron un "resquebraja-

miento en las alianzas políticas" (de Jong 2007: 312). La sistematicidad con que se concretaron los acuerdos –especialmente tras Pavón– desactivó inicialmente las alianzas más proclives al enfrentamiento con el gobierno. En forma posterior, fue la contracara de los avances militares paralelos hasta las vísperas de la ofensiva final de la "Conquista del Desierto" e incluso en el transcurso de esta operación militar.

El tratado de 1857 tuvo lugar en un contexto caracterizado por los malones liderados por Yanquetruz en 1855 y 1856<sup>9</sup> y la posibilidad de una alianza de los grupos norpatagónicos con la Confederación Indígena articulada por Calfucurá –algo que representó una amenaza para las autoridades militares de Patagones y el gobierno de Buenos Aires–. Vezub, de hecho, abordó los "prolegómenos críticos del acuerdo urdido por Llanquitrutz con el Estado de Buenos Aires en 1856 y 1857" (2012: 618), e identificó y analizó estos dos acontecimientos que posibilitaron al cacique y su primo Valentín Saygüequé consumar el pacto: el malón en San Antonio de Iraola de 1855 y el malón parlamento de 1856 en Patagones, junto con Colohalla, Paillacán, Huincabal y unos trescientos hombres de lanza. Este último, denominado "malón táctico" (Vezub 2012: 619), fue la oportunidad para forzar a las autoridades a negociar la paz, aprovechando el enfrentamiento de Buenos Aires con la Confederación Argentina. De modo que Yanquetruz hallaba una oportunidad para retomar vínculos interrumpidos desde 1852 (Vezub 2012).

El 24 de mayo de 1857, en Buenos Aires, Yanquetruz, su secretario, José del Carmen Márquez Bravo, el recién electo gobernador Valentín Alsina y el veterano ministro de Guerra José María Zapiola suscribieron el tratado. Allí se dijo que Yanquetruz deseaba prestar "todo el apoyo y protección posible, de manera que todo redunde en favor de la seguridad y el bien del país en general"<sup>10</sup>. No obstante, lo que sucedió en las negociaciones previas con el comandante Benito Villar sugiere que el poder estatal tenía una capacidad limitada para imponer sus condiciones ante las demandas de un líder en ascenso como Yanquetruz (Davies 2013).

Desde entonces se crearon canales exclusivos e independientes de negociación y las razones se transformaron en condición *sine qua non* para los acuerdos (de Jong 2011, 2016). Se registraron nume-

<sup>9</sup> Para un análisis pormenorizado de estos acontecimientos, ver Davies (2013).  
<sup>10</sup> AGN, Leg. 27-7-6, f. 91; Leg. 14-1-13, fs. 169-172.

rosas experiencias de estas características en Patagones. Al tratado de paz con Yanquetruz le siguieron la renovación del tratado de su hermano Benito Chingoleo (1859, 1861) y los de Saygüequé (1863), Chagallo (1857, 1861), Inacayal (1863), Apolinario Maciel (1862) y Quiñeforo (1867), entre otros. Ellos fueron gestionados por el comandante de Patagones y mediados por Chingoleo hasta su muerte, en 1867. Tal como se adelantó, desde la perspectiva estatal, estos tratados pueden ser interpretados como un modo de intervenir en la trama social indígena al regular con una lógica militar las relaciones sociopolíticas, los modos de subsistencia e incluso la territorialidad. Sin embargo, desde la perspectiva indígena, Yanquetruz y sus seguidores optaron por los tratados para reposicionarse, generar y reformular resistencias, así como procurar la mejora de condiciones de vida al menos en dos aspectos: el control territorial del río Negro y el aprovisionamiento de ganado. La diplomacia fue, así, un instrumento de control e intervención estatal, y simultáneamente un recurso indígena no solo de resistencia, sino de relacionamiento comercial y político<sup>11</sup>.

En términos sociopolíticos, la diplomacia procuró organizar y jerarquizar militarmente a la población norpatagónica a lo largo del río Negro mediante el reconocimiento de Yanquetruz como jefe de la tribu “de la clase de Capitán con grado de Teniente Coronel”, y la estipulación de su sueldo y el de cada uno de sus hombres y capitanejos, así como el racionamiento de las familias. De modo que instrumentó la creación de una entidad étnica tribal jerarquizada y militarizada. A pesar de que el cacique dijo poder movilizar más de mil hombres de lanzas, se estableció –en razón de las erogaciones salariales– que sirviera con ochenta de ellos y ocho capitanejos. En 1858, revistaron al mando de Yanquetruz en Patagones el mayor Saygüequé –situado en el Calefú–, diez capitanes –incluidos sus hermanos Menquelao y Chingoleo<sup>12</sup>–, un ayudante, dos portaestandartes y noventa hombres de lanza

en calidad de soldados. Como había establecido el acuerdo, Yanquetruz fue nombrado “Comandante en Jefe de todo el territorio de La Pampa, que es adyacente a la jurisdicción de Patagones” (Hux 2007: 558).

Al respecto, no obstante, es pertinente preguntarse sobre los límites y alcances de esta empresa. ¿En qué medida esta militarización fue exitosa? ¿Implicó subordinación y obediencia al Estado? Yanquetruz murió un año después del tratado de 1857<sup>13</sup>. Sin embargo, y tal como veremos a continuación, consideramos que había establecido una vía diplomática de relacionamiento interétnico que sentó antecedentes para las dos décadas siguientes.

### “Creando en Chingoleo un nuevo Yanquetruz”: el liderazgo de Benito Chingoleo (1859-1867)

El retorno a la política de tratados de paz por parte de Buenos Aires –acentuado a partir de 1861– puede considerarse un éxito desde el punto de vista de las expectativas indígenas, en tanto nuevos tratados restablecieron el racionamiento iniciado en el período rosista y reactivaron las redes de comercio interétnico. Pero por otro lado, en esta etapa, además, la diplomacia adquirió más eficacia para acotar la influencia y centralidad de líderes como Calfucurá al ampliar la negociación con distintos sectores indígenas, mediante la multiplicación de tratados a caciques de diferente importancia y en diversas jurisdicciones de las fronteras, como Río Cuarto, Azul, Bahía Blanca y Patagones. Si bien puede pensarse como un rasgo propiciado por la geopolítica indígena –y muy probablemente haya sido así–, terminó por revertir su fragmentación política ante los avances estatales que tuvieron lugar desde mediados de la década de 1860, y fue proclive a aumentar la militarización indígena. En este contexto se inscribieron los acuerdos producidos en Patagones con los caciques del río Negro.

Tras la inesperada muerte de Yanquetruz, Chingoleo fue nombrado sucesor y nuevo jefe de la tribu. En enero de 1859, un parlamento en Patagones decidió mantener el tratado con Buenos Aires<sup>14</sup>. El acuerdo estipuló los salarios de líderes y hombres de lanza, que el racionamiento fuera mensual y no semestral y que Menquelao y Saygüequé –a pesar de no estar

11 A su vez, no hay que pasar por alto la trama social indígena-criolla sobre la que se generaron dichos acuerdos, y más específicamente, el parentesco. Un aporte significativo para ello proviene de Davies (2013), que definió a las relaciones interétnicas en ese sector de la frontera como de *competencia* y *complementariedad*. La imposición del parentesco de los descendientes de los caciques Chocorí y Cheuqueta, por ejemplo, fue una estrategia para establecer relaciones diplomáticas a través de compadrazgos, bautismos, intercambio de hijos y parientes, matrimonios y concubinatos, parlamentos, ceremonias y agasajos.

12 Además de Antífica Cheuqueta, Bonifacio Real, Calfinan, Sinchel, Quechohahan, Calfú y Miranda.

13 Hux (2007) y Davies (2013) han propuesto diferentes interpretaciones sobre este hecho en base a las versiones de los viajeros Georges Claraz, August Guinnard y Guillermo Cox, y a los cuales le subyace la venganza (*tautulun*).

14 AGN, Leg. 20-7-1, f. s/n, 26 de enero de 1859.

contemplados en el tratado de 1857— recibieran semestralmente un salario de \$600 por mes y medio centenar de yeguas, por medio de Chingoleo. Desde entonces, los registros militares fueron encabezados por el comandante Chingoleo, seguido de los mayores Menquelao, Saygüequé y Sinchel, y los capitanes Miguel Linares, Bonifacio Real, Calfú, Capaynam, Cananche, Carcamán, Yamul y Güinca, junto con ochenta hombres de lanza.

El cacique expresó su compromiso de prestar servicio al sur y al norte del río Negro: "Haré siempre todo lo posible —escribió— en llenar mis deberes a que estoy obligado con S.E."<sup>15</sup>. Sin embargo, aparentemente Carlos Terrada, el comandante de turno, no estaba persuadido de la predisposición de Chingoleo y había informado a Mitre su recelo: "Se está creando en Chingoleo un nuevo Yanquetruz", afirmó. El conflicto radicó, una vez más, en la distancia entre lo prescripto en los acuerdos y la subordinación indígena a la órbita estatal<sup>16</sup>. No es casual que en paralelo, Murga redactase el "instructivo" de 1861 y fuera contundente al exigir mayor control. La distribución de salarios y raciones mediante el cacique ocultaba, según Murga, el crónico incumplimiento de las prestaciones militares.

Los indios a sueldos y raciones en este punto se hace necesario sujetarlos a una administración más regular pues entiende el Gobierno que ni en las listas de revistas hay la exactitud que se requiere ni los pagos se hacen con la formalidad que corresponde. [...] Destas y otras razones podrá valerse el Comandante para arreglar este asunto, de modo que se establezca con los indios el mismo sistema de administración que son los demás de la guarnición, y hasta les dejara entrever que si no se aviniesen a ello no estaría distante el Gobierno de retirarles el sueldo y raciones<sup>17</sup>.

De hecho, como estableció el instructivo de Murga, los funcionarios suspendieron raciones y sueldos. Esto dio lugar a un nuevo acuerdo. En julio de 1861 el comandante Orquera envió al ministro de Guerra el arreglo "que se refiere a hacer entrar al Cacique Chingoleo y sus indios en el orden regular bajo el cual están los

de igual clase de Bahía Blanca y demás puntos"<sup>18</sup>. Este documento estableció el compromiso de Chingoleo "a presentar todos sus indios en la revista de Comisario" y ser pagados del mismo modo que a las fuerzas regulares y milicianas: individualmente y en presencia efectiva. Es decir, procuró equiparar la militarización indígena a la del resto de fuerzas y morigerar la autonomía relativa que tenían hasta entonces los piquetes. El tratado de 1861 hizo énfasis en solventar el problema que le había dado origen: la subordinación militar. Esto era parte de una empresa mayor, de tintes quiméricos, como la creación de la "liga indígena" liderada por Chingoleo.

### Murga, Chingoleo y la "liga indígena"

La diplomacia fronteriza dio lugar a un conjunto de intermediarios políticos y culturales que operaron como vehículo de entendimiento, al conocer las formas y los mecanismos para mantener y reproducir relaciones interétnicas<sup>19</sup>. Murga fue uno de ellos<sup>20</sup>. Su biografía, en efecto, está íntimamente emparentada a la historia de Patagones. Tras el derrocamiento de Rosas fue designado comandante hasta 1855, cuando fue reemplazado por Benito Villar. En 1859 volvió a formar parte del fuerte y compartió la comandancia con Terrada hasta 1860, cuando fue nombrado jefe del batallón octavo de infantería de Línea. Su itinerario muestra así una relevancia clave para intentar garantizar la subordinación indígena aludida en el instructivo y el tratado de 1861.

Al menos en el plano epistolar, la relación de Murga y Chingoleo se caracterizó por el respeto y la cordialidad. Podemos imaginar que Murga comprendía muy bien el *Negocio Pacífico*, la importancia del diálogo con los caciques y los mecanismos para concretarlo. Tuvo un lugar central en las negociaciones con la población del río Negro. Su correspondencia muestra que veía en Chingoleo un aliado y líder idóneo para contrarrestar la política de Calfucurá y garantizar la "seguridad" en las fronteras. De hecho, procuró explotar la red de relaciones parentales de Chingoleo —su capacidad para convocar parlamentos y persuadir a parientes y amigos— para conformar una "liga" opuesta a los salineros. La estrategia de Murga consistía en

15 AGM, t. XXII, pp. 72 y 73, 31 de octubre de 1860.

16 Lo que preocupaba a Terrada era un aspecto clave de las relaciones interétnicas de la frontera: la modalidad de pagos y racionamientos. Por ello, aprovechando supuestas rivalidades entre Chingoleo y otros caciques, procuró agudizar y explotar diferencias: por ejemplo, entre Chingoleo y Sinchel por la sujeción de los hombres del segundo al mando del primero.

17 AGN, Leg. 20-7-1, f s/n., 3 de julio de 1861.

18 AGN, Leg. 20-7-1, f s/n.

19 Se ha mostrado cómo diferentes caciques "amigos" y "aliados", así como funcionarios y autoridades estatales fronterizas ejercieron este tipo de posiciones (Ratto 2005; Vezub 2009; Davies 2013; Barbutto 2016).

20 Davies (2013) indagó en las iniciativas y límites de Murga para manipular las alianzas en su beneficio en las relaciones de competencia y complementariedad.



organizar y subordinar a la población bajo el mando de Chingoleo, de modo que propuso la difusión de tratados con el mayor número de caciques más allá del costo económico que preocupaba a otros comandantes. Chingoleo fue clave, y Murga validaba este capital político. Según él, su presencia llevaba tranquilidad “a todas las indiadas de este río” y más de cuatrocientos “indios” se habían acercado a Patagones para tratar y comerciar<sup>21</sup>. Murga intentaba de este modo incidir en la segmentalidad política arauco-pampeano-patagónica, algo que se encargó de escribir con vehemencia.

esta liga formaría un poder más fuerte que el de Calfucurá y que el de Catriel [...] Chingoleo reúne todas las condiciones que necesita el jefe de esta liga, para no llegar a ser un caudillo temible: carácter dócil, buenas intenciones y apego por la vida civilizada, que lo hará no salir nunca del pueblo sin que lo echen; y también las tiene para ser reconocido y respetado por los caciques, por los enlaces de parentesco y amistad que lo une a los parientes, y por la posición que le da su tratado con el Gobierno<sup>22</sup>.

A pesar de que Chingoleo no se transformó en el líder que imaginaba Murga<sup>23</sup>, su mediación fue ineludible para la ampliación de acuerdos y la militarización indígena. Durante la década de 1860, las negociaciones de paz fueron una cuestión central en la agenda de los comandantes de Patagones. Lo novedoso, como se adelantó, fue la política estatal de ampliar y multiplicar los tratados cumpliendo un estratégico papel de intermediario con las tribus del río Negro, lo cual lo convirtió en un “funcionario multifacético” (de Jong 2008: 93). La base de los acuerdos con Sinchel, Colohala, Chagallo, Huincaval, Inacayal, Paillacán y Saygüequé fue el celebrado con Yanquetruz y renovado por Chingoleo. Así lo expresó el comandante Alfredo Seguí, cuando reconoció tomarlo “como máximo de las concesiones”<sup>24</sup>. Esto implicaba limitar las raciones y salarios, incidir con más fuerza en la territorialidad indígena (“procuró obligarlos en el tratado a que se sitúen en el campo que yo les designe y estén bajo la dependencia de esta comandancia”, dijo<sup>25</sup>) y cumplir con eficacia las revistas de tropa.

21 AGM, t. XXIV, p. 105, 26 de junio de 1863.

22 AGM, t. XXIV, p. 106, 26 de junio de 1863.

23 Esta es la hipótesis que se trata en Vezub (2009) y Davies (2013), en correspondencia con el desplazamiento del eje político al Calefú, en Saygüequé.

24 AGM, t. XXII, pp. 84 y 85, 24 de junio de 1860.

25 AGM, t. XXII, pp. 84 y 85, 24 de junio de 1860.

Un conflicto en el estratégico paraje de Choele-Choel en 1863, en el que soldados de Orquera atacaron a hombres de Saygüequé y Utraillán, inició una serie de pactos con el gobierno gestionados por los caciques<sup>26</sup>. Ello inclinó la balanza a su favor: contener la venganza validó la aptitud pacífica de los caciques y dio lugar a la reanudación de vínculos mediante nuevos tratados. En el parlamento consensuaron acordar con el gobierno y exigir raciones y sueldos para los líderes que habían quedado fuera de tratados anteriores. Así lo expresó Chingoleo a Murga:

Amigo: si no hubiese venido yo, las indiadas estaban muy enojadas por las muertes que se hizo en las puntas de la isla de Choele Choel. Hasta pensaban que a mí también me matarían como mataron a esa gente; pero ahora que me han visto, están muy contentos [...]. Los caciques que han contenido las indiadas que querían invadir a Patagones es Saihueque y Utraillán, y éstos porque sabían que el pueblo de Patagones no tenía la culpa, sino el jefe militar José Olegario Orquera<sup>27</sup>.

En representación de esta junta, Inacayal transmitió la resolución a Murga mediante una “carta poder”<sup>28</sup> y se iniciaron los tratados con Saygüequé, Utraillán, Huincaval e Inacayal. Murga anunció al gobierno su éxito para concertar la paz y solicitó aprobación<sup>29</sup>. Paralelamente, Chagallo –instalado en el río Negro desde hacía varias décadas– gestionó su propio tratado. Estos acuerdos continuaron la línea de los negociados previamente: comprometió a caciques, capitanejos y hombres de lanza a colaborar con el avance sobre el río Negro, habilitó vínculos comerciales, concedió sueldos y raciones y, al menos formalmente, los subordinó a Chingoleo.

## La década de 1870: sucesión y liderazgo

### La tribu de Miguel Linares

La muerte de Chingoleo, a fines de la década de 1860, provocó una cierta reorganización política en Patagones y, sobre todo, el ascenso de Miguel Linares. Se ha sugerido que la comandancia fronteriza digitó la sucesión de Chingoleo, con aprobación de Saygüequé

26 Vezub (2009) indica que este episodio habría dado pie a Chingoleo para dirimir los conflictos entre los caciques Saygüequé y Utraillán.

27 AGM, t. XXIV, p. 100, 13 de abril de 1863. También citado en Vezub (2009: 159).

28 AGM, t. XXII, p. 45.

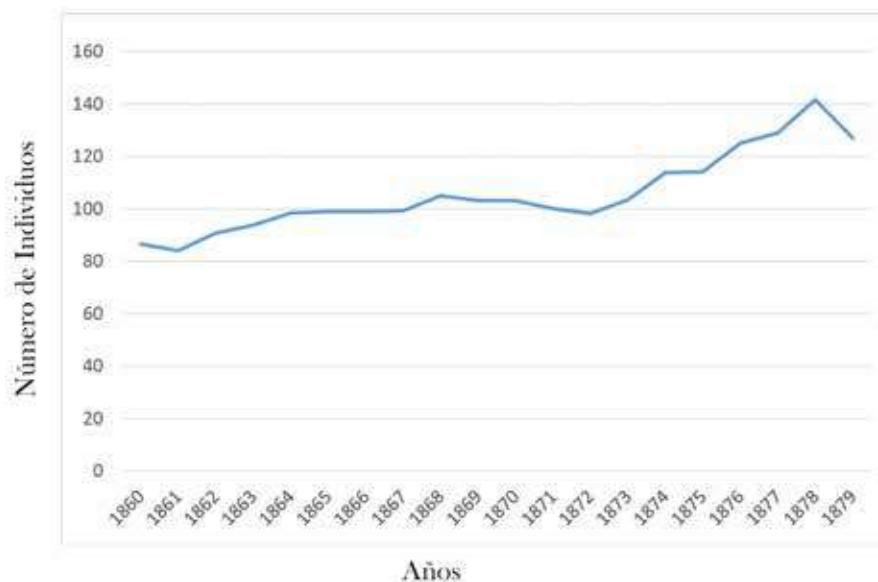
29 AGM, t. XXIV, p. 105, 26 de junio de 1863. Allí también Murga especificó que Saygüequé, a pesar de estar incluido en el tratado de Chingoleo, no estaba conforme y pedía más raciones de yerba, azúcar, tabaco y vestuario.

que (Vezub 2009). En efecto, es plausible pensar que la muerte del primero había abierto una hendidura a través de la cual los funcionarios estatales advirtieron la oportunidad de incidir en mayor medida en la reorganización de las jerarquías vinculadas al servicio de armas.

Linares había sido mano derecha de Chingoleo al menos desde 1860, en ocasiones enlace diplomático con Buenos Aires, instruido en la carrera militar, y era miembro de una familia de significativa ascendencia en el mundo indígena norpatagónico. De hecho, fue reconocido "jefe de los campos" en varios tratados de la década de 1870 –por ejemplo, el de Inacayal en 1872–. Su ascenso sucedió en forma paralela a la instrucción militar. En 1864, siendo capitán, obtuvo el rango de sargento mayor graduado; en 1869 fue incorporado a la Plana Mayor de la guarnición –el único miembro de la tribu en hacerlo–; en la década de 1870 alternó el mando del piquete con negociaciones y solicitudes de tierras; en 1883 –ya licenciada la tribu– revistó en la Plana Mayor Activa y finalmente se retiró de servicio en 1907 "por fallecimiento". El cómputo de sus servicios fue de casi doce años en guarnición y más de veinte en campaña, "que duplicados forman un total de cincuenta y dos años, dos meses y doce días de servicios aprobados"<sup>30</sup>.

El análisis de los veintidós años de la revista militar indígena de Patagones sugiere, de hecho, que en la década de 1870 hubo una mayor presión estatal con respecto al servicio de armas. Esto ocurrió en el contexto de un aumento de la conflictividad fronteriza y de acontecimientos que implicaron cambios significativos en las relaciones interétnicas de fuerza. Aquí hay que mencionar, por ejemplo, la finalización de la Guerra del Paraguay y la disposición de recursos militares y económicos para el avance de la frontera, las batallas de Laguna de Burgos (1871) y de San Carlos (1872), la desarticulación del espacio político indígena tapalquenero y el incremento de mecanismos estatales de aprisionamiento y confinamiento indígena, entre otros. En efecto, a pesar de que el número de hombres del piquete de Patagones varió poco mes a mes e incluso año tras año, leves incrementos provocaron un crecimiento gradual nominal; hecho que se acentúa en la década de 1870, precisamente durante el liderazgo de Linares (Figura 1). En 1879, por ejemplo, revistaban en el piquete cerca de 120 hombres, un número muy considerable si lo comparamos con piquetes de "indios amigos" de otros sectores de la frontera.

Figura 1. Volumen de hombres que revistaron en la tribu de "indios amigos" de Carmen de Patagones. Fuente: Elaboración propia con base en listas de revista del AGN y SHE.



30 AGE, Leg. n° 6901 Miguel Linares, f. s/n.



Sin embargo, este incremento del volumen de hombres no impidió la rotación de las prestaciones militares. Es decir, las altas y bajas de servicio contribuyeron a variaciones en la composición del piquete: en todos los casos, las bajas fueron compensadas por altas de la misma magnitud (Figura 2). Esto es especialmente visible en 1861, 1869, 1872 y 1878, cuando fueron dados de alta y de baja prácticamente el mismo número de hombres, lo que conservó el volumen total del cuerpo militar. Como se ha visto, dichos cambios en el registro de las listas de revista fue en simultáneo a los acuerdos de paz celebrados en Patagones. Como resultado de ello, en estos más de 20 años, un total de 340 hombres fueron incluidos en las listas: tres comandantes, seis mayores, veinticuatro capitanes y más de trescientos soldados. A su vez, se dio una recurrente movilidad entre rangos: ascensos y descensos jerárquicos, traslados y comisiones, bajas por fallecimiento y enfermedad, altas por incorporación masiva de nuevos hombres, ausencias sin justificación, desertiones, etcétera.

Con relación a lo anterior, el movimiento en las segundas líneas fue característico y tuvo vinculación directa con el de la tropa. Un análisis más pormenorizado muestra, en efecto, una correlación entre el movimiento de los líderes con el de hombres de lanza y da cuenta del carácter segmental de la organización política indígena –similar a lo que sucedía por entonces en la tribu de Ramón Tripailaf (Literas 2016)–. Esto, por ejemplo, sucedió con los ingresos al piquete como capitanes, en diferentes momentos, de Ancalao Chico, Manuel Linares y Juan Nancucheo junto con más de 80 hombres de lanza en reemplazo de otros líderes y seguidores que eran licenciados de servicio (Figura 3). Esta correlación entre unos y otros, en paralelo a los diferentes acuerdos de paz, sugiere que probablemente continuó siendo necesario cierto margen de negociación y persuasión para garantizar las prestaciones militares de la población indígena en Patagones. No obstante, aún resta avanzar en la identificación y el análisis del tipo de vínculos entre caciques, capitanejos y hombres de lanza en cada uno de estos casos.

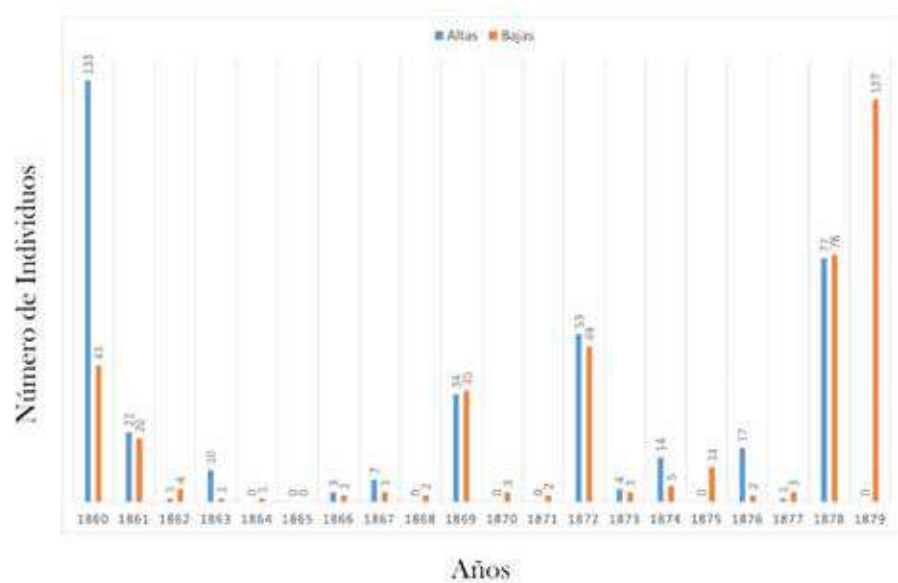


Figura 2. Altas y bajas en la tribu de “indios amigos” de Carmen de Patagones. Fuente: Elaboración propia con base en listas de revista del AGN y SHE.

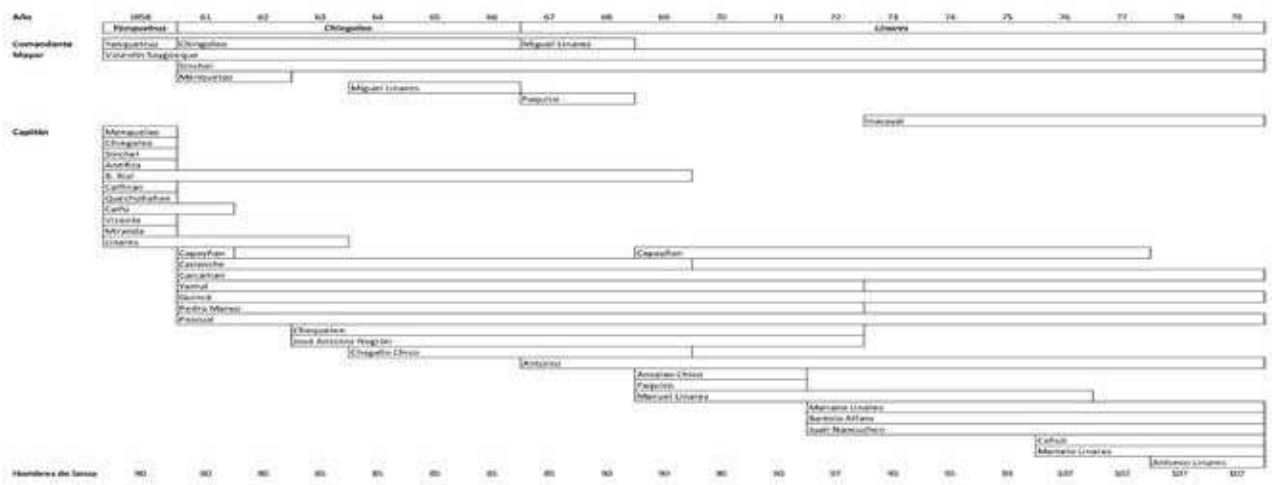


Figura 3. Comandantes, mayores, capitanes y número total de hombres de lanza de la tribu de "indios amigos" de Carmen de Patagones. Fuente: Elaboración propia con base en listas de revista del AGN y SHE.

Finalmente, se observa la adquisición de rangos propios de la estructura militar de Línea, un fenómeno tampoco exclusivo de Patagones, como sucedió, por ejemplo, con los de sargento mayor, teniente y subteniente. Sin embargo, también hay que decir que la promoción de estos rangos no implicó el aumento de contraprestaciones como salarios o raciones. En 1864, por ejemplo, Linares exigió al ministro de Guerra "me haga ajustar mis haberes como capitán de línea, que así lo demuestran mis despachos, y no como Sargento Mayor de Indios, que es como se me ha abonado"<sup>31</sup>. Aun así, tras varias negativas y pese a la intervención de Murga en su favor, la Contaduría General de la Nación insistió por la negativa al recordar: "que D. Miguel Linares se halla condecorado con el Despacho de la Con<sup>ta</sup> un título conferido por la Superioridad ad-honorem [subrayado de los contadores], pues siendo esto así no le asiste ningún derecho a ser considerado con el sueldo de Capitán de Línea"<sup>32</sup>.

En decir, para el Estado Linares era un "Caciquillo", y así le abonaba según lo asignado en el presupuesto: \$21 fuertes. El ajuste de haberes nunca se formalizó, así como tampoco recibió la medalla y el diploma por

participar en la "Conquista del Desierto" por, según el Estado, "no existir pruebas de ello"<sup>33</sup>. De nada sirvió tampoco que su nombre y el de muchos más fueran incluidos en la nómina de acreedores al premio en tierras por la ley 1628.

### Conclusiones

En este trabajo analizamos las intersecciones entre militarización indígena y diplomacia en Carmen de Patagones, en tanto ejes que constituyeron la trama relacional de la frontera sur en la segunda mitad del siglo XIX, y más específicamente los vínculos entre la población indígena y criolla en el contexto de consolidación del Estado nacional argentino. El análisis de las fuentes documentales generadas entre 1857 y 1879 muestra que la tribu de "indios amigos" de Patagones conservó la característica segmental propia de la política indígena pampeana y norpatagónica sobre la cual el Estado intentó en varias oportunidades incidir, incorporando a diferentes segmentos en la administración fronteriza mediante tratados de paz firmados en diferentes coyunturas.

31 AGE, Leg. n° 6901, f. s/n.  
32 AGE, Leg. n° 6901, f. s/n.

33 AGE, Leg. n° 6901, f. s/n.

La reconstrucción de la composición y la trayectoria del piquete de "indios amigos" de Patagones sugiere que la militarización indígena estuvo atravesada por negociaciones, conflictos y disputas, cuyo eco encontramos en la diplomacia fronteriza y en los diferentes acuerdos de paz allí celebrados. En efecto, la comprensión de esta militarización requiere atender formas paralelas de diplomacia y de violencia, así como los diferentes e incluso divergentes horizontes de relacionamiento que tuvieron caciques, capitanejos y funcionarios estatales. A pesar de la dificultad que significó para estos últimos llevar a la práctica la subordinación militar indígena –y de ahí la producción del instructivo de Murga que introduce este trabajo–, fue el punto de partida de una nueva condición de relacionamiento con la administración estatal fronteriza; una especie de bisagra ya que, al menos en términos generales, es difícil encontrar puntos de retorno en muchas dimensiones de la vida indígena. Los conflictos y malentendidos que se sucedieron desde entonces, además, nos hablan de la profundidad y el significado de determinados procesos de cambio asociados al servicio de armas.

El seguimiento diacrónico del caso y en un arco temporal relativamente amplio permitió advertir la persistencia del carácter segmental de la organización política

indígena y, de forma simultánea, la incidencia creciente del Estado. La "liga indígena" que imaginaba Murga es prueba de ello, así como la correlación entre los itinerarios de líderes y hombres de lanza. En este sentido, la militarización tendió a crear y fortalecer una entidad político-étnica (la "tribu") que puede ser pensada como dispositivo de orden y control estatal, y también como recurso indígena para gestionar márgenes de autonomía y hacerse de ciertos capitales sociales, políticos y económicos. Esto hay que situarlo, una vez más, en un contexto de profundización de las asimetrías de poder e incluso de la ruptura total de relaciones pacíficas por parte del gobierno, en el marco de un cambio de la política de fronteras del Estado y de recorte de los márgenes de acción *tierra adentro*.

Finalmente, el peso de la militarización en los tratados y acuerdos de paz, la persistencia de los registros asociados a ella, las disputas en torno a los salarios y las raciones, las tensiones por su implementación – como ilustra el "instructivo" de 1861 – y la transferencia de recursos que conllevó muestran que no fue un mero artificio de funcionarios estatales y/o de caciques y capitanejos. No obstante, resta aún por profundizar en las características que esta militarización adquirió en la práctica para el caso de Patagones.

## Referencias citadas

BANDIERI, S.

1996 Entre lo micro y lo macro: la historia regional. Síntesis de una experiencia. *Entrepasados*, Revista de historia 6 (11): 71-100. <http://www.ahira.com.ar/ejemplares/entrepasados-no-11/> (20 noviembre 2018)

BARBUTO, L.

2016 Diplomacia, mediadores y política en la frontera sur de Buenos Aires (1860-1870). En *Diplomacia, malones y cautivos en la frontera sur, siglo XIX*, compilado por I. de Jong, pp. 159-216. Sociedad Argentina de Antropología (SAA), Buenos Aires.

BARROS, Á.

1975 [1872] *Fronteras y territorios federales de las pampas del Sud*. Hachette, Buenos Aires.

BECHIS, M.

2008 [1985] Geopolíticas indias en el área araucana alrededor de 1830. En *Piezas de etnohistoria del sur sudamericano*, pp. 37-52. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid.

2008 [1999] Valor y validez de documentos generados o refrendados por los aborígenes soberanos de las Pampas y nor-Patagonia. En *Piezas de etnohistoria del sur sudamericano*, pp. 361-378. CSIC, Madrid.

2010 [1989] Redefiniendo la etnohistoria y un estudio de caso: el área pampeana. En *Piezas de Etnohistoria y de Antropología Histórica*, pp. 47-65. SAA, Buenos Aires.

2010 [1996] Tres tratados de paz cumplimentados entre aborígenes americanos habitantes de las Pampas y autoridades españolas y criollas. En *Piezas de etnohistoria y de antropología histórica*, t. 1, pp. 97-119. SAA, Buenos Aires.

2010 [1999] Unidad de análisis, identidad e historicidad en el estudio del pueblo mapuche en el siglo XIX. En *Piezas de etnohistoria y de antropología histórica*, t. II, pp. 101-114. SAA, Buenos Aires.

CANCIANI, L.

2017 *Frontera, militarización y política armada. La Guardia Nacional de la Provincia de Buenos Aires durante la construcción del Estado Nacional (1852-1880)*. La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo Levene".

CUTRERA, M. L.

2012 De guerrero autónomo a lancero de Juan Manuel: El auxilio militar de los indios amigos a la provincia de Buenos Aires durante el Rosismo. *Boletín Americanista* 1 (64): 105-126. <http://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/13641> (15 noviembre 2018).

DAVIES, G.

2013 *Haciéndonos parientes: diplomacia y vida cotidiana entre los linajes indígenas de Nord Patagonia y los criollos de Carmen de Patagones (1852-1879)*. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

2017 El impacto de la política cacical en la frontera: las redes de parentesco y la estructura social de Carmen de Patagones, 1856-1879. *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani"* (Tercera Serie) 46: 75-109. <http://www.scielo.org.ar/pdf/bihaar/n46/n46a04.pdf> (1 enero 2019).

DE JONG, I.

2007 Políticas indígenas y estatales en Pampa y Patagonia (1850-1880). *Habitus* 5 (2): 301-331. <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/539/429> (1 enero 2019).

2008 Funcionarios de dos mundos en un espacio liminal: los "indios amigos" en la frontera de Buenos Aires (1856-1866). *Revista CUSHO* 15 (2): 75-95. <https://cuhso.uct.cl/index.php/cuhso/article/view/271> (1 enero 2019)

2009 Armado y desarmado de una confederación: el liderazgo de Calfucurá en el período de la organización nacional. *Quinto Sol* 13: 11-44. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/1> (1 enero 2019).

2011 Las Alianzas Políticas indígenas en el período de la Organización Nacional: una visión desde la Política de tratados de Paz (Pampa y Patagonia 1852-1880). En *De los cacicazgos a la ciudadanía. Sistemas políticos en la frontera, Río de la Plata, siglos XVIII-XX*, compilado por M. Quijada, pp. 81-146. Berlín, Ibero-Amerikanisches Institut. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Alemania/iai/20161114041921/pdf\\_1083.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Alemania/iai/20161114041921/pdf_1083.pdf) (1 enero 2019).

2014 Prácticas estatales sobre una sociedad segmental: la subordinación militar de los indios amigos de Azul y Tapalqué (1850-1870). *Tefros* 12 (2): 155-189. <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/article/view/293/274> (1 enero 2019).

2016 Prácticas de la diplomacia fronteriza en las Pampas, siglo XIX. *Habitus* 14 (2): 175-197. <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/5367/2939> (1 enero 2019).

DE JONG, I. Y BARBUTO, L.

2012 De la defensa de las fronteras al conflicto faccional: preparando la revolución mitrista en el sur de Buenos Aires (1872-1874). *Sociedades de Paisajes Áridos y Semi-Áridos* 6: 35-65. <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/spas/article/view/894/934> (1 enero 2019).

DELRIO, W.

2015 Caciques, concentraciones y reclutamientos. Campañas de conquista e imposición estatal en el norte de la Patagonia. *Tefros* 13 (1). <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/issue/view/25> (1 enero 2019).

ESCOLAR, D. Y J. E. VEZUB

2013 ¿Quién mató a Millaman? Venganzas y guerra de ocupación nacional del Neuquén, 1882-3. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.65744>

GAMBETTI, N.

2014 La incorporación de lanceros indígenas al servicio de frontera en tiempos de la organización nacional (Buenos Aires, 1862-1876). *Tefros* 12 (1). <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/tefros/article/view/276> (1 enero 2019).

HUX, M.

2003 [1991] *Caciques pampa-ranqueles*. El Elefante Blanco, Buenos Aires.

2004 [1991] *Caciques pehuenches*. El Elefante Blanco, Buenos Aires.

2007 *Caciques y capitanejos de las llanuras del Plata*. MS.

LITERAS, L.

2016 ¿De qué hablamos cuando hablamos de tribu de indios amigos? Política, militarización y parentesco en la tribu de Tripailaf (Pampa y nor-Patagonia, décadas 1860-1880). *Corpus* 6 (2). DOI: <https://doi.org/10.4000/corpusarchivos.1639>

2017a *Vecindarios en armas. Sociedad, Estado y milicias en las fronteras de Pampa y Norpatagonia (segunda mitad del siglo XIX)*. Prohistoria, Rosario.

2017b Poder y política en una tribu de indios amigos. La sublevación y el liderazgo de Carrillang (1852-1862). *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*. (Tercera Serie) 47: 31-62. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/ravignani/article/view/11092/9867> (1 enero 2019).

LITERAS, L. Y L. BARBUTO

2015 Política y liderazgo en las tribus de indios amigos de la frontera bonaerense (segunda mitad del siglo XIX). *XV Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*. 16 al 18 de septiembre. Comodoro Rivadavia.

2017 Más allá de los caciques. Los hombres de lanza en las fuentes seriadas de la militarización indígena (Pampa y Norpatagonia siglo XIX). *III Congreso Internacional Nuevos Horizontes de Iberoamérica*. Mendoza.

MIDDLETON, J. Y D. TAIT (EDITORES)

1958 *Tribes without rulers. Studies in African Segmentary System*. Routledge and Kegan Paul, Londres.

PÉREZ ZAVALA, G.

2014 *Tratados de paz en las pampas: los ranqueles y su devenir político, 1850-1880*. Aspha, Buenos Aires.

QUIJADA, M.

2011. La lenta configuración de una "Ciudadanía cívica" de frontera. Los indios amigos de Buenos Aires, 1820-1879 (con un estudio comparativo Estados Unidos-Argentina). En *De los cacicazgos a la ciudadanía. Sistemas políticos en la frontera, Río de la Plata, siglos VXIII-XX* editado por Mónica Quijada, pp. 149-291. Gebr. Mann Verlag, Berlín.

RATTO, S.

2003a Una experiencia fronteriza exitosa: el negocio pacífico de indios en la provincia de Buenos Aires (1829-1852). *Revista de Indias* LXIII (227): 119-222. <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/437/505> (1 enero 2019).

2003b Soldados, milicianos e indios de "lanza y bola": la defensa de la frontera bonaerense a mediados de la década de 1830. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales* (18): 123-152. <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/resumenes/2003.html> (1 enero 2019).

2005 Caciques, autoridades fronterizas y lenguaraces: intermediarios culturales e interlocutores válidos en Buenos Aires (primera mitad del siglo XIX). *Mundo Agrario* 5 (10). <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v05n10a08/1382> (1 enero 2019).

2006 Ni unitarios ni rosistas. Estrategias políticas interétnicas en Buenos Aires (1852-1857). *Estudios de Historia* 13 (2): 67-102.

2011 Tiempos de abundancia para Calfucurá: raciones, obsequios y malones en las décadas de 1840 y 1850. En *Amigos, hermanos y parientes. Líderes y liderados en las sociedades indígenas de la Pampa Oriental (S. XIX)*, editado por D. Villar y J. F. Jiménez, pp. 171-196. Centro de Documentación Patagónica, Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

SALOMÓN TARQUINI, C.

2011 Procesos de subalternización de la población indígena en Argentina: los *ranqueles* en La Pampa, 1870-1970. *Revista de Indias* LXXI (252): 545-570. <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/871/943> (1 enero 2019).

SERNA, J. Y A. PONS

1993 El ojo de la aguja ¿De qué hablamos cuando hablamos de microhistoria? *Ayer* 4 (12): 93-133. [http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/12-5-ayer12\\_LaHistoriografia\\_RuizTorres.pdf](http://revistaayer.com/sites/default/files/articulos/12-5-ayer12_LaHistoriografia_RuizTorres.pdf) (1 enero 2019).

THILL, J. P. Y PUIGDOMENECH, J. A.

2003 *Guardias, fuertes y fortines de la Frontera Sur. Historia, antecedentes y ubicación catastral*, t. I. Ejército Argentino, Servicio Histórico del Ejército Argentino, Buenos Aires.

VEZUB, J.

2009 *Valentín Saygüequé y la Gobernación Indígena de las Manzanas. Poder y etnicidad en Patagonia noroccidental (1860-1881)*. Prometeo, Buenos Aires.

2011 Llanquitrú y la 'máquina de guerra' mapuche-tehuelche: continuidades y rupturas en la geopolítica indígena patagónica (1850-1880). *Antítesis* 5 (8): 645-674. <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/8156/9716> (1 enero 2019).

2013 El proceso de popularización indígena-criollo en Pampa y Patagonia del siglo XIX. En *Hacer política. La participación popular en el siglo XIX rioplatense*, compilado por G. Di Meglio y R. Fradkin, pp. 333-362. Prometeo, Buenos Aires.

WHITE, R.

2009 [1991] *The Middle Ground. Indians, Empire, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*. Cambridge University Press, Nueva York.



# Promover el arraigo: políticas de juventud en Tierra del Fuego 1991-2018

**Bruno Colombari<sup>1</sup>, Matías Hincá<sup>1</sup>, Julián Traba<sup>1</sup> y Ana Andrade<sup>2</sup>**

*Recibido: 20-10-19; Recibido con correcciones: 10-2-2020; Aceptado: 20-2-2020*

## Palabras clave

Juventudes  
 Políticas de Juventud  
 Políticas de Arraigo  
 Migración

## Resumen

Una parte significativa de la literatura académica que aborda las juventudes tiene como referencia territorial los grandes centros urbanos de Argentina. Asimismo, numerosos trabajos que analizan políticas públicas de juventud lo hacen por medio de programas y legislación nacional. Las investigaciones sobre las políticas de juventud implementadas desde los gobiernos locales han sido desarrolladas en menor medida, aunque por su proximidad con los y las jóvenes, estos son actores clave para el abordaje de demandas situadas. El presente trabajo analiza las políticas de juventud del Gobierno de Tierra del Fuego a partir de su provincialización, en 1991, hasta 2018, mediante la búsqueda y análisis de la legislación provincial orientada a jóvenes. De esta manera, se identifican continuidades y rupturas en torno a las perspectivas que subyacen acerca de las juventudes en la normativa sancionada para el periodo analizado, como también las características específicas que esta asume en función del particular contexto fueguino.

## Promoting “Arraigo” (settling): Youth policies in Tierra del Fuego from 1991 till 2018

## Abstract

A significant part of the academic literature that addresses youth has as a territorial reference the great urban centers of Argentina. A great number of the papers that analyze public policies of youth do so through national legislation and programs. Studies on youth policies implemented from local governments have been developed to a lesser extent; however, due to their proximity to young people, they are key actors in addressing the demands placed. This paper analyzes the youth policies of the Government of Tierra del Fuego from its provincialization, in 1991, until 2018 through the search and analysis of the sanctioned provincial legislation aimed at young people. In this way, continuities and ruptures are identified around the underlying perspectives on youth in the regulations sanctioned for the period analyzed, as well as the specific characteristics that these assume depending on the particular Fuegian context.

## Keywords

Youth  
 Youth Policies  
 Settling Policies  
 Migration

1 Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: bcolombari@untdf.edu.ar; Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: javier.matias.lucas@gmail.com; Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, E-mail: julian.traba@gmail.com - Fuegia Basket 251, Ushuaia, Argentina.

2 Municipio de Río Grande, E-mail: andrade.tdf@gmail.com - Sebastián Elcano 203, Río Grande, Argentina.

### Introducción<sup>3</sup>

En el presente trabajo realizamos un análisis diacrónico de las políticas de juventud en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a partir de la legislación provincial promulgada destinada a jóvenes, desde la sanción de su Constitución, en el año 1991, hasta la actualidad. Consideramos dicho periodo ya que entendemos que la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego posibilitó un crecimiento del sector administrativo estatal que amplió la diversidad y complejidad de sus acciones, consolidó progresivamente el control político, económico y social, y definió con mayor especificidad los grupos sociales sobre los que interviene, entre ellos, los y las jóvenes. Como veremos, la sanción de la Constitución y la puesta en funcionamiento de la Legislatura provincial<sup>4</sup> permitieron el desarrollo de normativas que regulan las políticas públicas de juventud. Su análisis permitió visibilizar las maneras en que la juventud aparece tematizada como asunto de política pública y, consecuentemente, en la agenda estatal provincial.

Dos interrogantes orientan nuestro estudio: ¿cuáles son los enfoques en torno a la juventud que subyacen en la normativa provincial sancionada destinada a jóvenes? ¿Presenta algún rasgo distintivo producto del contexto territorial? El análisis realizado posibilitó identificar, en una parte de dichas políticas de juventud (las implementadas por medio de la sanción de normativas en el ámbito de la legislatura provincial), los enfoques que prevalecen en torno a las juventudes y los actores institucionales encargados de intervenir. Asimismo, la comparación de las regulaciones permitió construir cuatro subperiodos en los que se reconoce un enfoque acerca de la juventud que prevalece sobre los otros.

A lo largo del periodo de estudio, hemos identificado una característica específica que persiste: la san-

ción de normativas que impulsan y reglamentan políticas de promoción del arraigo, permanencia y regreso de jóvenes al territorio insular. Cabe señalar que este tipo de intervención por parte del Estado provincial cobra significatividad al observar que, para 2010, del total de jóvenes residentes solo el 36,3% había nacido en Tierra del Fuego (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] 2010). Al ser la mayor parte de la población joven nacida en otra provincia, la posibilidad del retorno a la tierra natal siempre se encuentra latente y está facilitada por las redes vinculares existentes. Entendemos que esta particular configuración sociodemográfica ha influenciado en las políticas públicas de juventud y otorga continuidad a aquellas que promueven los objetivos mencionados.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se detalla el diseño metodológico. Luego, se realiza una caracterización de la población joven de la provincia a partir de los censos 1991, 2001 y 2010 para dar cuenta de cómo la proporción de los y las jóvenes residentes nacidos/as en la provincia fue incrementándose a lo largo de las últimas décadas. En tercer lugar, se avanza en la caracterización del esquema teórico propuesto por Dina Krauskopf (2004) desde el cual se analiza la legislación sancionada a nivel local. Asimismo, se define teóricamente a las políticas de promoción del arraigo. En forma posterior, se caracterizan los cuatro subperiodos elaborados que componen el periodo 1991-2018 para Tierra del Fuego y se identifican aquellas normativas que dan cuenta de los enfoques predominantes acerca de la juventud en cada uno de ellos, como también las vinculadas a promover la permanencia y el arraigo de los y las jóvenes. Por último, se presentan una serie de conclusiones que intentan impulsar posibles líneas de indagación a futuro y contribuir al diseño de políticas de juventud a nivel local.

Cabe destacar que el presente trabajo realiza una contribución al campo de estudios de políticas públicas de juventud en la Argentina en dos grandes sentidos: a) desde la aproximación a las modalidades específicas de tratamiento estatal de la cuestión juvenil a escala subnacional; b) a partir de brindar una sistematización de la legislación provincial vinculada a la temática juvenil, la cual se sintetiza en el mapeo presentado en el Anexo.

3 Este trabajo se encuentra enmarcado en el Proyecto de Investigación y Desarrollo PIDUNTDF CAT. B "Problemáticas y representaciones juveniles en torno al Estado y la política", financiado por la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, dirigido por el licenciado Bruno Colombari.

4 Mediante Decreto N° 1491 en agosto de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional convocó al electorado de Tierra del Fuego con el objeto de elegir diecinueve convencionales constituyentes, quienes elaboraron la Constitución provincial que fue sancionada y promulgada el 17 de mayo de 1991. En julio de 1991, mediante Decreto Nacional N° 1381, se convocó a elecciones de autoridades provinciales, las que asumieron al amparo de la nueva Constitución. En diciembre de 1991 se constituyó la Primera Legislatura Provincial. <http://www.legistdf.gob.ar/index.php/la-legislatura/>

## Aspectos metodológicos

El periodo temporal del estudio se remite a la sanción de la Constitución provincial en 1991 hasta la actualidad. Las fuentes de información utilizadas fueron los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 y de 2010 del INDEC y la normativa sancionada en la Legislatura provincial orientada a jóvenes.

El relevamiento fue realizado durante 2018 y 2019 mediante la búsqueda de palabras clave en los sistemas de consulta en línea de información registrada en el ámbito del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego (DeCoLey e InfoLey)<sup>5</sup>. Fueron relevadas un total de 835 normativas (10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales) en las que figuran las palabras clave definidas<sup>6</sup>. Este registro permitió la elaboración de una base de datos en la que se centralizaron las diversas normativas.

Con el propósito de profundizar la indagación en aquellas que resultaron más significativas, se recurrió al análisis de diarios de sesión y de documentos específicos de los organismos encargados de la aplicación. En relación con el tratamiento de la normativa, cabe señalar que será comprendida en tanto archivo histórico documental. Balbuena y Nazar (2010) indican que "un archivo es por definición, la documentación producida por una institución o persona en el desarrollo de sus funciones" (p. 206). En este sentido, su valor radica en que fueron producidos con una finalidad administrativa y no para su consulta hermenéutica posterior (Balbuena y Nazar 2010). Debido a esto, "los documentos de archivo, al dar cuenta de una misión específica del organismo productor, permiten ser analizados desde distintas perspectivas, como pueden ser: traer a la superficie o analizar temáticas como las relaciones de poder, los idearios, la ética, etc." (p. 207). En esta línea, el valor de las normativas reside en la posibilidad de ser comprendidas como reguladoras del trabajo estatal con las juventudes y como cristalización de los sentidos construidos sobre estas. En tanto archivo histórico documental, serán abordadas a partir del análisis de contenido cualitativo. Andréu Abela (2001, en Marradi et al. 2018:

5 <http://recursosweb.tierradelfuego.gov.ar/webapps/decoley/index.php> y <http://www.legistdf.gob.ar/index.php/infoley/>

6 Las palabras clave utilizadas para la búsqueda fueron: jóvenes, juventud, juventudes, juvenil, juveniles, adolescente, adolescencia, adolescentes.

425) lo define como una "técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, pintados, filmados que se basa en procedimientos de descomposición y clasificación" que intenta ir más allá de los aspectos manifiestos, mediante la consideración del contenido latente y del contexto en el que se produce.

El análisis partió de los enfoques acerca de la juventud que orientaron las políticas de juventud en América Latina, esquematizados y caracterizados por Krauskopf (2004). Esto permitió conformar cuatro subperiodos (1991-1997; 1998-2004; 2005-2011; 2012-2018). En cada uno de ellos hay un enfoque acerca de la juventud que prevalece por sobre los otros. La prevalencia de una perspectiva por encima de las demás fue definida en base a la similitud de los contenidos de las normativas y a su jerarquía (leyes, decretos y declaraciones de interés). De esta manera, en la descripción de cada uno de los cuatro subperiodos se visibilizan las formas en que la juventud aparece tematizada como asunto de política pública y, consecuentemente, en la agenda del Estado provincial.

## Los y las jóvenes en Tierra del Fuego

No hay *una* juventud, sino que el término toma sentido del contexto histórico, social, económico, político y cultural en que los y las jóvenes viven. De este modo, no se trata de un concepto vacío de contenido, neutral y estático, vinculado casi exclusivamente a cuestiones biológicas, identificadas principalmente a partir de un marcador etario, las cuales tienden a unificar su heterogeneidad social (Krauskopf 2004). Por el contrario, el periodo vital juvenil tuvo y tiene distintos sentidos en sociedades, sectores socioeconómicos y culturas. Por este motivo, consideraremos a la noción de juventud en tanto "experiencia vital y categoría socio-histórica definida en clave relacional, más que etaria o biológica" (Vommaro 2014: 16). En esta definición relacional se encuentran involucrados diversos actores que producen sentido en torno a la juventud.

El Estado es uno de los actores principales que construyen y clasifican grupos sociales (Bourdieu 2007), entre ellos a los y las jóvenes. La categoría edad es expresión de esa producción socioestatal de la juventud (Vázquez 2015). Cabe señalar que, si bien la edad es un dato insuficiente para dar cuenta de las fases vitales, es necesario en investigaciones, políticas, programas y legislación. Los organismos

encargados del desarrollo de estudios y políticas de juventud difieren en relación con el marcador etario a partir del cual definir a los y las jóvenes. Por ejemplo, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) define como jóvenes a aquellas personas que tienen entre 18 y 24 años, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que lo son los individuos que van desde los 15 a los 24 años inclusive. En la República Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) consideran jóvenes a aquellas personas que tienen entre 15 y 29 años de edad<sup>7</sup>.

Según los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, siguiendo a Núñez *et al.* (2015), del total de habitantes de Argentina, la población joven (15 a 29 años) representa el 24,8%. Del total de residentes en Tierra del Fuego, la población joven representaba para el año 2010 un 26,1% (33.532) del total (127.205). Así, para el Censo 2010, poco más de un cuarto de la población total es joven.

Al analizar la población de entre 15 y 29 años entre los años 2001 y 2010, observamos una pequeña reducción del porcentaje de jóvenes a nivel nacional, quienes pasaron de representar un 25,3% de la población total en 2001 a un 24,8% en 2010 (Núñez *et al.* 2015). A nivel local, el movimiento es inverso. El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001 registró un total de 23.922 jóvenes de entre 15 y 29 años, lo que representa el 23,6% (101.079) de la población total. Como mencionamos, en el Censo 2010 el porcentaje de jóvenes alcanzó el 26,1%, que evidencia un crecimiento intercensal del segmento 15-29 del 2,7%. Para el mismo año, el porcentaje de población de 15 a 29 años residente en Tierra del Fuego se encontraba por encima de la media nacional (26,1% y 24,8% respectivamente), lo que resulta en una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz (26,7%) en la región patagónica<sup>8</sup>.

7 Es interesante observar la variación en el marcador etario definido en los organismos de juventud en América Latina. Mientras que Argentina, Brasil, Bolivia y Chile definen el periodo vital juvenil mediante el rango 15-29 años; en Costa Rica, el Viceministerio de Juventud lo hace de los 12 a los 35; en Honduras, el Instituto Nacional de Juventud lo define entre los 12 y los 30; en México, el Instituto Mexicano de la Juventud lo señala de los 12 a los 29; y en Uruguay, el Instituto Nacional de la Juventud, de los 14 a los 25.

8 Para el censo 2010, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentraba el menor porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años (22,2%), seguida de La Pampa (23,5%) y Entre Ríos (24,4%). En el otro extremo, la provincia con mayor porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años es Chacho (27,7%), seguida de La Rioja (27,5%) y Santa Cruz (26,7%). De las 24 provincias, Tierra del Fuego ocupa

Ahora bien, uno de los rasgos poblacionales característicos de Tierra del Fuego es su importante movimiento migratorio. Debido al interés geopolítico en el territorio insular, se han dirigido políticas nacionales de impulso a la radicación (de ellas, la más conocida y estudiada es el régimen de promoción industrial sancionado por la Ley N° 19.640), las cuales han tenido efecto e influenciado considerablemente en las características demográficas de la población residente. Al respecto, Hermida y colaboradores mencionan que "la radicación de miles de inmigrantes internos en las décadas de los 70 y 80, por impulso de la Ley N° 19.640, se tradujo en la actual configuración poblacional. En 2010, del total de residentes de la provincia, el 65,1% eran inmigrantes, representando los nacidos el 34,9%" (Hermida *et al.* 2013: 7). Este rasgo particular se complementa con el importante porcentaje de nacidos en la provincia que emigran. Acerca de esto, los mismos autores mencionan que "Tierra del Fuego era la provincia argentina con menor proporción de nacidos entre su población residente, seguida por Santa Cruz. A su vez presentaba la característica de encontrarse entre las cinco provincias en las que sus nacidos más emigran hacia el resto del país. De hecho sólo un 74,6% de los nacidos vivían en nuestra provincia en 2010, lo que arroja un 25,4% de emigrantes" (Hermida *et al.* 2013: 8).

Al analizar el fenómeno migratorio en la población joven, se evidencian proporciones similares a las mencionadas por los autores entre los/as nacidos/as y los/as no nacidos/as en la provincia, con una tendencia creciente de personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego que se manifiesta en los últimos tres censos y puede visualizarse en la Figura 1.

Para el Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, del total de residentes jóvenes, solo el 17,5% (3161) nació en la provincia, mientras que el 82,5% (15.001) restante nació fuera de esta. De este 82,5%, un 69,7% nació en alguna otra provincia del país y el 12,8% restante en otro país. Diez años después, el Censo 2001 indicaba un importante crecimiento de los y las residentes jóvenes nacidos en Tierra del Fuego, que alcanzaban el 29,2% (6985) del total (23.922). El 70,8% restante nació fuera de la provincia.

el puesto número 17 en población joven (26,1%) antecedida por Tucumán (26,2%) y precedida por Corrientes (26,5%).

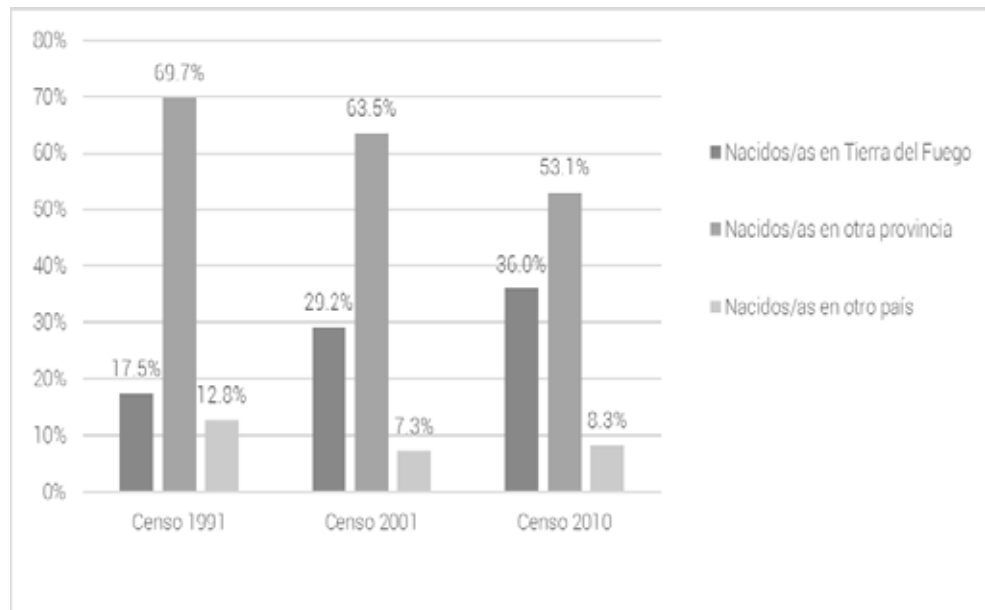


Figura 1. Total de residentes jóvenes 15-29 años en Tierra del Fuego según lugar de nacimiento. Censos 1991, 2001 y 2010. Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos 1991, 2001 y 2010.

En el Censo 2010, del total de residentes jóvenes (33.532), solo el 36% (12.071) nació en la provincia de Tierra del Fuego, mientras que el 64% (21.460) restante nació fuera de esta. Del total de residentes jóvenes, un 53,1% nació en alguna provincia argentina, y el 8,3% restante, en otro país<sup>9</sup>. De este modo, como puede observarse en la Figura 1, para dicho registro censal, los y las fueguinas aumentaron su presencia en el total de los/as residentes jóvenes en un 18,5% respecto del Censo 1991, mientras que, en el mismo período, los/as jóvenes nacidos/as fuera de la provincia disminuyeron su participación en un 16,1%.

Si bien se observa una tendencia creciente de personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego, estas siguen siendo una proporción minoritaria dentro de la población general. Al ser la mayor parte de la población joven nacida en otra provincia, la idea del regreso a la tierra natal siempre se encuentra latente. Como veremos a lo largo del texto, una serie de políticas de arraigo estuvieron orientadas a intervenir en la dinámica migratoria buscando que la población en cuestión se estableciera o mantuviera un vínculo con el territorio que habita.

### Las políticas públicas de juventud: claves para su análisis

El presente trabajo adhiere al enfoque de la producción social de las juventudes, el cual implica desnaturalizar a la “juventud” asociada exclusivamente a una fase del ciclo vital establecida por medio de un marcador etario. Analizar esta categoría en tanto producción social requiere visibilizar las múltiples formas de ser joven, así como también los actores implicados en su producción y homogeneización simbólica. Como mencionamos, el Estado es uno de los actores principales que construyen y clasifican grupos sociales, entre ellos a los y las jóvenes<sup>10</sup>. Mediante las políticas de juventud, busca intervenir en las formas de ser joven. En este sentido, tienen un carácter performativo sobre sus destinatarios, que actúa en la configuración de identidades juveniles (Vázquez 2015). Los y las jóvenes han sido y son objeto de políticas públicas, las cuales promovieron y promueven diferentes problemas “propios” de la “juventud” que tienden a unificar y homogeneizar las diferencias que los y las

9 El 2,6% no aplica para las categorías seleccionadas.

10 Tal como señala Melina Vázquez, “La producción de la categoría ‘joven’ no es, sin embargo, patrimonio exclusivo del Estado. Son múltiples los grupos, las instituciones y los actores que participan en la definición de esta categoría social e incluso establecen disputas por retener el monopolio legítimo de la construcción de dicha categoría” (Vázquez 2015: 11).



caracterizan, lo que refuerza estereotipos sociales. Su análisis permite conocer las formas en que, desde el Estado, se define –de diversas maneras en diferentes periodos– a los y las jóvenes y la cuestión juvenil (Núñez *et al.* 2015; Vázquez 2015). Dicha definición involucra principalmente acciones articuladas para la socialización orientada al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos a ese período vital.

La investigadora costarricense Dina Krauskopf ha señalado que las distintas políticas de juventud en América Latina presentan enfoques diversos. Uno “tradicional”, que parte de una visión adulto-céntrica y construye a esa etapa de la vida como de “preparación” para la vida adulta. Desde esta perspectiva, las regulaciones implican principalmente la extensión de la cobertura educativa y el desarrollo de acciones que promueven un uso “sano” del tiempo libre. Este enfoque contempla también a la juventud como “etapa problema”, la cual supone comportamientos de riesgo y transgresión a las normas, lo que implica problemas para la sociedad. En estos casos la juventud es segmentada a partir de programas focalizados en los que se la define principalmente en relación con el embarazo, el consumo de drogas, la delincuencia y la deserción escolar, lo cual contribuye a la estigmatización de los jóvenes que participan en ellos.

Un segundo “enfoque avanzado” construye la juventud en tanto proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social en interacción con los entes del entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Las políticas públicas aquí incluidas parten de la comprensión de los y las jóvenes en tanto ciudadanos, es decir, como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Aparece la imagen de la juventud en tanto actor estratégico cuya participación es crucial para el desarrollo de las sociedades. En esta participación se establece de modo claro y explícito su derecho a la ciudadanía. Este enfoque de derechos abandona el énfasis estigmatizante de la juventud en tanto etapa problema. A lo largo del período de estudio, hemos observado un pasaje progresivo del enfoque tradicional al enfoque avanzado.

Cabe aclarar que si bien los enfoques identificados por Krauskopf se desprenden del análisis de las políticas de juventud en América Latina, en el presente trabajo permitieron analizar el caso de Tierra del Fuego, al encontrar correspondencia entre las formas en que

la juventud aparece tematizada en la normativa local y la descripción de los enfoques realizada por la autora.

Hemos mencionado que un rasgo distintivo en la normativa provincial destinada a jóvenes es promover su permanencia y arraigo en el territorio insular. El arraigo es la fijación de un individuo o conjunto de individuos dentro de un espacio, una sociedad y una cultura determinados (Acebo Ibáñez 1996). Podemos definir las políticas de promoción del arraigo como aquellas que buscan intervenir en el movimiento demográfico de un territorio (Reboratti 2013) y también que la población en cuestión establezca o mantenga una relación con el territorio y espacio que habita. Cabe señalar que el arraigo implica un proceso por medio del cual se establece una relación particular con el territorio, un modo específico en el que las personas se vinculan entre sí y con él (Acebo Ibáñez 1996, Quezada Ortega 2007). No obstante, el mero hecho de habitarlo no implica de por sí la construcción de arraigos simbólicos que lleven a la conformación de una identidad socioterritorial. Esta representa una dimensión de la identidad personal caracterizada por la utilización del hábitat como centro de referencia (Monterrubio 2014). El arraigo puede llevar a la consolidación de esta identidad, en tanto implique la formación de lazos que desarrollen un sentido de pertenencia y permanencia a partir de compartir un universo simbólico propio, usos del espacio, costumbres y posesiones materiales (Quezada Ortega 2007).

Si consideramos a las políticas públicas como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades en su situación históricamente determinada (Subirats y Gomá 1998), las relativas al arraigo cobran sentido en Tierra del Fuego debido al interés geopolítico en el territorio insular. Como mencionamos, es la provincia con menor población, con menor proporción de nacidos/as entre su población residente y con un alto nivel de emigración de sus nacidos/as hacia el resto del país. Frente a esta particular configuración sociodemográfica, las políticas de arraigo se conforman en tanto mecanismo de regulación pública que promueve la fijación de las personas al territorio a partir de incentivos de diversos tipos.

Toda política pública entraña un mecanismo de asignación de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales. Como veremos, los y las jóvenes residentes en Tierra del Fuego han sido des-



tinarios de recursos públicos mediante diversos mecanismos en pos de promover su permanencia o regreso al territorio provincial. En este sentido, dos de las políticas de mayor relevancia en esta materia son el Plan Arraigo Juvenil y el Programa Volver a Casa. Mientras el primero facilitaba a jóvenes el acceso a la vivienda, el segundo otorgaba un pasaje aéreo de regreso a Tierra del Fuego. En ambas se refleja la transferencia de recursos públicos orientados a regular el problema de la emigración de jóvenes interviniendo para su permanencia o regreso.

### La producción de las juventudes desde el estado provincial: un recorrido a partir de las principales normativas sancionadas sobre juventudes en Tierra Del Fuego 1991-2018

Con la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, se da inicio a la vigésimo tercera provincia de la República Argentina. La búsqueda de normativas realizada desde la sanción de la constitución en 1991 hasta el año 2018 (de creación de la Subsecretaría para la Nueva Generación de Fueguinos mediante Decreto N° 2242/2018) abarca 28 años. En este período fueron registradas 835 normativas orientadas a jóvenes: 10 leyes provinciales, 766 decretos y 59 convenios provinciales<sup>11</sup>.

Del total de los decretos sancionados a lo largo de la etapa señalada, el 38% corresponde a la reglamentación para el otorgamiento de subsidios y pensiones destinados en su mayoría a jóvenes con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social. En segundo lugar, con el 32% figuran las modificaciones en la planta política de funcionarios y agentes responsables de la implementación de las políticas. Un 5% corresponde a la modificación en la estructura orgánica e institucional de los organismos vinculados al trabajo con jóvenes. A lo largo del período, la principal institución abocada a la juventud atraviesa siete organismos diferentes y sufre tres grandes cambios en su denominación<sup>12</sup>. Cabe señalar que Sergio Balardini (2005)

identifica como una de las principales características de estos organismos el alto nivel de rotación de los cargos de gestión, de cambios de jerarquía y jurisdicción. Las cifras mencionadas dan cuenta de que este rasgo se ha dado también a nivel local.

Por último, al identificar el total de convenios provinciales relevados en los que se mencionan acciones orientadas a los y las jóvenes, las áreas estatales intervinientes de mayor participación son Desarrollo Social, Jefatura de Gabinete de Ministros, Educación y Salud.

### Periodos y enfoques en torno a "la juventud" en Tierra del Fuego

El análisis abordado en este trabajo permite conocer las formas en que, desde el Estado, se define –de diversas maneras en diferentes periodos– a las y los jóvenes y la cuestión juvenil (Núñez *et al.* 2015; Vázquez 2015). Se han distinguido cuatro subperiodos. En los dos primeros hemos observado la prevalencia del enfoque tradicional, mientras que en los últimos dos, del enfoque avanzado. Más allá de las perspectivas acerca de la juventud que prevalecieron en cada uno de ellos, hemos identificado la continuidad de políticas destinadas a promover la permanencia, arraigo y retorno de jóvenes al territorio fueguino. En este sentido, vale mencionar que el Artículo 19 de la Constitución Provincial, referido exclusivamente a jóvenes, establece que "Los jóvenes tienen derecho a que el Estado Provincial promueva el desarrollo integral, (...) que lo arraigue a su medio y asegure su participación efectiva en las actividades comunitarias y políticas". Este artículo delinea el rasgo característico que persiste a lo largo del periodo de estudio: la sanción de normativas que impulsan y reglamentan políticas de la permanencia, arraigo y retorno de jóvenes al territorio insular.

---

bita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Poco tiempo después, en 2004, se incorpora al recientemente creado Ministerio de la Juventud y Deportes. En el mismo año se crea la Dirección Provincial de Juventud, órgano que reemplaza a la Subsecretaría de Deportes y Juventud. Posteriormente se desjerarquiza el Ministerio de la Juventud y Deportes, que pasa a dividirse en dos áreas: la Subsecretaría de Deporte y la Dirección de Juventud, esta última en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. En 2014 se transfiere la Dirección Provincial de Juventud a la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete. No obstante, en 2015, la Dirección Provincial de Juventud vuelve a denominarse Subsecretaría de Juventud, y continúa bajo la misma dependencia. Tiempo después, la subsecretaría es transferida a la Secretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Secretaría General de Gobierno. En la actualidad, el área se denomina "Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fueguinos" y se encuentra en la órbita de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

11 Cabe aclarar que las leyes provinciales son sancionadas por la Legislatura y luego pasan al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación, mientras que los decretos son elaborados y emitidos por este último y, generalmente, poseen un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes, además de suponer un menor nivel de debate para su tratamiento y sanción.

12 En 1998, la Subsecretaría de Deportes y Juventud se encontraba bajo el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social. En 2002 será transferida a la ór-

### Primer subperiodo (1991-1997)

Al analizar los proyectos de ley en torno a la juventud en la órbita del Congreso de la Nación a lo largo de la década del noventa, Alejandro Cozachcow (2016) menciona que gran parte de la normativa se encuentra orientada a tematizar la juventud en tanto problema, fundamentalmente, en cuanto a cuestiones de adicciones, enfermedades sexuales transmisibles, violencia y desempleo. En relación con el abordaje de estas problemáticas, cabe destacar que hacia finales de la década del ochenta se creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR); en 1990 se desarrolló el relevamiento nacional sobre adicciones en jóvenes; y en 1992 fue implementado el Programa de Capacitación de Promotores Sociales en Prevención de SIDA, Drogadependencia y Discriminación.

Las políticas mencionadas, desarrolladas desde el Estado nacional, permiten dar cuenta de algunas de las cuestiones socialmente problematizadas hacia principios de los noventa, que se verán reflejadas en la normativa sancionada en la provincia. Así, las dos leyes vinculadas a la juventud sancionadas en este primer periodo se encuentran en sintonía con la caracterización realizada por Cozachcow: la Ley N° 20/1992 de creación del Consejo Provincial del Menor y la Ley N° 78/1993 del Consejo Provincial de Prevención y lucha contra el Tráfico indebido de Drogas y Farmacotóxicos. Ambas leyes dieron creación a los consejos referidos.

Gran parte de las competencias del Consejo Provincial del Menor harán hincapié en regular el embarazo de menores, la prevención del sida y la instrumentación de programas de orientación vocacional (Art. 18, Ley N° 20/1992). En la misma línea que este, el Consejo Provincial de Prevención y Lucha contra el Tráfico y Consumo Indebido de Drogas y Farmacotóxicos se orienta al despliegue de acciones destinadas a jóvenes relativas a la prevención del consumo de drogas. Las misiones de este organismo están especificadas en el artículo N° 7 de la Ley N° 78 de Creación del Consejo. La primera de ellas es: "Establecer un plan orgánico de concientización de la población sobre las consecuencias sociales disgregadoras del uso indebido de drogas, en particular en los adolescentes y jóvenes" (Art. 7, Ley N° 78/1993).

Ambas leyes dan cuenta de la presencia de los enfoques que producen a la juventud en tanto etapa problema para la sociedad (Krauskopf 2004) y sobre la cual

debe intervenir preventivamente con el objetivo de evitar comportamientos de riesgo para sí mismos y/o para el conjunto de la población. Al tener en cuenta la creación de los consejos durante los noventa, no es coincidencia la necesidad de vincular a la juventud con el deporte en tanto actividad preventiva y de promoción de hábitos saludables. Esta relación quedará plasmada en la denominación del organismo de juventud (Subsecretaría de Deportes y Juventud) y la jurisdicción dentro de la cual se encuentra ubicado (Ministerio de Salud y Acción Social).

La tercera ley sancionada en este primer subperiodo fue la N° 70/1993, también conocida como Ley de Becas de Estudio<sup>13</sup>, que fue el puntapié inicial de la promoción de la permanencia de jóvenes en la provincia al establecer el otorgamiento de becas para la realización de estudios en cualquiera de sus modalidades. La condición para percibir las becas era la permanencia en la provincia durante dos años tras haberse graduado del nivel medio o superior (Capítulo I "De las Obligaciones de los Beneficiarios", Art. 23, Ley N° 70/1993).

Ahora bien, como mencionamos, en los subperiodos conviven diversas perspectivas acerca de la juventud. Así, para el mismo periodo encontraremos también normativas que promueven acciones orientadas a los y las jóvenes que no estuvieron atravesadas por el enfoque de la juventud como etapa problema. Se sancionaron declaraciones de interés que demostraban la posibilidad de vincular otros sentidos y prácticas juveniles. En esta línea podemos identificar: las Primeras Jornadas sobre Juventud, Ecología y Medio Ambiente (Decreto N° 1805, Boletín 119, 1992), las Jornadas de la Juventud (Decreto N° 1992, Boletín 131, 1992) y la Primera Bienal de Arte Joven (Decreto N° 3083, Boletín 871, 1993). Si tenemos en cuenta los declarandos de interés, la perspectiva sobre la juventud se amplía y toma un matiz local, vinculada al cuidado del ambiente. Es importante recalcar que la jerarquía legal y el alcance que poseen los declarandos de interés es menor al de las leyes provinciales.

### Segundo subperiodo (1998-2005)

Si la etapa anterior estuvo caracterizada por el desarrollo de políticas de prevención de conductas de riesgo y un enfoque acerca de la juventud en tanto etapa problema, esta estuvo atravesada por el im-

<sup>13</sup> La Ley N° 246 sancionada en 1995 modificará algunos artículos de la Ley N° 70 de Becas de Estudio.

pulso del autoempleo en un contexto signado por la crisis económica y el alto nivel de desocupación. Si bien las normativas también estuvieron guiadas por el enfoque tradicional, ya no serán las actividades de prevención de conductas de riesgo las que ocupen el lugar central, sino aquellas orientadas a la preparación y formación para el trabajo.

La apertura comercial fue una constante del modelo económico neoliberal implementado durante la década de los noventa y terminó por resquebrajar los vestigios del régimen de industrialización por sustitución de importaciones. El sector industrial continuó retrocediendo en su participación del valor generado y las empresas favorecidas fueron aquellas de tipo capital-intensivo, las cuales registraron aumentos en su productividad y en su participación en la creación de valor, al mismo tiempo que disminuyeron la cantidad de empleos generados (Azpiazu y Schorr 2010). Según datos del INDEC, la tasa de desocupación urbana en Argentina era en 1994 del 10,7% y llegó a un pico de 21,5% en 2002, cuando el Producto Bruto Interno se redujo en más del 11%. Tras la salida del régimen de convertibilidad y la devaluación de la moneda en 2002, el 55% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

Para el segmento joven de la población económicamente activa el escenario era aún más crítico. El porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años que no tenía trabajo pero buscaba y se encontraba disponible para realizarlo era del 41,3% (Datos de libre acceso del Banco Mundial 2019<sup>14</sup>). Frente a esta situación, hacia finales de los noventa se implementó el Programa "Proyecto Joven", financiado de manera conjunta por el Estado nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este consistía en brindar espacios de capacitación y pasantías a jóvenes desempleados con el objetivo de facilitar su ingreso al mercado laboral. Partía de una concepción del sujeto destinatario cuyas particularidades dificultaban su inserción laboral, producto de su baja empleabilidad, fundamentada en su escaso capital humano (Moura Castro 1999). La visión estigmatizante, individualizante y responsabilizante de la propia pobreza será la marca de este programa, el cual sintetizó el espíritu de las políticas

de promoción del trabajo orientadas a jóvenes hacia finales de los noventa y principios del 2000. Cabe aclarar que en un contexto de fuerte retracción de la producción y el empleo, no solo los y las jóvenes se encontraban en dificultades para emplearse, sino también los/as adultos con altos niveles de formación y experiencia laboral.

Los programas implementados en Tierra del Fuego y los declarandos de interés guardan estrecha relación con el escenario descrito. Intentaban dar respuesta a la crisis laboral y las altas tasas de desempleo juvenil. La Ley N° 438/1998 de Régimen Especial de Promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y Jóvenes Empresas Fueguinas estableció un régimen especial de promoción para las pequeñas y medianas empresas formadas por personas de entre 18 y 30 años. Lo característico de esta ley es la intencionalidad que tuvo al buscar promover una salida laboral para jóvenes facilitando la creación de una unidad productiva de bienes primarios, industriales y/o de servicios. Las "jóvenes empresas" gozaban de asesoramiento legal y técnico sin cargo, y también podían acceder a préstamos, alquileres, instalaciones o compra de inmuebles, entre otros beneficios.

Una serie de iniciativas similares perseguían el mismo objetivo. Cabe mencionar también la creación del Sistema de Pasantías (Ley N° 528, 2001), el cual promovió la transición educación-trabajo y regía para todo el ámbito del Sistema Educativo Provincial a partir del nivel polimodal. El programa planteó la realización de prácticas laborales relacionadas con la formación recibida en instituciones públicas o privadas. El objetivo propuesto era que los alumnos realizaran prácticas laborales relacionadas con su educación y formación en dichas instituciones, para fortalecer el lazo con el territorio desde el desarrollo profesional. Los programas Crece Joven (Decreto N° 1628, Boletín 1835, 2004) y Desarrollo Juvenil (Decreto N° 2751, Boletín 1870, 2004) llevaron adelante diferentes talleres de capacitación para el establecimiento de microemprendimientos independientes. La intervención por parte del Estado provincial en esta situación implicó una serie de instancias de formación laboral de corta duración, entendiendo que estas permitirían una "salida rápida" hacia la empleabilidad a partir del desarrollo de microemprendimientos.

Sumado a estos programas se declaran de interés el Primer Foro Provincial de Jóvenes Líderes de Gran-

14 <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.MA.ZS?locations=AR&view=chart>  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.1524.FE.ZS?locations=AR&view=chart>

des Emprendimientos (Decreto N° 1748, Boletín 1298, 1998), el Primer Foro Regional de Jóvenes Líderes de Grandes Emprendimientos (Decreto N° 2235, Boletín 1323, 2000) y el Segundo Foro Regional de Jóvenes Líderes de Grandes Emprendimientos (Decreto N° 1628, Boletín 1835, 2004).

En este segundo subperiodo, la Subsecretaría de Deportes y Juventud pasó de depender del Ministerio de Salud y Acción Social a la órbita del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (Decreto N° 1961/2002). Esta modificación en la jurisdicción del organismo es un indicador del perfil que asumió la política frente al clima de época, marcado por un alto nivel de desempleo y pobreza. Estos programas buscaron compensar los "déficits juveniles" de formación.

Como mencionamos, en este subperiodo se da la continuidad del enfoque tradicional, reforzado con la sanción de la Ley N°509/2000 de creación del Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva, el cual estableció como prioridad la atención de la salud reproductiva de los y las adolescentes.

En relación con las normativas orientadas a promover el arraigo de jóvenes, se creó el Plan de Arraigo Juvenil (Resolución Reglamentaria N° 94, 2001). Este plan, llevado a cabo por el Instituto Provincial de Vivienda (IPV), buscó asegurar el acceso a la vivienda de jóvenes mayores de 18 y menores de 25 años, entendiendo que favorecería la permanencia en el territorio de los y las jóvenes.

### Tercer subperiodo (2005-2011)

En este tercer subperiodo se observa una transición del enfoque tradicional al avanzado. Aparece la imagen de la juventud en tanto actor estratégico cuya participación es crucial para el desarrollo de la sociedad; así se desplaza la imagen de la juventud como etapa problema.

Las políticas públicas darán cuenta de este cambio en torno a la comprensión de los y las jóvenes como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. Este cambio de perspectiva se visualizó con la creación del Ministerio de Juventud y Deportes (Decreto N° 2201/2005), el rango de mayor jerarquía que obtuvo un organismo de juventud en la provincia. Entre sus competencias se mencionaba la inclusión de programas integrales y participativos que variaban desde actividades artísticas y culturales, sanitarias, deportivas y de generación de oportunidades laborales (Decreto

N° 2201/2005). La diversidad de las competencias del organismo de juventud dio cuenta de los cambios vinculados a la perspectiva sobre los y las jóvenes que comenzaba a delinarse hacia comienzos de esta etapa: la búsqueda de políticas transversales a los diversos organismos públicos, que pudieran construir intervenciones integrales.

A nivel federal, esta perspectiva tomará mayor relevancia mediante la Ley Nacional N° 26.227 de creación del Consejo Federal de la Juventud, en 2007, que en su artículo N°1 establece que su misión será "colaborar con el diseño y coordinación interjurisdiccional de las políticas de juventud (...). El Consejo estimulará la creación de espacios participativos para los jóvenes, asegurando que las actividades que de él se desprendan se realicen en un marco de cooperación, convivencia, tolerancia, integración y respeto a los derechos" (Art. 1, Ley N° 26.227/2007).

Hacia finales de 2006 se creó el Programa Estudiantes Fueguinos (Decreto N° 4453/2006), dependiente del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y de la Secretaría de la Representación Oficial del Gobierno de la Provincia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual marcará una diferencia en las políticas de juventud en términos de articulación intersectorial. Este programa fundó las bases de lo que pocos años después se denominaría Proyecto Joven (creado por el Decreto N° 853/2008).

El Programa de Estudiantes Fueguinos estaba destinado a brindar asistencia a estudiantes que desarrollaban sus carreras por fuera del territorio provincial, cuyo número se había incrementado notablemente. El decreto detalla que el programa está "destinado a brindar orientación, acompañamiento y otros recursos a los estudiantes fueguinos que cursan sus estudios de nivel superior, tanto terciario como universitario" (Decreto N° 4453/2006). Asimismo, establece que "debido al alto número de jóvenes que se trasladan a diferentes ciudades del país para construir su proyecto profesional, es interés primordial del Ejecutivo provincial fortalecer los lazos sociales, culturales y familiares".

Una de las líneas de Estudiantes Fueguinos fue el Programa "Volver a Casa" (Cabral 2006), el cual otorgaba a los/as estudiantes el pasaje de regreso a Tierra del Fuego para transitar el fin de año junto sus familias.

Hacia mediados de 2008 se presentó Proyecto Joven (Decreto N° 853, 2008) como continuidad del programa Estudiantes Fueguinos. Estaba destinado a estudiantes



de entre 17 y 26 años residentes en Tierra del Fuego que hubieran decidido iniciar sus estudios terciarios y universitarios fuera del territorio provincial; brindaba aval bancario para suscribir contratos de alquiler de viviendas en aquellas provincias donde los y las estudiantes continuarían con sus estudios, la posibilidad de disponer de medio pasaje aéreo para regresar a la provincia o a su lugar de estudios y de realizar prácticas preprofesionales durante los meses de enero y febrero para estudiantes avanzados en diferentes áreas del Gobierno acorde con la carrera de grado cursada (Anexo I, Decreto N° 853/2008, Boletín 2431). Mediante estas prácticas, los y las jóvenes tenían la oportunidad de generar experiencia laboral y vínculos en los espacios en los que desarrollaban sus pasantías, lo cual facilitaría su inserción laboral.

Ambos programas (Estudiantes Fueguinos y Proyecto Joven) dan cuenta del rol de la juventud en tanto actor estratégico para el desarrollo de la provincia, en este caso, a través de facilitar las condiciones del trayecto formativo de nivel superior y la inserción laboral mediante prácticas preprofesionalizantes en organismos públicos de la provincia. No obstante, es importante señalar una particularidad de estas políticas: no promueven el arraigo, sino que se sirven de él, ya que se nutren de los lazos familiares y culturales construidos previamente. Parten de la premisa de que el sujeto puede no ocupar ese espacio, pero lo lleva dentro, sabe que sigue estando y le pertenece; se apela así a los valores culturales aprehendidos y a las experiencias colectivas. Al estar la provincia compuesta por jóvenes que "hoy están y mañana se van", lo que se quiere es asegurar su regreso más que evitar su partida.

Por último, si bien no es una política destinada exclusivamente a jóvenes —aunque constituyen su principal destinatario—, cabe destacar para este tercer subperiodo la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) mediante la Ley Nacional N° 26.559, promulgada en diciembre de 2009. La universidad abrió sus puertas en 2013, año en el que se matricularon sus primeros 530 alumnos en carreras de grado dependientes de los Institutos de Ciencias Polares, Recursos Naturales y Ambiente; Cultura, Sociedad y Estado; Desarrollo Económico e Innovación y Educación y Conocimiento. La concreción de la UNTDF significó un avance en materia de derechos, ya que acercó una amplia oferta formativa, de investigación y extensión para los y las jóvenes de Tierra del Fuego, que permitió la continuidad de estudios universitarios en el ámbito provincial a la vez que

promovió su permanencia y el arraigo socioterritorial.

Si en el segundo subperiodo (1998–2005) se promovieron una serie de instancias de formación laboral de corta duración —entendiendo que estas permitirían una "salida rápida" del desempleo—, en este, el Estado buscó facilitar el tránsito en la formación terciaria/universitaria de los y las jóvenes que residían fuera de la provincia, para cuyo desarrollo eran entendidos como actores estratégicos. La concepción sobre los/as jóvenes cambió; dejó de prevalecer la idea de individuos que, producto de su baja empleabilidad, deben ser rápidamente capacitados para su pronta inserción laboral.

#### Cuarto subperiodo (2012-actualidad)

Las normativas identificadas aquí dan cuenta de la presencia del enfoque avanzado en las políticas de juventud. En él prima una perspectiva que promueve la ampliación de derechos políticos y la participación de los y las jóvenes en diversos ámbitos. Dos leyes nacionales tendrán fundamental importancia e influenciarán fuertemente en lo sucedido en la provincia. En primer lugar, la Ley Nacional N° 26.774/2012 de Ciudadanía Argentina, la cual autorizó el voto a partir de los 16 años. En segundo lugar, la Ley Nacional N° 26.877/2013 de representación estudiantil, que estableció el reconocimiento de los centros de estudiantes de nivel medio como órganos democráticos de representación estudiantil.

En la provincia, la sanción de dichas leyes nacionales impulsó el debate que permitió el desarrollo de importantes cambios en las políticas de juventud que hasta el momento se venían desarrollando. Esta nueva etapa apuntó principalmente a la inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos. Una perspectiva que hará hincapié en el enriquecimiento y la diversidad personal de los y las jóvenes al reconocerlos/as como ciudadanos/as y no como un sector etario que requiere de atención y guía. En Tierra del Fuego, este reconocimiento estuvo marcado por diversos dispositivos que promovieron su participación en diversos espacios.

El programa La Legislatura y la Escuela (Ley N° 910/2012) se propuso incorporar los valores del debate democrático a estudiantes del primer año de Educación General Básica y segundo del Polimodal, para introducirlos en la práctica de la tarea legislativa como procedimiento de organización institucional de la provincia. Se planificaron dos instancias: durante la primera mitad del ciclo lectivo se abordan los contenidos curriculares; tras



el receso invernal, los alumnos proceden con un trabajo parlamentario; es decir, presentan proyectos elaborados por ellos mismos, con el propósito de mantener una relación directa con los legisladores electos. Este tipo de participación busca tanto tener un conocimiento más acabado del funcionamiento de las sesiones como vivenciarlas. Justamente, los fundamentos del programa dan cuenta de otra de las dimensiones del arraigo, esta vez, mediante el fortalecimiento del lazo político, al promover la apropiación de emblemas y símbolos políticos territoriales (Quezada Ortega 2007).

También en 2012, con la Ley provincial N° 914, se modificó el código electoral para autorizar el sufragio de los y las jóvenes de 16 y 17 años.

En consonancia con la Ley Nacional N° 26.877/2013 de representación estudiantil, en agosto de 2013, la Legislatura provincial trató el proyecto de ley sobre la creación de centros de estudiantes, que derivó en la sanción de la Ley N° 946, del mismo año, que autoriza su constitución y funcionamiento. La normativa, que consta de 19 artículos, concreta un largo proceso de ampliación de derechos y experiencia de la participación en democracia que se venía gestando en las instituciones educativas. La iniciativa autorizaba la constitución y funcionamiento de organismos de representación estudiantil, bajo la forma de un único centro de estudiantes en cada uno de los establecimientos de enseñanza de gestión estatal, privada, gestión cooperativa y social de nivel secundario y/o terciario. Cabe destacar que la ley provincial ahonda en detalles que la ley nacional no especifica, entre ellos: a) el formato y contenido del estatuto de los centros de estudiantes; b) la duración del mandato de sus autoridades; c) la obligatoriedad que tienen las autoridades del establecimiento educativo respecto de la puesta en marcha, vigencia y funcionamiento de los centros.

El programa La Legislatura y la Escuela, la Ley N° 914 que habilita el voto a partir de los 16 años y la Ley N° 946 de creación de Centros de Estudiantes dan cuenta del enfoque de promoción de derechos, participación y ejercicio ciudadano que predomina en este cuarto y último subperiodo de estudio. Asimismo, la creación del Gabinete Joven (Decreto N° 518, Boletín 3290, 2014) también se enmarcó en esta perspectiva. Este fue un dispositivo institucional que incorporaba la perspectiva joven en la construcción de las políticas públicas. Implicó un salto cualitativo en la puesta en marcha de estas, una mirada y ejecución transversal, interdisciplinaria e integral, en especial respecto de las temáticas de salud, educación,

autonomía social y económica, ejes del programa. El decreto provincial definió en el Anexo I la participación de los jóvenes "como un hecho fundamental para la vida en comunidad en general y para la gestión de gobierno en particular, siendo oportuno por ello, generar un espacio de representación, participación y de toma de decisión llevado adelante por los sectores jóvenes que son parte de la Gestión de Gobierno Provincial". El Gabinete Joven desarrolló, desde su eje de autonomía social y económica, la creación de la Tarjeta Joven TDF (Decreto N° 3035, Boletín 3510, 2014), la cual estaba destinada a jóvenes de entre 15 y 24 años y otorgaba beneficios económicos en compras de productos y servicios culturales en la provincia.

Por último, cabe mencionar el cambio en la denominación del organismo de juventud experimentado en 2018 durante la gestión de la gobernadora Rosana Bertone. La Subsecretaría de la Juventud fue reemplazada por la actual Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fuguayos, la cual se encuentra bajo el ámbito de la Secretaría de Cultura dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto N° 2242, Boletín 4185, 2018). Esta fue la tercera modificación en la denominación del máximo organismo de juventud en la provincia y el séptimo cambio que atraviesa en cuanto al área de jurisdicción al que pertenece.

El Anexo I que acompaña el decreto de creación menciona que su misión es la de estimular la participación sociocomunitaria y el involucramiento de los y las jóvenes en la agenda política, social, cultural y deportiva. Cabe destacar que el orden de misiones del organismo comienza por promover el involucramiento político en primer lugar y el deportivo en el último. Entendemos que esta jerarquización da cuenta de la perspectiva que atraviesa este periodo en el que, como hemos observado, la promoción de la participación política es un componente específico. En este sentido, dentro de las funciones estipuladas en el mismo Anexo I figura el fortalecimiento de la participación de jóvenes en organizaciones juveniles y comunitarias, la promoción del compromiso con lo público y el ejercicio pleno de sus derechos en el marco de la democracia. Aparece así la impronta del enfoque avanzado.

Por último, y en relación con el rasgo presente en todo el periodo de análisis, cabe destacar la última de las ocho funciones presentes en el Anexo I, que vale la pena citar: "Fortalecer el arraigo, el sentido de pertenencia y la identidad de todos los jóvenes, entendiendo que

los mismos son la nueva generación de fueguinos". Así se hará presente nuevamente, hacia el cierre del periodo estudiado, la promoción del arraigo como política de juventud en Tierra del Fuego.

## Conclusiones

El trabajo realizado implicó un análisis diacrónico de las políticas de juventud a partir del relevamiento de la legislación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur durante el período 1991-2018. Si bien su abordaje por medio de la normativa sancionada es un recorte que reduce la profundidad analítica del estudio, ha permitido abarcar un amplio periodo y construir un primer acercamiento a ellas.

Hemos caracterizado en términos demográficos al segmento 15-29 años analizando su variación intercensal, lo que permitió observar un incremento del 23,6% en 2001 al 26,1% en 2010, que la convierte en una de las provincias con mayor población joven del país y la segunda después de Santa Cruz en la región patagónica. Para el último censo, casi un cuarto de la población se encontraba en el segmento 15-29 años. Asimismo, hemos observado que para el Censo 2010 las personas jóvenes nacidas en Tierra del Fuego aumentaron su presencia en el total de los/as residentes jóvenes en un 18,8% respecto del Censo 1991, mientras que, en el mismo periodo, los/as jóvenes nacidos/as fuera de la provincia disminuyeron su participación en un 16,1%.

Se ha observado que los organismos de juventud de la provincia experimentaron un alto nivel de rotación de los cargos directivos, modificaciones en las jerarquías políticas y constantes cambios de dependencias en los organigramas ministeriales. La principal institución abocada a la juventud atravesó siete organismos diferentes y tuvo tres grandes cambios en su denominación. Cabe destacar que el 32% de los decretos relevados durante el periodo 1991-2018 aluden a modificaciones en la planta política de funcionarios y agentes responsables de la implementación de las políticas. De este modo, constatamos que las políticas de juventud en Tierra del Fuego no quedan exentas de los rasgos mencionados por Sergio Balardini (2005) en cuanto al alto nivel de rotación de personal y de las áreas encargadas de desarrollar las políticas. Compartimos con el autor que estos frecuentes cambios de personal y jurisdicción del organismo influyeron en la conformación de equipos especializados en estudios y políticas de juventud, con la consecuente

carencia en materia de planificación y evaluación de los efectos generados.

A partir del análisis de la normativa sancionada a lo largo del periodo de estudio es posible observar un pasaje en los enfoques acerca de la juventud. Así, el enfoque tradicional, mayormente adulto-céntrico, centrado en lo problemático y en la prevención de conductas de riesgo, va siendo desplazado por un enfoque avanzado que promueve la participación juvenil, un sujeto portador de derechos políticos. Se abandona paulatinamente el sesgo reduccionista del enfoque anterior y se adopta una mirada integral que incluye aspectos culturales y artísticos.

De los cuatro subperiodos, el primero (1991-1997) se caracterizó por estar atravesado por un enfoque de la juventud en tanto etapa problema para la sociedad, es decir, en tanto estado de riesgo y transgresión. Así, en esta etapa se llevaron adelante programas mediante los que se intentó regular el embarazo adolescente, el abuso de drogas y la violencia juvenil. De este modo se enfatizaban aspectos negativos, lo que contribuyó a la construcción de identidades juveniles estigmatizadas que atribuían a los y las jóvenes este tipo de problemáticas.

Durante el segundo (1998-2005), en el marco de la crisis económica de finales de los noventa y principios del dos mil, se acentuará la idea de la juventud como etapa de preparación y formación para el trabajo, evidenciada en las políticas orientadas a promover el autoempleo. Nuevamente aparecerá una visión estigmatizante, pero esta vez a partir de la responsabilización de las dificultades de inserción laboral debido a la escasa capacidad de ser empleados/as.

Será durante el tercer subperiodo (2005-2011) en el que se profundizará el enfoque de la juventud en tanto actor estratégico del desarrollo, perspectiva a partir de la cual se conformó el organismo orientado al trabajo con jóvenes de mayor jerarquía, el Ministerio de Juventud y Deportes. La diversidad de sus competencias dio cuenta de los cambios vinculados al enfoque sobre los y las jóvenes que comenzaba a delinearse hacia comienzos de esta etapa: la búsqueda de políticas transversales a los diversos organismos públicos a partir de las cuales construir intervenciones integrales.

El último subperiodo (2012-2018) estará atravesado fuertemente por el enfoque avanzado que promueve la participación y la ampliación de los derechos ciudadanos de los y las jóvenes.

A pesar de que las leyes nacionales orientadas a los y las jóvenes han sido un factor influyente en las normativas de sancionadas a nivel provincial, constatamos una impronta local de estas: promover su permanencia, retorno y arraigo en Tierra del Fuego. Esto conduce a preguntarnos acerca de las causas que motivaron este tipo de normativas y políticas. Como mencionamos, entre los censos 2001 y 2010 se dio un incremento del 23,6% al 26,1%, siendo Tierra del Fuego una de las provincias con mayor población joven del país. Sin embargo, para el 2010, solo el 36% de esta había nacido en la provincia. Esta situación particular habilita una serie de interrogantes: ¿qué efectos genera en las formas de socialización entre jóvenes? ¿Qué proporción de estos planea migrar de la provincia y qué motivos conducen a su migración y/o permanencia en el territorio? ¿Por qué, desde distin-

tos gobiernos, se insistió en promover la permanencia, regreso y arraigo de jóvenes en el territorio fueguino?

El presente trabajo espera estimular el desarrollo de próximas líneas de investigación que indaguen con mayor detenimiento y profundidad las intervenciones socioestatales sobre los y las jóvenes residentes en la provincia, así como también sus perspectivas de permanecer (o no) en la isla.

### Anexo

Mapeo de las principales normativas sancionadas analizadas según perspectiva y período 1991-2018. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

|  | 1.º período<br>1992-1997  | 2.º período<br>1998-2005  | 3.º período<br>2005-2011  | 4.º período<br>2012-2018  |
|--|---|---|---|---|
| <b>Perspectiva en torno a las juventudes</b>                           | <b>Como etapa problema para la sociedad</b>   | <b>Como etapa de preparación y formación para el trabajo</b>  | <b>Como etapa de formación, aporte cultural y productivo</b>  | <b>Como etapa de desarrollo social y sujeto de derechos políticos</b>   |
| <b>Jerarquía del organismo y jurisdicción</b>                          | 1998 – Subsecretaría de Deportes y Juventud dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social.                                | 2002 – Subsecretaría de Deportes y Juventud dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos<br><br>2004 – Subsecretaría de Juventud y Dirección Provincial de Juventud dependientes del Ministerio de Juventud y Deportes.   | 2010 – Subsecretaría de Deportes y Juventud y Dirección Provincial de Juventud dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.  | 2014 – Dirección Provincial de Juventud dependiente del Ministerio Jefatura de Gabinete<br><br>2015 – Subsecretaría de la Juventud dependiente del Ministerio Jefatura de Gabinete.<br><br>2017 – Subsecretaría de la Juventud dependiente de la Secretaría General de Gobierno.<br><br>2018 – Subsecretaría de Políticas para la Nueva Generación de Fueguinos dependiente de la Secretaría de Cultura, Jefatura de Gabinete de Ministros.   |
| <b>Principales normativas sancionadas durante el período 1991-2018</b> | 1992 - Ley N° 20: Creación del Consejo Provincial del Menor.<br><br>1993 - Ley N° 70: Ley de Becas de Estudio.                  | 1998 - Ley N° 438: Régimen Especial de Promoción de las Micro, Pequeñas, Medianas y Jóvenes Empresas Fueguinas.<br><br>2000 - Ley N° 509: Ley de Salud Pública - Régimen Provincial de Salud Sexual y Reproductiva: Creación.   | 2006 – Decreto N° 4453, Creación del "Programa Estudiantes Fueguinos".<br><br>2008 - Decreto N° 853, Boletín 2431: Creación del Programa Proyecto Joven, dependiente de la Secretaría de Representación Oficial del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | 2012 - Ley N° 910: Creación del Programa "La Legislatura y la Escuela".<br><br>2012 - Ley N° 891: Adhesión a la Ley Nacional N° 26.227 - Consejo Federal de la Juventud.<br><br>2012 - Ley N° 914: Modificación del código electoral provincial. Voto joven.<br><br>2013 - Ley N° 946: Se autoriza la constitución y el funcionamiento de los Centros de Estudiantes.<br><br>2014 - Decreto N° 518, Boletín 3290: Se crea el "Gabinete Joven" como órgano ejecutivo de representación y participación de la juventud en la elaboración de políticas de juventud desde una perspectiva intergubernamental. |
|  | 1995 - Ley N° 252: Consejo Provincial de Prevención y lucha contra el Tráfico indebido de Drogas y Farmacotóxicos: Modificación | 2001 - Resolución Reglamentaria N° 94: Plan de Arraigo Juvenil, sancionado por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).<br><br>2001 - Ley N° 528: Ley de Sistema de Pasantías.<br><br>2004 – Decreto N° 1628, Boletín 1835: Creación de los Programas "Crece Pyme, Crece Familia y Crece Joven".<br><br>2004 – Decreto N° 2751, Boletín 1870: Creación del Programa de Desarrollo Juvenil. | 2009 - Ley Nacional N° 26.559 de Creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF).   |   |

## Referencias citadas

ACEBO IBÁÑEZ, E.

1996 *Sociología del arraigo: una sociología de la ciudad*. Claridad, Buenos Aires.

AZPIAZU, D. Y M. SCHORR

2010 *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo XXI, Buenos Aires.

BALBUENA, Y. Y M. NAZAR

2010 Archivos e investigación. Reflexiones en torno a las posibilidades de indagación de las relaciones de género en los archivos. *Escuela de Historia Revista Digital* 1: 205-216.

<https://core.ac.uk/download/pdf/61701575.pdf>

BOURDIEU, P.

2007 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.

BALARDINI, S.

2005 Políticas locales de juventud en municipios argentinos. Políticas locales de juventud. Experiencias en el Cono Sur. Serie PROSUR, Fundación Friedrich Ebert: 7-16.

CABRAL, A.

2006 El programa Volver a Casa en marcha. La licuadora TDF

<http://www.lalicuadoratdf.com.ar/2006/12/el-programa-volver-a-casa-en-marcha/>

COZACHCOW, A.

2016 La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015. *Universitas* 14: 197-223.

HERMIDA, M., M. MALIZIA Y P. VAN AERT

2013 Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta). *Sociedad Fueguina* 2: 5-12.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)

1991 Censo Nacional de Población y Vivienda.

2001 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

2010 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

KRAUSKOPF, D.

2004 Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. En *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva*, editado por E. Gerber y S. Balardini, pp. 12-24. FLACSO, Argentina.

MARRADI, A., N. ARCHENTI Y J. I. PIOVANI

2018 *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI, Buenos Aires.

MONTERRUBIO, A.

2014 Movilidad, arraigo e identidad territorial como factores para el desarrollo humano. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Documento de trabajo N° 173: 2-20.

MOURA CASTRO, C.

1999 Proyecto Joven: nuevas soluciones y algunas sorpresas. *Boletín Cinterfor: Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional* 139: 25-56.

NÚÑEZ, P., M. VÁZQUEZ Y P. VOMMARO

2015 Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En *Juventudes latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*, editado por H. Cubides, S. Borelli, R. Unda y M. Vázquez, pp. 95-140. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

QUEZADA ORTEGA, M.

2007 Migraciones, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de las identidades socioterritoriales. *Cultura y representaciones sociales* 2: 35-67.

REBORATTI, C.

2013 Políticas públicas y redistribución de la población en una frontera agraria (argentina). *Geográfica* 97: 104-112.

SUBIRATS, J. Y R. GOMÁ (EDITORES)

1998 Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España. En *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, pp. 13-20. Ariel Ciencia Política, España.

VÁZQUEZ, M.

2015 *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioes-tatales de juventud en la Argentina reciente*. Grupo Editor Universitario, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VOMMARO, P.

2014 Juventudes, políticas y generaciones en América Latina: acercamientos teórico conceptuales para su abordaje. En *En busca de las condiciones juveniles latinoamericanas*, editado por P. Vommaro y S. V. Alvarado, pp. 11-36. CLACSO; El Colegio de la Frontera Norte, El Colef, Universidad de Manizales, Cinde, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



# Adultos mayores, territorialidad y políticas públicas: esfuerzo generacional en el Ecuador rural y deuda (inter)nacional

Santiago Martínez-Magdalena<sup>1</sup> y Mercedes de los Ángeles Cedeño Barreto<sup>2</sup>

Recibido: 13-4-19; Recibido con correcciones: 28-9-19; Aceptado: 10-10-19

## Palabras clave

Políticas públicas  
 Adultos y adultas mayores  
 Aislamiento rural  
 Ecuador

## Resumen

Ecuador cuenta con una legislación avanzada que reconceptualiza como adultos y adultas mayores el estatuto ordinario del "anciano" y su vulnerabilidad en términos de vejez incapacitante geriatrizada. Con una administración territorial descentralizada, los asiste como grupo prioritario de atención, lo que garantiza su participación ciudadana. Sin embargo, el marco de atención se centra en la familia dentro de los parámetros de la intergeneracionalidad, la independencia activa, y un presupuesto escaso y condicionado para su asistencia sociosanitaria. Su visibilidad es pobre, y se obvia su esforzada contribución al patrimonio nacional y mundial en la ampliación histórica de la frontera agropecuaria exportadora. Nuestro trabajo pretende poner en valor dicha contribución en un caso provincial del Ecuador y generar un debate sobre la deuda contraída y sus características para la implementación de las políticas públicas correspondientes.

## Older Adults territorializing Public Policies: Generational effort in rural Ecuador and (Inter)National debt

## Abstract

Ecuador has advanced legislation with which old age and elderly are reconceptualized as Older adults. Thus, Ecuador works with the term "Adulto mayor" as an active citizen. All of this within a comprehensive Life Cycle (Intergenerationality), which also includes gender mainstreaming, empowerment and plurality. In addition, Ecuador has a decentralized the administration of territory, which assists the elderly population as a priority care group, ensuring this policy participation. However, Older adults have little social importance, and their historical contribution to national and world heritage is not mentioned in reference to the historic enlargement of the agricultural border. Our work seeks to value the contribution in a provincial case, generating a debate on the debt and the importance of the implementation of Public policies.

## Keywords

Public politics  
 Old age in rural areas  
 Rural isolation  
 Ecuador

1 Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Departamento de Sociología y Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra (UPNA-NUP), Campus de Arrosadía, Pamplona-Iruña, Navarra, España. Investigador Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), Ecuador. E-mail: santiago.martinez@unavarra.es

2 Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales, Universidad Técnica de Manabí (UTM), Avenida José María Urbina, Portoviejo, Ecuador. E-mail: mcedefio@utm.edu.ec

## Introducción

Ecuador cuenta con una legislación avanzada que reconceptualiza como adultos y adultas mayores emancipados el estatuto periclitado del "anciano" y su vulnerabilidad en términos de vejez incapacitante geriatrizada; además, dispone de una administración territorial descentralizada que asiste a la población adulta mayor como grupo prioritario de atención, y garantizando su participación ciudadana de una manera muy intensa: voto preferencial y en casa, preferencia de derechos, asistencia y servicios. El marco de atención se centra en la familia dentro de los parámetros de la intergeneracionalidad (Flores 2014), lo que puede esconder la contribución social e histórica al patrimonio nacional y mundial, que es común, y no privado ni exclusivamente familiar, al rearticular la deuda no solo en términos filiales; igualmente la independencia activa, y un presupuesto escaso y condicionado para su asistencia social y sanitaria. Es menester entender también que la dificultad de implementar estas políticas públicas estriba en la gran dispersión poblacional de estas personas, tenidas por montaraces, que persisten viviendo en lugares remotos, quemando los recursos técnicos (el desplazamiento de los servicios asistenciales), ya de por sí escasos.

Las políticas públicas territorializan un espacio de administración histórico previamente ganado por medio del esfuerzo generacional. Sin embargo, la visibilidad de los adultos y adultas mayores es poca, y se obvia su esforzada contribución al patrimonio nacional y mundial en la ampliación histórica de la frontera agropecuaria: son, por esto, sujetos acreedores. Nuestro trabajo pretende poner en valor dicha contribución en un caso provincial del Ecuador y promover un debate sobre la deuda contraída y sus características para la implementación de las políticas públicas correspondientes, especialmente las llevadas adelante por el expresidente Rafael Correa. Relacionamos aquí varios elementos propios de las políticas públicas atencionales de población tradicionalmente tenida como dependiente y vulnerable: adultos y adultas mayores; en países igualmente tenidos como dependientes y vulnerables, como por ejemplo, Ecuador (Martínez-Magdalena, 2016). Nuestro objetivo es, pues, reivindicar al colectivo como generador de patrimonio generacional y nacional/internacional para legitimarlo como receptor de la contribución social; responder al por-

qué del aislamiento rural con viviendas en lugares remotos, que obedecería a la colonización del territorio (baldío o usufructuado) en la ampliación de la frontera agropecuaria en el Ecuador de la década exportadora. De tal manera que podamos ver a los adultos y adultas mayores como agentes receptores y demandantes en y para las políticas públicas, y también como protagonistas históricos del esfuerzo generacional, patrimonio vivo, y como generadores de identidad. Tras haber sido la fuerza de trabajo en la colonización de la frontera agropecuaria ecuatoriana generarían una deuda social nacional, exigencia a la que dichas políticas deberían responder, articulándose de manera coordinada en el concierto internacional para dejar de ser solo un "asunto interno".

## Problema y metodología

Uno de los retos de las políticas públicas, asistenciales o inclusivas<sup>3</sup> destinadas a sectores poblacionales reificados en cadenas de objetos administrativos (adulto mayor rural desasistido) es la dificultad e incompreensión del racionalismo económico-administrativo ante la terquedad de estas poblaciones en el aislamiento rural en que persisten y el dispendio de recursos que supone. Aun en el supuesto de la proximidad u origen del personal técnico y político al "mundo rural", queda "el problema" de su gestión (Echeverri y Sotomayor 2010), que oscila paradójicamente entre conceptualizaciones del indómito independentismo emancipador del adulto y la adulta mayor en viviendas situadas en lugares remotos y el asistencialismo imposible de sostener, puntuado con técnicas "proyectísticas" y no programáticas (Ramírez 2002). La deuda generacional recae en la esfera del compromiso filial en el cuidado familiar, y las políticas se concentran en esta intergeneracionalidad criticada (Minteguiaga y Ubasart-González 2014). Apenas se encuentra en el debate regional y nacional una respuesta al contexto de la contribución forzada de estas generaciones de trabajadores y trabajadoras que sucumben en la globalidad a su objetivación folk-política, como veremos enseguida. Las políticas públicas trabajan con y desde conceptos (Sáez Carreras *et al.* 2008) que nutren los discursos políticos con personajes gene-

3 Aunque no sean excluyentes, con "inclusivas" nos referimos al modelo de la revolución ciudadana correísta por el que se quiso incorporar a la población adulta mayor al diseño participativo de las políticas públicas que les incumbían en el marco del *Sumak Kawsay* (Martínez-Magdalena, 2016).

racionales entrañables que desactivan su agencia política: los adultos y adultas mayores como patrimonio vivo (mientras en el proyectismo estadístico se cosifican como “sector poblacional administrado”). Sin embargo, apenas se considera la literalidad de esta aseveración gratuita. Los adultos y adultas mayores son patrimonio vivo, contribución generacional al fortalecimiento y mejora de la nación en contextos de explotación socioeconómica interna y global. Sufren, incluso como emblema social, una categorización estigmatizante que, si en Ecuador no está centrada en la dependencia y su gerontologización, lo está en un irredentismo indómito que esconde el fracaso de la familia sustentadora. Aquí decimos “emblema social” porque las generaciones de adultos y adultas mayores del Manabí rural encarnan una representación identitaria política o politizada: el Montubio, de grandes consecuencias (véase más abajo). La manera de adentrarnos en esta conjetura es atender a un caso de investigación<sup>4</sup> en el que practicamos un acercamiento a las políticas públicas provinciales en la región costera manabita, en tanto fueron observadas etnográficamente en su desenvolvimiento trianual. En este ejercicio seguimos las conceptualizaciones de la consideración hacia el sector adulto mayor en medio rural, ideaciones, prácticas, inercias y discursos, en torno a la construcción del elemento político y la ausencia de debate regional sobre la deuda generacional. Nuestro acercamiento es etnohistórico (Oszlak y O'Donnell 1981), compaginado con historia oral, visitas domiciliarias en el campo<sup>5</sup> y entrevistas; e inserto en el entramado oficial de las políticas públicas provinciales, en tanto nos es necesario para revisar la elaboración y práctica exculpatoria de las prácticas administrativo-políticas. Situado (Oszlak y O'Donnell 1981: 127), en cuanto somos conscientes de la posición y la intención en la coproducción del conocimiento: observamos las políticas públicas en este contexto a-dentro de la oficina, como asesores insertos en la Dirección de Desarrollo Humano del Gobierno Provincial de Manabí (en lo sucesivo, GPM), que acompa-

ñan en viajes al territorio en la atención a los grupos prioritarios, participan en reuniones técnicas, generan debates, etc. Nuestra posición situada emplea las técnicas (proyectísticas) que cuestionan la conciencia interventora que objetiva los sujetos (“sectores rurales, de adultos y adultas mayores en Manabí” susceptibles de intervención administrativo-política), y presta atención al juego de observaciones mutuas (Stark 2014), objetos-sujetos como sujetos-demandantes autónomos con estrategias contrarias, resistentes y colaboradoras, dentro de un marco analítico antropológico de las políticas públicas y las instituciones del Estado (Franzé Mudanó 2013) que sitúa los métodos y técnicas como campo y la posición del investigador como asesor o consultor (Agudo Sanchíz 2013). En el ámbito de la sociología de las instituciones públicas, el término “campo” ha adquirido extensos desarrollos (Martín Criado 2008; Montes de Oca 2015). Por ende, relacionamos la construcción etnohistórica de la identidad colonizadora del agro manabita con la productividad institucional, observando las políticas públicas en la oficina gubernamental y su producción de alteridades sectorizadas. Dado que el argumento de la inoperancia técnica en el servicio de recursos dispensados en la distancia rural se atribuye a la condición indómita y autosustentada de esta población dispersa (que porfía en vivir alejada), la identidad política de los adultos mayores como montaraces sustituye estas dificultades como, propiamente, una política pública. De ahí que recorramos el itinerario relacional entre las concepciones de lo rural; que en la construcción de la identidad regional-nacional llega a exculpar y sustituir a las políticas públicas sectoriales como política identitaria. Los distintos elementos relacionales que operan en esta complejidad son necesarios y están íntimamente relacionados si aplicamos un enfoque historiográfico/genealógico de las asunciones técnicas equivocadas de quienes las diseñan y las aplican. En este sentido, la metodología combinada que observa en oficina y campo cómo dichas políticas se disponen, e historiográficamente, cómo anidan en la ideología identitaria, garantiza la cabal comprensión del fenómeno, puesto que no nos parece posible estudiarlas separadamente de sus fenómenos concurrentes (Martínez-Magdalena, 2016).

4 Programa desarrollado entre mayo-septiembre de 2014, junio-agosto de 2015, y julio-agosto de 2016, bajo el proyecto Prometeo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT)-Gobierno del Ecuador (2014-2017).

5 Nos ha sido significativo “visitar” a los adultos y adultas mayores en “el lugar que habitan” con metodología desde la práctica del trabajo social (González Calvo 2003) o la visita sanitaria (Mezey 1980), precisamente como forma de documentar el aislamiento rural, además de las dinámicas familiares.

## Lo rural, la porfía de la residencia lejana y las dificultades técnicas

La distribución espacial de la población que conforma la territorialidad sobre la que operan las políticas públicas es, en América Latina, un caso que obedece a varios condicionantes, más o menos comprometidos en un ejemplo fronterizo de la colonización agraria al interior del Ecuador (Gondard y Mazurek 2001), como en la porción centro-norte costera manabita (Guerro 2013). Rodríguez Vignoli (2002: 10 y ss.) señala, entre otros, el atractivo para la ocupación del territorio: generación o apertura de modos de ganarse la vida, polos de atracción de fuerza laboral en la explotación de recursos, conectividad, infraestructura y servicios o posibilidades de crearlos; o la habitabilidad: posibilidades de emplazamiento, clima, recursos, riesgos. Sin embargo, añade dos más, de máxima relevancia aquí: la historia y la política. Si los dos factores primeros son propios de territorios fronterizos en la ampliación del límite agrario, los segundos son facilitadores, permisos y legitimadores de la ocupación. Ambos elementos atentan en buena parte contra la racionalidad socioeconómica y adaptativa de los primeros, para hacerse complejos. De la historia dice Rodríguez Vignoli que "se expresa en la preexistencia, para cada generación, de un patrón de distribución territorial, cuyas raíces y fuerzas estructurantes son lejanas en el tiempo" (2002: 10). La inercia de envergadura financiera y humana provoca una "retroalimentación circular" que lleva a escenarios de ocupación territorial complicados, costosos e insostenibles, cuya reversión es virtualmente imposible a causa del alto costo y la pérdida de la inversión original o la ausencia de otros emplazamientos adecuados. Esto tiene consecuencias en las intervenciones públicas que alientan, normativizan e impiden los desplazamientos de colonización fronteriza; en los contextos ideológicos desarrollistas (Bretón Solo de Zaldívar 2003: 144 y ss.) y los intereses de planificación pública o su ausencia como planes de ordenación territorial y políticas de regionalización; o las reformas agrarias, que en el contexto de la colonización de los espacios abiertos en el Ecuador (desde los años cincuenta hasta la década de los setenta del siglo XX) fueron instrumentos político-administrativos muy precisos, con discursos de equidad basados en la colonización de tierras baldías subtropicales impulsadas por el Instituto Ecuato-

riano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), que escondían redistribuciones ficticias (Bretón Solo de Zaldívar 2003: 146-147). Las respuestas a las demandas de los mercados nacionales e internacionales, los flujos financieros y la necesaria disciplina de la fuerza de trabajo determinan cómo se administran estas poblaciones. Estos tres factores, por ende, sirven como base sobre la que los primeros (atractivo, habitabilidad) trabajan. La habitabilidad, por cierto, con sus dificultades, proporciona igualmente la "naturaleza", indómita y hostil de grado que alimenta las identidades localizadas. Así pues, va a resultar problemática la administración de los espacios rurales en términos de desarrollo rural y territorialidad local (Chiriboga y Wallis 2010).

Porque lo cierto es que el objeto descrito se construye para las políticas y el servicio público auxiliado por las ciencias sociales aplicadas, la técnica proyectista y de diseño administrativo. Conceptualiza la vejez el Ecuador al desagregar la discapacidad estadística, centrarse en el ciclo de vida, y añadir la sensibilidad de género (adultas mayores), y al dotar al problema de la familia del eufemismo de la intergeneracionalidad (Minteguiaga y Ubasart-González 2014). Se eleva pues un artefacto conceptual que podemos conjeturar como campo (Hurtado 2006). Lo cierto es que "lo rural" trabaja ya con el concepto de aislamiento en su misma definición, y funge como "problema técnico" desde una administración urbano-centrada. Se trata, sin duda, de uno de los aspectos más complejos de la implementación de las políticas públicas con poblaciones territorial, socioeconómica y culturalmente dispersas. Estas distancias se ponen en evidencia o toman una "realidad" física en cuanto es preciso superar distintos obstáculos simbolizados en la distancia kilométrica del carro oficial en las visitas al territorio. Lo cierto es que el concepto de "rural", desde las políticas públicas, sigue siendo estadístico en mucho; su neutralidad técnica es incompatible con la construcción ideal del "sector rural" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2012). Baste observar las definiciones de los censos en los distintos países latinoamericanos, y en Ecuador en especial: desde el Censo de 1950 se circunscribe a las delimitaciones administrativas, haciendo corresponder la población urbana con la inscrita en las jurisdicciones parroquiales, pero en el Censo de 2010 se amplió a los fenómenos de dispersión. Es decir, se operativiza la política pública con arreglo a la



distribución poblacional concentrada. Realidad social y territorial no son coincidentes salvo en la mejor gestión, es decir, andado el tiempo de las transformaciones sociales: de algún modo deben empujar a estas transformaciones las políticas públicas (sus acciones de cambio), pero parece difícil calcular en qué forma, dado que no se anticipan mucho, pese a las previsiones socioeconómicas. La concepción de la ruralidad se escapa o se resiste. Ecuador —y con él, Manabí— se constituye como una población que vive y explota un territorio que no puede expandirse más en la extensión cultivable, pero que es conscientemente ampliado (Jara 2012). Es un territorio de poblamiento diseminado, cuya distribución se regula en torno a la cabecera parroquial y la dispersión de las comunidades. Jara (2012) da un resumen de las dificultades de instaurar una política rural desde el ámbito institucional, al definir la *Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural* en el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo. Propuso una estrategia general desde la desconsideración convencional del desarrollo rural, que centraba las políticas públicas en el sector agroexportador, lo que produce un pequeño productor asalariado, la migración y brechas sociales; la falta de políticas estructurales, dado que ese modelo trabajaba con programas reformistas puntuales, fragmentados o paraestatales; la gestión centralizada y poco participativa, y reducida a mejorar rendimientos e insertar a los campesinos “viables” a las cadenas de valor; y que se deben al dualismo y a la contrarreforma agraria, ineficaz por el abandono del sector a las lógicas del mercado (minifundismo y reconcentración de tierras). A partir de esta crítica, recoge las características de la ruralidad ecuatoriana: una demografía relativamente significativa (el 37,2%), pobre pero autosuficiente. Respecto de la visibilidad y participación adulta mayor, en cuanto al grado de relevancia e influencia colectiva en las políticas que les conciernen, podemos conjeturar que es escasa. El ausentismo electoral es de los más altos de América Latina (27,8%), pese a ser el voto obligatorio (Secretaría Técnica Planifica Ecuador 2011: 26 y ss.). El voto facultativo afecta a la población adulta mayor. Sin embargo, la participación electoral en 2008 de la población de 65 años y más fue del 73,2% (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2009: 6). Con la Constitución de ese año se establecieron los consejos sociales de derechos, que prescribieron la participación inclusiva y transversal del adulto mayor, entre otros colectivos

y sectores. No obstante, el problema de su poca injerencia en lo público radica probablemente en la escasa presencia todavía en la pirámide poblacional, más que por la exoneración del voto o las bajas formas participativas. Fueron electores desde el 2010 entre el 10,3% y el 11,2% de los mayores de 65 años.

### La territorialidad descentralizada de Manabí

Las distintas manifestaciones del Estado-Nación como dispositivo de frontera y sus regionalidades como diversidad interna suponen de cualquier modo una tecnocracia administrativa de las poblaciones (Deler 1987) que, en el Ecuador, se reconceptualizó mediante un modelo de Estado pluricultural uninacional (Art. 1 de la Constitución de 2008), con una fuerte descentralización. En este sentido, no es posible repensar las políticas públicas, especialmente las asistenciales, sin aludir o someterlas a condicionantes y posibilidades territoriales. El proceso de conquista se dio en el Ecuador usufructuando los asentamientos originarios indígenas y sus estructuras sociales como base para el mestizaje desde el cual colonizar el territorio. El dominio militar, las instituciones de la mita y la encomienda en agrupaciones comunitarias asimiladas a pueblos, la evangelización forzosa y la política interracial dentro de un marcado Estado racial, así como el aporte esclavo africano y la sujeción en los ejes del comercio transoceánico, constituirían los resortes fundamentales para la gobernación del Ecuador, cuyos dispositivos principales fueron la caridad y la policía en la administración de poblaciones (Kingman Garcés y Goetschel 2014). La consolidación como Estado moderno llevó al Ecuador a adecuar sus instituciones y divisiones conforme con la moderna teoría del Estado unitario. El modelo territorial del Ecuador correísta se determinó en sus órganos de gobierno: zonas o agrupación de provincias en regiones autónomas, provincias (prefecturas), cantones o municipios, y parroquias urbanas o rurales (administradas en juntas parroquiales), que incluyen sitios y recintos, regulados por el *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización* (COOTAD, en lo sucesivo). En este modelo, el Ecuador emprendió un proceso de descentralización coherente con el sistema de gobierno refundado en la Constitución de 2008, operacionalizado en la administra-



ción territorial en la forma de gobiernos autónomos descentralizados. El Gobierno del Ecuador dispuso de una Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y una Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, así como de un Ministerio de Inclusión Económica y Social, que impulsaron la incorporación de las territorialidades ancestrales en los Planes de Ordenación Territorial. En este panorama administrativo, la concepción territorial asumió –de una u otra manera, y entre otras cosas– la territorialidad y sus distintas acepciones y controversias. Si el Estado opera sobre poblaciones enraizadas, es decir, sobre un territorio de dominio, que quiere compartir o reconocer en sus pluralidades, es menester atender no tanto a cómo se organiza territorialmente en sus provincias (organización y ordenamiento territorial), sino a cómo administra el espacio común atendiendo a las demandas históricas (legítimas) de sus pobladores como actores incardinados en el proceso democrático que los reconoce como actores activos demandantes. Así, la *Agenda para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017* (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano-CONDEPMOC-Consejo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, 2014: 71 y ss.) recoge no solo el diagnóstico del problema de las tierras (que podría resolverse con una reforma agraria) y el reconocimiento de los territorios ancestrales, sino la operativización de estos en circunscripciones territoriales activas. En efecto, esta *Agenda* parte del reconocimiento de los territorios ancestrales y los pone en el contexto actual de la estructura de la tenencia de la tierra en Ecuador, marcado como eje de trabajo para las políticas públicas.

### Ecuador descentralizado en sus políticas públicas para la inclusión

El gobierno de Rafael Correa estableció una intencionalidad tecnocrática muy resuelta en sus metodologías de gestión por objetivos, a lo que no estorba la diversidad socioétnica<sup>6</sup>, y que propende a un Estado plurinacional unitario en la interculturalidad. Esta puede jugar tanto en sentido centrípeto –la unidad nacional y la revolución ciudadana financiada con los recursos territoriales–, como centrífugo: las autonomías e in-

dependentismos étnico-territoriales, si fuera el caso, que deben plegarse a una interculturalidad unitaria en las políticas públicas. Su fundamento resulta obvio con arreglo a la gestión de poblaciones distintas en la unidad plurinacional, especialmente en el ámbito de la intervención social o la lucha contra la pobreza dentro de paradigmas del desarrollo humano. La mayoría de los consejos provinciales y hasta los municipios están dotados de direcciones de Desarrollo Humano que, aunque siguen trabajando con el paradigma de la vulnerabilidad (en transición dificultosa hacia el paradigma de la interculturalidad y la intergeneracionalidad), han asimilado e integrado los antiguos patronatos de amparo social (extintos por ley) presididos tradicionalmente como labor social por las cónyuges de las autoridades masculinas<sup>7</sup>. La política social ecuatoriana, de cualquier forma, responde aquí a “un intento por definir y estructurar una base racional para la acción (o la inacción) y legitimar un gobierno; es, en resumen, definir una cierta tecnología del ejercicio del poder. Y esta tecnología (entendida como la combinación de factores o variables) contiene tanto el entendimiento de un problema como su solución” (Vásconez *et al.* 2005: 19). Esta descentralización afecta por supuesto a las políticas públicas competenciales relativas a las necesidades atencionales, en especial las sociales y sanitarias, en un marco pleno de inclusión participativa (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos descentralizados, 2011: Art. 128, 3). Se dota al GPM de las funciones, entre otras, de “Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias” (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos descentralizados, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos descentralizados, 2011: Art. 31, Función h), sin conferirle en este sentido competencias exclusivas, salvo las de la gestión de la cooperación internacional. A partir de aquí se derivan una serie de normas de aplicación en dichas políticas. La *Norma técnica de población adulta mayor* (Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2014: § 1. 4.) reconoce los tipos de prestadores de servicio o modalidades gerontológicas. Con arreglo a esto, el GPM promulgó en 2012 la *Ordenanza de Protección integral a los Grupos de atención prioritaria* antes citada (GPM

6 Ortiz Lemos (2014) entiende que el gobierno de Rafael Correa empleó la participación nominal como instrumento sociotécnico, lo que supuso la creación de una compleja maquinaria normativo-institucional en espacios de participación y control social.

7 Sobre la historia de la beneficencia en Ecuador y su paso del ámbito municipal a la asistencia nacional, *vide* Recalde (2007).

2012), con el fin de implementar las políticas públicas provinciales en consonancia con los organismos del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, para establecer los mecanismos de coordinación y los niveles de responsabilidad, y lograr una adecuada planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito provincial; con ello se garantiza la asignación de recursos económicos suficientes en los ámbitos provincial, cantonal y parroquial; y se fortalece la participación de manera protagónica de las personas y grupos de atención prioritaria, tanto en la toma de decisiones, como en la planificación y gestión de los asuntos públicos (Art. 2, a-e). Con esto, finalmente, se avala el ejercicio de derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Los principios por los que se rige son: universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación, así como uno técnico muy específico: "Funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación" (Art. 3). Aparece consignada la preferencia por la infancia; si bien se asignan los recursos necesarios a las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria. Aquí se diluye el sector adulto mayor en la intergeneracionalidad. Respecto de la articulación social, se establece la corresponsabilidad interinstitucional, territorial y familiar, formulada como deber. La descentralización de Manabí en sus instituciones está acorde con estos procedimientos, en tensión histórica intra e interprovincial, con municipios y juntas parroquiales<sup>8</sup>. El GPM establecerá en su *Ordenanza*, Art. 13, un presupuesto de sus ingresos no tributarios del 10% para la atención a grupos de atención prioritaria, con un 2% para adultos y adultas mayores. De este monto, más del 86% se destina a infraestructuras y dotaciones de centros de atención integral intergeneracional; el resto, a proyectos puntuales.

### La identidad montaraz: revolución montubia y virilidad del indómito campesino manabita

La historia del Ecuador se nutre de pugnas identitarias en su constitución contemporánea (Silva 1995). La identidad de adscripción es un constructo histórico. La etnogénesis se manifiesta escénicamente en la ocupación del espacio público en tanto las comunidades aparecen como partícipes bajo el manejo discursivo

y práctico nacional (Pajuelo 2007: 131-146). Aquí la población se ubica en los huecos creados por las categorías estadístico-administrativas, que han tenido en los censos una importancia grande. Es el caso, por ejemplo, que ha ampliado la noción de nacionalidades, basada en los grupos étnicos indígenas más o menos difusos, a la de pueblos, para formar una categoría político-administrativa más inclusiva (pueblos y nacionalidades). La autoidentificación comparada en los censos de 2001 y 2010 (Guzmán 2003) da cuenta de este cambio en la creación de la identidad no indígena montuvia/montubia en la costa central ecuatoriana<sup>9</sup>. La mayor población autodefinida como montubia, según el censo, está en Guayas (38,4%), Los Ríos (25,5%), y Manabí (24,5%). La figura identitaria del montubio se ha levantado entre la literatura, el folklore y la política (De la Cuadra 1996; Estrada 1996; Naranjo 2010), dentro del marco general del mestizo campesino costeño (Roitman 2009) y, en menor medida, del cholo pescador (Álvarez Litben 2001), y en el marco de las transformaciones étnico-identitarias contemporáneas en el Ecuador (Naranjo 1981). Es un elemento estructurado y estructurante (Estrada 1996). En términos socioestadísticos, se trata de un "conglomerado campesino" apegado a la tierra costera del centro y suroeste de Manabí al sur. Sin embargo, la controversia descriptiva y autodescriptiva es manifiesta, y complejiza los términos montuvio/montubio a escala política, territorial y transterritorial y étnica (Arboleda 2015). Estos fungen, de todos modos, en un modelo político tradicional de alianzas por adscripción social y clientelismo territorial, si bien se fueron incorporando a los procesos de productividad programática sistematizada en la gestión por resultados del modelo nacional. Pero la mediatización identitaria (Naranjo 2010: 65) es poderosa, y se forjó en el contexto histórico en el que Manabí se constituía como región periférica: "La baja densidad demográfica, los débiles lazos políticos y la casi total ausencia de instituciones aglutinantes de la población fueron rasgos constitutivos de una región que poseía una inmensa frontera agraria. Las distancias y jerarquías sociales fueron forzosamente menos acentuadas, favoreciendo la construcción de una identidad inclusiva" (Dueñas de Anhalzer 2014: 129).

8 Vide Velásquez Rodríguez (2010: § 7.6, y 8.2 para la historia del Consejo Provincial).

9 La población afrodescendiente se sitúa en Manabí en torno al 7,9% (Censo de Población 2010, INEC 2011). La presencia de indígenas es más debatida entre la población (Estrada 1996).

Es así que las políticas públicas se conforman alimentándose de esta concepción determinada históricamente en una realidad natural esforzada (oroográfica, de dificultad de accesos viales en invierno, autogenerada por el esfuerzo pionero) que naturaliza el estado de cosas y disculpa la problemática asistencial: nace aquí el mito –que funge como realidad si quisiéramos mantener las dos categorías separadas– del montubio adulto mayor indómito, casi como encarnación de elementos estructurales. Dice Dueñas de Anhalzer (2014: 131): “estas características –individualismo, espíritu aguerrido y autosuficiencia– fueron exhibidas por los manabitas en reiteradas ocasiones [históricas]”. No hay que olvidar que la revolución ciudadana fue alfarista-correísta (vide infra). Ciertamente, la independencia de carácter –adultos y adultas mayores en lugares remotos de Manabí sin apenas asistencia familiar ni técnica– está en el discurso técnico, como hemos tenido ocasión de escuchar reiteradamente en reuniones de trabajo en la Dirección de Desarrollo Humano del GPM y en acompañamientos sobre el terreno también con técnicas del Ministerio de Inclusión Social. En algún caso se argumentó que no hay mujeres cuidadoras (que se asocien) porque los adultos mayores rurales son muy independientes y no admiten los cuidados de los hijos, aunque vivan cerca. Su fortaleza física les permite hacer ejercicios domésticos y prefieren vivir solos que no mandados (Diario de campo, 8 de julio de 2016). Semejante independencia montaraz y fortaleza física trabaja ideológicamente junto con la realidad del aislamiento rural, e invisibiliza y deslegitima a dicha población. Técnicamente, el GPM generó los datos geográficos y de encuesta representados en mapas de isocronías donde se recogen zonas con distancias de más de 90 minutos a subcentros de salud con hasta cinco medios distintos de transporte: balsa, moto, caballería, carro y ranchera<sup>10</sup>. Uno de los criterios electivos de recursos asistenciales es evidentemente el de la concentración de servicios en las cabeceras cantonales a causa de la disponibilidad del acceso vial (Diario de campo, 8 de julio de 2016). La CEPAL argumenta la utilidad del criterio para las políticas públicas: “la densidad demográfica afecta los costos de las políticas sociales y la inversión pública, y las zonas de baja densidad pueden no ser rentables para la inversión privada por problemas de escala, costos de distancia y baja demanda” (CEPAL 2012: 42).

<sup>10</sup> Datos facilitados a los autores por la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del GPM en 2016.

## El manabitismo: teoría sociológica de Manabí y proyecto generacional

Podemos comprender el marco del discurso institucional, puntuado con el localismo, si atendemos al contexto que representa o asume la idea de una adhesión identitaria muy trabajada. La población manabita se identifica entonces con la definición que da el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CONDEPMOC), que realza la “fusión étnica” y una “cultura bicentenario”, resultado del “complejo proceso histórico de adaptación y transformación étnica, interregional y socio-cultural que se dio en el litoral donde se fusionaron indios, blancos y negros”; de donde provienen “los montubios, con cultura, identidad propia y particular realidad, que nos diferencia de mestizos y campesinos de la sierra y otros pueblos” (CONDEPMOC 2018: 11).

Por cierto, “el Pueblo montubio emerge desde hace 20 años aproximadamente, como un nuevo movimiento de masas en el agro costeño, asumiendo una identidad y definición propia” (CONDEPMOC 2018: 12). Ya De la Cuadra (1996: 45 y ss.) había politizado al montubio definiéndolo por su actitud. La organización política manabita fue escasa y por interferencia institucional, que, sin agrupación por intereses comunitarios, se resuelve en el compadrazgo (Naranjo 2010: § 5.3). Sin embargo, el carácter político del pueblo montubio es fuerte y emblemático, miliciano rural, machetero, montonero y alfarista (Mora 2010: 25), junto a chapulos y cimarrones. Practica por ende una ruralidad mítica, de independencia esforzada. Si el general liberal Eloy Alfaro Delgado, montubio, es el gran héroe mítico y real (Dueñas de Anhalzer 1991: 111), la identidad manabita forjada en este espíritu revolucionario, en Montecristi como sede de la firma de la Constitución de 2008, refleja y continúa la figura política trabajada sobre la identidad manabita y hecha a sí misma del prefecto Mariano Zambrano Segovia (2004). Es decir, la identidad montubia es estructural a la provincia de Manabí y pilar fundamental de sus políticas (Macías 2003). Tanto, que reclama mayor protagonismo nacional y de autogestión descentralizada como corresponde a su relevancia sociodemográfica y pujanza económica, en torno a concepciones como “Manabí primero” y el “manabitismo”. El manabitismo se configura como planteamiento sociológico demandante del desarrollo de Manabí, impul-

sado por el trabajo periodístico de Douglas Vaca Vera (1994). El manabitisimo se convirtió en programático y generacional en el Primer Seminario sobre Manabitisimo (1994), cuando se instauró el Mes del Manabitisimo, o el día del manabitisimo en distintos cantones en relación también con las alfaradas y natalicio de Eloy Alfaro, y la declaratoria de la Ley de División Territorial del 25 de junio de 1824 en el Congreso de Bogotá, por la que se provincializó Manabí. Se trata de un ímpetu de desarrollo regional que trabaja desde la construcción de la identidad montubia. Vaca Vera (1994) desplegó un itinerario conceptual y una estrategia metodológica en torno al desarrollismo regionalista y la identidad, en términos estructurales de conectividad vial agroexportadora. La conectividad vial, un elemento importante en el aislamiento rural, es una demanda antigua (las vías expeditas como anhelo manabita, en Donoso 1933: 99 y 108 y ss.) y una política hasta la actualidad.

Manabí se postula como protagonista demandante con el lema afortunado de “Manabí primero”, y el manabitisimo quiere superar la marginación territorial y decisora (histórico-colonial, de abandono y retraso, pero también especialmente frente a la provincia de Guayas) en cuanto es un sentimiento de afecto al territorio, un planteamiento social económico y político, una tesis para el desarrollo integral, una búsqueda de la unidad provincial para lograr objetivos históricos permanentes como pueblo, región y provincia. El pueblo montubio fue reconocido en 2001 tras huelgas de hambre y movilizaciones, y el CONDEPMOC logró insertarse normativa y presupuestariamente en la Constitución del Ecuador (Roitman 2009: 112).

### **El cantón Bolívar y la colonización de la selva manabita: la extensión de la frontera agraria**

La colonización fue un dispositivo disciplinador de una sociedad manabita móvil y burlona, reconfigurada por la propiedad privada, la obligación de cultivar ciertos productos de valor mercantil y el comercio (Dueñas de Anhalzer 2010: 24, y 2014: 130 y ss.). La producción agroexportadora del Ecuador, en especial del cacao (Paredes 2011), fue enganchada al mercado mundial, con una temporalidad y modos<sup>11</sup> que, de acuerdo con Maignashca (2012), se confirman entre 1840-1890 (“incor-

poración nominal”) y 1890-1910 (“incorporación efectiva y periférica”). Es en este segundo periodo en que podemos ubicar generacionalmente la explotación de nuestros adultos y adultas mayores. La esperanza de vida de estas décadas no superaba los 42 años. Respecto de las adultas mayores, además de ser brazos útiles al comercio mundial, lo eran más por encarnar el sustento del cuidado de la mano de obra masculina o por practicar un comercio local de ayuda a la economía doméstica; pero asimismo, como fuerza biológica reproductora. La generación de la que hablamos hoy como patrimonio y usufructuaria de las prestaciones y atenciones sociales sería la nacida a partir de la década de 1916. Es decir, la primera generación surgida a partir del esfuerzo de las tres anteriores. Dada la magnitud del trabajo infantil temprano, tampoco sería posible descontar una franja etaria muy grande. Así pues, la deuda social nacional y global en el engranaje contemporáneo estaría inscrita generacionalmente en estas décadas de industria agroexportadora, teniendo en cuenta además, y necesariamente –como recogen los criterios inspiradores de la política pública ecuatoriana–, la deuda histórica de la colonización (Maignashca 2012: 74). Poco a poco, el capital invertido se tornó local y, aunque los métodos de producción seguían siendo arcaicos, aumentaron la demanda y el precio. En este contexto, la fuerza de trabajo estaba condicionada porque “la escasez de este factor de producción era endémica, lo que detenía el avance de la frontera de cultivo (...), en parte [por] la ‘vagancia de los trabajadores’; (...) empero, el verdadero problema era que la población jornalera costeña se encontraba muy dispersa, trabajando en propiedades que cultivaban diversidad de productos como café, algodón, arroz y azúcar” (Maignashca 2012: 76). La migración andina hacia la costa arrastró también el peonaje por deuda. En la etapa de incorporación periférica al flujo mundial, con gran demanda de materias primas, las inversiones en la costa ecuatoriana fueron mayores y estuvieron repartidas en distintos cultivos. Surgieron las grandes fortunas en figuras que aglutinaban hacienda-comercio-banca. Proliferaron las casas exportadoras estadounidenses y europeas, radicadas en los puertos costeros, que comerciaban cuero, café, sombreros de paja toquilla, tagua, cacao, almidón y perlas (Velásquez Rodríguez 2010: 122); igualmente los bancos guayaquileños, europeos y americanos (Velásquez Rodríguez 2010: 92-93). Reseñar esto es importante para destacar la deuda socioeconómica generada al interior y al exterior. Porque,

11 Barsky *et al.* (1982: IV) hablan de colonización dirigida por el Estado al modo empresarial, y sitúan la expansión agrícola a los trópicos en la década de 1940 en la explotación bananera y en la exploración y el desarrollo de vías.



aunque no es adecuado pensar que la contribución patrimonial de los trabajadores y trabajadoras explotados fuera solamente incrementar el poder y la riqueza de las grandes fortunas, como dice Maiguashca (2012: 80),

otro de los principales receptores de los ingresos del cacao [fue] el Estado ecuatoriano. Aunque la mayor parte de sus recursos provenían de los impuestos a la importación, los gravámenes a la exportación no eran insignificantes. Además (...), el Estado recibió ingentes sumas de los bancos cacaoteros para resolver sus problemas presupuestarios. ¿Qué hizo el poder central con estos recursos? Según los cónsules y estudiosos extranjeros, muy poco.

Por otra parte, la construcción de infraestructura fue escasa y estuvo ligada a la conectividad vial y ferroviaria. Pero lo cierto es que Manabí contribuyó a las exportaciones de cacao desde un 15,65% de 1904 a un 16,94% en 1909. En 1904 comercializó un 16,94% del cacao, 8,92% del café, 49,18% de la tagua, 37,53% del caucho, y 15,09% de la paja del total de exportaciones del país en sures (Velásquez Rodríguez 2010: 37-38). Evidentemente, el beneficio recayó sobre quien lo administraba, las élites locales y las sociedades euroamericanas. Empero, y aunque vimos su fuerte politización, la vindicación del montubio como agente productor y generador del patrimonio nacional e internacional es aún escasa (Paredes 2011).

Técnicamente, el Ministerio de Agricultura y Ganadería-Departamento de Planificación Regional (1980: 21-23) realiza un "Diagnóstico Regional de Manabí" para perfilar la colonización (ocupación territorial, identidad y regionalización), la tenencia de la tierra, la vivienda y la viabilidad. El análisis histórico que resume resalta el "avance de la frontera agrícola hacia el interior (desde las costas) y la parroquialización diseminada" hasta el siglo XX. Luego se transforma la estructura económica en torno a los "valles perpendiculares a los puertos de Cayo, Manta y Bahía, por la masificación del cacao y el café" (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1980: 21-23). No obstante, la estructura de poblamiento y producción no fue exacta para toda la provincia, aunque sí el resultado: la región norte de Manabí estuvo distanciada del contexto colonial y hacendístico-republicano, y se incorporó tardíamente, hasta la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del XX, en torno a la estructura mundial de regiones vacías que permitieron la ampliación de la frontera agrícola y, en forma posterior, la explotación ca-

pitalista (Zambrano Argandoña 2003: 102 y ss.). Para el caso que nos ocupa, y en relación con la identidad estructurante en la explicación histórica, la "raza forjadora de identidad" se encarna en los esclavos cimarrones o libertos y mestizos asalariados en las grandes haciendas guayaquileñas adelantados en las selvas manabitas (Molina 2005), que pasarán de vagos a indómitos. En términos identitarios, Estrada (1996) sitúa al montubio "haciéndose uno", en cuanto es requerido por la fuerza estructurante de las haciendas cacaoteras; el término designado o autodesignado se aplica hoy por igual al campesino montaraz, asalariado o propietario de la tierra, como empuje liberado del antiguo contrato de concertaje y deuda que hacía que muchos huyeran selva adentro. Esta mitificación no esconde empero el contexto de explotación, aunque puede desactivarlo<sup>12</sup>: el cimarronaje, y la colonización dirigida y espontánea. En nuestro caso, la ampliación del espacio agrario manabita en el cantón Bolívar parte del afán vial de conectar la costa con Quito, a expensas de la apertura de vías y la disposición de baldíos. Regis Moreira Solórzano opina que el pionero, que abrirá las trochas de conexión, "padre Pinto, tenía la idea clara por ser un integracionista como fue el gran e inmortal Eloy Alfaro, queriendo unir la Costa con la Sierra por otra latitud; es decir, por la parte nordeste de Manabí, llegando hasta la provincia de Pichincha"<sup>13</sup>. Ciertamente, en 1911 la capital Calceta (Figura 1) era paso del frustrado proyecto ferroviario de Eloy Alfaro para conectar Manabí con Guayaquil y Quito (Velásquez Rodríguez 2010: 57 y ss.). Estos impulsos se concretaron por ende con el esfuerzo de pioneros emblemáticos que aún anidan en la memoria popular como conquistadores de la selva:

Calceta comenzó a formarse por el siglo XVII y a ser notable por la corriente migratoria. Enjambres de hombres llegaron movidos por la bondad de la naturaleza (abundaban el caucho, la tagua y maderas). Entre los elementos de trabajo y conquistadores de la selva se considera a José Miguel Zambrano, quien se dice fue el primer hombre que fabricó su casa a orillas del Carrizal. Este hombre se dedicó a la transportación fluvial, desde lo que hoy es el centro de la ciudad<sup>14</sup>.

12 O activarlo en otro sentido, dado que la reificación del montubio descrito por De la Cuadra era política (Prólogo de H. E. Robles a De la Cuadra, 1996).

13 "La manga del cura y sus raíces", en *El Diario manabita* de libre pensamiento, 5 septiembre 2015.

14 "Conquistador de la selva", <http://www.manabi.gob.ec/cantones/bolivar>, acceso (30 de julio 2018).



Figura 1. Calceta, Manabí, 1906.  
 Fuente: www.gadbolivar.gob.ec,  
 acceso (30 de julio 2018).



La conectividad fue la protagonista en este esfuerzo. El otavaleño Luis M<sup>a</sup> Pinto Parreño (1872), siendo párroco de la cabecera cantonal, Calceta, inició dicha empresa con la fundación, en 1928, de la Compañía Vialista Bolívar, que abrió trochas hasta la inaccesible *La manga del cura*, nombre que le dieron en su honor, aunque él las denominara como tierras de Don Bosco (Velásquez Rodríguez 2010: 31-32 y 209)<sup>15</sup>. Allí fundó Membrillo y diversas localidades en Pichincha (Germund) y *La manga del cura*. El cantón Bolívar (creado en 1913) se pobló a través del río Carrizal, asumiendo pobladores; el flujo de población los empujaba hacia el interior. Calceta se constituyó pronto como núcleo de salida de la explotación de la industria maderera, tagua, cacao, palma y café. La sequía de los años cincuenta hizo migrar hacia *La manga del cura* a numerosos manabitas, que comenzaron a poblar el lugar (Velásquez Rodríguez 2010: 209). La interpretación guayaquileña, aunque difiere a causa del disenso territorial, es asimilable en los términos de colonización y viales: en cuanto que Guayas, enemigo tradicional a causa de la propiedad de la tierra manabita por los hacendados guayaquileños y la centralidad del puerto de Guayaquil en la

exportación (Ferrín y Ferreira *et al* 1986), pretendió colonizar *La manga del cura* asimilándola, infructuosamente, a su territorio.

El adulto mayor W. G., de Membrillo, nos resumió sobre el terreno el poblamiento de la frontera del cantón Bolívar hacia *La manga del cura* (Diario de campo I s. f. 135 y 147; Diario de campo II 9 de septiembre de 2014), y nos mostró los caminos reales a caballo. W. G. explica la historia urbana de su localidad, que nació como recinto a partir de tres casas enquinchadas (lucidas con estiércol y pintadas, sobre base de caña guadúa) (Diario de campo I 135). Su casa llegó en los años sesenta, en un callejón de cacaoteros; la zona donde está el subcentro médico era un pantanal con deslaves que hubo que reconstruir con la carretera. Se reordenó el pueblo haciéndolo recto, reorientando una quebrada en oblicuo, que moría a una ciénaga desecada (Diario de campo I 147). En la publicación *Cantón Bolívar. 100 años de progreso e historia* (2013: 70-71) se refieren los pioneros pobladores de Membrillo: sobre 1900-1904 los propietarios de los montes Moreira Valencia, de lo que después, bajo cesiones para servicios comunes a instancias del sacerdote Pinto, sería Membrillo (Diario de campo I 147).

<sup>15</sup> Desde 1853, el campesinado se incorpora a la extracción de caucho en cuadrillas de peones que se introducían en la selva por muchos meses (Naranjo 2010: 61, siguiendo a Dueñas, 1991).

**Conclusión: relevancia de los pobladores adultos mayores para las políticas públicas y su lugar por derecho en el debate nacional e internacional**

Así pues, no podemos ignorar este panorama. De hacerlo, no se explicaría el argumento falso de que la intervención técnica en la aplicación de las políticas públicas sea pobre por innecesaria; no se explica que el organismo público desista de llegar al lugar de la remota porfía de quienes se bastan a sí mismos. En realidad, no fueron otra cosa que pobladores y pobladoras generacionales del esfuerzo nacional y su explotación internacional. Si el cuerpo técnico que las lleva adelante persiste en considerar la autosuficiencia de un sector definido por su carácter montaraz, las políticas públicas se ocultan, se tornan eficaces, en la fábrica de la potente identidad regional. La descentralización no es una desterritorialización, sino que se nutre de la territorialización primera ganada en los baldíos por el esfuerzo del ahora "sector adulto mayor". Y que, además, por cierto, invisibiliza la presencia indígena previa, así como las negritudes esclavas. Todo ello se diluye en esta identidad montubia fuerte. Por último, una política de la intergeneracionalidad cierra toda posibilidad de sectorizar verdaderamente a esta población autóctona y pionera.

Por eso se abren cuestiones importantes: ¿quiénes fueron/son aquellos y aquellas manabitas testigos desde la generación del 36 que señalara Douglas Vaca?; a lo que hay que añadir el arrastre de la deuda generacional desde la colonización. ¿Cuál fue su contribución y cuál es la deuda? ¿Por qué se empecinan en residir aún allí donde los encontramos? ¿Quién los puso o solicitó allí sino el Estado o el capital? ¿Cuáles son los retos de las políticas públicas para con ellos en una categoría que no pueda diluirse simplemente en el "medio rural"? ¿Cuál es la contribución silenciada de las mujeres manabitas en la reproducción y producción de la colonización tardía y la ampliación de la frontera agrícola? El Gobierno de la nación ecuatoriana asume estos elementos estructurantes de sus políticas públicas. No sin dificultades. Sin embargo, no parecemos asistir a un debate regional. La prensa manabita es tangencial (la cabecera guayaquileña *El Telégrafo* tiene una sección titulada *Palabra Mayor*, pero la prensa manabita toca el tema puntualmente); el debate en torno a la Ley del Anciano (de 1991 y 1996) se vino produciendo en la Asamblea Nacional

en términos intergeneracionales como Código del Ciclo de la Vida (2014). Los adultos y adultas mayores manabitas exigen participar, pero también asistencia, más allá de su contumaz resistencia e independencia. Ciertamente, el GPM no tiene —como tampoco las tiene ningún otro organismo— las competencias descentralizadas que permitan aumentar ni el presupuesto ni ir más allá de la ayuda infraestructural o la coordinación de servicios nacionales, municipales o parroquiales destinada a la atención del sector adulto mayor. Las vías han de ser otras, aprovechando las competencias de elementos inclusivos como mejorar la conectividad, las vías y rutas de tránsito regionales rurales. Un aporte no carente de controversia y cierto carácter contradictorio —puesto que devolvería al Ecuador a la periferia— puede ser el aprovechamiento (en términos reparadores) de otra de sus competencias: "Gestionar la cooperación internacional" (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos descentralizados, COOTAD, 2011: Art. 32-i). Los convenios de trabajo con la población adulta mayor son en Manabí entidades ligadas a la Iglesia o fundaciones sociales. La Jefatura de Cooperación Internacional (antigua Agencia) del GPM responde con la gestión de emprendimiento social y el aporte de voluntarios y capacitadores rehabilitadores para el sector discapacitado y adulto mayor<sup>16</sup>.

Ciertamente, además de las posibilidades de la cooperación sur-sur, y la gestión de la cooperación soberana, la deuda del capitalismo internacional a todos los efectos es medible. La conversión de deuda externa por una programática social es un recurso adecuado (Fierro-Renoy 1994), aunque con los desajustes producidos por la exigencia crítica al desarrollo del *Sumak kawsay* (Moncada y Cuéllar 2004). De cualquier forma, la presencia migrante de la ruralidad ecuatoriana en el mundo puede considerarse una ruptura de las condiciones locales-transnacionales (Martínez 2004). Pero, desde luego, la necesidad de poder influir en el cambio de normativa requerirá de un debate en foros públicos provinciales. En el caso de la cooperación internacional, hay que destacar que la deuda para con el colectivo mayor en el Ecuador entra dentro de las demandas legítimas reparadoras globales; no es solo una cuestión nacional (Martínez et al., 2012). Aunque pudiera desmantelarse el entra-

<sup>16</sup> Entrevista a la Dirección de Desarrollo Humano, Portoviejo, 10 de agosto de 2016.

mado del Buen Vivir, esta exigencia se funda en estos parámetros reparadores. Queda pendiente entender las políticas públicas "sectoriales" como débito no solo nacional en los contextos de las dependencias económicas y de explotación temprana y tardíamente globalizadoras. Porque, como expresara nada ingenuamente Joaquín de Avendaño en el siglo XIX:

[Como demuestra la relación de artículos de] exportación ecuatoriana, el cacao es no solo el más productivo para la República, sino aquél que más importa conocer a España. Mientras el pueblo español continúe su tradicional afición al chocolate, tendrá siempre necesidad más o menos urgente del

cacao guayaquileño (...). El suelo de esta República es susceptible de un indefinido aumento en la producción del cacao. Hálese hoy circunscrito su cultivo a un escasísimo territorio (...). Desgraciadamente para el país y también para España, la escasez de brazos ha impedido hasta ahora dar más extensión a los plantíos (...). El indio ha desaparecido casi (...), y el mestizo, aunque más fuerte y sufrido, es naturalmente holgazán y siempre vicioso<sup>17</sup>.

Hoy, esta perspectiva ha sido cambiada por el falso tecnicismo de la porfía rural, que confunde las dificultades de las políticas públicas con la dificultad como política pública.

## Referencias citadas

AGUDO SANCHÍZ, A.

2013 La socialización del consultor antropológico: de la práctica a los marcos normativos de la política pública. *Revista de Antropología Social* 22: 177-198.

ÁLVAREZ LITBEN, S.

2001 *De Huancavilcas a Comuneros. Relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena - Ecuador*. Abya-Yala, Quito.

ARBOLEDA, M.

2015 Cuatro tesis sobre Escribir Montubio. *La Línea de Fuego*, 13 de marzo. <https://lalineadefuego.info/2015/04/07/cuatro-tesis-sobre-escribir-montubio1-por-maria-arboleda>, acceso (30 julio 2018).

BARSKY, O., E. DÍAZ BONILLA, E., Y C. FURCHE

1982 *Políticas agrarias, colonización y Desarrollo rural en Ecuador*. Organización de los Estados Americanos-Centro de Planificación y Estudios Sociales, Quito.

BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, V.

2003 Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas del Ecuador. En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, coordinado por F. García, y V. Bretón Solo de Zaldívar, pp. 217-253. Icaria, Barcelona.

CHIRIBOGA, M., Y B. WALLIS

2010 *Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública*. Centro Latinoamericano para el desarrollo rural-Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2012 *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Comité especial de la CEPAL sobre Población y Territorio, Ecuador.

CONDEPMOC-CONSEJO DE DESARROLLO DE LAS NACIONALIDADES Y PUEBLOS DEL ECUADOR (CON APOYO TÉCNICO DE SENPLADES)

2014 *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017*. CONDEPMOC, Quito.

2018 Política pública de fortalecimiento y desarrollo humano del Pueblo Montubio. Mimeo.

<sup>17</sup> *Imagen del Ecuador, economía y sociedad, vistas por un viajero del siglo XIX*, cap. XXVIII; en Paredes (2011: 444).

CHIRIBOGA, M., Y B. WALLIS

2010 Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública. RI-MISP-Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural, Santiago de Chile.

DE LA CUADRA, J.

1996 *El montubio ecuatoriano (Ensayo de presentación)*. Edición crítica. Introducción y notas de Robles H E. Libresa-Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

DELER, J. P.

1987 *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Banco Central del Ecuador, Quito.

DONOSO, J. A.

1933 *Notas de viaje*. Manabí, Quito.

DUEÑAS DE ANHALZER, C.

1991 *Soberanía e insurrección en Manabí*. Abya Yala, Quito.

2010 Los viajes de los indios de Portoviejo a la Corte española. Conflictos interétnicos y territoriales. *Procesos. Revista ecuatoriana de Historia* 31: 5-24.

2014 "Nosotros los manabitas...". Una identidad regional en la costa ecuatoriana. *Ecuador Debate* 91: 128-136.

ECHEVERRI, R., Y O. SOTOMAYOR ECHENIQUE

2010 Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. *CEPAL-Documentos de proyecto*, 376, Santiago de Chile.

ESTRADA, J.

1996 *El montubio: un forjador de identidad*. Banco del Progreso, Guayaquil.

FERRÍN, R., Y M. N. FERREIRA

1986 *Economías campesinas, estructura agraria y forma de acumulación el caso de Manabí a partir de la Revolución Liberal*. Pontificia Universidad Católica de Ecuador-Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo, Quito.

FIERRO-RENOY, V.

1994 *Ecuador: mecanismos de conversión de deuda externa por proyectos sociales y ambientales*. Banco Central del Ecuador, Quito. Nota Técnica 8.

FLORES, W.

2014 Reflexiones en torno a la construcción de políticas públicas para las personas adultas mayores. En *Reflexiones sobre la intergeneracionalidad en Ecuador. Una aproximación*, pp. 183-190. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito.

FRANZÉ MUDANÓ, A.

2013 Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social* 22: 9-23.

GOBIERNO PROVINCIAL DE MANABÍ (GPM)

2012 Ordenanza que Promueve Regula y Garantiza el Funcionamiento del Sistema de Protección Integral a los Grupos de Atención Prioritaria en la Provincia de Manabí. Portoviejo.

GONDARD, P., Y H. MAZUREK

2001 30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994). Dinámicas espaciales. *Estudios de Geografía* 10: 15-40.

GONZÁLEZ CALVO, V.

2003 La visita domiciliaria, una oportunidad para el conocimiento de la dinámica relacional de la familia. *Revista Servicios Sociales y Política Social* 6: 63-86.

GUERRERO, F.

2013 Proceso organizativo del campesinado en el sur de Manabí y desarrollo rural. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 45: 127-140.

GUZMÁN, M.

2003 Etnicidad y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del censo de población de 2001. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 17: 116-132.

HURTADO, E.

2006 Exporting democracy: apuntes sobre el campo-aparato de la cooperación internacional para la democracia. *Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales*. Centro de Investigaciones Postdoctorales-Facultades de Ciencias Económicas y Sociales-Universidad Central de Venezuela, Caracas. Colección Monografías, 23. <http://www.globalcult.org.ve/monografias.htm>, acceso (30 julio 2018).

INEC

2009 *Participación ciudadana junio 2008*. Quito.

2011 *Censo de Población y Vivienda 2010*. Quito.

2009 *Participación ciudadana junio 2008*. Quito.

JARA, C.

2012 Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo. Quito, 4-6 de julio. Panel 5: Población y desarrollo rural. <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/47466/5-1CarlosJara.pdf> (30 de julio 2018).

KINGMAN GARCÉS, E., Y A. M. GOETSCHEL

2014 El presidente Gabriel García Moreno, el Concordato y la administración de poblaciones en el Ecuador de la segunda mitad del siglo XIX. *Historia Crítica* 52: 123-149.

MACÍAS, C. (ED.)

2003 *Manabí autónomo*. Portoviejo, Tomo I. Portoviejo: autoedición.

MAIGUASHCA, J.

2012 La incorporación del cacao ecuatoriano al mercado mundial entre 1840 y 1925, según los informes consulares. *Procesos. Revista ecuatoriana de Historia* 35: 68-97.

MARTÍN CRIADO, E.

2008 El concepto de campo como herramienta metodológica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 123: 11-33.

MARTÍNEZ, L.

2004 El campesino andino y la globalización a fines de siglo (una mirada sobre el caso ecuatoriano). *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 77: 25-40.

MARTÍNEZ, F., MATE, R., Y M. RUIZ (COORDS.)

2012 *Pensar Europa desde América. Un acontecimiento que cambió el mundo*. Anthropos, Barcelona.

MARTÍNEZ-MAGDALENA, S.

2016 Políticas públicas del Sumak Kawsay ecuatoriano: Un acercamiento antropológico a los textos constituyentes, los planes tecnocráticos y las acciones políticas sobre la plurinacionalidad del Ecuador. En *Enfoques socioculturales sobre el mundo actual*, editado por A. Tellez Infantes, J. E. Martínez y B. de Maya, pp. 147-186. Universidad Miguel Hernández-Università degli Studi di Trieste-Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Elche.

MEZEY, M. D.

1980 Evaluación de la comunidad y del hogar. En M. D. Mezey y col., *Evaluación de la salud en el anciano*, 131-152. La Prensa Mexicana, México.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA-DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

1980 Diagnóstico Regional de Manabí. Centro de Rehabilitación de Manabí, Portoviejo.

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

2011 Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD). Quito.



MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

2014 Norma técnica de población adulta mayor. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Quito.

MINTEGUIAGA, A., Y G. UBASART-GONZÁLEZ

2014 Menos mercado, igual familia. Bienestar y cuidados en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50: 77-96.

MOLINA, R.

2005 Los montubios de Manabí. *Spondylus. Revista cultural* 1 (12): 47-48.

MONCADA, M., Y J. C. CUÉLLAR

2004 *El peso de la deuda externa ecuatoriana y el impacto de las alternativas de conversión para el desarrollo*. Abya Yala, Quito.

MONTES DE OCA BARRERA, L. B.

2015 Entre activistas, funcionarios e industriales. Aplicación de la etnografía –enfocada y política– en escenarios de gobernanza. *Nueva Antropología* 83: 25-46.

MORA SOLÓRZANO, M.

2010 *Vistazos al Manabí profundo*. Mar Abierto-Esqueletra, Manta.

NARANJO, M.

1981 Political Dependency, Ethnicity, and Cultural Transformations in Manta. En *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, editado por N. E. Whitten, pp. 95-120. University of Illinois Press, Urbana.

NARANJO, M. (COORD.)

2010 *La cultura popular en el Ecuador. Manabí*, t. IX.. Cuenca: CIDAP, Cuenca Tomo IX.

ORTIZ LEMOS, A.

2014 Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. *Revista mexicana de sociología* 76 (4): 583-612.

OSZLAK, O. Y G. O'DONNELL

1981 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Dossier CEDES-CLACSO* 4: 98-128

PAJUELO, R.

2007 Reinventando comunidades imaginadas: Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos. Instituto Francés de Estudios Andinos-Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

PAREDES RAMÍREZ, W.

2011 Estudio introductorio. En *Pensamiento en torno a la producción cacaotera*, pp. 9-46. Ministerio de Cultura del Ecuador-Corporación Editora Nacional, Quito.

RAMÍREZ, F.

2002 Para re-pensar el 'proyectismo': poder, conocimiento y sujetización en las inversiones del desarrollo. En *Versiones y aversiones del desarrollo*, editado por F. Ramírez, pp. 101-139. Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.

RECALDE, P.

2007 *La redimensión de la Política Social en el Ecuador: el Bono de Desarrollo Humano en el gobierno de Rafael Correa*. PUCE-Observatorio Político CELA, Quito.

RAMÍREZ, F.

2002 Para re-pensar el 'proyectismo': poder, conocimiento y sujetización en las inversiones del desarrollo. En *Versiones y aversiones del desarrollo*, editado por F. Ramírez, pp. 101-139. Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J.

2002 Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas. CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.

ROITMAN, K.

2009 Race, Ethnicity, and Power in Ecuador: The Manipulation of Mestizaje. First Forum Press, Boulder y Londres.

SÁEZ CARRERAS, J., S. PINAZO S., Y M. SÁNCHEZ

2008 La construcción de los conceptos y su uso en las políticas sociales orientadas a la vejez: la noción de exclusión y vulnerabilidad en el marco del envejecimiento. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 75: 75-94.

SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR (SENPLADES)

2011 *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. SENPLADES, Quito.

SILVA, E.

1995 *Los mitos de la ecuatorianidad: Ensayo sobre la identidad nacional*. Abya-Yala, Quito.

STARK, D.

2014 Observando las finanzas como una red de observaciones: Un comentario a Esposito. *Revista Mad* 30: 25-38.

VACA VERA, D.

1994 *El manabitisimo. Ideario del manabitisimo. La Teoría de Manabí. Selección de artículos de prensa. 1988-1993*. Portoviejo-Manabí-Ecuador, autoedición.

VELÁSQUEZ RODRÍGUEZ, S.

2010 *Manabí y su época de oro (1872-2004)*. Portoviejo, autoedición.

VÁSCONEZ, A., CÓRDOBA, R., Y P. MUÑOZ

2005 *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. CEPAL, Santiago de Chile.

ZAMBRANO ARGANDOÑA, C. A.

2003 El desarrollo histórico del norte de Manabí. En *Manabí autónomo*, t. I, editado por C. I. Macías, Tomo I, pp. 100-111. Portoviejo, autoedición.

ZAMBRANO SEGOVIA, M.

2004 *Historia que transformará a Manabí: construcción de la Autonomía*. Portoviejo, autoedición.

# La gestión asociada: situación, retos y perspectivas en el ámbito latinoamericano\*

Sol Suleydy Gaitán Pineda<sup>1</sup>, Lilibeth Diane Mellizo Camacho<sup>2</sup>,  
Clara Inés Leguizamón Corredor<sup>2</sup> y Lida Alexandra Isaza Sandoval<sup>3</sup>

Recibido: 22-4-19; Aceptado: 30-9-19

## Resumen

El artículo expone los resultados de la investigación "Estado del arte de la gestión asociada 1990-2017", los cuales se organizan a la luz de cinco ejes: definición de *gestión asociada*, referentes teóricos, enfoques metodológicos, experiencias de aplicación, y críticas y desafíos de la gestión asociada. Sobre esta base se proponen una serie de conclusiones y comentarios, entre los que se destacan: la prevalencia de los referentes teórico-conceptuales surgidos en el ámbito argentino (programa Planeación Participativa de Gestión Asociada - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la figura de H. Poggiese); la comprensión del sentido y significado de la gestión asociada, basada en tres conceptos no excluyentes el uno del otro: territorio, desarrollo local, participación, y planeación participativa; y las principales metodologías implementadas: planificación participativa para escenarios de planificación-gestión (El Ciclo), gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes.

The "associated management": situation, challenges and perspectives in Latin America

## Abstract

The article exposes the results of the research: "State of the Art of the *Gestión Asociada* 1990-2017", which are organized in the light of five axes: definition of the *Gestión Asociada*, theoretical referents, methodological approaches, experiences of application of the *Gestión Asociada* and, critiques and challenges of the *Gestión Asociada*. A series of conclusions and comments are proposed, based on the foregoing, among which the following stand out: the prevalence of the theoretical-conceptual referents that emerged in the Argentine sphere (PPGA-FLACSO program and the figure of H. Poggiese); the understanding of the meaning and meaning of the *Gestión Asociada* that is supported in three major conceptions -not excluding-; territory, local development, participation, participatory planning, as concepts on which the proposal of the *Gestión Asociada* stands; and the main methodologies implemented: Participatory planning for planning-management scenarios (The Cycle), Associated Management for strategic implementation and / or intersectorial management of complexity and / or network management.

\* El presente documento es resultado de la investigación del proyecto: "Estado del arte de la Gestión Asociada 1990-2017", Especialización en Gestión Asociada, Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Corporación Universitaria Minuto de Dios.

1 Asociación Colectivo Huitaca. Colombia, Bogotá. E-mail: suleyga19@gmail.com;

2 Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Colombia, Bogotá D.C. E-mail: lmellizo@uniminuto.edu; cleguizamon@uniminuto.edu;

3 Universidad de la Sabana, Facultad de Educación. Colombia, Chía. E-mail: lida.isaza@unisabana.edu.co

### Palabras clave

Gestión asociada  
Metodologías participativas  
Planeación participativa  
Cogestión

### Keywords

Gestión asociada  
Participatory methodologies  
Participatory planning  
Co-management

*Las huellas de las personas que caminaron  
juntas nunca se borran.*  
Proverbio africano

## Introducción

Corrupción, pobreza, acceso a recursos varios, desempleo, discriminación, afectaciones diversas a los derechos humanos, entre otros, son problemas que figuran como sentidos en el escenario nacional, así como en buena parte del contexto latinoamericano. ¿Qué papel cumplen los afectados directos de estas situaciones a la hora de hacerles frente? ¿Cómo actuar en tanto las acciones del Estado al respecto suelen ser lentas y pocas veces logran efectos reales y positivos?

Las metodologías participativas y la propuesta desde la gestión asociada (GA) han fungido como interesantes ejes de análisis y discusión, en tanto posibles herramientas de planificación-gestión y acción respecto de situaciones como las arriba señaladas. Desde su entrada en escena en los años ochenta del siglo pasado, en medio de los embates de las dinámicas neoliberales y la paulatina momificación del Estado, la GA ha expuesto sugerentes desarrollos y logros que vale la pena considerar, así como en la práctica, en su implementación, ha mostrado la polivalencia de su carácter y la mutabilidad de sus sentidos. Problemática, modelo de actuación, enfoque (Cardanelli y Rosenfeld 2003), entre otras, son muchas de las formas que adopta según el contexto y las situaciones particulares.

En tal orden de ideas, ha sido necesario ampliar el conocimiento que se tiene de la gestión asociada más allá del escenario propio, para obtener elementos de contraste que permitan inspeccionar en profundidad sus formas de implementación, sus orientaciones y sentidos, entre otros. Elementos desde los cuales pensarse y resignificar el quehacer propio, con miras a mejorar y robustecer tanto los procesos de formación y de investigación, como el objetivo mismo que ha dado sentido a este ejercicio investigativo. Palabras más, palabras menos, vale la pena asumir el reto del autorreconocimiento, tanto de cualidades como de aspectos a mejorar-potenciar.

Así las cosas, el lector encontrará a continuación una serie de precisiones de orden metodológico que clarifican la forma en que se diseñó el estado del arte realizado, los autores tenidos en cuenta, los textos, rangos temporales establecidos, entre otros; acto seguido, se presentan los resultados encontrados en materia de concepciones respecto de la propuesta de la gestión

asociada, los referentes conceptuales que se le asocian, los enfoques metodológicos más aplicados, para, finalmente, señalar una serie de desafíos y retos que valdrían la pena de ser considerados a la hora de implementar la gestión asociada.

## Metodología

La presente investigación corresponde a un estado del arte que –mediante una serie de ejercicios interpretativos alrededor de un conjunto de documentos que se han producido respecto de la propuesta de GA– ha llegado a establecer algunos puntos de referencia que posibilitan comprender y analizar el derrotero de trabajo realizado en la implementación de dicha metodología en nuestro contexto. La interpretación, y un trabajo hermenéutico y cualitativo documental han sido la vía que se decidió recorrer para abordar los textos recuperados.

Para los criterios de búsqueda se consideró lo siguiente: el rango temporal que se estableció fue entre el año 1990 y el año 2017; los países en los cuales se referenció el rastreo fueron Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, México, Venezuela, Guatemala y Colombia. Si bien en el período que va de los años sesenta a los ochenta la noción de planificación participativa orbitaba en el ámbito sociopolítico –cuando la figura de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Argentina cobra paulatinamente relevancia en el tema–, es en el cierre de los años ochenta y desarrollo de los noventa que la gestión asociada entra en escena como metodología propiamente dicha. Se hacía necesario, para la fecha, posicionar una propuesta más contundente en lo operativo y en lo conceptual, y fue entonces la figura de Héctor Atilio Poggiese la que se destacó como cabeza central de dichos desarrollos.

En cuanto a los países escenario de la indagación, se realizó una búsqueda previa en bases de datos y documentos de acceso *on line* a lo largo de América Latina (México, Centroamérica y América del Sur), luego de la cual se identificaron como significativos los arriba señalados, pues son los que cuentan con abordajes conceptuales, metodológicos y/o experiencias relacionadas con la gestión asociada asequibles y verificables. Se excluyó el caso de Brasil por la barrera idiomática español/portugués, por lo que la búsqueda se limitó a documentos en español.

Para hacer el rastreo de los documentos, además de la Red de Bibliotecas virtuales de CLACSO, FLACSO y

CEPAL, y bases de datos universitarias, junto con el buscador Google Académico se han utilizado las bases de JSTOR, Redalyc, Ebsco, Scielo y Dialnet, mediante palabras clave tales como gestión asociada, planificación participativa y cogestión.

En la Tabla 1 se especifican los textos recuperados por cada uno de los países en los cuales la indagación arrojó elementos de análisis consistentes, que llegan a un total de 48 documentos: 16% artículos, 8% libros, 8% ponencias en eventos internacionales, 7% documentos de trabajo especialmente de CEPAL y FLACSO, 5% monografías y trabajos de grado (de especialización, excepto por dos, que son de maestría y doctorado), 2% capítulos de libros, y 2% relativos a una sistematización y un manual.

Argentina, en tanto sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y la figura de Héctor Poggi, entre otros, representan la mayoría de la producción respecto del tema, no solo porque figuran como el entorno-epicentro de la propuesta, sino también por haber logrado su articulación entre los escenarios sobre terreno y los académicos, lo cual permite un diálogo bidireccional desde y hacia los centros de educación y los contextos específicos en los que la metodología se implementa.

Colombia opera como heredero destacado de la propuesta de la GA, en particular por los desarrollos que esta disciplina tuvo en la Facultad de Trabajo Social de la Corporación Universitaria Minuto de Dios y el paso inicial que se dio al respecto con el Diplomado en Gestión Social y Comunitaria allí desarrollado; esfuerzos varios que derivaron en el programa de posgrado, "Especialización en gestión asociada: escenarios participativos para el desarrollo local".

Los ejes alrededor de los cuales se organizó al estudio de los documentos fueron cinco, y pueden leerse como categorías de análisis propiamente dichas: definición; enfoques metodológicos; experiencias de aplicación; críticas; desafíos que presenta.

Con estos ejes se ha buscado dimensionar, tanto en lo teórico como en lo metodológico y lo práctico, las experiencias llevadas a cabo con la propuesta de la GA, de forma tal de lograr no solo una visión amplia y profunda, sino también de posibilitar un contraste más o menos plural a la hora de hacer una comparación entre los países tenidos en cuenta.

Por otro lado, es importante resaltar lo siguiente – en tanto se hace referencia a textos identificados como

susceptibles de ofrecer información, pero que se descartaron en el proceso y no forman parte de los hallazgos a exponer–: inicialmente se identificaron 49, pero se encontró que 17 de ellos, pese a mencionar en algún momento el concepto de gestión asociada, no lo hacen en realidad para desarrollar elementos o fundamentos de este enfoque metodológico; sino que su abordaje está más referido a otras temáticas o cuestiones, como el acceso y desarrollo del suelo en el marco del ordenamiento territorial, el desarrollo local-microrregional y las redes.

Es posible señalar que varios de ellos, especialmente de Colombia y Chile, evidencian ese abordaje de la GA referido a problemáticas del ordenamiento territorial y acceso y desarrollo del suelo. En el caso de Chile, Maffrand *et al.* (2002) y Clichevsky (2006) la señalan como un pacto entre distintos sectores sociales para el acceso al suelo; Clichevsky la enfatiza como una "operación urbana" e "instrumento de asociación entre el poder público y la empresa privada" (2006: 124); cuestión que en Colombia es similar cuando, en el marco de la aplicación de la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial y Urbano, y la misma Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT (Ley 1454 de 2011), Maldonado *et al.* (2006), Cámara de Comercio de Bogotá (2009), Maldonado (2012), Rojas y Rave (2013), Departamento Nacional de Planeación (2013) y Contreras (2016) la exponen como una concertación público-privada entre propietarios de tierras, para promover el desarrollo de grandes proyectos urbanos que garanticen el equitativo reparto de cargas y beneficios entre los propietarios, con lo cual la asocian al ejercicio del derecho de propiedad.

La GA, según Maldonado (2006, 2012), es un instrumento que, en términos de sistema de concertación, contribuye a la gestión urbanística del suelo, que dio lugar en Bogotá a la función pública de ordenamiento del territorio y ha disminuido las inequidades en el sector de la construcción. Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de los "esquemas asociativos" que dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), es un modelo innovador y potencial de asociatividad que impulsa tanto la participación pluriactoral en la gestión y desarrollo del territorio, como su sostenibilidad. Rojas y Rave (2013) aluden una "ruta metodológica" que, referida a lo urbanístico, no concuerda con las metodologías del Programa PPGA-FLACSO. Contreras (2016) señala varias dificultades para esta "gestión asociada": i) liderazgo focalizado en un solo



gestor-promotor, ii) renuencia de propietarios en la gestión de sus predios, iii) competencia y discrecionalidad por parte de funcionarios públicos en la adopción de los planes, y iv) amplio número de tipologías urbanísticas y configuraciones del espacio público, conforme interpretaciones de funcionarios públicos.

Otro texto colombiano en el que se hace mención a la "gestión asociada", pero en el marco del Trabajo Social Comunitario, es el de Peña (2011), quien hace un acercamiento de este enfoque acorde con la concepción que el Programa PPGA-FLACSO establece; sin embargo, no profundiza en su abordaje, puesto que se focaliza en el análisis de la estrategia de Gestión Social Integral (GSI) que por aquel período desarrollaba en la ciudad de Bogotá la administración distrital como una apuesta innovadora de gestión pública que promovía la sinergia entre los diferentes sectores.

En Venezuela, D'Elia y De Negri (2006) mencionan la importancia de la "gestión asociada" en términos del trabajo en red, como una forma de atención o gestión que, por medio de relaciones de interdependencia y poder compartido, contribuya a la promoción de la calidad de vida o satisfacción de necesidades sociales. Sin embargo, su alusión no está categóricamente asociada al desarrollo conceptual que desde el Programa PPGA-FLACSO se le ha otorgado a esta como enfoque metodológico.

Finalmente, otros autores de Argentina como Attias (2002), Altschuler (2006) y Braile (2013) la refieren en congruencia con la concepción de FLACSO. Sin embargo, en el cuerpo de sus textos, no exponen mayor desarrollo de este enfoque, excepto para resaltar su relevancia en la instauración de nuevos modelos de gestión "microrregional" para el desarrollo local.

Tabla 1. Total de textos tenidos en cuenta por país.  
Fuente: elaboración propia.

| País            | No. de documentos    |
|-----------------|----------------------|
| Argentina       | 17                   |
| Colombia        | 7                    |
| Uruguay         | 4                    |
| Chile           | 1                    |
| México          | 1                    |
| Ecuador         | 1                    |
| Guatemala       | 1                    |
| Total países: 8 | Total documentos: 32 |

## Resultados

En consonancia con lo anteriormente señalado, el mayor número de referentes encontrados corresponde al caso argentino (Tabla 2), escenario en el cual, como ya señalamos, se pueden rastrear los orígenes de la propuesta; con todo, los demás países han permitido extraer elementos importantes que vale la pena poner en discusión. En este sentido, se identificaron 24 autores que han abordado el tema teórica y conceptualmente, algunos de ellos (Poggiuese, Francioni, Redín, Alí, Balanovsky y Morroni), integrantes del Programa PPGA-FLACSO. El resto de los autores rastreados han retomado ya sea al programa o a Poggiuese para hacer el abordaje del tema.

Vale mencionar que, en los 32 textos consultados, solo 10 de los 24 autores identificados son citados, y son Poggiuese y el Programa PPGA-FLACSO los de mayor reconocimiento: 32 citaciones a Poggiuese, 11 de las cuales son autocitaciones, y 27 citaciones al programa, seis de las cuales son autocitaciones de integrantes de este (Tabla 3).

El período entre 1996 y el año 2000 es en el que se da la cota más alta de citaciones; puede pensarse entonces que es el momento en que se amplifica el reconocimiento de la propuesta metodológica en el ámbito académico y en el que se logró un mayor nivel de proyección social y de inserción en las aulas y centros de investigación.

Tabla 2. Autores referenciados  
Fuente: elaboración propia.

| País                   | Autores   | No. |
|------------------------|---|-----|
| Argentina              | Poggiese (1993, 1995, 2000a, b y c, 2002, 2009); Poggiese y Francioni (1993); Poggiese y Redín (1997), Poggiese, Redin, Cerezo y Carllini (2005); Balanovski, Redin y Poggiese (1999); Ali (1999); Arroyo (2001); Cardarelli y Rosenfeld (2003); Altschuler y Casalis (2006); Arnoletto (2009) y Castillo e Isla (2010) | 13  |
| Colombia               | Ruíz (2004); Umbarila (2014, 2017); Juliao (2017)   | 3   |
| Chile                  | Garcés (2014)   | 1   |
| Uruguay                | Carro (2004); Artusi (2004); Morroni (2011); Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos –CEIL–   | 4   |
| México                 | Moreno (2011)   | 1   |
| Ecuador                | Torres Dávila (2005)  | 1   |
| Guatemala              | Mendoza (2006)  | 1   |
| <b>Total: 7 países</b> | <b>Total: 24 autores</b>  |     |

Tabla 3. Citación como referencia teórico-conceptual de la GA.  
Fuente: elaboración propia.

| AUTOR - AUTORA   | 1985/1990 | 1991/1995 | 1996/2000 | 2001/2005 | 2006/2010 | 2011/2017 | TOTAL |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| <b>Programa PPGA-FLACSO</b><br>(Redín, Francioni, Morroni, Ali y Balanovski) |           | 6         | 13        | 8         |           |           | 27    |
| <b>Héctor Poggiese</b><br>(Argentina)  | 2         | 7         | 10        | 7         | 2         | 5         | 31    |
| <b>Walter Morroni</b><br>(Uruguay)   |           |           |           |           |           | 1         | 1     |
| <b>Eduardo Arnoletto</b><br>(Argentina)                                      |           |           |           |           | 1         |           | 1     |
| <b>Violeta Ruíz</b><br>(Colombia)  |           |           |           | 1         |           |           | 1     |
| <b>Patricia Umbarila</b><br>(Colombia)                                       |           |           |           |           |           | 2         | 2     |

## Concepciones de la GA

Tres grandes ejes (Figura 1) se han identificado para la comprensión del sentido y significado que los documentos le atribuyen a la GA (Tabla 4):

1. Una apuesta política, concepción ética y enfoque.
2. Una práctica y/o herramienta metodológica.
3. Un escenario y/o ámbito en el que se generan tejidos o alianzas.

Una concepción no excluye a las otras, y son la producción argentina y la colombiana las más robustas frente al tema; van mucho más allá de su dimensionamiento en el plano metodológico.

Sobre este asunto también es importante precisar que se mantiene la tendencia arriba señalada, pues la mayor parte de los textos se apoyan en o citan las definiciones esgrimidas ya sea por Héctor A. Poggiese o por el Grupo de Planificación Participativa de Gestión Asociada (PPGA) de FLACSO.

Así las cosas, la GA figura como una apuesta ético-política cuyo accionar se liga a la construcción de un proyecto social cimentado en principios de transformación y construcción identitaria. Esto en el marco de dinámicas de cogestión entre sociedad civil/comunidad y Estado, y de espacios territoriales –urbanos o rurales– que, mediante una estructura decisional trascendente y canales de participación social, se desplacen hacia la construcción de escenarios de acción profesional multipropósito, interdisciplinarios e intersectoriales, en que todos los actores involucrados conciben sus intereses particulares en pro de un horizonte que es el interés común, para posibilitar la realización de proyectos y objetivos conjuntos a partir de las políticas públicas, mediante la elaboración de negociaciones o concertaciones, y del reconocimiento de los conflictos y el diseño de propuestas y acciones que integren visiones e intereses contrapuestos.

Este enfoque requiere de la creación y recreación de una visión y una misión compartidas entre los actores intervinientes, el diseño de una estructura organizativa innovadora que privilegie la participación de las organizaciones comunitarias involucradas y el establecimiento, en todos los niveles, de una cultura del compartir a partir de las diferencias (Redín *et al.* 1999; Cardarelli y Rosenfeld 2003; Castillo e Isla 2010; Umbarila 2014; Juliao 2017).

Como práctica-herramienta metodológica, la GA permite la planificación y gestión participativa para la toma de decisiones en el diseño e implementación de

políticas sociourbanas que favorecen, desde un sentido de poder compartido, la construcción y formalización de escenarios y procesos de planificación-gestión, democratizantes, permanentes y sostenibles en el tiempo. Dichos procesos se conciben multiactorales (intersectoriales, interdisciplinarios, participativos) y multipropósito (de abordaje integral y complejo); soportados tanto en la convergencia de actores sociales y gubernamentales como en una visión y método integrador que opera por acuerdo y consenso en pro de un pacto de resolución conjunta entre Estado y sociedad, para construir conocimiento en la acción, a partir de los principios de participación social, cogestión y acción conjunta.

En otras palabras, esta disciplina constituye un sistema de trabajo planificado, una relación articulada de colectivos mediante la participación igualitaria, para elaborar y gestionar proyectos o programas cogestivos que en sí mismos sean una red social activa de gestión asociada que propende, por la descentralización del poder, la concertación social y la participación ciudadana emancipada (Poggiese y Francioni 1993; Poggiese y Redín 1997; Redín *et al.* 1999; Poggiese 2000, 2002; Redín y Morroni 2002; Cardarelli y Rosenfeld 2003; Artusi 2004; Carro 2004; Ruíz 2004; Mendoza 2006; Morroni 2011; CEIL 2012; Gaitán 2014; Garcés 2014; Umbarila 2014; Juliao 2017).

Y como escenario-ámbito, es una instancia de articulación que configura alianzas estratégicas, tejido socioinstitucional o político-técnico-comunitario, que posibilita la coordinación de una serie de actores complejos con fines diversos. Busca sistematizar los avances y retrocesos en forma de registro y análisis, y orientar el seguimiento, las reformulaciones y evaluación del proceso de planeación-gestión, para contribuir a la construcción de identidades sociales, al reconocimiento de la ciudadanía como sujeto de derechos y a la democratización de la acción pública. Promueve la movilización y articulación de actores con peso relativo en proyectos y políticas, al acordar grados de responsabilidad y compromisos mutuos, formular metodologías y planes de trabajo, y gestionar los recursos humanos y financieros necesarios para viabilizar los emprendimientos; prioriza el fortalecimiento de los actores más débiles al cooperar con su desarrollo y capacitación, para reducir la desigualdad de poder económico, técnico y político. Utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, que opera por acuerdo y consenso.

Se trata de un escenario multipropósito de planificación-gestión en el que diferentes actores podrán decidir, de manera consensuada y sin actitudes subordinadas, medidas adecuadas para la construcción de políticas públicas o las respuestas concretas a problemáticas, que propicien impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida (Poggiere 1993, 1995; Poggiere y Francioni 1993; Cardarelli y Rosenfeld 2003; Mendoza 2006; Arnoletto 2009; Moreno 2011; Ladino 2017).

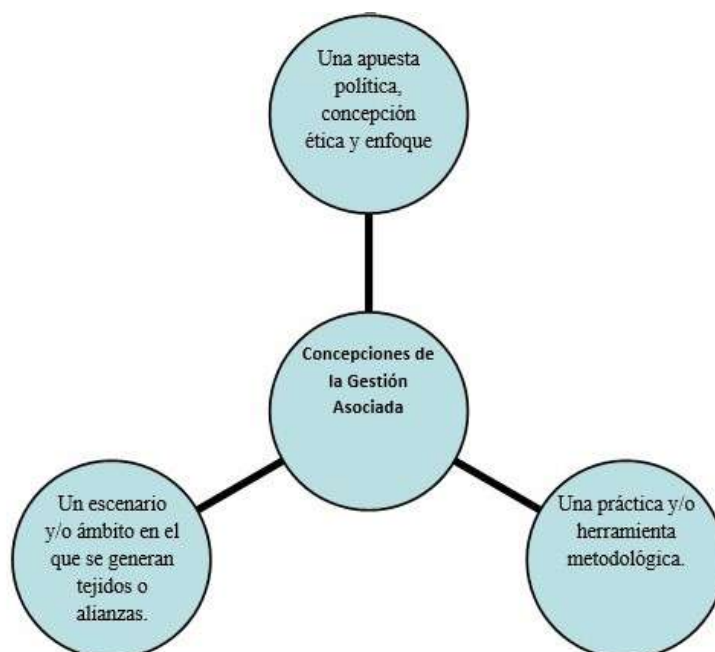
Vale la pena resaltar los principios sobre los cuales se cimenta la propuesta de la GA acorde lo encontrado: la búsqueda de la transformación social, la

construcción de identidades, la participación social, la cogestión y acción conjunta, y el pluralismo. Todos los anteriores principios evocan lógicas propias del actuar de una democracia moderna, participativa, plural y con perspectivas de cambio a futuro, así como se acoplan a lo que podemos llamar *ciudadanos* en un sentido pleno del término; sin embargo, es claro que estos principios operan a su vez como metas, pues su ausencia en varias de las sociedades latinoamericanas es un componente que demanda perspectivas como la que propone el sistema que aquí abordamos.

Tabla 4. Concepciones de la gestión asociada (GA) por países.  
Fuente: elaboración propia.

| Eje concepción de la GA                     | País  |
|---|---|
| Apuesta política, concepción ética, enfoque | Argentina y Colombia                            |
| Práctica, herramienta metodológica          | Argentina, Colombia, Uruguay, Guatemala y Chile |
| Escenario, ámbito                           | Argentina, Colombia, México y Guatemala         |

Figura 1. Concepciones de la GA.  
Fuente: elaboración propia.



## Referentes conceptuales

Los debates que suscita la adherencia teórica o conceptual de una propuesta como la de la GA no son menores ni se relegan a un segundo plano; con todo, es claro que el acervo teórico en cuestión tiende a surgir de experiencias de trabajo de base (Umbarila 2014), es decir, de índole práctica. En la indagación realizada han emergido los siguientes conceptos: territorio, desarrollo local, participación y planeación participativa.

El territorio es más que un espacio geográfico, es un escenario de poder y gestión, construido sociopolíticamente, vinculado a un proyecto político-cultural que desde diversas miradas se puede interpretar e intervenir para su gobernabilidad, desarrollo y sustentabilidad (Lacour 1985, Abramovay 1998, Pecqueur 2000, Montañez y Delgado 2000 en Gaitán 2014; Scheineider y Tartaruga 2006, Flores 2007 y Velásquez 2011 en Umbarila 2017).

Se lograron identificar cuatro lecturas desde las que se ha pretendido comprender e intervenir territorialmente: i) lo sociourbano o "complejidad reflexiva" e interdisciplinaria, sobre lo que se suceden tanto transformaciones urbanas de las ciudades como de las comunidades (Sassen 1997 en Poggiese 2000b; Poggiese 1998 en Poggiese 2000c y en Redín y Morrioni 2002; Gravano 2005, Rocha 2007 y Bitar 2007 en Castillo e Isla 2010; Funtowitz y De Marchi 2000 en Poggiese 2000b y c y 2009); ii) la microrregión como sistema parcial de actividad territorialmente definido, de cooperación intermunicipal y asociatividad para la formulación de políticas y desarrollo de planes o programas (Uribe 1990 en Poggiese y Francioni 1993 y en Poggiese 1995; Iturburu 2001 y Cravacuore *et al.* 2004 en Altschuler 2006 y en DNP 2013); iii) lo regional como complejidad pluricultural e innovadora, potencialmente susceptible de ser parte de sistemas decisorios (Boisier 1991 en Poggiese 1995 y en Poggiese y Redín 1997; Blanes 1991 en Poggiese 1995; Poggiese y Francioni 1993 en Poggiese 1995, en Redín y Morrioni 2002 y en Gaitán 2014; Poggiese 1995 en Redín *et al.* 1999); iv) lo local como escenario de mayor proximidad entre el Estado y las comunidades y actores sociales, entendido como un lugar para refundar prácticas políticas y económicas desde abajo (Coraggio 1991 en Altschuler 2006; Esser 1995 en Poggiese 2000c; Arocena 1995 y 1996 en Poggiese 2000c y en Redín *et al.* 1999; y Novais 1999 en Poggiese 2000b y c).

El *desarrollo local* es visto como un proceso de cambio social, construido por varias corrientes de pensamiento, especialmente de Max-Neef y Sen, de acuerdo con las cuales se concibe al ser humano como sujeto central de la iniciativa. Se destaca la importancia de la economía popular y social que trasciende la racionalidad económica convencional (desarrollismo). Un proceso constituido por prácticas participativas soportadas en las fortalezas y oportunidades que proporciona el territorio y persigue el desarrollo pleno de capacidades y la movilización de recursos para el beneficio común, sin perder de vista lo económico, social, político, cultural y ambiental (Uricoechea 1968, Sunkel Paz 1986, Escobar 1996, Hissong 1996, Stein 2003 y Ramos 2012 en Umbarila 2017; Max-Neef y Hopenhayn 1986 en Ruíz 2004; Max-Neef 1993 en Gaitán 2014; Albuquerque 1999, 2001, Coraggio 1991, 2000, Di Pietro 2001, Vázquez 1999, 2001, Altschuler 2003, Elgue 2003, Nosetto 2003 y Angélico 2005 en Altschuler 2006; Balanovski *et al.* 1999 en Poggiese 2000a; Marsiglia y Pintos 1999 y Anzola 2007 en Castillo e Isla 2010; Redín *et al.* 1999; y Berdegué y Schejtman 2003 en Carro 2004).

Al considerar la afectación que experimenta el proceso de *desarrollo local* a la luz de las dinámicas globales contemporáneas, se identificaron tres tendencias desde las que este se entiende: i) "fatalistas", que, en el marco del neoliberalismo, consideran irrelevante el desarrollo local, al asegurar que el capitalismo desterritorializa las economías y las vuelve reproductoras de las macrotendencias; ii) de resistencia, al destacar la emergencia de nuevos actores que luchan y se resisten a la globalización, desde lo local; y iii) de complejidad, que buscan superar la tensión global-local mediante planteamientos e instrumentos técnico-políticos que satisfagan las necesidades sociales. En este sentido, el desarrollo local se concibe como un enfoque que responde a la globalización, entendido como proceso endógeno que exige un nuevo ejercicio de gobierno, lo que implica corresponsabilidad, cooperación público-privada y gobernanza (Arocena 1997 en Altschuler 2006; Jiménez 2007 y Alcañiz 2008 en Umbarila 2017).

Es necesario destacar, como epicentro problemático de los ejercicios de GA revisados, la dimensión socioambiental del territorio y, en particular, los conflictos que le son relativos (Doom y Vlassenrot 2002, Fisas 2002, y Dumas 2005 en Torres Dávila 2005).



La *participación*, lejos de su concepción como ejercicio simplemente representativo –al estilo de votar o pronunciarse–, cobra dimensiones sociocolectivas que superan la lógica del individuo por cuanto este se articula alrededor de propuestas resolutorias propiamente dichas.

Se entiende la *participación* como una práctica social que hace tránsito de una ciudadanía representativa a una ciudadanía activa e interesada en posicionar sus apuestas en el escenario público, lo que implica empoderamiento individual y participación democrática desde lo local como lugar más próximo para luchar por el mejoramiento de la calidad de vida. Se puede caracterizar como una intervención en el curso de una actividad pública para alcanzar metas y resolver problemas concretos y comunes para contribuir al fortalecimiento de la democracia (Pizzorno 1976 y Lechner 1994 en Ruíz 2004; Rappaport 1987 y 1993, y Niño 2007 en Umbarila 2017; Poggiese 2000 en Poggiese 2009; Morroni y Redín 2002, y Velásquez y González 2003 en Gaitán 2014; Pizano 2003 en Umbarila 2014; y Vitale 2006 en CEIL 2012).

Se asocia la ciudadanía al ejercicio pleno de derechos (civiles, políticos y sociales), y se distingue una asistida (hombre económico o prioridad a intereses económicos) y otra emancipada (fundamental para la igualdad social) (Marshall 1950, Galende 1995 y Bustelo 2000 en Ruíz 2004; Mires 1994 y Zemelman 1998 en Gaitán 2014; Ruíz 2004 en Carro 2004; y Scherer-Warren s.f. en Poggiese 2000a y b).

Problemáticas ligadas al ejercicio de la ciudadanía, así como a los procesos participativos propiamente dichos (tecnocracia, populismo, clientelismo, entre otros), afectan esta concepción de la participación; sin embargo, se proponen una serie de condiciones que podrían favorecer una democracia participativa: i) desarrollo local o "lugar articulado entre Estado y sociedad", ii) relación Estado-sociedad para un nuevo pacto, iii) predisposición a la asociación (voluntad), iv) eficiencia y eficacia en la acción estatal descentralizada, y v) compromiso y ampliación del proceso democrático. Estas premisas son necesarias para configurar *escenarios participativos* que viabilicen la injerencia multiactoral en la planificación-gestión del territorio, sobre todo si se decide "pensar localmente y actuar globalmente" (Poggiese, 1998: 7; Jaguaribe 1972 en Arnoletto 2009; Guimaraes 1987 y Marti 1987 en Poggiese y Francioni 1993; Calderón 1990 en Poggiese y Francioni 1993;

CEIL 1990 y Quiroga 1993 en Arroyo 2001; Reichman y Fernandes-Buey 1994 en Redín *et al.* 1999; Sonntag y Arenas 1995 en Poggiese 1995; Lechner 1996 en Cardarelli y Rosenfeld 2003; Poggiese 1998 en Poggiese 2000c; PNUD 2000, FLACSO 2005 y Poggiese 2005 en Mendoza 2006; Poggiese 2000 en Poggiese 2009; y Poggiese 2009 en Umbarila 2017).

Asimismo, si se proyecta el ejercicio de una participación menos representativa y más incidente, se resalta la necesidad de avizorar el siguiente grupo de transformaciones de la estructura política y participativa (Kliksberg 2000 en Mendoza 2006): i) además de superar modelos burocráticos y paternalistas, empoderar a las comunidades para lograr corresponsabilidad en los proyectos; ii) aparte de controlar la corrupción y propiciar el conocimiento por parte de la comunidad de sus carencias y necesidades, poniendo al servicio del proceso su sabiduría y tradición, garantizar el aprendizaje y ejercicio del planeamiento y la gestión; iii) cambiar la visión tradicional de empresa por la de organización donde los conocimientos se generen mediante equipos de trabajo; iv) propiciar profundos cambios sociales que superen la visión economicista, jerárquica y autoritaria de la participación; v) desterrar la creencia que se asocia a los más empobrecidos, de una aparente incapacidad para integrarse a procesos de diseño, gestión, control y evolución de proyectos; el clientelismo y la designación "a dedo" de líderes; la resistencia al control sobre la implementación de los proyectos; y la falta de inversión en el desarrollo de las capacidades de la comunidad; vi) el paso de la "democracia pasiva" a una "democracia inteligente" que parte del ejercicio pleno del derecho a participar; y vii) comprender que la participación social es intrínseca a la naturaleza humana. Lo anterior, en suma, configura un profundo y, si se quiere, complejo cambio en las estructuras políticas de las sociedades latinoamericanas tenidas en cuenta.

Respecto de la *planeación participativa*, se indica que esta surge en América Latina en forma posterior a los enfoques de la *planeación estratégica* (PE) y la *planeación estratégica situacional* (PES). La *planificación estratégica participativa* como modelo de gestión sobre el que se ha soportado la gestión asociada conlleva un proceso de transformación y desarrollo (económico, político, humano y ecológico) que prioriza la participación en el contrato político entre instituciones públicas y sociedad civil, sobre la base de conocimiento-acción, de tal forma que contribuya a la ampliación democrática.

tica de la toma de decisiones y la participación social (Fals 1978 y Matus 1987 en Poggiese y Francioni 1993; Matus 1988 en Redín y Morroni 2002 y en Poggiese 2009; García y Garay 1989 y Alonso 1998 en Poggiese 2000c; Poggiese 1993 en Mendoza 2006 y en Garcés 2014; Petrella 1996, Arocena 1997, Alburquerque y Vázquez 1999, Coraggio 1999, De León 2000 y Pírez 2001 en Altschuler y Casalis 2006; Borja y Castells 1997 y Coraggio 2004 en Mendoza 2006; y Martínez 1998 y Vainer 2000 en Poggiese 2009).

Conforme el marco que esboza la concepción de la participación expuesta, la planeación participativa cobra un papel central en el marco de la propuesta de la gestión asociada. La participación se robustece en tanto opera como proceso permanente de ajuste entre intereses diversos que suelen tener forma de conflicto a la hora de enfrentar circunstancias que requieren de la cooperación de varios actores (Aguilar 2000 y Olvera 2001 en Ramos y Reyes 2005; Fukuyama 2004 en Ramos y Reyes 2005; Dussel 2003 en Maingon 2006). De esta forma, no solo se resignifica el acto de participar, sino que también se abren las posibilidades para fortalecer la cultura política de una sociedad dada, así como la misma democracia.

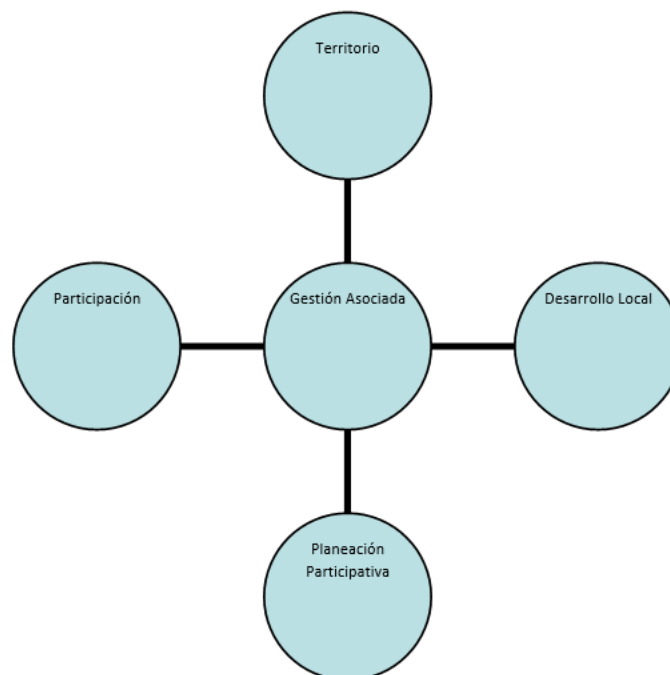
La planeación participativa refiere a una serie de métodos y procesos sociopolíticos alrededor de la identificación de problemas y formulación de apuestas, un encuentro de voces diversas en el cual, además de la prospectiva, es crucial la participación ciudadana como "columna vertebral" que, en el marco de la gestión terri-

torial y pública, viabiliza la creación de políticas públicas. Lo anterior implica fortalecer la capacidad de entidades y funcionarios para planificar, diseñar, gestionar y ejecutar políticas públicas con variables entre las que se incluya la relación sector público-ciudadanía (Matus 1988 y Velho 1994 en Redín y Morroni 2002; Ortún 1995, Vides *et al.* 2010, Medellín 2004 y Poggiese 2009 en Umbarila 2014; Velásquez y González 2003 en Gaitán 2014; Velásquez 2009 en Umbarila 2017).

Al reconocer, tanto el debate sobre la relación entre el diseño e implementación de "políticas públicas", como la tensión que existe entre lo técnico y lo político –la cual se complejiza con la participación comunitaria–, se reconoce que el diseño de dichas políticas implica la articulación de diversos actores, incluso desde la misma construcción de los problemas sociales, que debe ser colectiva. En este sentido, se reconocen tres niveles de participación: i) centralizados o desde el liderazgo gubernamental, ii) descentralizados o extragobierno, y iii) cogestivos, este último considerado un indicador de "desarrollo político" y "modelo de trabajo y gestión" desde una lógica prospectiva –concretamente, utopística– en la que se soporta la GA (Jaguaribe 1972 en Arnoletto 2009; Tenti 1991 en Cardarelli y Rosenfeld 2003; Brunner 1993, Torgerson 1993, Browne y Wildavsky 1998, Wallerstein 1998, y Funtowitz *et al.* s.f. en Poggiese 2009; Velho 1994 en Umbarila 2014; Pressman y Wildavsky 1998, Wallerstein 1998, y Bas 1999 en Poggiese 2000a; Arroyo 2001 en Altschuler y Casalis 2006; y Martínez 2002 en Cardarelli y Rosenfeld 2003).

Figura 2. Referentes conceptuales asociados a la gestión asociada.

Fuente: elaboración propia.



## Enfoques metodológicos

La Planeación Participativa de Gestión Asociada (PPGA) o "metodología FLACSO" contempla una serie de metodologías con reglas y procedimientos que motivan prácticas intersectoriales multiactorales cuyo propósito es superar relaciones de poder verticalistas, los razonamientos disciplinares, el clientelismo y el "lobbismo", que posibilite la producción colectiva de nuevos conocimientos, la obtención de consensos por trabajo conjunto entre los sectores y el compromiso práctico de una equidad relacional para con los más débiles.

Contempla también la necesaria ponderación tanto de actores como de estrategias para mapear los campos de alianza y de oposición y el nivel de conflictividad que se habrá de enfrentar. La PPGA ha desarrollado nueve metodologías: 1) Planificación participativa para escenarios de planificación-gestión (El Ciclo); 2) Gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes (GA); 3) Planificación-gestión con información, consulta y consenso para políticas públicas (ICC); 4) Prospectiva participativa; 5) Audiencias públicas participativas (APP); 6) Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales; 7) Planificación-acción con participación comunitaria para mapas de riesgo; 8) Consejos participativos de políticas públicas (Fuelle de bandoneón); y 9) Diálogo multilateral.

En el estudio de los 32 textos se encontró que solo 16 abordan el tema de las metodologías de la PPGA, citando fundamentalmente a dos referentes: Héctor Poggiese en tres de ellos y Programa PPGA-FLACSO en nueve; los cuatro textos restantes son de autoría de Poggiese (Tabla 5).

Ahora bien, se evidencia un fuerte desarrollo metodológico en los años noventa, y en el estudio de los 32 textos se lograron identificar seis experiencias que fueron ampliamente documentadas, de las cuales, tres se han desarrollado en Argentina; y una de ellas, *Gestión Asociada del Oeste*, se destaca por cuanto ha derivado otra serie de iniciativas que confluyen en su radio de acción, entre las que se reconocen: Casa de la Ciudadanía (1994/95), Plan de Manejo Parque Avellaneda (1994-2002), Movimiento Social Urbano Buenos Aires VIVA (1995/96-2001), Prevención y Mitigación Cuenca Arroyo Maldonado (1997-1999) y Revitalización Mercado Vélez Sarsfield (2000), entre otras. De las tres experiencias restantes, dos pertenecen a Uruguay y una a Colombia (Tabla 6).

De las nueve metodologías propuestas por la PPGA, solo hay mención de desarrollo metodológico en las experiencias reseñadas de seis de ellas: Diálogo multilateral, ICC, Consejos participativos, Planificación-acción con mapas de riesgo, Gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes, y El Ciclo (planificación participativa para escenarios de planificación-gestión), las dos últimas de las cuales son las de mayor recurrencia en el abordaje. Pareciera ser que tres (APP, Consenso Intersectorial y Prospectiva Participativa) no han sido implementadas o conceptualizadas.

La planificación participativa en escenarios formalizados de planificación-gestión (El Ciclo) es característica de la etapa de 1983-1992, cuyo desarrollo permitió un salto de la etapa capacitadora y pedagógica con que emergió la PPGA, a la de escenarios formalizados de planificación-gestión. Contempla tres momentos sucesivos: 1) Preparatoria, 2) Implementación estratégica, y 3) Reformulación-ajuste. Con la etapa de "implementación estratégica" se formaliza la aplicación de la metodología mediante dos momentos en *continuum*: Taller de Planificación-Gestión y la puesta en práctica de la GA para implementar las estrategias de acción. Se resaltan el análisis situacional y el modelo problemático integrado como productos del Taller de Planificación-Gestión; asimismo, se precisa el carácter de los actores convocados a dicho taller (participantes plenos, coordinadores metodológicos, panelistas e informantes calificados) y la tipología en la que puede encuadrarse con respecto al desarrollo del proceso y abordaje del problema: promotores/dinámicos (poder de decisión y capacidades para movilizar cambios); adaptativos/activos (reaccionan frente a la oportunidad realizando acciones adaptativas para beneficio particular o colectivo); confundidos/pasivos (poco o ningún poder y escasa capacidad de reacción, en particular cuando se trata de comunidades).

La gestión asociada para implementación estratégica, y/o gestión intersectorial de la complejidad, y/o gestión de redes se gesta en la etapa de "construcción de voluntad política" que la PPGA movilizó como criterio fundamental para su desarrollo (1993-2002). Se constituyó en instrumento complementario en la implementación estratégica de "El Ciclo", sin embargo, es una metodología con estructura propia que encuentra otras múltiples posibilidades de aplicación, que se ensayó por primera vez en Uruguay (1985-87).

Contempla un diseño orgánico de plenarios periódicos que alude a un sistema de agregación en tres momentos articulados que deben constar en acta: i) cuadro de situación y análisis prospectivo; ii) espacio conceptual y propositivo, y formación por intercambio; y iii) grupos de trabajo con programación de tareas,

abiertos y específicos, incluyendo “Gestión de la Gestión”, que es el único permanente porque monitorea el proceso, revisa la planificación global y las estrategias, actualiza el ciclo de planificación, circula la información, apoya a los grupos intrarred, articula relaciones extrarred y registra el documento técnico conceptual.

Tabla 5. Referentes citados sobre las metodologías de PPGA.  
Fuente: elaboración propia.

| AUTOR                       | 1984 | 1990/1995 | 1996/2000 | 2001/2005 | 2006/2010 | TOTAL |
|-----------------------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Programa PPGA-FLACSO        | 1    | 1         |           | 1         |           | 3     |
| Héctor Poggiése (Argentina) |      | 5         | 3         | 1         | 1         | 10    |

Tabla 6. Síntesis de las experiencias con metodologías PPGA.  
Fuente: elaboración propia.

| No. | FECHA           | PAÍS      | EXPERIENCIA   | METODOLOGÍA DESARROLLADA |
|-----|-----------------|-----------|---|--------------------------|
| 1   | 1985-1996       | ARGENTINA | Gestión Asociada del Oeste  | El Ciclo                 |
|     |                 |           |   | Gestión asociada         |
|     |                 |           |   | Consejos participativos  |
|     |                 |           |   | Mapa de riesgo           |
| 2   | 1985-1995       | ARGENTINA | Programa Integral Región Sur, Provincia Río Negro                         | El Ciclo                 |
| 3   | 2001-2005       | ARGENTINA | Foro Pte. Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional | Gestión asociada         |
| 4   | 1985/ – 1994/96 | URUGUAY   | Parque Público Punta Yeguas, Montevideo                                   | El Ciclo                 |
|     |                 |           |   | Gestión asociada ICC     |
| 5   | 2005-2012       | URUGUAY   | Renovación Urbana y Recuperación de Áreas                                 | El Ciclo                 |
|     |                 |           |   | Gestión asociada         |
| 6   | 2014-2018       | COLOMBIA  | Gestión Asociada Barrio Minuto de Dios                                    | El Ciclo                 |
|     |                 |           |   | Gestión asociada         |
|     |                 |           |   | Diálogo multilateral     |

## Desafíos y retos para la GA

Finalmente, se situó la mirada en los elementos más autorreflexivos que cada una de las experiencias tenidas en cuenta aportó con relación a la comprensión de retos, fortalezas y/o debilidades. Este punto resulta de central importancia puesto que los ejercicios prácticos, en primera instancia, y luego los reflexivos, ofrecen elementos de juicio de primera mano que permiten desde la praxis misma proponer puntos débiles o que ameriten ser discutidos. Con todo, es necesario explicitar que, de los 32 textos analizados, solo en los casos de Argentina y Colombia se encontraron referencias de esta naturaleza o elementos que pudieron leerse como desafíos.

En tal orden de ideas, se identificaron los siguientes: la instrumentalización (Poggiuese 2002; Cardarelli y Rosenfeld 2003), temporalidad (Altschuler y Casalis 2006), eficacia-eficiencia y recursos (Arroyo 2001), la relación tecnicismo-tecnocratismo (Poggiuese 2000c), el perfil de los actores (Ruíz 2004).

No es posible asegurar que en todas las iniciativas de articulación/asociación multiactoral la participación de los interactuantes esté basada exclusivamente en la solidaridad y el bien común o bienestar general; no se puede perder de vista que estos espacios se configuran en escenarios de tensión y lucha propiamente dichos, más cuando el eje de la política social se hace predominante. Los propios actores y escenarios pueden llegar a ser obturados o cooptados por intereses particulares o del Estado mismo; habría una especie de "pseudoparticipación" que se ampara en la heterogeneidad de los intereses o de las concepciones, sobre todo desde niveles institucionales donde se apela a la importancia de la participación pero cuyo trasfondo es más bien una instrumentalización de los involucrados con fines de legitimación sin certeza alguna de cambios o transformaciones tangibles o significativas.

De igual forma, se requiere comprender que la implementación de la GA no puede limitarse a un arreglo organizativo de reuniones sistemáticas, pues requiere de mecanismos de representación, de delegación legítima para evitar tanto el asambleísmo como la designación "a dedo" de los representantes.

En esa misma línea, Poggiuese, principal representante de la propuesta de GA, sugiere el carácter de "requisito" que se le puede terminar otorgando al proceso mismo en tanto lo que se busca es cumplir con concepciones institucionales de la participación

en el marco de los gobiernos democráticos; recalca la necesidad de tiempos que permitan madurar los procesos, asimilar y consolidar las iniciativas, puesto que, en el fondo y como objetivo, lo que se persigue es también un cambio en la cultura política y de las prácticas de relacionamiento. Por otro lado, y desde la lógica de lo local (Altschuler y Casalis 2006), las acciones cooperativas y de búsqueda de consensos no cuentan con una tradición sostenida en el tiempo; de nuevo la pugna de intereses, así como la influencia de diversos actores externos terminan por entronar lógicas individualistas del modo "sálvese quien pueda" que, lejos de la cooperación, alientan la competitividad, las relaciones de poder, el partidismo y los personalismos, entre otros; al igual que indican la escasez de antecedentes jurídicos al respecto, que viabilicen un marco jurídico y legal para este tipo de procesos asociativos de carácter cogestivo.

El proceso de implementación y desarrollo de iniciativas como las que propone la GA se resalta como un elemento problema, pues difícilmente concuerda –en el corto plazo– con el abordaje de necesidades o demandas sociales de carácter más o menos urgente; los procesos son, por su naturaleza, largos y dependientes de los consensos que se vayan alcanzando. Arroyo (2001) hace referencia a esta tensión entre lo estratégico y lo coyuntural, además del desconocimiento de las características locales específicas de la población (situación que demanda un tiempo importante) y los tiempos mismos de las políticas sociales, que deben responder, según el caso, al corto, largo o mediano plazo, y todo lo que ello implica.

Conceptos como los de *eficacia* o *eficiencia* pueden resultar ajenos a la naturaleza misma de la GA y a metodologías similares; sin duda tienen un valor, pero no son los principales o los que dan sentido/significado a las acciones llevadas a cabo; sin embargo, se propone una inclusión más fuerte de ellos: Arroyo (2001) recomienda añadir a la gestión asociada elementos que garanticen su eficacia (resultados) y eficiencia (procedimientos), en particular cuando las políticas públicas jueguen un papel determinante; esto exige mayores capacidades para que cada una de las partes maximice su compromiso y aportes a las empresas comunes.

Mientras los procesos de GA deben procurar el fortalecimiento de la participación de los actores –tanto institucionales como privados–, el afianzamiento del grupo promotor y la formulación de planes articulados conjuntos, hacen falta recursos técnicos que se



adecúen y potencien procesos (Altschuler y Casalis 2006). No se pierda de vista que para la GA debe haber apertura, persistencia y un tiempo de maduración, ojalá de cinco años como mínimo, para que se establezca la recíproca confianza que permita aceptar una nueva forma de distribución del poder y operar las transformaciones esperadas.

Poggiese (2000c) hace mención del síndrome de la “ventanilla” o tendencia del proyecto o documento externo al plan local que los “gestores” cargan en su portafolio, que convierten la gestión en un trámite (lobbismo, contactología), lo que –indica– podría superarse con la coparticipación o “red” de múltiples actores como socios en la elaboración y definición del diagnóstico y estrategias del plan local. Asimismo, refiere que suele haber una falta de análisis con respecto a la viabilidad político-institucional de las proyecciones (contracara del síndrome de la “ventanilla”), generalmente derivadas de la lógica sectorial, que se queda solo en la viabilidad técnico-económica. Para Poggiese, el tecnicismo y el tecnocratismo agudizan las situaciones antes expuestas, sobre todo si se posicionan desde el campo de la ciencia aplicada al mercado, producción y rentabilidad empresarial.

De manera complementaria, Altschuler y Casalis (2006) señalan una débil integración de las estructuras locales que se limitan a la implementación de proyectos; lo que, para los mismos autores, se aúna a la alta vulnerabilidad que existe ante cambios institucionales que representan discontinuidades en el apoyo

técnico y financiero; esto potencia la preponderancia de lógicas tecnocratizantes.

El perfil de los actores es otro elemento que, sin lugar a dudas, imprime un reto a la hora de proyectar la implementación de una iniciativa como la de la GA. Las organizaciones comunitarias que se involucren en este tipo de procesos deben (Ruíz 2004): i) tener historia previa, es decir, contar con un proceso organizativo que les soporte para apoyar con su red de solidaridad o dinámica de movimiento social, la cogestión; ii) aprender a desplegar mecanismos de negociación activa para el reclamo de mejoras en sus condiciones de vida; iii) incorporar de manera permanente, dentro de sus dinámicas internas, procesos cogestivos, lo que las ayudaría a constituirse como sujetos de derechos. Los actores que se involucren en un proceso como el señalado deben tener experiencia en prácticas representativas y liderazgos horizontales, lo cual implica evitar organizaciones cuyo origen se vincule a mecanismos clientelares y cuya experiencia sea fundamentalmente la del activismo ligado a propuestas gubernamentales o de referente partidista; asimismo, respecto de las instituciones con mecanismos decisivos y sistemas de funcionamiento muy estructurados o prácticas verticales enraizadas profundamente; de involucrarse actores con estas características, es necesario incorporar, además de la GA, otras estrategias que flexibilicen su funcionamiento, empoderen a las organizaciones y/o democratizen las instituciones (Ruíz 2004).

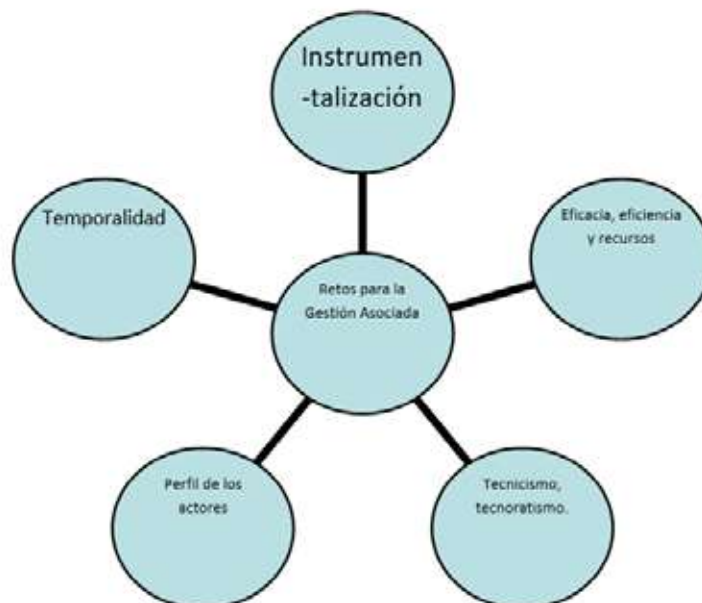


Figura 3. Retos de la GA.  
Fuente: elaboración propia.

Las instituciones estatales y los privados –en tanto socios del proceso cogestivo– deben dar apertura a la capacidad de decisión del tercer socio, es decir, los referentes comunitarios; esto implica que deben superar modelos paternalistas o de escasa consulta en la toma de decisiones (Ruíz 2004).

Todos los actores de un proceso de GA deben transparentar los mecanismos de toma de decisiones y mantener la discusión abierta de los asuntos que los convocan a asociarse (Ruíz 2004).

Como se podrá ver, los actores (ciudadanos) afectados por una situación problemática no solo deben contar con la voluntad de hacer frente a dicha situación organizándose; deben también ver en las formas de organización social o comunitaria un referente para hacerles frente. Esta parece ser una debilidad de varios escenarios donde se llevan a cabo iniciativas como la GA.

## Conclusiones

El mayor número de referentes teórico-conceptuales de la GA corresponde al caso argentino, escenario en el cual se rastrean los orígenes de este enfoque metodológico de planeación participativa.

En América Latina, autores de siete países, incluyendo Colombia, han abordado teórica y conceptualmente la PPGA; sin embargo, su mayor desarrollo teórico-conceptual ha tenido lugar en la Argentina, con 12 autores, seguido por Uruguay, con cuatro, y por Colombia, con tres.

De los autores que se identifican en Argentina, cinco son integrantes del Programa PPGA-FLACSO, incluyendo Héctor Poggiese, que cuenta con el mayor reconocimiento, por cuanto ha sostenido en el curso del tiempo la producción y publicación tanto teórica (1985-2015) como metodológica (1990-2010) del tema.

La comprensión del sentido y significado de la GA se ha erigido sobre tres grandes concepciones no excluyentes: apuesta o enfoque político y ético que, mediante escenarios cogestivos, busca avanzar en la construcción de un interés común u horizonte de acción; práctica-herramienta metodológica o sistema de trabajo planificado para la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas sociourbanas que favorezcan un sentido de poder compartido y democratizante; y escenario-ámbito o instancia de articulación, que configura alianzas estratégicas, tejido socioinstitucional o político-técnico-comunitario, para

la coordinación de una serie de actores complejos con fines diversos en pro de la acción pública. La PPGA se concibe fundamentalmente como un enfoque de planificación y gestión participativa que implica procesos cogestivos-multiactorales (intersectorial, interdisciplinario, participativo) y multipropósito (abordaje integral y complejo), que operan por consenso bajo principios de participación social, construcción identitaria, acción conjunta y transformación social.

Sin duda alguna es posible dimensionar la GA, así como el conjunto de metodologías que propone, más allá de una forma de asociación, concertación o pacto entre “lo público y lo privado”; concepción que, si bien no gozaría de un carácter negativo, no agota las dimensiones que la disciplina ha exhibido en este proceso de indagación, sino que más bien corresponde a una mirada instrumental o, si se quiere, incipiente. De igual forma sucede al ligarla a escenarios de asociatividad, puesto que dicha concepción posee una base en procesos económicos que, si bien pretende articular iniciativas de desarrollo y participación, restringe el campo de acción a las empresas tipo pyme.

Los lazos que la GA permite establecer son mucho más complejos, y las metas que se propone, menos circunscritas; al plantearse como enfoque político y ético se está hablando de valores y metas sociales tan complejas como la equidad, la igualdad o a justicia social, no solamente como una herramienta de gestión. Se ve en ella un escenario de resignificación de lo individual y lo colectivo, así como del valor que poseen el bien común y/o el bienestar general en tanto metas sociales: un ejercicio de ciudadanía y de formación política propiamente dichos.

Se trata de verdaderos escenarios/ámbitos en los que se revaloriza el papel de los sujetos, sus nexos y compromisos para con los otros a partir de las situaciones que los afectan o que vulneran sus derechos; puede pensarse que se estimularía el establecimiento de vínculos sociocomunitarios escasos y hasta desestimados hoy en día. Para nadie es un secreto que las formas extremas del individualismo son la tendencia en el grueso de las sociedades, así como se ha tendido a culpabilizar a la persona y a sus debilidades por las situaciones que la aquejan, como si cada una de ellas fuese un universo aislado e inconexo.

Metodológicamente, la GA es más que una serie de pasos a seguir o por aplicar: invita a la reflexividad y a las miradas críticas que permitan su modificación,

reorientación o mejora; y el tema de su escaso desarrollo en entornos como los rurales es un significativo panorama que empuja a repensar las propuestas metodológicas, no solo para lograr mayor eficacia, sino también para dotarse de coherencia y significación. La aplicación de fórmulas metodológicas sin un ejercicio de análisis y evaluación –planificación– que las soporte es sencillamente la instrumentalización de diversas problemáticas sociales y todo lo que ello implica (éticamente, en efecto).

Los conceptos sobre los que se soporta teórica y conceptualmente la GA son: i) Territorio como escenario de poder y gestión vinculado a un proyecto político-cultural que desde diversas lecturas (sociourbana, microrregional, regional y local) se puede interpretar e intervenir para su gobernabilidad, desarrollo y sustentabilidad. ii) Desarrollo local como proceso endógeno y de cambio social que exige un nuevo ejercicio de gobierno, constituido por prácticas participativas alrededor del desarrollo pleno de capacidades y la movilización de recursos para el beneficio común. iii) Participación como una práctica social y colectiva de una ciudadanía activa e interesada en posicionar, desde lo local, sus apuestas en el escenario público, lo que implica empoderamiento individual y fortalecimiento de la democracia. Y iv) Planeación participativa como una serie de métodos y procesos sociopolíticos que configuran un modelo de gestión sobre el que se ha soportado la gestión asociada, que conlleva un proceso de transformación y desarrollo (económico, político, humano y ecológico) que prioriza la participación en el contrato político entre sector público y la ciudadanía, sobre la base del conocimiento-acción, de tal forma que contribuya a la ampliación democrática de la toma de decisiones y a la participación social.

Es entonces el territorio –ese universo de sentidos y significados en constante disputa y transformación– un epicentro de la identidad y de la relación con los otros que supera los espacios geográficos o trazos de un mapa; el escenario que ha dado vida y desarrollo a buena parte de las iniciativas analizadas; foco germinal de formas alternativas de participación con miras al desarrollo de ámbitos como el local; respuesta a la imposibilidad de las acciones estructurales generalmente gubernamentales de cambio o transformación; recurso ante la peor cara de las dinámicas globales, entre otros. La disputa por/desde los territorios se muestra como el ámbito singular donde la GA ha resultado más contundente.

Las metodologías de la PPGA contemplan una serie de reglas y procedimientos que motivan prácticas intersectoriales multiactorales, mediante las que se buscan superar relaciones de poder verticalistas, razonamientos disciplinares, clientelismo y “lobbismo”, para posibilitar la producción colectiva de nuevos conocimientos, la obtención de consensos por trabajo conjunto entre los sectores y el compromiso práctico de una equidad relacional para con los más débiles. Interesante apuesta, puesto que no se acude al ensimismamiento de las personas en el escenario que han edificado; al poner en una especie de diálogo horizontal a los demás actores y en conjunto, se imprime una suerte de principio de realidad al proceso, así como se hace conciencia de la necesidad de ver la transformación de situaciones concretas no solo “desde abajo”, sino en relación con aquellos actores que están “arriba” o, sencillamente, distantes de este tipo de realidades. Estado, sociedad civil, actores privados de todo tipo y nivel pueden ser, de manera conjunta, actores de cambio en pro del bienestar general, y no solo contrincantes.

En este punto, es necesario destacar que en la indagación realizada no fue claro establecer con algún grado de certeza qué o quiénes son los actores privados o su papel en los procesos cogestivos identificados. Lo anterior implica una serie de zonas grises, pues la naturaleza e intereses de un actor “privado” pueden variar sustancialmente según el caso (una ONG tiene intereses y derroteros de acción distintos a una empresa comercial o similares), hasta tal punto que la sostenibilidad de los procesos podría fracturarse.

A nivel experiencial, Argentina nuevamente tiene los mayores desarrollos metodológicos, no obstante, solo se señalan seis metodologías de las nueve propuestas por la PPGA: planificación participativa para escenarios de planificación-gestión (El Ciclo); gestión asociada para implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; ICC; consejos participativos; planificación-acción con mapas de riesgo; y diálogo multilateral; entre estas, se observa una mayor implementación de las dos primeras. Vale la pena resaltar aquí que cada una de las metodologías cuenta con una serie de fortalezas y debilidades que potencian según el caso; resáltese que no operan como fórmula: es necesario sopesar con cuidado y tiempo necesarios la metodología que sería más contundente, de allí que el problema o la cuestión a tratar, los actores intervinientes, la comprensión de lo urgente

y lo importante, entre otros factores, orienten las decisiones metodológicas por asumir. En varios casos se ha identificado la posibilidad de complementar o hasta mezclar dos o más metodologías, cuestión positiva, pues no solo se multiplican los enfoques metodológicos en uso, sino que se ofrecen también elementos de reflexión sobre las metodologías mismas con miras a su mejora o desarrollo.

De modo adicional a lo anterior y en consideración del contexto latinoamericano, cabe hacerse preguntas como las siguientes: ¿cómo puede implementarse la GA en contextos rurales cuando en

el estudio realizado se evidencia una tendencia a la intervención en problemáticas de carácter sociourbano? ¿Cuáles podrían ser las razones de esta prevalencia urbana? Y también: ¿hacia qué concepción de desarrollo se orientaría la GA? ¿Las acciones llevadas a cabo han generado cambios de los escenarios locales o han logrado elevarse a escalas superiores? Estos interrogantes, entre otros posibles, surgen al cierre de este ejercicio investigativo; en tanto no son objeto de desarrollo aquí, proponen cuestiones abiertas a debatir a futuro. Queda, pues, sugerido un camino posible a seguir.

### Referencias citadas

ALTSCHULER, B.

2006 Municipios y desarrollo local: Un balance necesario. En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, compilado por A. Rofman y A. Villar, pp. 131-154. Espacio, Buenos Aires.

ALTSCHULER, B. Y A. CASALIS

2006 Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia nacional de desarrollo. En *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, compilado por D. García y L. Nosetto, pp. 71-117. Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

ARNOLETTO, E.

2009 *La ciencia política, enfoque interdisciplinario, y la práctica del planteamiento participativo y de la gestión asociada*. Triunfar, Córdoba, Argentina.

ARROYO, D.

2001 Las microregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 5 y 9 de noviembre. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arroyo.pdf>

ARTUSI, J.

2004 Teoría y práctica de la planificación y gestión del desarrollo local en Concepción del Uruguay. Ponencia presentada en el VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de Gobiernos Locales. Córdoba, 9 y 10 de septiembre. <https://joseantonioartusi.wordpress.com/2006/08/28/teoria-y-practica-de-la-planificacion-y-gestion-del-desarrollo-local-en-concepcion-del-uruguay-entre-rios/> (28 febrero 2018).

ATTIAS, A. M.

2002 La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microregiones en la Provincia del Chaco. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Bernal, Argentina. [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/attias\\_Chaco\\_.PDF](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/attias_Chaco_.PDF) (28 febrero 2018).

BALANOVSKI, V., M. REDÍN Y H. POGGIESE

1999 Percepción social del riesgo. Inundaciones en el Arroyo Maldonado: Mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria. En *Inundaciones en el área Metropolitana de Buenos Aires*. Disaster Risk Management Working Paper Series 3. The World Bank, Washington DC. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Percepcion.Social.del.Riesgo.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Percepcion.Social.del.Riesgo.pdf) (8 marzo 2018).

BRAILE, L.

2013 *Diseño de políticas públicas y gestión asociada: desafíos necesarios para pensar la inclusión social y la movilidad social en Argentina a partir de la economía social*. Margen, Buenos Aires.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

2009 Cartilla Informativa: Esquema de gestión asociada para inversionistas inmobiliarios. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/2798> (8 marzo 2018).

CARDARELLI, G. Y M. ROSENFELD

2003 *La Gestión Asociada: Una utopía realista*. CEADEL, Buenos Aires.

CARRO, S.

2004 Gestión Asociada y Capital Social. Ponencia presentada en la V Conferencia Regional ISTR-LAC: Sociedad Civil, Participación Ciudadana y Desarrollo. 10 y 12 de agosto, Lima.

CASTILLO M. Y M. ISLA

2010 Políticas públicas de gestión asociada para la inclusión socio-laboral de recicladores urbanos. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Desarrollo Local. I Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural, Área Temática: Desarrollo territorial: experiencias y procesos. Universidad Nacional de la Matanza. Argentina.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS LATINOAMERICANOS EDITORIAL (CEIL)

2012 La co-gestión y sus potencialidades de transformación social. Programas y Proyectos de I+D-Llamado 2012. Uruguay. <http://www.coodi.com.uy/redoeste/GRUPO%20PRO-PARQUE/documentos/2012/proyecto%20I+D%20gestion%20asociada%2028-5-12.pdf> (28 febrero 2018).

CLICHEVSKY, N.

2006 *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 124. CEPAL, Santiago de Chile.

CONTRERAS, Y.

2016 Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000-2015. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 9 (17): 122-141. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-17.subr> (28 febrero 2018).

D'ELIA, Y. Y A. DE NEGRI FILHO

2006 La estrategia de promoción de la calidad de vida. En *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, coordinado por T. Maingon, pp. 73-107. Universidad Central de Venezuela. Ildis, Caracas. <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PoliticaSocial.pdf> (8 marzo 2018).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

2013 Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Comité Especial Interinstitucional. Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial, Colombia.

GAITÁN, S.

2014 COLMYG de Usaquén: escenario potencial para la planeación participativa de Gestión Asociada. Tesis de posgrado inédita. Documento de trabajo. UNIMINUTO, Bogotá, Colombia.

2017 El lugar de la gestión asociada en los comités operativos de infancia y adolescencia de la localidad de Suba. Tesis de posgrado. UNIMINUTO, Bogotá, Colombia. <https://repository.uniminuto.edu/handle/10656/5241>

GARCÉS, G.

2014 Problemática generada por monocultivos forestales industriales: Hacia una propuesta desde la planificación participativa y Gestión Asociada. Documento de trabajo inédito. Chile. [https://www.academia.edu/8303903/Planificaci%C3%B3n\\_participativa\\_y\\_gesti%C3%B3n\\_asociada\\_aplicada\\_a\\_la\\_industria\\_forestal\\_chilena](https://www.academia.edu/8303903/Planificaci%C3%B3n_participativa_y_gesti%C3%B3n_asociada_aplicada_a_la_industria_forestal_chilena) (28 febrero 2018).



JULIAO, C.

2017 Gestión Asociada Barrio Minuto de Dios: proceso de formación-gestión en la acción. En *Memorias del Congreso internacional de educación para el desarrollo en perspectiva Latinoamericana. I Congreso - Convergencias y divergencias. Hacia educaciones y desarrollos otros*, compilado por Carreño R. Kelly, pp. 246-260. Colección Transformaciones, CIC-CUS-FLACSO, Buenos Aires. Uniminuto. Bogotá, Colombia.

LADINO, P.

2017 El lugar de la gestión asociada en los comités operativos de infancia y adolescencia de la localidad de Suba. Tesis de posgrado. UNIMINUTO, Bogotá, Colombia. <https://repository.uniminuto.edu/handle/10656/5241>

MAFFRAND, G., A. FERRERO, M. MARTÍNEZ, G. REBORT, D. GARGANTINI Y S. ROSA

2002 Intervención socio-habitacional para la gestión asociada en sectores pobres de municipios medianos y pequeños. *Revista INVI* 17: 183-195. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/126/105> (28 febrero 2018).

MAINGON, T. (COORD.).

2006 *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Caracas. <http://ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PoliticaSocial.pdf> (8 marzo 2018).

MALDONADO, M.

2006 *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá.

2012 Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social. La experiencia de Bogotá. En *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*, editado por C. Salazar, pp. 159-212. Colegio de México, México DF. <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctt14jxpwm.8.pdf?refreqid=excelsior%3A268b8620cc358c6b650b58eaa9333f8f> (20 marzo 2018).

MALDONADO, M., P. PINILLA, V. RODRÍGUEZ Y D. VALENCIA

2006 *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá.

MENDOZA, M.

2006 Planificación Estratégica Participativa y Gestión Asociada Urbana. Tesis de Maestría inédita. Universidad de Guatemala. <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2006/03/09/Mendoza-Luis.pdf> (28 febrero 2018).

MORENO, J.

2011 Organizaciones civiles, gestión asociada y desarrollo local desde un enfoque global. *Estudios fronterizos* 15 (29), enero-junio 2014. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612014000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612014000100010) (28 febrero 2018).

MORRONI, W.

2011 *Contribuciones latinoamericanas para la gestión colectiva del proyecto social. Pensamiento Crítico y Sujetos Colectivos en América Latina*. Núcleo-Red Interdisciplinario Pensamiento Crítico en América Latina y Sujetos Colectivos. UdelaR y Ediciones Trilce, Montevideo.

PEÑA, V.

2011 Memorias III Seminario internacional de Trabajo Social Comunitario. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bogotá, Colombia.

POGGIESE, H.

1993 *Metodología FLACSO de Planificación-Gestión*. Serie de Documentos e Informes de Investigación n.º 163. FLACSO, Argentina.

1995 Reconfiguración de identidades, reentramado social, nuevos actores colectivos y modelos de gestión asociada en regiones perdedoras por el impacto de la reestructuración. Ponencia presentada en el Seminario Impactos Territoriales de la Reestructuración. Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.

2000a Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano. En *El rostro urbano de América Latina*, editado por A. C. Torres Ribeiro. pp. 229-255. CLACSO, Buenos Aires. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Alianzas.transversales.reconfiguracion.de.la.politica.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Alianzas.transversales.reconfiguracion.de.la.politica.pdf) (28 febrero 2018).

2000b *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo saber-hacer en la gestión de la ciudad*. CLACSO, Buenos Aires.

2000c Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Ponencia presentada en el Panel Gestión Local del Desarrollo: Planificación y Alianzas Estratégicas. II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo Local y Gestión Tecnológica. 11 y 13 de octubre, Mar de Plata, Argentina.

2002 *Crear escenarios de propósitos múltiples como practicas embrionarias de transformación social*. FLACSO, Buenos Aires.

2009 *Escenarios del presente y del futuro en la gestión democrática de las ciudades: metodologías y modelos decisionales alternativos*. CLACSO, Buenos Aires.

POGGIESE, H. Y M. FRANCONI

1993 Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la Sociedad. En *Seminario sobre Administración Pública en Latinoamérica* (julio). Toluca: Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas.

POGGIESE, H. Y M. REDÍN

1997 *La región Oeste de la ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional*. Serie Documentos e Informes de investigación n.º 220, FLACSO, Buenos Aires.

POGGIESE, H., M. REDÍN, M. CEREZO Y J. CARLLINI

2005 El Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional: Una lectura interpretativa. 34.º JAIIO-JSL. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/El.Foro.de.Responsables.Informaticos.de.la.Administracion.Publica.pdf) (20 marzo 2018).

RAMOS, J. Y M. REYES

2005 Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral* 12 (34): 39-66.

REDÍN, M., P. ALÍ Y H. POGGIESE

1999 El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad. En *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo Buenos Aires*, compilado por D. Filmus. pp. 151 -176. FLACSO, Buenos Aires.

REDÍN, M. Y W. MORRONI

2002 Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana. Seminario Gestão democrática das cidades. Metodologías de Participación. Redes y Movimientos Sociales, 22, 23 y 24 de noviembre de 2002, Porto Alegre.

ROJAS E. Y H. RAVE

2013 Reajuste de tierras en Medellín-Colombia. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rojas-wp14mr1sp-fu-ll\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rojas-wp14mr1sp-fu-ll_0.pdf) (20 marzo 2018).

RUÍZ, V.

2004 *Organizaciones comunitarias y gestión asociada*. Paidós, Buenos Aires.

TORRES DÁVILA, V.

2005 *Aprendiendo de los conflictos. Experiencias metodológicas de manejo de conflictos socioambientales en Ecuador*. Plataforma de Acuerdos Socio-Ambientales, Quito. [https://www.academia.edu/5188715/APRENDIENDO\\_DE\\_LOS\\_CONFLICTOS](https://www.academia.edu/5188715/APRENDIENDO_DE_LOS_CONFLICTOS) (20 marzo 2018).

UMBARILA, P.

2014 Metodologías de planificación participativa y gestión asociada como campos de intervención del trabajo social. *Trabajo Social* 17: 169-185. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/54779> (28 febrero 2018)

2017 Gestión asociada del territorio para la cualificación de la evaluación y el control social a políticas públicas locales. Una mirada a experiencias de Colombia y Bolivia. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat Jaume I, España. Recuperado de: <https://www.tdx.cat/handle/10803/405394> (16 mayo 2018).

# Lo económico y lo político en la industria aceitera. Una mirada desde mediados del siglo XIX hasta la posconvertibilidad

**Lisette Fuentes Lorca<sup>1</sup>**

*Recibido: 22-4-19; Aceptado: 10-12-19*

## Palabras clave

Sector aceitero  
Organización sindical  
Agroindustria

## Resumen

Este artículo se propone dar cuenta de las transformaciones en los modos de producción agraria en Argentina y cómo esto impacta y se articula con el complejo industrial aceitero. Con tal objetivo, se toman cuatro momentos que condensan características sociales, económicas y políticas particulares del país y permiten delinear rupturas y continuidades.

Se torna relevante indagar en los pilares que sostuvieron la evolución del sector aceitero que hoy produce principalmente aceite y derivados de la soja: cómo se consolidó hasta ser uno de los rubros que más exportan al exterior, qué transformaciones acontecieron en las dinámicas de conexión entre el complejo agrario e industrial que dieron lugar a una integración vertical del complejo sojero, qué actores operaron en su interior y en qué contexto son interrogantes fundamentales sobre los que el presente artículo espera realizar un aporte concreto.

Se trabajó con fuentes estadísticas oficiales y bibliografía pertinente del campo de la sociología económica y los estudios sobre agroindustria, lo cual permitió dar una mirada cuantitativa y cualitativa al problema.

Politics and economy at the edible oil producing industry. An analysis from the middle of the 19<sup>th</sup> century to the post-convertibility period

## Abstract

This paper proposes a morphology of the evolution of the edible oil producing industry in Argentina. For this purpose, four moments are considered that summarize particular social, economic and political characteristics of the country and allow to outline breakdowns and continuities.

It becomes important to look into the foundations behind the evolution of the edible oil sector that is currently producing soy oil and byproducts: its growth until becoming one of the most important export sectors, which players were involved and within which context are crucial questions that this paper is expected to make specific contributions to. Official statistical sources as well as relevant literature from the field of economic sociology and agroindustry studies were used, which provided a qualitative and quantitative perspective on this issue.

## Keywords

Oil sector  
Union organization  
Agroindustry

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires. Salta 470, Buenos Aires. E-mail: Lisette401@gmail.com

## Introducción

La producción agraria se transformó acorde con las propias modificaciones que a nivel mundial sufrió el capitalismo. A su vez en Argentina, la importancia de la producción agropecuaria tiene larga data, pero también se reconfiguró de acuerdo con la globalización y la participación más activa de entidades financieras en la producción y comercialización.

El artículo se organiza en diversos períodos que permiten analizar las características particulares de la producción de la industria aceitera en el país, pero también detectar continuidades entre épocas. Esta estrategia, utilizada con fines exclusivamente analíticos, facilita organizar los hallazgos y componer desde la particularidad un escenario global en el que se inserta la producción de aceites y derivados en el país.

En el primer período, que va desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra mundial, se abordan las condiciones que limitaron el despegue del sector aceitero antes de 1940, así como aquellas que lo favorecieron previamente a la formación del complejo sojero. Se considera la estrategia de colonización agrícola como primer antecedente del proceso de agriculturización que se profundizará con la difusión del cultivo de soja.

Para el segundo período se toma como referencia la década de 1970 hasta fines de los años ochenta, entendiendo que es un lapso en el cual la producción agroindustrial atravesó un cambio clave. Al no existir posibilidad de incorporar más tierras (crecimiento horizontal), se sentaron las bases para iniciar un crecimiento de tipo vertical, que consistió en aumentar la producción mediante el mejoramiento de la productividad. Esta tendencia, más marcada en los cultivos que en la ganadería, se inicia en la segunda mitad del siglo XX, crece en los años setenta y ochenta y se acentúa en los noventa, cuando se consolida una concentración en ciertos cultivos y con alto empleo de insumos.

Durante la etapa comprendida entre la década de los noventa hasta la caída del régimen de convertibilidad revistieron especial importancia la liberalización económica y la apertura comercial, que beneficiaron en gran medida a la cadena productiva de la soja. Esto dio impulso definitivo al *boom sojero* a partir de la siembra de soja transgénica y el uso de glifosato, que permitieron bajar los costos de producción y au-

mentar exponencialmente las ganancias al mejorar los rendimientos.

Por último, el período que se inicia en 2003 hasta 2015 estuvo marcado por la continuidad del crecimiento de la producción de la industria sobre la base de la soja, en desmedro de otras oleaginosas, así como también por una creciente propensión exportadora y marcados rasgos de concentración y extranjerización. Estos son los aspectos centrales del subperíodo 2003-2007, no obstante también es necesario caracterizar la dinámica expresada desde 2008, cuando algunas tendencias señaladas se mantuvieron en relación con la expansión virtuosa pero se vieron empañadas por la crisis internacional, la aceleración del proceso inflacionario interno y los efectos negativos de la concentración y extranjerización del sector, antes invisibilizados por el dinamismo y el buen precio internacional de los exportables.

## La industria aceitera argentina desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra mundial

Argentina se incorporó plenamente al mercado mundial a fines del siglo XIX, aunque presenta elementos precursores ya en las décadas de 1860 y 1870. Hacia 1880 existió un esquema internacional de división del trabajo, hegemonizado por Inglaterra, que estimulaba el crecimiento de países periféricos como proveedores de materias primas e importadores de bienes industriales. Para ese entonces, y desde fines del siglo XVIII, el carácter cerrado y autosuficiente de las regiones comprendidas en el litoral había comenzado a modificarse a partir del auge de las actividades ganaderas y comerciales, y se diferenció del estancamiento que aún prevalecía en el interior (Ferrer, 2000).

El desarrollo de los sistemas de transporte de grandes volúmenes de mercancía se inscribe dentro del segundo paradigma tecnológico consolidado en el mundo durante todo el siglo XIX y que indujo la puesta en marcha de las capacidades productivas de las grandes praderas. Argentina, gracias a la disposición de un recurso natural abundante –las tierras pampeanas–, se acopló rápidamente al nuevo perfil tecnológico, que “facilitó la formación de densas áreas urbanas, demandantes de alimentos, abastecidas con la inserción de las tierras de la pampa húmeda y semihúmeda de la Argentina al mercado mundial de granos y carnes” (Vitelli 2012: 84).

La inserción de Argentina en el mercado mundial promovió un movimiento masivo de alimentos que modificó la forma de expansión de las capacidades productivas, en comparación con los sistemas acotados geográficamente que habían prevalecido en forma previa. El ferrocarril favoreció el transporte de volúmenes a grandes distancias, pero también el movimiento de trabajadores, ya que previo a la incorporación de este medio de transporte era reducida la mano de obra que se desempeñaba en la agricultura más allá del río Salado<sup>2</sup> (Vitelli 2012).

### Colonización agrícola como estrategia de avance

Como se indicó, uno de los fenómenos más destacados de la historia rural argentina de la segunda mitad del siglo XIX fue el proceso de expansión de la agricultura moderna. Durante las primeras décadas del siglo XX, el lino para uso industrial fue la principal oleaginosa procesada en Argentina, mientras que la producción de aceites comestibles se basó primero en el procesamiento del maní, luego del girasol y más tardíamente del maíz. Esta evolución tuvo un impulso principal en la formación de colonias agrícolas, principalmente con inmigrantes (Giberti 1964; Djenderedjian 2007; Barsky 2010), que crecieron rápidamente desde 1850 y ocuparon áreas antes dedicadas a la ganadería extensiva.

Los núcleos para el establecimiento de agricultores fueron establecidos en tierras privadas o públicas delimitadas y parceladas previamente y cuya característica principal es que les eran entregadas en venta a plazos. Desde 1880, a esta modalidad se le agregó la entrega de la tierra en arrendamiento.

Con independencia del modo en que se poseía la tierra, la colonización implicó grandes cambios a nivel productivo. El censo de 1895 mostró que la provincia de Santa Fe era la principal productora de aceite de maní a escala nacional, gracias a la introducción de las primeras prensas para extraerlo. La ventaja de dicho producto para ese momento era que podía compensar los bajos rendimientos que mostraba la producción de trigo, cuya superficie cultivada, sin embargo, había aumentado en la región pampeana (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba). El censo muestra que, en es-

tas provincias, de las 4235 hectáreas cultivadas, 2640 correspondían a colonias agrícolas; mientras que en Santa Fe, los pocos centros poblados que poseía en 1854 se habían transformado en alrededor de 400 hacia 1895, y estaban unidos por una densa red de vías de comunicación (Djenderedjian, 2007).

Para esta provincia en particular, resulta interesante mirar más en detalle la dinámica que tuvo la política de colonización agrícola. Charles Beek Bernard creó una sociedad en Suiza con un capital inicial de 500.000 francos a fin de formar colonias, y fundó San Carlos con inmigrantes alemanes y suizos en 1858. Esta localidad santafesina fue la primera en concretarse a partir de una empresa sólida enfocada en la tarea de colonización, con objetivos específicos y buena cantidad de capital. Así, fundar y administrar colonias pasó a ser una responsabilidad privada, y la obligación del gobierno provincial se limitó a entregar la tierra. La administración de las colonias fundó granjas experimentales dedicadas a hacer ensayos de adaptación de cultivos y a realizar pruebas de nuevas tecnologías agrícolas.

Pero hacia finales de 1860, este modelo ya mostraba signos de agotamiento. Se requería flexibilidad en el otorgamiento de superficies y poner fin a las parcelas alargadas y sucesivas, una para cada familia, un modelo que dejaba de ser adecuado para el emergente cultivo especializado y extensivo. El sistema de producción predominante era intensivo diversificado. Este perdía terreno por sus altos costos y limitaba las posibilidades de acceder a mercados ampliados, que requerían producción mercantil a gran escala, la cual se manejaba con pautas de incorporación de procesos productivos modernos, con uso de maquinaria en los segmentos más costosos y cuya precondition era justamente la formación de unidades productivas más grandes. Se pasó así a planificar colonias con parcelas de mayor tamaño, organizadas en grupos de dos o de cuatro concesiones, "con la posibilidad de que el colono que adquiriera una de ellas tuviera reservadas por un tiempo las restantes del grupo, a fin de permitirle ampliar su escala productiva sin exigirle una inversión inicial tan grande como la que le hubiera significado el pago de las cuotas correspondientes a la superficie completa" (Djenderedjian 2007: 144). La disponibilidad de mano de obra transitoria proveniente de fuera de la región les permitía a los arrendatarios hacer una agricultura más extensiva y les proveía su

2 La subcuenca del río Salado se ubica sobre el sector septentrional de la provincia de Buenos Aires, que ocupa también la parte sur de la provincia de Santa Fe y una pequeña porción de Córdoba (fuente: [https://www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/pdf/48\\_nueva.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/pdf/48_nueva.pdf))



mayor resguardo contra los riesgos de ingresos (Giberti 1964).

Desde mediados del siglo XIX se pueden observar ciertos rasgos que se consolidarían posteriormente. Por ejemplo, ya era claro que las áreas donde no lograra afianzarse el cambio en el proceso colonizador y en las que, por tanto, continuara predominando la antigua agricultura tradicional y la ganadería criolla, habrían de ser desplazadas a un lugar marginal del nuevo esquema económico. A su vez, el cambio en el tamaño de las explotaciones se afianzará desde el siglo XX como la característica excluyente de la producción agroindustrial en el país, al igual que la figura del agricultor-empresario, para quien la inversión en tierras ya no sería tan conveniente como el uso productivo del capital que podía gastarse en ellas. Ya desde fines del siglo XIX se buscaba minimizar los riesgos a partir de una mayor versatilidad en las formas de tenencia a fin de aprovechar coyunturas de mercado favorables y de ampliar elásticamente la escala productiva mediante el arriendo.

Desde fines del siglo XIX la colonización seguirá siendo parte importante de la expansión agrícola subsiguiente. Sin embargo, es ineludible que el dinamismo del rubro agrícola ya había sobrepasado el ámbito de la colonización tradicional, y los cambios no eran solo el paso de la venta de tierras al arrendamiento, sino que más importante fue la incorporación de la agricultura en establecimientos mixtos, e incluso su desarrollo autónomo en grandes explotaciones. La integración plena en la economía mundial tuvo sin duda efectos concretos en la expansión de formas de manejo de los recursos y de planeamiento de la empresa agrícola.

En relación con el cultivo de oleaginosas<sup>3</sup> en la provincia de Santa Fe, el lino ocupó el primer lugar a raíz de los buenos resultados obtenidos por la colonización agraria, pero también incidieron los problemas de desgaste de los suelos, derivados de años de especialización triguera. En razón de esto, "entre 1888 y 1895 el lino había triplicado su superficie a la vez que crecía el cultivo de cebada y de alfalfa, logrando estabilizar el espacio dedicado a la producción triguera por primera vez en cuarenta años" (Lanciotti y Tumini 2013: 4). Se inició un sistema de rotación lino/trigo-maíz/lino y la incorporación de nutrientes a los suelos que, hacia fines del siglo XIX, convirtieron al trigo y al lino en las principales pro-

ducciones. Respecto de este último, Santa Fe aportaba casi el 70% de la producción nacional.

La demanda externa de oleaginosas influyó en la extensión del cultivo de lino por los departamentos del norte y centro de Santa Fe. Holanda, Reino Unido, Bélgica, Francia y Alemania eran los principales destinos de la producción nacional de semillas, de las que extraían aceite de uso industrial, y de tortas oleaginosas con las que se alimentaba el ganado.

El maíz santafesino también se vio impulsado por la demanda externa de los países del norte de Europa, que no podían acceder a los granos producidos en Estados Unidos, ya que estos se comercializaban principalmente en el mercado interno como alimento para ganado. Mientras el cultivo de lino se concentró en el norte y centro de la provincia de Santa Fe, la siembra de maíz ocupó preferentemente el área aldeaña al puerto de Rosario, lo que configuró que hacia fines del siglo XIX el 88% de estos cultivos se concentraran los departamentos del sur provincial.

El ciclo expansivo de los cultivos oleaginosos alcanzó su máximo en 1931-1932. A partir de ese momento –como consecuencia de la restricción europea a las importaciones producto de la crisis de 1929–, los productores locales comenzaron a quedarse sin mercados, y esto marcó el declive del ciclo del maní y el lino. Los departamentos del norte provincial se vieron especialmente afectados, ya que aportaban la mayor parte de la producción.

En cambio, la producción de girasol que se había iniciado en 1924 en la provincia de Buenos Aires tuvo un auge a partir de 1931 y se comenzó a extender al sur de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, aunque sin lograr desplazar aún a la industria aceitera derivada del maní.

A pesar del cierre de los mercados externos –que podría haber ofrecido condiciones favorables para la constitución de una industria aceitera nacional–, la mayor parte del aceite comestible consumido siguió siendo importado. Según datos del Tercer Censo Nacional, en 1914 el valor del aceite importado duplicó el valor de la producción nacional, que contribuía al mercado interno con un 25,7% del total consumido en el período.

Pese a este clima adverso, en los años veinte se crearon nuevas empresas aceiteras en la provincia de Santa Fe, cuya característica principal es que eran de tipo familiar y con baja intensidad en uso de capital. De esta época data el emprendimiento de los hermanos Buyatti, que instalaron una prensa para extracción de aceite de

<sup>3</sup> Semillas de las que es posible extraer aceite mediante un procesamiento industrial.

maní y lino en Reconquista y en 1943 se expandieron con la instalación de una planta procesadora de aceite comestible. La firma Vicentín inició en 1929 como acopiadora de algodón en Avellaneda; en 1937, a partir de la integración vertical, instaló una desmotadora y en 1943 abrió la planta de aceites vegetales y subproductos de lino, maní y algodón.

Pero las políticas aduaneras continuaron favoreciendo el ingreso de aceites importados al mantener bajos los aranceles, a partir de la aplicación, en 1923, de la ley 11.281<sup>4</sup>. Hacia 1927, el 70% del aceite consumido en el país no se producía localmente (Lanciotti y Tumini 2013).

La evolución de la expansión de oleaginosas dependía esencialmente de la demanda externa de granos sin procesar desde Europa, razón que explica que menos de un 1% de la producción de lino y maíz se industrializara, a diferencia del maní y el girasol, que desde el principio fueron orientados hacia la producción de aceite, pero que en esos años tenían, especialmente el de girasol, una producción muy poco significativa. De todas maneras, a razón de la interrupción del comercio internacional, el procesamiento de granos con destino al mercado local aumentó su participación en el consumo de aceites, sin que eso se tradujera en la sustitución de importaciones como ocurriera en otras industrias alimenticias antes del final de la década del treinta. De hecho, la producción de aceites en Argentina solo logró despegar en los años cuarenta, en coincidencia con la Segunda Guerra mundial y su posguerra, eventos emblemáticos que acentuaron varias preocupaciones, entre ellas, el abastecimiento de alimentos (De Marco 2018).

Un aspecto explicativo de la falta de despegue de la industria aceitera nacional se puede hallar en el nexo directo que se establecía —mediante el sistema privado de comercialización de granos— entre el productor, los acopiadores y los mercados internacionales, que hasta la crisis de 1930 tenían una demanda sostenida con una relación de precios muy conveniente. Cabe señalar que la relación estratégica entre productores y acopiadores de este período cambiará de tono en las décadas de 1970 y 1980, cuando la presencia de acopiadores le evite al pujante complejo industrial oleaginoso tener que buscar una integración “hacia atrás” con los productores de granos, lo cual configuró que, de ser aliados, los productores y acopiadores pasaran a estar enfrentados.

Otra explicación a la falta de despegue de la indus-

4 Esta ley de aduanas estableció nuevos derechos de importación para las mercaderías de procedencia extranjera que se importaran al territorio nacional.

tria aceitera nacional se da por el rezago en que quedó la producción agropecuaria respecto de lo que ocurría en otros países productores de alimentos, como Estados Unidos, Canadá y Australia. Gracias a la introducción, en la década de 1920, de un paradigma tecnológico, estos países dejaron de depender exclusivamente de los crecimientos en la productividad laboral. El incremento en los rendimientos de las producciones agropecuarias comenzó a provenir de mejoras en la tierra, producto de la incorporación de cambios técnicos concretados en maquinarias, insumos químicos y sistemas productivos. Se produjo entonces una transición de una agricultura basada en los recursos hacia una agricultura fundada en la ciencia. En cambio, en Argentina, una vez lograda la ocupación plena de las tierras en las planicies, no se contaba con otro mecanismo expansivo que los crecimientos en la productividad laboral. El bloque tecnológico con incidencia básica en el agro y difundido desde los años veinte y treinta no tuvo aplicación en la realidad nacional, ya que la pérdida de competitividad en los mercados mundiales y el estancamiento de la producción agropecuaria gestaron, “en un contexto de país no industrializado y donde la población interna continuaba creciendo, una aguda restricción interna de divisas que no facultó la incorporación de los nuevos insumos y maquinarias, al menos desde la importación” (Vitelli 2012: 85). Es posible considerar la no incorporación del paradigma tecnológico como uno de los motivos relevantes para entender la minimización relativa en estos años de las ventajas naturales que poseía el agro pampeano argentino como recurso natural.

Una regulación estatal de importancia sobre la comercialización de la materia prima llegaría recién en la década de los cuarenta, cuando se priorizó la venta a los industriales en detrimento de los exportadores, con lo cual se inicia el despegue de la industria oleaginoso en el país.

La primera intervención estatal ocurrió en 1934, cuando la Junta Reguladora de Granos fijó niveles de precios sostén, dada la crítica situación que vivían los productores como resultado del cierre de los mercados externos. Luego de la Segunda Guerra mundial, el excedente de semillas de lino en manos de la Junta Reguladora de Granos se entregó para la industrialización con destino al procesamiento para combustible; y la sanción del decreto 32.537, que prohibió la exportación de la semilla de lino, consolidó la política

de promoción de la industria aceitera local, lo cual se complementó con incentivos al procesamiento de girasol y maní hacia 1952.

### Crecimiento vertical y concentración: los ejes que se consolidan entre 1970 y fines de 1980

Sara Flores señala que el devenir de la agricultura capitalista en el mundo puede ser secuenciado a partir de tres momentos relativos a su desarrollo tecnológico: "el primero va desde el inicio del siglo XIX a la Segunda Guerra Mundial, de lento desarrollo de tipo manufacturero-artesanal. El segundo llega hasta la crisis de los ochenta y corresponde a una etapa de tecnificación acelerada. El tercero se inicia con el proceso de globalización de la economía y el surgimiento de un nuevo orden internacional conducente a la reestructuración productiva del sector" (1998: 62).

Específicamente se abordará el segundo momento señalado por Flores, en tanto concentra procesos con consecuencias políticas, económicas y sociológicas específicas en relación con el sector agropecuario y su configuración agroindustrial.

Entre aquellos que afectaron al agro, Teubal (2001) señala como el más relevante la intensificación del dominio del capital, lo que condujo a fenómenos tales como la precarización del trabajo rural, la multiocupación, la expulsión de medianos y pequeños productores del sector, las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras, la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados y la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales.

A partir de tendencias mundiales se produjo entonces una reestructuración completa de los sujetos y los procesos internos del país. Es importante tener en

cuenta el carácter social de los procesos económicos mundiales, sobre todo cuando se está caracterizando un sector industrial maduro y de larga data en el país, cuya dinámica tiene consecuencias por fuera de lo estrictamente económico y privado.

Al pensar en la Argentina de su época, Diamand (1972) se refiere a una estructura productiva desequilibrada en un contexto de país exportador primario en proceso de industrialización. Específicamente, el autor señala la convivencia de dos sectores que trabajan a niveles de precios muy diferentes. Por un lado, un sector primario agropecuario, que trabaja a precios internacionales y por lo tanto puede alcanzar buena inserción en el mercado mundial y garantizar la obtención de divisas, pero que se ve limitado, "ya sea por la incapacidad de aumentar su producción, por la falta de demanda mundial o por ambas" (Diamand 1972: 2). Por otro lado está el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios considerablemente superior al internacional, lo que le impide exportar, por lo tanto no puede generar divisas, pese a que estas son imprescindibles para su desarrollo.

En este sentido, Azpiazu y Kosacoff (1988) señalan que, mientras que el sector agropecuario exportó en el período 1973-1986 más del 20% de su producción, la industria solo comercializó al exterior el 8% de su producción sectorial, como se muestra en la tabla 1. El dinamismo exportador del sector agropecuario estuvo dado principalmente por el impulso del subsector agrícola, que, frente al mantenimiento de los niveles de demanda interna pudo incrementar sus saldos exportables, lo que convirtió al sector aceitero en el de mayor dinamismo exportador según los relevamientos del Censo Nacional Económico de 1974 y 1985 (Gutman y Feldman 1989).

Tabla 1. Coeficientes de exportación según sectores de actividad económica, 1973-1986.

Fuente: Elaboración propia en base a Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986 (Azpiazu y Kosacoff, 1988).

|  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981 | 1982  | 1983  | 1984  | 1986 | Promedio |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|------|----------|
| <b>Agricultura, caza, silvicultura y pesca</b> | 13.41 | 16.12 | 16.57 | 23.64 | 26.94 | 25.23 | 18.79 | 15.71 | 24.8 | 21.03 | 31.27 | 23.83 | 22.2 | 21.5     |
| <b>Explotación de minas y canteras</b>         | 0.72  | 1.15  | 0.5   | 0.64  | 0.65  | 0.77  | 0.4   | 0.57  | 0.5  | 0.38  | 0.39  | 0.28  | 0.76 | 0.59     |
| <b>Industrias manufactureras</b>               | 8.46  | 6.85  | 4.55  | 8.01  | 9.36  | 8.91  | 6.92  | 5.72  | 7.38 | 9.89  | 9.39  | 9.37  | 9.42 | 8.02     |

La gran expansión que alcanzó dicha industria desde mediados de la década de 1970 y que se extiende hasta fines de la década de los ochenta se sustentó en una fuerte orientación de la producción hacia el mercado externo, y marcó el rumbo de la reestructuración industrial del período e implicó transformaciones de las empresas en el plano técnico y en sus formas organizativas.

En relación con el mercado externo, los volúmenes que se comercializan aumentaron del 39% al 80% entre 1972-1974 y 1984-1986 respectivamente para los aceites; y del 66% al 91% en el caso de las harinas. La oferta de granos oleaginosos en el país aumentó seis veces entre principios de los años setenta y mediados de los ochenta.

El pulso de este crecimiento lo marcó la producción de soja y, en menor medida, del girasol. La primera pasó de tener muy poca importancia a comienzos de los setenta (menos del 2% del total de la oferta) a representar a principios de los ochenta casi el 60% de la producción. La importancia relativa de otros cultivos como el lino o el maní quedó muy relegada; la expansión de este período se explica fundamentalmente por la mayor oferta de granos de soja y su procesamiento industrial, motorizado por la demanda mundial, especialmente en el caso de los *pellets* y *expellers*, destinados a la alimentación intensiva de ganado en la Comunidad Económica Europea y en otros países de ese continente.

La gran expansión de la soja y el girasol inauguran el período denominado de "agriculturización" (Gutman y Feldman 1989; Pizarro 2003; Cadenazzi 2008), ya que en él se consolida la producción agrícola permanente en lugar de la rotación agrícola-ganadera, que había sido la estrategia productiva principal hasta la década de 1970 (Cadenazzi 2008).

Si durante la década del setenta el crecimiento de la producción de cereales y oleaginosos había derivado de importantes incrementos en la productividad con poco aumento de la superficie sembrada, el proceso de agriculturización marca una segunda etapa dentro de las transformaciones recientes de la producción agropecuaria del país, durante la cual se expandió la frontera agrícola y se generó un cambio fundamental en la organización técnica y empresarial de la producción, que se expresa en forma inmediata en un crecimiento durante varios años a una tasa anual de 4% (Neiman *et al.* 2003).

Una de las explicaciones a la agriculturización se ubica en el fenómeno de la tecnificación del agro pampeano, como elemento impulsor del aumento en la productividad (Cadenazzi 2008). La producción agropecuaria nacional esta vez sí pudo incorporarse al paradigma tecnológico difundido en la década de los sesenta en los países centrales y conocido como "Revolución Verde", lo que le permitió acceder a nuevas formas de mecanización, expresadas en equipamientos de mayor volumen, potencia y flexibilidad, funcionales a la siembra y cosecha de las nuevas semillas. También se comenzaron a introducir los avances de la agroquímica mediante el empleo masivo de fertilizantes, que mejoraron el rendimiento de las semillas.

Pero la exclusiva explicación tecnológica es insuficiente para entender el auge agropecuario, ya que es necesario tener en cuenta también el cambio en la estructura social agraria propiciado desde la dinámica institucional.

El gobierno de facto de Juan Carlos Onganía derogó la ley de aparcería del primer peronismo en 1966 mediante un decreto conocido como la "Ley Raggio"<sup>5</sup>, que permitió la aparición de los modernos contratistas a partir de un nuevo tipo de arrendamiento más flexible y de corto plazo. No obstante, como contrapartida, Travaglia señala que esta ley establecía "el derecho de los terratenientes a la expulsión de los arrendatarios y al control sobre los contratos, lo que generó protestas de parte de Federación Agraria, que la denominó Ley de Expulsión, por sus efectos" (2013: 4).

Si el arrendatario había constituido desde fines del siglo XIX una figura para modernizar la producción de las colonias agrícolas familiares, el contratista implicó un nuevo acomodamiento productivo, ya que terminó con los arrendatarios estables, que comenzaron en este nuevo esquema a ser prestadores "a tanto por hectárea", de ahí el nombre de "tanteros" con el que por muchos años se los identificó. Cadenazzi (2008) dirá que va a ser este nuevo actor el más dinámico en

5 Se registraron importantes episodios de conflictividad chacarera estimulados por la liquidación en 1967 –mediante la ley 17.253 o "Ley Raggio"– del régimen de prórrogas de los arrendamientos. Según datos de la Federación Agraria Argentina, única entidad agropecuaria que apoyó la ley de aparcerías del primer peronismo, entre 1933 y 1973, 95.000 chacareros se convirtieron en propietarios; entre 1988 y 2002, unos 100.000 productores agropecuarios dejaron de serlo. Las posturas más críticas de la Ley Raggio señalan que se favoreció una más acelerada recomposición del latifundio y operó la expulsión de miles de chacareros que todavía podían acogerse a las prórrogas de la ley del primer gobierno peronista, y la creación de una clase de "contratistas por una cosecha", que dio a los terratenientes aún mayor movilidad especulativa en el uso de la tierra.

cuanto a incorporación de tecnología y nuevos manejos agronómicos, tales como la labranza vertical y la difusión de la siembra directa.

La crisis petrolera (1973-1974) impulsó un aumento significativo del precio de los principales granos. Esto motivó que los grandes establecimientos donde había predominado la explotación ganadera aumentaran su participación agrícola, sin requerir grandes inversiones en maquinaria, ya que se contaba con los servicios de los contratistas, limitados en tierras pero con bienes de capital suficientes y mano de obra, principalmente familiar, en abundancia. El nuevo tipo de arrendamiento se consolidó en explotaciones medias y grandes, "donde la tierra tomada a terceros tiene una importancia significativa en el intento por aumentar la escala y hacer un uso eficiente de la nueva tecnología [...] De esta manera, la combinación de propiedad y arrendamiento pasaría a ser la forma de tenencia más difundida en el agro pampeano" (Cadenazzi, 2008: 3).

La cantidad y el tamaño de los establecimientos tienen una gran importancia en la estructura agraria y permiten vislumbrar un cambio vinculado a la orientación, formas y nivel tecnológico usado en los sistemas productivos, así como en los resultados obtenidos. De acuerdo con los datos censales disponibles, la reducción del número de establecimientos agropecuarios registrada entre 1947 y 1988 fue de casi el 11%, pasando de 471.389 a 421.221. La disminución fue más marcada en la región pampeana, la cual, entre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1947 y el de 1960 disminuyó su cantidad de explotaciones en un 13%, al pasar de 234.357 a 204.733. Si se compara 1947 con 1988, la disminución de explotaciones pampeanas es más marcada, llegando casi al 20%, ya que en el censo de 1988 la cantidad de explotaciones agropecuarias productivas (EAP) registradas fue de 188.165.

Como se aprecia en la tabla 2, la disminución de la cantidad de explotaciones agropecuarias continuó entre los CNA de 1988, 2002 y 2008<sup>6</sup>, en los que se informó para la región pampeana la desaparición de 54.053 explotaciones agropecuarias entre 1998 y 2002, mientras que entre las informaciones censales disponibles para 2002 y 2008 se reporta que desaparecieron casi 21 mil explotaciones agropecuarias. En-

6 En Argentina existen dos grandes grupos de EAP: las que tienen límites definidos sobre el terreno y las que carecen de ellos. Las primeras representan el número más significativo, por tanto son los datos presentados.

tre 1988 y 2008<sup>7</sup>, la desaparición de EAP en la región fue aún más marcada: llega a casi un 40 por ciento. Rodríguez (2012) indica que en las provincias de mayor producción agropecuaria la reducción de productores rondó el 30%. El último dato censal disponible muestra una reducción respecto de los establecimientos existentes en 2002 (333.533) a 276.581 en 2008 (CNA 2008); es decir, una disminución del 17%.

En relación con el tamaño de los establecimientos, entre 1988 y 2002 disminuyeron en la región pampeana aquellos con menos de 200 hectáreas de superficie, los cuales pasan de 120.899 en 1988 a 74.824 en 2002, es decir, una disminución de 46.075 explotaciones, lo que representa un 38,1% menos de establecimientos pequeños y medianos (Tabla 3). La situación inversa ocurrió con los establecimientos de más de 1000 hectáreas, tanto en la región pampeana como en Santa Fe, que tuvieron un aumento considerable, especialmente en esta última provincia, donde también aumentaron las explotaciones de entre 500,1 y mil hectáreas, que a nivel regional disminuyeron levemente.

El resultado de estos cambios en cantidad y tamaño fue que el volumen de grano procesado por la industria aceitera en el periodo 1985-1987 (7874 miles de toneladas promedio por año) es alrededor de cuatro veces el elaborado a principios del decenio de 1970 y más que duplica el elaborado a comienzos de los ochenta. Otra consecuencia es que a raíz de la transformación del parque industrial del sector se produjo "un marcado proceso de concentración técnica en la industria aceitera acompañado por una fuerte centralización del capital y por el desarrollo de nuevas formas de competencia y estrategias de expansión empresariales" (Gutman y Feldman 1989: 19).

Los relevamientos censales de 1973 y 1984 señalan, con respecto a la centralización del capital, que las empresas que operan en la actividad se redujeron de 46 a 36 en 1984, aunque el número de plantas se mantuvo similar en ambos años (Gutman y Feldman, 1989). Es el período en que adquirió fuerza en la industria la modalidad de expansión empresarial "por

7 Dado el conflicto con el campo por las retenciones móviles, el operativo se desarrolló de forma imperfecta y dio como resultado una falla de cobertura territorial, que se ubicó entre el 12% y el 15% en el total del país (con extremos del 50% en la provincia de Corrientes y del 35% en la provincia de Buenos Aires). No fue posible obtener resultados nacionales que permitieran su comparación con los datos obtenidos en los censos de 1988 y de 2002. Por este motivo, se toma como último censo exitoso el realizado en 2002 (fuente: <https://cna2018.indec.gob.ar/historia-de-los-censos.html>). Los datos se presentan a modo ilustrativo.



Tabla 2. Cantidad de EAP de la región pampeana, según provincias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censo Nacional Agropecuario 1988/2002/2008, INDEC.

| Censos                               | Buenos Aires | Córdoba | Entre Ríos | La Pampa | Santa Fe | Región pampeana |
|--------------------------------------|--------------|---------|------------|----------|----------|-----------------|
| <b>1988</b>                          | 75,479       | 40,061  | 27,132     | 8,631    | 36,862   | 188,165         |
| <b>2002</b>                          | 51,107       | 25,620  | 21,577     | 7,774    | 28,034   | 134,112         |
| <b>2008</b>                          | 34,650       | 26,691  | 18,261     | 7,615    | 26,708   | 113,925         |
| <b>Desaparecen entre 1988 y 2002</b> | 24,372       | 14,441  | 5,555      | 857      | 8,828    | 54,053          |
| <b>%</b>                             | 32.3         | 36      | 20.5       | 9.9      | 23.9     | 28.7            |
| <b>Desaparecen entre 2002 y 2008</b> | 16,457       | 1,071   | 3,316      | 159      | 1,326    | 20,187          |
| <b>%</b>                             | 32.2         | 4.2     | 15.4       | 2        | 4.7      | 15.1            |
| <b>Desaparecen entre 1988 y 2008</b> | 40,829       | 13,370  | 8,871      | 1,016    | 10,154   | 74,240          |
| <b>%</b>                             | 54.1         | 33.4    | 32.7       | 11.8     | 27.5     | 39.5            |

Tabla 3. Evolución del número de EAP de la región pampeana y de la provincia de Santa Fe entre 1988 y 2002, según cantidad de hectáreas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censo Nacional Agropecuario 1988/2002, INDEC.

| Región pampeana              | Cantidad de hectáreas |           |           |            |              |                 |             | Total   |
|------------------------------|-----------------------|-----------|-----------|------------|--------------|-----------------|-------------|---------|
|                              | > 25                  | 25,1- 100 | 100,1-200 | 200,1- 500 | 500,1- 1.000 | 1.000,1 - 2.500 | Más de 2500 |         |
| <b>EAP 1988</b>              | 31,795                | 53,259    | 35,845    | 37,665     | 15,543       | 9,731           | 4,327       | 188,165 |
| <b>EAP 2002</b>              | 17,034                | 33,496    | 24,294    | 29,352     | 14,978       | 10,294          | 4,664       | 134,112 |
| <b>Diferencia</b>            | 14,761                | 19,763    | 11,551    | 8,313      | 565          | 563             | 337         | 54,053  |
| <b>%</b>                     | -46                   | -37       | -32       | -22        | -4           | 6               | 8           | -29     |
| <b>Provincia de Santa Fe</b> |                       |           |           |            |              |                 |             |         |
| <b>EAP 1988</b>              | 4,724                 | 12,629    | 8,496     | 6,936      | 2,176        | 1,363           | 538         | 36,862  |
| <b>EAP 2002</b>              | 3,137                 | 7,992     | 5,946     | 6,196      | 2,558        | 1,565           | 640         | 28,034  |
| <b>Diferencia</b>            | 1,587                 | 4,637     | 2,550     | 740        | 382          | 202             | 102         | 8,828   |
| <b>%</b>                     | -34                   | -37       | -30       | -11        | 18           | 15              | 19          | -24     |

multiplanta", especialmente entre las firmas grandes. Los autores señalan que 14 empresas con 32 plantas son las que, para 1984, explican el 84% de la capacidad de procesamiento, el 88% del valor de la producción, el 83% de la capacidad de almacenamiento y el 79% de la ocupación.

Entre las empresas "multiplanta" hay un predominio del capital nacional, que en su mayoría ya estaba presente en el sector antes de 1973. Le siguen en importancia las empresas de capitales extranjeros y, por último, las empresas cooperativas. Estas son las tres formas centrales de organización de capitales en el sector y, si se considera el conjunto de las empresas procesadoras de granos oleaginosos (multiplantas y el resto), el peso relativo en la capacidad de producción en 1984 era de 76% para empresas de capitales locales; 16% para empresas de capitales extranjeros y 8% cooperativas (Gutman y Feldman, 1989). De todas maneras, ya en este período resalta la mayor productividad relativa de las empresas de capital extranjero, que con solo el 10% de la ocupación del sector explican el 18% del valor de producción de la rama.

La evolución de los distintos tipos de capital en el período permite destacar otras transformaciones en

la estructura del sector. La participación de las empresas de capital extranjero en la capacidad productiva se duplica por el surgimiento de nuevas empresas multiplanta, que son filiales de compañías transnacionales líderes en la comercialización mundial de granos y/o en la industria agroalimentaria, que en Argentina han desarrollado una estrategia de especialización productiva<sup>8</sup>. Aunque en 1984 estas empresas siguieron teniendo un peso minoritario<sup>9</sup>, esta tendencia se verá revertida en los noventa y en la posconvertibilidad, cuando provoquen nuevos cambios en la cúspide empresarial.

Por su parte, las empresas de una sola planta, que predominaban en 1973, disminuyeron de 39 a 16, y su participación en la capacidad productiva bajó mucho más bruscamente, del 37% al 6%. Al respecto, Azpiazu

<sup>8</sup> Esta estrategia implica que se reduce significativamente el espectro de granos que procesa cada una de ellas, transformación que se articula con la reducción del número de plantas y con el incremento en el tamaño de los establecimientos. La tendencia a una mayor especialización se visualiza también en el aumento de la proporción de plantas que procesan dos tipos de granos, del 25% del total en 1971 al 38% del total en 1984. Las nuevas plantas instaladas desde 1973 solo procesan uno o dos tipos de granos.

<sup>9</sup> Las tres empresas "multiplanta" de capital extranjero son: INDO, Cía. Continental -la cual instaló en el periodo una planta adicional a la que ya tenía- y ALINSA (cuyas dos plantas son posteriores a 1973).

y colaboradores (1986) señalan que la crisis y reestructuración del sector industrial se caracterizó por un predominio dentro de la estructura empresarial de grupos económicos, nacionales y extranjeros con una cartera de inversiones diversificada e integrada mediante la propiedad de múltiples empresas. Esto les aseguró el control de los mercados, a diferencia de aquellos capitales –tanto nacionales como extranjeros– con una inserción restringida al control de pocas empresas y mercados y con poco desarrollo de la integración vertical y horizontal, que fueron expulsados, incluso aunque se tratara de formas oligopólicas.

En relación con la integración vertical, Gutman y Feldman señalan que esta se ha desarrollado especialmente “hacia adelante” del proceso productivo, con fuerte énfasis en las áreas de comercialización y almacenamiento e infraestructura portuaria para la exportación. En lo relativo al lugar cada vez más decisivo e importante que ocupa la información de mercado, las estrategias comerciales y el financiamiento del capital de trabajo, tanto respecto de su acceso como de las decisiones en su instrumentación, se atribuye a las propias características de la exportación de *commodities*, que maneja altos niveles de incertidumbre, derivada de las fluctuaciones de los precios internacionales<sup>10</sup>, “así como las referidas a la producción local, el fuerte peso que tiene la materia prima en los productos elaborados –más del 80% de su costo total– y la necesidad de las empresas aceiteras de acumular stocks voluminosos debido a la dinámica del mercado de granos en el país” (1989: 45). En síntesis, se torna de una importancia vital la capacidad comercial y financiera de las firmas.

10 Un ejemplo de estas fluctuaciones es lo acontecido con el mercado de granos, en especial con la soja y el girasol. En julio de 2008 tuvo lugar una fuerte alza de precios explicada por el dinamismo de los mercados asiáticos –en particular, China– y por la reducción de los stocks debido al estancamiento de la producción en dos de los principales productores mundiales de soja –EE.UU. y Brasil–. En tanto, las bajas tasas de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) incentivaron la entrada de fondos especulativos en los mercados de *commodities*, lo que potenció aún más las subas. Pero tras la crisis financiera internacional de fines de 2008, los precios de las *commodities* cayeron abruptamente y, con ellos, los de la soja y el girasol. En 2009, el valor promedio de la soja registró una baja del 10% anual, en tanto que el del girasol sufrió una reducción del 38% anual. En el caso de este último, un factor adicional fue la cosecha récord en el hemisferio norte (Unión Europea, Ucrania y Rusia). Hacia fines de 2010, la recuperación de la demanda, la menor oferta de soja de Sudamérica (por déficits hídricos en la región) y la devastadora sequía en el mar Negro –que afectó la cosecha de girasol– impulsaron nuevamente una fuerte suba de precios, que en el caso del girasol llegó a superar el valor máximo alcanzado en 2008. En el mercado interno, los precios siguieron la trayectoria de los precios internacionales. No obstante, se ubicaron en un nivel inferior por efecto de los derechos de exportación (MECON, 2011).

Interesa señalar una reflexión general que vincula la orientación exportadora con la integración. Cuanto más orientada está la producción de la empresa hacia la exportación, menor importancia adquiere la integración “hacia atrás”, es decir, las inversiones en refinación y fraccionamiento de aceites, ya que estos se exportan crudos y a granel. A su vez, los mecanismos de integración directa e indirecta (“agricultura de contrato”) con la producción primaria son sumamente débiles, ya que las empresas adquieren los granos mayoritariamente a acopiadores. Las cooperativas, que antes de la década del setenta cumplían la función de articular la producción agrícola y la industrial, ya para 1984 estaban muy mermadas y solo daban cuenta del 7% de la capacidad teórica instalada en la industria.

Otra novedad del complejo agroindustrial relacionada con la reorganización estructural es que surge un estrato de empresas medianas, con una capacidad entre 200 y 400 mil toneladas anuales, inexistente a comienzos del período. Este grupo estaba conformado en 1984 por cinco empresas, las que operaban, en conjunto, once plantas industriales y generaban el 17,8% del valor de producción. Junto con el siguiente estrato de empresas medianas (entre 100 y 200 mil toneladas de capacidad teórica anual de producción), alcanzan a explicar una cuarta parte del valor de producción total, proporción que en 1973 se ubicaba por debajo del 20%.

Mientras que el estrato de empresas más grandes conformado por aquellas que superan las 400.000 toneladas de capacidad anual de procesamiento “pasan de 2 en 1973 (con solo el 25% del valor de producción de la industria) a 8 empresas (14 plantas) en 1984, las que generan, en este último año el 70% de la producción con poco más de la mitad del empleo” (Gutman y Feldman 1989: 34). Se trata de la apertura de nuevas plantas de organizaciones ya existentes (como son los casos de Vicentín, Aceitera General Deheza, Genaro García y Continental), de la instalación de nuevas firmas (Alinsa, filial de la multinacional norteamericana Cargill) y del redimensionamiento de otras.

Se modificó el liderazgo industrial como consecuencia de la diferenciación de los capitales invertidos. Hubo desplazamientos de empresas<sup>11</sup>, consolidación

11 Entre los desplazamientos importantes que tuvieron lugar, cabe mencionar el caso de Molinos Río de la Plata, perteneciente al grupo Bunge y Born. Esta empresa fue, a comienzos de los setenta, la primera en cuanto a su participación en la capacidad productiva del sector, y pasó en 1984 a ocupar el puesto número cinco. En 1984, era la mayor firma agroalimentaria

de otras y surgimiento de nuevas firmas líderes. Dentro de las que se consolidan, se encuentra Vicentín SA, de capitales nacionales, que en 1980 instaló la planta con la mayor capacidad de procesamiento, lo que la convirtió en 1984 en la empresa líder en el ranking de las diez más importantes en función de la participación en la capacidad productiva instalada en el sector. En el quinto puesto figura Alinsa, la única de capitales extranjeros, filial de la transnacional norteamericana Cargill. En el noveno lugar se encuentra la empresa Faca, que era una de las dos grandes cooperativas "multiplantas" del sector. La concentración, muy marcada en los noventa y luego de la caída de la convertibilidad, tenía en este período sus antecedentes inmediatos: en 1973, las diez principales empresas explicaban el 56% de la capacidad productiva teórica frente a un 70% en 1984 (Azpiazu y Kosacoff 1988; Basualdo 1996; Pizarro 2003).

En la reestructuración industrial también tuvieron influencia el contexto interno y el impacto de las políticas económicas, especialmente la regulación del comercio exterior, que en 1978 liberalizó la exportación de granos<sup>12</sup>. Para Gutman y Feldman, el principal estímulo al desarrollo de las industrias aceiteras provino "del diferente tratamiento impositivo acordado a las exportaciones de granos oleaginosos y a las de los productos industriales" (1989: 43). En este sentido, los gravámenes aplicados a la comercialización externa de aceites y harinas (*pellets* y *expellers*), a juicio de los autores, fue el factor determinante de los niveles de promoción o de incentivo al procesamiento local de granos oleaginosos.

El tratamiento impositivo diferencial fue incluso más determinante en la expansión del sector aceitero que la política de promoción industrial instituida por las leyes 20.560/73<sup>13</sup> y 21.608/77<sup>14</sup>, que fue uno de los

---

del país. Su estrategia de expansión ha seguido un sendero de diversificación dentro de la producción alimentaria. Es por ello que su participación en mercados particulares –como en el de los aceites– disminuyó frente a otras más especializadas, pero al mismo tiempo ganó peso en la producción agroalimentaria conjunta.

12 En 1944 se había prohibido la exportación de granos como medida para impulsar el desarrollo de la industria aceitera local. En ese momento, afectó principalmente a la semilla de lino, que era el cultivo más expandido y el de mejor inserción internacional.

13 Creó un régimen de promoción industrial para el establecimiento de nuevas actividades industriales, la expansión, perfeccionamiento y modernización de las ya existentes, el estímulo de la descentralización geográfica, el desarrollo nacional de la tecnología y la consolidación de la industria de propiedad nacional.

14 El régimen instituido por la ley tuvo por objeto promover la expansión de la capacidad industrial del país, lo cual fortaleció la participación de la empresa privada en ese proceso.

ejes del proceso de reconversión y reestructuración industrial entre 1973 y fines de la década de los ochenta. La importancia de esta medida para el conjunto del sector industrial queda en evidencia al observar el total de las inversiones industriales aprobadas, que ascendió a más de 7.000 millones de dólares, correspondientes a 756 proyectos que reportaron una ocupación de 56.400 puestos (Gutman y Feldman, 1989).

En cambio, el complejo oleaginoso no acudió masivamente a los beneficios promocionales en estos años. En efecto, entre 1974 y marzo de 1987, solo cinco empresas se habían acogido a ellos, lo que implicó una ocupación cercana a los 360 puestos industriales con una inversión autorizada del orden de los 56 millones de dólares, muy marginal respecto del total de inversiones del sector industrial.

### **Ajuste estructural con predominio del capital: soja transgénica, disminución de puestos de trabajo y explotaciones de menor tamaño**

Luego del modelo de agriculturización que se consolidó en las décadas del setenta y ochenta, en los noventa se asistirá a un modelo de intensificación (Pizarro 2003), con más preponderancia del recurso capital, resultado en buena medida del programa económico iniciado en abril de 1991 (Decreto 2284/91), en el marco de la ley 23.696 de Reforma del Estado, la ley 23.697 de Emergencia Económica y la ley 23.918 de Convertibilidad. Este cambio político y económico –coincidente con un nuevo auge a nivel mundial del sistema neoliberal– produjo reformas sustanciales en los regímenes cambiarios, tributarios, crediticio y de transporte, que incidieron en la competitividad de los productos agropecuarios.

A nivel general, el esquema cambiario de los años noventa implicó un abaratamiento del capital respecto de la mano de obra y, como consecuencia de ello, el crecimiento de las actividades capital-intensivas más vinculadas a las ventajas naturales. Al interior de la industria ocurrieron intervenciones puntuales para favorecer ciertos eslabones de cadenas productivas y especialización en actividades basadas en recursos naturales tales como gas, petróleo o minería metalífera.

Con el sistema de contratismo consolidado<sup>15</sup> a

---

15 Bisang y Sztulwank caracterizan distintas tipologías de contratistas, según el perfil de ocupación que generan y los riesgos que asumen: "i) Con tierras y equipos propios pero con capacidad en exceso de maquinarias lo cual lleva a ofrecer servicios a terceros; ii) Con tierras y equipos propios pero

mediados de los noventa se potencia un nuevo tipo de empresa rural que produce una transformación radical del campo y la industria, al integrar una red múltiple en la que participan otros actores vinculados con el sector, tales como vendedores de maquinaria agrícola, servicios técnicos, comercializadores y acopiadores de granos. A los nuevos actores de las empresas rurales se los conoce como *pools* de siembra<sup>16</sup>, que muchas veces provienen de otros sectores de la economía y surgen en el sector agrario como órganos fiduciarios (Cadenazzi 2008; Rodríguez 2012). Estas sociedades inversoras son la forma más clara de penetración del capital financiero a la actividad agropecuaria, que transformó la tarea del agricultor en un lucrativo negocio y se consolidó a partir de la crisis financiera del 2001 y la posterior devaluación de la moneda. Esto volvió aún más atractivas las inversiones agropecuarias por la expectativa de renta, lo que generó a su vez una nueva afluencia masiva de capitales. Es claro que a partir del cambio en la escala de producción –apoyado en buena medida por la introducción de la soja transgénica– aumentó la separación de la propiedad de la tierra y del capital, lo cual volvió al campo cada vez más dependiente del acceso a este, en forma de bienes y servicios.

Este tipo de empresa se va a insertar dentro del nuevo complejo agroindustrial que nace con el *boom sojero*. Respecto de la cadena productiva de esta oleaginosa, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2007), durante el período 1990-1998 fue beneficiaria privilegiada de las medidas de liberalización comercial, ya que se eliminaron los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas a las importaciones, y también se redujeron los derechos de importación de fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, maquinaria y equipos de riego. La producción de soja creció considerablemente en estos años gracias a la introducción de la soja transgénica y el glifosato, que aumentaron

---

con capacidad en exceso de maquinarias lo cual lo lleva a *demandar tierras adicionales* bajo alguna forma de alquiler (pago fijo –en especie o moneda–, porcentaje de lo producido); iii) *Con equipos propios pero sin tierra*, hecho que los convierte en *oferentes de servicios que demandan tierras*; iv) *Con equipos propios que únicamente ofrecen servicios*" (2006: 139, el destacado es de Bisang y Sztulwank).

16 Bisang y Sztulwank identifican a estos *pools* como el último eslabón de su tipología y los caracterizan como "articuladores de la producción que, con capital propio o de terceros, arriendan tierras y subcontratan actividades; estas figuras van desde fondos de inversión contractualizados a formas organizacionales más volátiles que articulan fondos extra bancarios y los aplican a la producción a riesgo propio" (2006: 139).

el rendimiento y bajaron los costos por hectárea cultivada.

Otra forma relativamente reciente de negocio agropecuario está representada por la integración vertical "hacia atrás", al asociar la producción primaria con los restantes eslabones de la cadena agroalimentaria. La forma de trabajo en la mayoría de los casos es bajo contrato: las empresas proveen los insumos básicos y el asesoramiento técnico, mientras que los productores –quienes se comprometen a entregar a la empresa el producto terminado– son los responsables del proceso productivo.

Esta situación es novedosa en relación con las décadas anteriores, cuando la integración se concentraba entre la fase industrial y la comercialización de los productos. De todas maneras, la integración "hacia atrás" se realiza principalmente con productores grandes, que tienen las facilidades económicas y financieras para evolucionar favorablemente acompañando las necesidades industriales.

Pizarro señala que esta probablemente sea una de las causas que en los noventa acentuaron la reducción, tanto del número de establecimientos, como de la cantidad de productores agropecuarios. Como subproducto de esta situación, a fines de los noventa el agro contaba con "14 millones de hectáreas hipotecadas, 6.000 millones de dólares de endeudamiento bancario y 3.000 millones de dólares de deuda con las empresas proveedoras de insumos" (2003: 114).

La disminución de las EAP implicó pérdida de puestos de trabajo en el sector, ya que al concentrarse la producción en explotaciones cada vez más grandes, se redujo el uso de fuerza de trabajo por hectárea. También incidió el proceso de sojización, al desplazar la soja a otras producciones más intensivas en el uso de mano de obra. "En el período 1996-2006 la adopción de este cambio tecnológico redujo en términos absolutos la masa salarial del sector agropecuario en 497,6 millones de dólares corrientes" (Rodríguez 2012: 18).

Mientras Teubal (2012) señala que el agro argentino se fue transformando en una agricultura sin agricultores –ya que las explotaciones que desaparecieron fueron principalmente las medianas y las pequeñas–, Neiman et al. (2003) se refieren directamente a un "capitalismo agrícola sin asalariados", que en la región pampeana especialmente sería resultado de varios fenómenos tales como la sucesión de innovaciones mecánicas ahorradoras de fuerza de trabajo, la consolidación de



una agricultura de tipo *farmer* en la que los aportes de trabajo familiar se combinan con una organización empresarial de la actividad y la aparición de "sistemas de trabajo" a partir de verdaderas empresas de servicios con tal nivel de impacto en la dinámica agropecuaria que se estima que, para 2006, los contratistas eran responsables de cosechar el 75% de los granos del país y de realizar el 60% de las tareas de siembra y pulverización.

En lo relativo a las condiciones de cultivo, se produce un cambio fundamental con respecto al uso del suelo, ya que adquieren en forma paulatina mayor importancia las labranzas menos agresivas, lo que alivia el uso intensivo del suelo que se venía haciendo en los setenta y los ochenta. Producto de la apertura comercial, se hace más barato y por tanto más intensivo el uso de fertilizantes y plaguicidas. El resultado fue que se potenció la capacidad productiva y aumentó significativamente la siembra directa, que para ser llevada a cabo necesitaba solamente del tractor, sembradora de siembra directa, distribuidora de fertilizantes y pulverizadora de mayor precisión. También disminuyeron los requerimientos energéticos en cuanto al laboreo convencional. Esto fue especialmente visible en la soja, ya que el resto de los cereales (trigo y maíz) aumentaron sus requerimientos de fertilizantes, por lo tanto, la disminución de costos no fue tan marcada.

Otra particularidad del período –tal vez la más relevante por el impacto que tuvo en la productividad y la reducción de costos del sector– fue la decisión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentos y Forestación (SAGPyA) de autorizar, a partir de la campaña 1996-1997, la siembra con soja transgénica (Soja RR), que se extendió rápidamente debido a la conveniencia económica para el productor, por cuanto su costo de implantación y protección es menor que el de una soja común. "Mientras en la campaña 1996/97 el área sembrada con soja transgénica era el 6% del total, en la campaña 1999/2000 representaba el 80% del total implantado en el país" (Pizarro 2003: 110).

### **Beneficios estatales para el complejo sojero: sube la participación de las ganancias en el producto nacional**

La salida del modelo de convertibilidad implicó una reversión total de la situación de la industria y un papel protagónico del sector manufacturero, que experimentó un crecimiento acelerado. Tal como señalan

Azpiazu y Schorr (2010), entre 2002 y 2008 la economía argentina y su sector manufacturero tuvieron una expansión del 63,3% y 71,6%, respectivamente.

Los precios internacionales de los granos oleaginosos presentaron una marcada aceleración desde mediados del 2007, hasta alcanzar sus máximos históricos en julio de 2008, cuando rondaron los 600 US\$/tonelada, valores muy superiores a los registros más altos de la década anterior (1996-1997) (MECON, 2011).

Si uno de los problemas del sector industrial, señalado por Diamand (1972), era que trabajaba a precios superiores a los internacionales –lo que le impedía ser competitivo–, es innegable la importancia que tuvo la devaluación de 2002 en el repunte manufacturero, ya que permitió bajar los costos laborales casi un 36%, principalmente gracias a una disminución muy fuerte del salario real, que se contrajo un 55%, al pasar de un promedio de 1088 dólares mensuales durante la vigencia del plan de convertibilidad, a 489 dólares en el período 2002-2006 (Arceo *et al.* 2008; Castillo y Castilla 2015).

Esta aguda contracción implicó que en el período 2001-2005 la participación de los trabajadores en el ingreso nacional disminuyera un 2,5%, mientras que la participación de las ganancias de las empresas en el producto se incrementó en casi 6 puntos porcentuales (Basualdo 2006).

Gracias a la disminución de los costos laborales se abarató el conjunto de la producción nacional y se hicieron más competitivos los bienes exportados, lo que provocó que las ventas al exterior se expandieran y se ampliaran los márgenes de ganancia de los sectores exportadores. Además, se encarecieron las importaciones, y las bajas tasas de interés en el mercado local a partir de 2003 favorecieron la actividad productiva al hacer más barato el crédito para la producción y el consumo (Arceo *et al.* 2008). A esto se sumaba que el uso de las capacidades productivas instaladas en 2002 llegaba a un magro 55,3% (INDEC 2004); por tanto, había una capacidad ociosa significativa, lo que impulsó un proceso de acumulación basado en la promoción de un uso intensivo del capital fijo y el uso extensivo del capital variable disponible (Félez 2015). Esto apuntaló aún más las ganancias, ya que las mejoras económicas no se trasladaban a los salarios y los industriales contaban con el estímulo de no requerir grandes inversiones para comenzar a operar.



El ajuste devaluatorio se sumó a la renovada política de promoción industrial, que resultó, a diferencia de lo que había ocurrido en los setenta y los ochenta, mucho más interesante para el sector agroindustrial. En este período, el Estado intervino con la creación de regímenes de apoyo directo (préstamos, créditos o concesiones), pero también a partir de mecanismos que desgravaron la totalidad o alguna parte de la actividad<sup>17</sup> (Pérez Barreda *et al.* 2013).

La Ley 25.924 de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura<sup>18</sup> aprobó beneficios fiscales para proyectos de inversión, concretamente, amortización acelerada de bienes de capital para el pago de impuesto a las ganancias y devolución anticipada del IVA por la compra de estos bienes. En total se autorizaron inversiones por 10.000 millones de pesos, "lo que determinó un beneficio fiscal de aproximadamente 1750 millones de pesos" (Azpiazu y Schorr 2010, citado en Pérez Barreda *et al.* 2013: 23).

Este régimen favoreció directamente a los sectores exportadores, en especial al complejo sojero, que representó el 26% del total de inversiones y obtuvo beneficios fiscales por 250 millones de pesos, sin embargo, generó solo el 6,7% del empleo total.

### Extranjerización y concentración de la agroindustria: valor a nivel global

Una de las críticas expresadas al esquema promocional industrial es que se caracterizó por su concentración en unas pocas empresas de gran envergadura con inserción predominante en las ramas "ganaderas" en la posconvertibilidad (Azpiazu y Schorr 2010). Dentro de estas se cuentan la agroindustria, refinería, automotriz, acero y aluminio.

La concentración y extranjerización del sector oleaginoso que se inició en los setenta y ochenta y se profundizó en los noventa continuó avanzando

de manera constante, sin retrocesos ni reversiones hasta la posconvertibilidad, cuando se registró una tercera oleada de inversiones que resultó clave para sacar al sector del estancamiento relativo en que había caído desde el 2000, cuando la capacidad de procesamiento se había estancado en 94 mil toneladas diarias.

Las nuevas inversiones estuvieron lideradas por las tres transnacionales más importantes del sector (Bunge, Cargill y Dreyfus) y por los tres grupos económicos locales (Vicentín, Molinos Río de la Plata y AGD<sup>19</sup>), lo que incrementó considerablemente la concentración del sector. Según datos del Ministerio de Hacienda para 2008, en la producción primaria de oleaginosas había involucrada una cantidad importante de productores, pero solo el 6,2% de ellos eran grandes (más de 1500 toneladas por campaña) y representaban casi el 54% del total producido. El 93,8% restante eran pequeños (menos de 1500 toneladas por campaña y aproximadamente 500 hectáreas sembradas) y daban cuenta del 46,3% de la producción restante, como se presenta en la figura 1.

El sector industrial expresa también un elevado grado de concentración. Se registran un total de 33 empresas aceiteras de granos oleaginosos que poseen 46 plantas procesadoras; las 10 principales empresas poseen el 87,4% de la capacidad instalada de molienda, 20% más que en la década del ochenta (Pérez Barreda *et al.* 2013). Para 2010, el capital extranjero –gracias a inversiones en compra de activos primero y luego en inversiones *greenfield*<sup>20</sup>– logró pasar de una capacidad de molienda del 22% en 1991 a cerca del 60%. Para 2015 (Figura 2) un 21,2% de las empresas tenían una capacidad de molienda de entre 10 y 20 mil toneladas de grano por día; y el 6,1% de mayor tamaño, una mayor a las 20 mil toneladas diarias. En el otro extremo, el 48,5% de las empresas con capacidad para procesar hasta mil toneladas por día representan el 2,5% de la molienda.

17 Este tipo de beneficio fiscal nacional y provincial se reflejó principalmente en la producción de biodiésel, lo que se tradujo en la ley específica (N° 26.093) dictada en 2006. En la presente investigación no se abordará la producción del biocombustible, pero de todas maneras cabe señalar el caso paradigmático de la provincia de Santa Fe –donde se asienta la mayoría de las empresas aceiteras– que mediante la Ley 12.692 de 2006 concedió a los proyectos de procesamiento de biodiésel la exención de todos los tributos provinciales por 15 años: ingresos brutos, impuesto inmobiliario, impuesto de sellos e impuesto a la patente sobre vehículos (Pérez Barreda *et al.* 2013).

18 Fue sancionada en diciembre de 2004 y estuvo vigente entre octubre de ese año y fines de septiembre de 2007; luego fue prorrogada hasta 2010.

19 En el mercado interno hay tres grandes actores que muelen, refinan y venden aceite envasado al público con marcas propias. Molinos Cañuelas (marca Cañuelas), en Cañuelas, Buenos Aires, muele 350.000 toneladas por año y tiene una capacidad de refinado de 300 toneladas por día. AGD (marca Natura), en Córdoba, tiene una capacidad de molienda de 400.000 toneladas y puede refinar 300 por día. Molinos Río de la Plata (marca Cocinero), propietario de la planta Santa Clara, ubicada en Rosario, Santa Fe, con una capacidad de molienda de girasol de 240.000 por año y que puede refinar 500 toneladas por día.

20 Las inversiones *greenfield* son una forma de inversión extranjera directa de acuerdo con la cual una casa matriz instala una filial en un país extranjero y construye desde cero nuevas instalaciones operacionales.

Figura 1. Estratos de productores de soja (en toneladas por campaña) para 2008

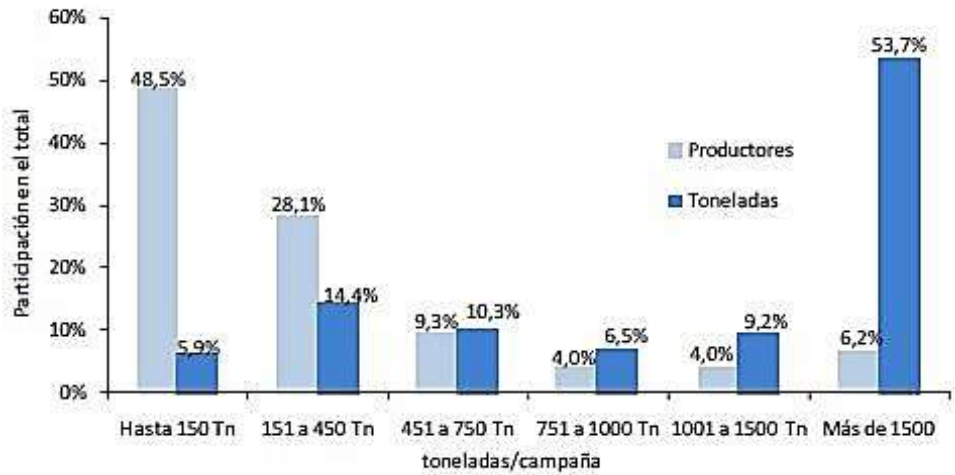


Figura 2. Capacidad de molienda por estrato (toneladas por día) para 2015



El fuerte proceso de concentración, sin embargo, se dio bajo una modalidad distinta a lo ocurrido durante la convertibilidad (Cadenazzi 2008), debido a la mejor rentabilidad generalizada de las producciones. De esta forma, "si bien hay una salida de pequeños productores, éstos no abandonan la producción con pérdidas o endeudados sino que se retiran, ya que arrendando el predio obtienen un mejor ingreso" (Rodríguez 2012: 20).

En relación con las exportaciones, Pérez Barreda et al. (2013) indican que el fenómeno de concentración es similar, ya que, mientras en 1991 las ocho primeras empresas concentraban cerca del 80% de las exportaciones de aceites y harinas de soja, hacia 2010 esta proporción se elevó al 95% y 94% respectivamente.

En 2012, Cargill, ADM y Bunge fueron responsables del 55% del total de embarques de granos (Tabla 4). Además, las tres firmas poseen fábricas aceiteras en las zonas portuarias en las que operan. En cuanto al ranking de embarques de subproductos por firma (Tabla 5), en 2012 la concentración alcanzó el 67%. Nuevamente Cargill y Bunge lideraron estas exportaciones, que explican más del 50% del total de productos exportados por el sector oleaginoso. En cuanto al aceite (Tabla 6), el panorama es similar, con un nivel de concentración de 61% en 2012, siendo Cargill y Bunge los principales comercializadores de los aceites y subproductos de soja, y los que representan el mayor caudal de ingreso de divisas.

Tabla 4. Ranking de embarque de granos por firma (en %)  
Fuente: J. J. Hinrichsen SA, citado en Burgos, Mattos y Medina (2014:23)

|                                  | 2002 | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Cargill SACI</b>              | 22.5 | 21.8 | 19.9 | 16.8 | 19.4 | 14.6 |
| <b>ADM. Argentina SA.</b>        | 10   | 10   | 13.9 | 12.1 | 12.5 | 11.2 |
| <b>Bunge Argentina SA.</b>       | 10.6 | 16.1 | 13.4 | 13.5 | 13.7 | 9.5  |
| <b>Alfred C Toepfer Intl SA.</b> | 17.5 | 13   | 8.7  | 10.6 | 11.6 | 9.9  |
| <b>SACEIF Louis Dreyfus</b>      | 9.5  | 11.6 | 9.5  | 11.1 | 11.4 | 10.2 |
| <b>Total</b>                     | 70.1 | 72.5 | 65.4 | 64.1 | 68.6 | 55.5 |

Tabla 5. Ranking de embarque de subproductos por firma (en %).  
Fuente: J. J. Hinrichsen SA, citado en Burgos, Mattos y Medina (2014:24).

|                                  | 2002 | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Cargill SACI</b>              | 18.7 | 18.2 | 22   | 22.4 | 19.7 | 19.3 |
| <b>Bunge Argentina SA.</b>       | 17.4 | 18.8 | 14.4 | 16.3 | 15.3 | 13.1 |
| <b>Aceitera Gral. Deheza SA.</b> | 15.9 | 17.4 | 14.4 | 15.3 | 14.6 | 14.4 |
| <b>SACEIF Louis Dreyfus</b>      | 13.1 | 11.3 | 12.4 | 13.4 | 11.5 | 10.9 |
| <b>Vicentín SAIC.</b>            | 10.1 | 13.2 | 12.5 | 9.6  | 11   | 9.7  |
| <b>Total</b>                     | 75.2 | 78.9 | 75.7 | 77   | 72.1 | 67.4 |

Tabla 6. Ranking de embarque de aceites por firma (en %).  
Fuente: J. J. Hinrichsen SA, citado en Burgos, Mattos y Medina (2014:24)

|                                  | 2002 | 2005 | 2007 | 2008 | 2010 | 2012 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Cargill SACI</b>              | 21.7 | 20   | 23.2 | 24.5 | 25.3 | 20.9 |
| <b>Bunge Argentina SA.</b>       | 13.7 | 16.4 | 14.7 | 13.4 | 15.4 | 15.5 |
| <b>Aceitera Gral. Deheza SA.</b> | 11.8 | 13.4 | 11.7 | 12.4 | 11.7 | 11.9 |
| <b>SACEIF Louis Dreyfus</b>      | 12.9 | 10.7 | 12.1 | 12.6 | 11.4 | 5.9  |
| <b>Vicentín SAIC.</b>            | 10.4 | 13.3 | 11.1 | 8.6  | 6.9  | 7    |
| <b>Total</b>                     | 70.5 | 73.8 | 72.8 | 71.5 | 70.7 | 61.2 |

Aunque en capacidad de molienda la relación entre capital nacional y extranjero fluctúa –habiendo ciclos en que el primero supera al segundo y viceversa–, lo que sí distingue a las empresas extranjeras pertenecientes a la cúpula empresarial (Cargill, Bunge, Dreyfus y Nidera) es que se encuentran entre las más grandes exportadoras de habas de soja. Las cuatro empresas concentraban el 52% de los granos exportados en 2010. Esta situación contrasta con la de las empresas nacionales, que no se especializaban en la exportación de granos sin procesar, lo que es claro al mirar sus exportaciones, que representaron menos del 1% en 2010 (Pérez Barreda *et al.* 2013).

Esta diferencia está asociada con que las empresas extranjeras tienen firmas relacionadas en otros países, y por ejemplo, en 2005, las tres mayores multinacionales de *crushing*<sup>21</sup> (Bunge, Cargill y ADM) concentraban el 80% de la capacidad de producción en la Unión Europea y el 75% de la de Estados Unidos (Gutman y Gorenstein 2005, citado en Pérez Barreda *et al.* 2013). Resulta evidente que el nivel de exportaciones de materia prima sin procesar de las grandes empresas está asociado a estrategias de inserción en las cadenas de valor a nivel global<sup>22</sup> y a otro tipo de estrategias asociadas, por ejemplo, a la “triangulación” de exportaciones<sup>23</sup>.

## Conclusiones

El artículo hizo un recorrido por los inicios de un sector económico de larga radicación en la República Argentina, como es el productor de aceites y derivados. A partir de la vigencia del modelo agroexportador, el país se encontraba inserto en una dinámica mundial de provisión de materias primas de tipo agrícola y ganadero. No obstante, desde la década de 1930, la agricultura se estancó y la impugnación recayó sobre el tamaño de las explotaciones y el carácter rentístico

de los grandes terratenientes, que se aferraban a su posición de propietarios más que a promover prácticas empresariales capitalistas en el agro. En Argentina, tras el derrocamiento del gobierno peronista en 1955, estas demandas fueron reconfiguradas por el gobierno de facto, que desligó la baja productividad del tamaño de las explotaciones. Se enfatizó más bien en la necesidad de “modernizar” el agro para aumentar su productividad y los saldos exportables. Atado a las directivas mundiales de Estados Unidos –expresadas en la Alianza para el Progreso–, se estimuló el crecimiento del pequeño y mediano productor suficientemente tecnificado para volver eficiente el campo. Además, la Revolución Verde permitió un uso más intensivo del suelo al emplearse variedades genéticamente mejoradas de trigo, maíz y otros granos, así como de fertilizantes y plaguicidas químicos.

Ya hacia la década de 1990, con esta reconfiguración plenamente en marcha, se dio cuenta de una intensificación de las dinámicas capitalistas globales. A los pequeños y medianos contratistas, sin propiedad de la tierra pero eficientes en su explotación, se le sumaron los *pools* de siembra, grandes empresas provenientes en muchos casos del sector financiero dispuestas a invertir para mejorar la rentabilidad de sus negocios. El cierre de una primera etapa de transformaciones se puede situar a partir de la aprobación del uso del paquete de la soja modificada genéticamente, lo que dio un impulso sin precedentes a las exportaciones del complejo oleaginoso, que impactó en el superávit fiscal y comercial del que se dispuso durante buena parte de la posconvertibilidad.

El recorrido del artículo tuvo por objetivo dar cuenta de las transformaciones del campo y cómo progresivamente se fue convirtiendo en un lucrativo agronegocio. Se buscó dejar sentados ciertos rasgos fundamentales del sector, como por ejemplo, los nuevos esquemas empresariales, que parecen depender cada vez menos de la propiedad de la tierra y más de la articulación de una economía de servicios orientada tecnológicamente. Bajo este modelo, actores de diverso perfil y procedencia sectorial se integraron al negocio agrícola bajo la dirección del agronegocio, que devino la forma hegemónica de organización la actividad económica.

Desde la caída del gobierno peronista, un rasgo de continuidad que se expresó a lo largo de las décadas siguientes fue la consolidación de un modelo de pro-

21 En la industria sojera el término “*crush*” o “*crushing*” indica el proceso físico de convertir el poroto de soja en subproductos tales como aceite y harina de soja.

22 Fernández (2012) señala que el concepto de Cadenas Globales de Valor (CGV) se refiere a un espacio de intercambio dado por el mercado mundial. Identifica un conjunto de actividades interrelacionadas mediante una estructura de gobernación, crecientemente globalizada, que se desarrolla en distintos espacios nacionales y/o regionales. Las CGV se sustentan básicamente en cinco ejes: alta y creciente dependencia tecnológica, nuevos agentes involucrados en el sector, la necesidad de escala, impulso desde la demanda y viraje estratégico del rol sectorial.

23 Para más información, véase Pérez Barreda *et al.* (2013), capítulo 4.3 “Triangulación y ventas a empresas relacionadas”.

ducción concentrado, multinacional y con predominio de la gran escala de producción sobre la mediana y pequeña. Esta dinámica, que en el presente artículo se acotó al ámbito aceitero, se entiende como un punto de llegada que articuló transformaciones nacionales con cambios globales en el ámbito de la producción y circulación de mercancías. Pero a su vez, queda abier-

to como tema para futuras indagaciones acerca de en qué medida estas dinámicas económicas también inauguran una nueva etapa en el ámbito de las relaciones laborales, especialmente en lo relativo a la posibilidad de organización colectiva de los trabajadores y a la reconfiguración del disciplinamiento laboral a la luz de estrategias articuladas globalmente.

### Referencias citadas

ARCEO, N., A. MONSALVO, M. SCHORR Y A. WAINER

2008 *Empleo y salarios en la Argentina: una visión de largo plazo*. Capital Intelectual, Buenos Aires [Colección Claves para todos, N° 80].

AZPIAZU, D. Y B. KOSACOFF

1988 *Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986*. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11718/036059080\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11718/036059080_es.pdf). Fecha de consulta 2 de mayo 2020.

AZPIAZU, D. Y M. SCHORR

2010 La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del desarrollo* 41 (161): 111-139. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362010000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362010000200005&lng=es&tlng=es). Fecha de consulta 17 de junio de 2020

AZPIAZU, D., E. BASUALDO Y M. KHAVISSE

1986 *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Legasa, Buenos Aires.

BARSKY, O.

2010 *Expansión agrícola y colonización en la segunda mitad del siglo XIX*. Teseo, Buenos Aires.

BASUALDO, E.

1996 Los grupos de sociedades en el agro pampeano. *Desarrollo Económico* 143: 807-828  
2006 La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Buenos Aires: 123-177.

BISANG, R. Y S. SZTULWARK

2006 Tramas productivas de alta tecnología y ocupación. El caso de la soja transgénica en la Argentina. En *Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, tramas y negociación colectiva*. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina, Buenos Aires (Serie Estudios, N° 4): 181 - 224.

BURGOS, M., E. MATTOS Y A. MEDINA

2014 La soja en argentina (1990-2013): cambios en la cadena de valor y nueva articulación de los actores sociales. *Documento de Trabajo N° 63*, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFIDAR), Buenos Aires.

CADENAZZI, G.

2008 Transformaciones en el agro argentino a partir de la sojización. Trabajo presentado en V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En *Memoria Académica*. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5918/ev.5918.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5918/ev.5918.pdf). Fecha de consulta 17 de junio 2020.

CASTILLO, C. Y E. CASTILLA

2015 La década de los relatos: el ciclo kirchnerista desde la izquierda. *Revista Márgenes del*



*Instituto de industria de la Universidad Nacional General Sarmiento 1 (1)*. En [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_publicaciones/wp-content/uploads/2016/08/9772362193003-completo.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wp-content/uploads/2016/08/9772362193003-completo.pdf). Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

DE MARCO, R. M. C.

2018 Colonización agrícola en el periurbano bonaerense. Políticas, familias y memorias (1950-1980) Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. En <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/848> Fecha de consulta: 15 de junio 2020.

DIAMAND, M.

1972 La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico* 12 (45): 25-47.

DJENDEREDJIAN, J.

2007 La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: Problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos. *América Latina en la historia económica* 30: 127-157.

FÉLIZ, M.

2015 ¿Neodesarrollismo a la deriva en la Argentina? Hegemonía, proyecto de desarrollo y crisis transicional. *Revista Márgenes del Instituto de industria de la Universidad Nacional General Sarmiento 1 (1)*: 95-118. En [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_publicaciones/wp-content/uploads/2016/08/9772362193003-completo.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_publicaciones/wp-content/uploads/2016/08/9772362193003-completo.pdf). Fecha de consulta: 15 de junio 2020.

FERRER, A.

2000 *La economía argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

FLORES, S.

1998 *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización del trabajo en la agricultura mexicana*. Juan Pablos Editor, México.

GIBERTI, H.

1964 *El desarrollo agrario argentino; estudio de la región pampeana*. EUDEBA, Buenos Aires.

GUTMAN, G. Y S. FELDMAN

1989 Proceso de industrialización y dinámica exportadora: Las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina. *Documento de trabajo número 32*. CEPAL, Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

2004 *Utilización de la capacidad instalada en la industria*. INDEC, Buenos Aires. En [https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/13/capacidad\\_06\\_04.pdf](https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/13/capacidad_06_04.pdf). Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

LANCIOTTI, N. Y E. TUMINI

La industria invisible. La producción de aceites en Argentina y Santa Fe, 1895-1940. H -industri@: *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, Año 7, Nro. 13, segundo semestre de 2013. En <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/570>. Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

2011 *Complejo oleaginoso*. Buenos Aires: MECON (Serie Producción regional por complejos productivos).

NEIMAN, G., S. BARDOMAS Y G. QUARANTA

2003 El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 19(2º Semestre): 41-71.

PÉREZ BARREDA, N., M. KOFMAN Y L. ABRAHAM

2013 El capital extranjero en la transformación de la industria aceitera argentina de las últi-

mas décadas (1970-2010). Trabajo presentado en *X Coloquio Empresas multinacionales y economía en América Latina. Una perspectiva de largo plazo*, Universidad de San Andrés-Universidad Nacional de Rosario, Udesa, Buenos Aires, 7 y 8 de noviembre 2013.

PIZARRO, J.

2003 *La evolución de la producción agropecuaria pampeana en la segunda mitad del siglo XX*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, N° 18, 1er semestre 2003: 63-125.

RODRÍGUEZ, J.

2012 Los cambios en la producción agrícola pampeana. El proceso de sojización y sus efectos. *Revista Voces en el Fénix*, Año 3, número 12, año 2012. En <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-cambios-en-la-producci%C3%B3n-agr%C3%ADcola-pampeana-el-proceso-de-sojizaci%C3%B3n-y-sus-efectos>. Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

TEUBAL, M.

2001 Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, compilado por N. Giarraca. CLACSO, Buenos Aires: 45-65.

2012 Expansión de la soja transgénica en la Argentina. *Revista Voces en el Fénix*, Año 3, número 12, año 2012. En <http://www.vocesenelfenix.com/content/expansi%C3%B3n-de-la-soja-transg%C3%A9nica-en-la-argentina>. Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

TRAVAGLIA, L. M.

2013 El distrito IV de Federación Agraria bajo la presidencia de Humberto Volando. Ponencia presentada en *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

VITELLI, G.

2012 Las incidencias de los paradigmas tecnológicos mundiales sobre la pampa húmeda argentina desde el siglo XIX. *Revista Voces en el Fénix*, Año 3, número 12, año 2012. En <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-incidencias-de-los-paradigmas-tecnol%C3%B3gicos-mundiales-sobre-la-pampa-h%C3%BAmeda-argentina-des>. Fecha de consulta: 17 de junio 2020.

Alfredo R. Pucciarelli y Ana Castellani (Eds.)

## Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI, 2017, 416 pp.

**Mariano Hermida<sup>1</sup>**

*Recibido: 20-10-19; Aceptado: 28-11-19*

Este libro es, hasta el momento, el último de la serie de análisis coordinada por Alfredo Pucciarelli junto a Ana Castellani sobre los gobiernos democráticos. En ella se conjugan diversos aportes de investigación en ciencias sociales sobre el pasado reciente de la Argentina (Pucciarelli 2006, 2011; Pucciarelli y Castellani 2014, 2017).

En términos temporales, los doce estudios que conforman el libro –estructurados en cuatro partes– se desarrollan desde la salida de la convertibilidad, en enero de 2002, hasta la finalización del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2015. Es decir, recorren la conformación de un nuevo *régimen de hegemonía escindida*, que parte de, al menos, dos proyectos prehegemónicos en disputa. En este sentido, los autores se preguntan "¿Cuándo y cómo se fue conformando ese régimen de hegemonía escindida? ¿De qué modo se delinearon los proyectos prehegemónicos que lo componen? ¿Qué formas fue adquiriendo la *disputa hegemónica* tras la crisis del orden neoliberal a comienzos del nuevo siglo?" (Pucciarelli y Castellani 2017: 15).

La primera de estas cuatro partes está conformada por los capítulos uno y dos del libro. El primero, de Julián Zicari, titulado "Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Duhalde", posiciona su mirada en la política económica tras la salida de la convertibilidad hasta mayo de 2003. Para ello se divide el análisis en tres momentos: el primero aborda el inicio de la gestión de Eduardo Duhalde con Jorge Remes Lenicov en el Ministerio de Economía, momento en que se abandona la convertibilidad y se toman las medidas más significativas para el cambio de modelo económico, pasa a primar a los sectores denominados "productivos" frente a los sectores de las finanzas y las empresas privatizadas. El segundo momento coincide con la llegada de Roberto Lavagna a la cartera y la estabilización de la economía. Por último, el proceso de consolidación del esquema y la transición presidencial, que mantendría en principio los mismos lineamientos en materia económica. El autor rescata algunos logros económicos del gobierno de Duhalde, aunque deja claro que los costos que debió asumir el Estado para compensar a los distintos sectores fue una herencia importante, que hace del período un una etapa compleja de ponderar.

El segundo capítulo, denominado "Salir del Infierno. La transición política en la crisis de convertibilidad. De Duhalde a Kirchner", de Diego Raus, recorre el mismo ciclo que el capítulo uno, pero enfocado específicamente en los entramados po-

<sup>1</sup> Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE). Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Fuego Basket 251. Ushuaia. Tierra del Fuego Argentina. Correo electrónico: mhermida@untdf.edu.ar

líticos del período. Su óptica se realiza desde un análisis descriptivo, en el que el autor observa los "padrinazgos" políticos en los procesos de sucesión, y repasa las alianzas y rupturas internas en el Partido Justicialista, lo que implicó las representaciones y disputas por los modelos prehegemónicos que terminan configurando la hegemonía escindida.

La segunda parte inicia con el tercer capítulo del libro, escrito por Fernando Porta, Juan Santarcángelo y Daniel Schteingart, titulado "Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista", que recorre de forma exhaustiva los lineamientos económicos cristalizados desde 2003 hasta 2015. En este sentido, se brinda un panorama general de la economía del período, a la vez que se exhiben los principales problemas estructurales, dejando en claro que, si bien se estableció un cambio del modelo de acumulación establecido en la década del noventa, la estructura económica, en lo esencial, no fue modificada. Así se identifican tres fases temporales, de 2003 a 2007, observado como de crecimiento acelerado; otra de 2007 a 2011, signada por la crisis con el agro, la recesión internacional y una rápida recuperación económica; y de 2011 a 2015, en la que se aprecia una desaceleración del proceso de crecimiento y la reaparición de la restricción externa, que termina conduciendo a un proceso recesivo y de estancamiento estructural.

"La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural", de Martín Schorr y Andrés Weiner, es el cuarto capítulo del libro, que se ocupa de los determinantes de la principal limitación de la economía argentina: la recurrente restricción externa. La hipótesis explicativa es que el kirchnerismo no propuso un cambio estructural en la especialización productiva, con lo cual dejó al modelo de industrialización dependiente de las exportaciones generadas en los otros sectores productivos, especialmente el primario. En este esquema se aprecia un retorno de la dinámica conocida como *"stop and go"*.

En el quinto capítulo, "La relación entre el Estado y la elite económica", de Ana Castellani y Alejandro Caggero, se analizan las principales continuidades y rupturas de la cúpula empresarial argentina desde los posicionamientos de la Asociación Empresaria Argentina (AEA) a lo largo del período 2002 a 2014. En la modalidad de articulación público-privada, proclive a la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, los autores identifican tres períodos de la AEA: el primero, de apoyo e interacción fluida (2003-2007); el segundo, de enfrentamiento creciente (2008-2012); y por último, de distanciamiento completo y confrontación abierta (2013-2015). El análisis concluye que, si bien se produjeron profundos cambios en la orientación económica estatal, estos no fueron suficientes para alterar los rasgos estructurales que la elite económica había consolidado en los años noventa.

Mariana Heredia y Fernán Gaillardou escriben "El debate económico. Del consenso a la antinomia", sexto capítulo, en el que se reconstruye la compleja relación entre los economistas y el gobierno nacional entre 2003-2015. En síntesis, el trabajo establece las dificultades que el kirchnerismo tuvo para cambiar la agenda y los discursos de los economistas profesionales, más allá de la inversión ejercida en el sistema universitario y en ciencia y tecnología.

La tercera parte se inicia con el séptimo capítulo del libro, de Alejandra Kern y Pablo Nemiña, denominado "La relación entre Argentina y el FMI en el marco de las transformaciones del orden internacional. Difusión del poder y nuevas alianzas en la política exterior", donde se muestra que la visible insatisfacción de los países

en desarrollo acerca del FMI se expresó en un anticipado pago de deudas y en la negativa a solicitar nuevos financiamientos, con la principal premisa de evitar los condicionamientos de la política económica.

Siguiendo la línea de análisis político preponderante en esta tercera parte, el octavo capítulo, de Luisina Perelmiter, titulado "Ganar proximidad. Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista", observa los modelos de aproximación territorial que extendió el gobierno nacional, principalmente desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), en la conformación de política pública, en la que se conjugaron elementos de la "liturgia evitista y de asistencia social" junto con dispositivos modernos e impersonales de transferencia de recursos. Según la autora, este es un hecho distintivo de la política social del kirchnerismo, basado en la construcción de un andamiaje institucional que combina los niveles nacionales y subnacionales, en los que se instrumenta una expansión territorial con distintos niveles de aproximación a la ciudadanía.

En cuanto al noveno capítulo, "Derechos humanos; de la amnistía encubierta a un modelo de justicia impartida", cuyos autores son Damián Loreti y Luis Lozano, se analiza el rol del kirchnerismo en materia del proceso de construcción colectiva de memoria, verdad y justicia, que ha ofrecido variadas alternativas a la impotencia de la lucha contra la impunidad consagrada en décadas previas, dejando un piso de reconocimiento en las agendas estatales. Sin embargo, los autores reconocen el importante rol que tienen, tuvieron y tendrán los organismos de derechos humanos con el fin de mantener en vigencia dicha agenda.

El último capítulo de la tercera parte, y décimo del libro, pertenece a Dolores Rocca Rivarola, y se denomina "La militancia kirchnerista. Tres momentos del compromiso activo oficialista (2003 y 2015)". En él se recorren dos ejes de análisis: el primero, anclado en una periodización de tres momentos de relación entre la militancia kirchnerista y el peronismo (2003-2007, 2007-2009 y 2009-2015); y el segundo, en el carácter que la militancia fue desarrollando en la inserción institucional del Estado. La autora llega a la conclusión de que el kirchnerismo involucró una resignificación del compromiso activo y de militancia. Así, el propio accionar estatal se revistió de un cariz militante.

La cuarta y última parte del libro cuenta con los capítulos once y doce. El primero de ellos, de Alfredo Pucciarelli, cuyo título es "El conflicto por 'la 125' y la configuración de dos proyectos prehegemónicos", recorre los hechos del conflicto por las retenciones móviles impuestas a las exportaciones agrícolas sucedido en 2008 y que establece su correlato en las elecciones legislativas de 2009. Su análisis se enfoca en las características que este conflicto tuvo para establecer dos proyectos en pugna de la hegemonía; según el autor, es allí donde se aprecia un sendero de hegemonía escindida, que estará en pugna por los años siguientes.

Los entramados políticos transcurridos durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner son abordados en el décimo segundo y último capítulo del libro, "Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones", de Mariana Gené. Allí, la autora analiza la pérdida y reconstitución de hegemonía, que le permitió al kirchnerismo ganar la siguiente elección con el 54% de los votos. En una clave descriptiva, que por momentos ensaya hipótesis explicativas, el capítulo reconoce las transformaciones realizadas que permitieron al oficialismo ser reelecto y consolidar una base de sustentación propia, especialmente en la figura de la presidenta, que la acompaña hasta la actualidad.



El modelo analítico *gramsciano* utilizado (Pucciarelli y Castellani 2017: 16) permite observar la disputa por la hegemonía, que se estructura entre los distintos sectores políticos y empresarios, el sector primario, el financiero, el mediático y el productivista-industrialista. El primer gobierno kirchnerista logró resolver la crisis de hegemonía originada a la salida de la convertibilidad, pero luego de 2008, con la crisis por la Resolución 125, el período pasa a estar signado por una hegemonía escindida, en la que el kirchnerismo no lograría establecer un cambio en la correlación de fuerzas que permitiera concretar una transformación sustantiva en el esquema productivo. En este sentido, los aportes realizados en los doce capítulos resultan sumamente importantes para quienes estudiamos el pasado reciente de la economía y la política de la Argentina.

### Referencias citadas

PUCCIARELLI, A. R.

2006 *Los años de Alfonsín: ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Siglo XXI, Buenos Aires.

2011 *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal.* Siglo XXI, Buenos Aires.

PUCCIARELLI, A. R., Y CASTELLANI, A. (EDS.)

2014 *Los años de la alianza: la crisis del orden neoliberal.* Siglo XXI, Buenos Aires.

2017 *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal.* Siglo XXI, Buenos Aires.

