

# fuegia

—REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DEL TERRITORIO—



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

Rector

**Daniel Fernández**

Director del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado

**Mariano Hermida**

**©Publicación del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AelIAS, 2021**

#### **Comité Editor**

Julio L. Risso (UNTDF-CONICET)

**Director**

Mariano Melotto (UNTDF), Dulcinea Medeiros (UNTDF), Mariano Hermida (UNTDF), Sabrina Lobato (CONICET-UNTDF), Mariel Balderramas (UNTDF), Maximiliano de la Puente (CONICET-UNTDF), María Laura Piaggio (UNTDF)

#### **Miembros Comité Editor**

#### **Comité Científico**

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

Giovanna Campani. Università degli Studi di Firenze, Italia.

Marylin Cebolla Badie. Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

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

Ana Dinerstein. University of Bath, Reino Unido.

Maria 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.

Perla Zusman. CONICET-Universidad de Buenos Aires, Argentina.



## **Evaluadores del Volumen IV, Número 1**

Joaquín Bascopé. Universidad Nacional de la Patagonia (Puerto Madryn), Argentina.

Marcia Bianchi Villelli. Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio - Universidad Nacional de Río Negro (IIDyPCa-UNRN), CONICET, Argentina.

Tomás Bover. Grupo de Estudios sobre Policías y Fuerzas de Seguridad - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Silvana Buscaglia. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU) - CONICET, Argentina.

Candela de la Vega. Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina.

Laura Glanc. Instituto Universitario de Gendarmería Nacional Argentina (IUGNA), Argentina.

Juliana Hernández Bertone. Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina.

Carla Lois. Universidad de Buenos Aires (UBA) - CONICET, Argentina.

María Teresa Luiz. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego (ICSE-UNTDF), Argentina.

Saccucci Erika Ave Oria Saccucci. Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina.

Rodrigo Pascual. Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego (ICSE-UNTDF), CONICET, Argentina.

Milagros Pierini. Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Unidad Académica Río Gallegos (UNPA-UARG), Argentina.

Mariana Sirimarco. CONICET - Universidad de Buenos Aires (UBA).

María Cecilia Zapata. CONICET - Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.



Instituto de Cultura,  
Sociedad y Estado



**Contacto:**

Fuegia 251, CP 9410, Ushuaia,  
Tierra del Fuego.

[fuegia@untdf.edu.ar](mailto:fuegia@untdf.edu.ar)

Disponible en:

<http://untdf.edu.ar/fuegia>

**Diseño de tapas:**

INKY, Andrés Ricciardi

**Diseño de interiores y  
maquetación:**

Paula Tegaldi

**Corrección de estilo:**

Milena Sesar

**Corrección de abstracts:**

María Isabel Ledesma  
(EDI, UNTDF)

## Índice

### Artículos originales

**“Una delgada línea roja”. El Atlántico Sur como frontera circumpolar del Imperio británico. (1820-1870)**  
Luis de Lasa **5**

**Apuntes para una agenda de investigaciones para Malvinas y el Atlántico Sur**  
Federico Lorenz **26**

**Hábitat popular en tiempos de neoliberalismo. Aproximación socio-demográfica a una urbanización informal en la ciudad de Neuquén**  
María Emilia Soria, Joaquín Perren, Laura Lamfre **40**

**Identificación de los procesos territoriales de construcción en el periurbano del conglomerado de Villa María - Villa Nueva, Córdoba, Argentina**  
L. Ana Guzmán, Dafne A. Mizdraje, Virginia Re, Luciana Pierotti, Marcelo Álvarez **59**

### Reseñas bibliográficas

Ramas San Miguel, Clara. *Fetichismo y mistificación capitalistas. La crítica de la economía política de Marx*. Madrid: Siglo XXI, 2018.  
ISBN 978-84-323-1911-2, 302 pp.  
Daniel Oscar Ojea **74**

### Traducciones de artículos académicos

**“Gobernanza de transiciones”**  
Autor: Erik Paredis  
Traductor: Peter van Aert **76**

# “Una delgada línea roja”. El Atlántico Sur como frontera circumpolar del Imperio británico. (1820-1870)

## *“A Thin Red Line”. The South Atlantic as Circumpolar Frontier of the British Empire (1820-1870)*

Luis de Lasca

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Onas 450, Ushuaia, Argentina.  
[ldelasa@untdf.edu.ar](mailto:ldelasa@untdf.edu.ar)

### Resumen

El artículo plantea que, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, el Extremo Sur de América se configuró como una región de importancia política y estratégica a partir de la convergencia de intereses tanto de los imperios coloniales como de los nuevos Estados nacionales, que aspiraban al control de los espacios marítimos y la posesión de los territorios indígenas mediante el desconocimiento de su soberanía política. Se muestra cómo el discurso cartográfico, funcional a la geopolítica europea, participaba en la representación y construcción de territorios y territorialidades y, a la vez, en la legitimación de intereses geopolíticos que acompañaron el desarrollo de los proyectos imperialistas de las décadas centrales del siglo XIX. Al estar asociado a la ideología imperial de sus autores y/o promotores, sirvió a la expansión británica en el hemisferio sur, al plantear una frontera circumpolar en donde las tierras australes deshabitadas quedaron incorporadas al espacio imperial, mientras que los territorios indígenas de la Patagonia y Tierra del Fuego –si bien fuera del dominio formal del Imperio británico– formaban una territorialidad sin territorio.

### Palabras clave

Representaciones del espacio  
Disputas territoriales  
Estrategias cartográficas  
Atlántico Sur  
Circumpolaridad  
1820-1870

### Abstract

This article argues that, from the first decades of the 19th century, the Southernmost end of America was shaped as a region of political and strategic importance based on the merging of interests of both the colonial empires and the new national states, which aspired to control maritime spaces and take possession of indigenous peoples' territories, whose political rights were not recognized. It is shown how the cartographic discourse, serving European geopolitics, was involved in representing and building territories and territorialities and, at the same time, in legitimating geopolitical interests that accompanied the development of the imperialist projects during the central decades of the 19th century. Being associated with the imperial ideology of its authors and/or promoters, it served the British expansion in the southern hemisphere, by proposing a circumpolar border where the uninhabited southern lands were incorporated into the imperial space, while the indigenous territories of Patagonia and Tierra del Fuego –although outside the formal domain of the British Empire– constituted territoriality without territory.

### Keywords

Representations of space  
Territorial disputes  
Cartographic strategies  
South Atlantic  
Circumpolarity  
1820-1870

Recibido 03-04-2021 - Aceptado: 02-07-2021

## Problema de investigación

Durante la primera mitad del siglo XIX, el extremo meridional de América fue representado con distintas configuraciones geopolíticas resultado de la proyección de los intereses y estrategias de los promotores de los mapas. Una imagen territorial que, como parte de un discurso geopolítico asociado a la ideología imperial, sirvió a la propaganda de la expansión territorial, la definición de territorios y fronteras en función de las estrategias imperiales globales, y a la construcción de una territorialidad británica en el hemisferio sur. La imagen territorial lograda muestra a Patagonia y Tierra del Fuego como territorios independientes, fuera de todo dominio estatal, habitados por pueblos nómades y “salvajes”, mientras que las Islas Malvinas y las islas y tierras australes aparecen como tierras deshabitadas, sin dueño, en un espacio marítimo apenas demarcado.

El discurso cartográfico inmerso en las concepciones geopolíticas imperiales y republicanas del siglo XIX, aún vigentes, permitía expresar proyectos y reclamos territoriales, legitimar argumentos jurídico-políticos y afirmar imaginarios geográficos. Así, lo inhóspito solo permite el desarrollo de territorialidades estacionales en las tierras deshabitadas australes, mientras que el no reconocimiento de la herencia territorial y la nulidad jurídica de la posesión territorial impuesta a las sociedades indígenas permiten la superposición de la territorialidad británica sobre la criolla e invisibiliza las territorialidades indígenas.

Se aborda el extremo sur de Sudamérica mediante distintas imágenes cartográficas en tres momentos:

a) la expansión de loberos ingleses y norteamericanos de compañías privadas, a fines del siglo XVIII, aceleró el proceso de construcción de territorialidades simbólicas y materiales en donde Gran Bretaña tenía una presencia naval continua y lideraba la exploración, producción cartográfica y explotación de los recursos; se constituye, así, un territorio común en el que los cazadores ingleses y norteamericanos ejercían un claro predominio;

b) en las primeras décadas del siglo XIX, con la intensificación del uso de las rutas interoceánicas y las pretensiones de dominio sobre los territorios antárticos a raíz de la explotación de fauna marina, esta región económica es ámbito de una creciente conflictividad internacional y disputas territoriales que culmina con la toma de las Islas Malvinas por la Marina británica;

c) el incremento de las acciones del imperialismo británico, en la segunda mitad del XIX, consolida un territorio fronterizo marítimo con el interior patagónico revalorizado por nuevos intereses económicos, que representan los mapas británicos, alemanes, franceses y americanos al Atlántico Sur como parte de una frontera circumpolar austral británica.

Las distintas representaciones del espacio y los intereses de los actores se reconocen al poner en diálogo la teoría cartográfica crítica y las fuentes documentales y cartográficas.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, el análisis de los mapas permite comprender el proceso de construcción territorial y reconocer las relaciones de poder que se expresan en las representaciones espaciales; y las estrategias de apropiación, control, propaganda y legitimación territorial que procuran representar un “espacio de dominio” con límites más o menos precisos o fijar una imagen orientada a construir conciencia o pertenencia territorial. De acuerdo con Harley (2005), la cartografía como instrumento de saber-poder es condición y resultado de los procesos de construcción territorial. Los mapas juegan un rol importante en la producción del conocimiento espacial, en el dominio político y funcional sobre el espacio representado y en la formación de imágenes territoriales que legitiman concepciones, creencias, intereses, silencios, énfasis e intervenciones.

1 Estos enfoques resaltan los presupuestos políticos e ideológicos y los intereses que condicionaron la producción de mapas en diferentes contextos históricos. Al respecto, véanse entre otros, Arango (2007), Harley (2005), Dodge et al. (2009), Lois (2014), Penhos (2005).

El proceso de territorialización se entiende desde un concepto de territorio como un conjunto, tanto de representaciones sociales y proyectos como de comportamientos y prácticas en un espacio-tiempo, en el cual la repetición y control de un movimiento también construye territorio (Haesbaert, 2011). En esta construcción territorial, son claves las acciones de los actores que realizan proyectos o programas como productores del territorio (Raffestin, 2011). Por su parte, Agnew y Oslender (2010) entienden la territorialidad –el uso y control del territorio con fines políticos, sociales y económicos– como una estrategia que se desarrolla de manera diferencial en contextos histórico-geográficos específicos. En este sentido, considerando al imperialismo como una práctica (o ideología) asociada con la construcción y el mantenimiento de un imperio (Knight, 2008), las acciones, proyectos y estrategias de los agentes imperiales también construyen territorialidades. Siguiendo a Haesbaert (2013), la territorialidad construida por los actores sociales puede realizarse sin que exista un territorio concreto, lo que genera una “territorialidad sin territorio”.

La lectura de los mapas y los atlas que los contienen y otras fuentes –crónicas, historias generales, relaciones de viajes, informes– busca visualizar cómo las representaciones espaciales, que se retroalimentan con las prácticas, activan o desactivan territorialidades funcionales o simbólicas y, en conjunto, forman una imagen territorial. Las fuentes ofrecen información para comprender el proceso de construcción territorial y sus formas de organización y funcionamiento, derivadas de los modos específicos de uso y control del espacio con fines políticos, sociales y económicos. Considerando que las estrategias cartográficas expresan intencionalidades, ideologías y rivalidades de poder, los mapas se seleccionaron y agruparon en conjuntos que comparten ciertas características (Harley, 2005) como configuración política, recorte espacial, selección de información geográfica, lugar y condiciones de producción.

### La “tierra común” de los loberos ingleses y norteamericanos

La expansión europea de las últimas décadas del siglo XVIII aceleró un proceso de construcción de territorialidades sobre las costas patagónicas y un progresivo avance hacia las tierras australes. Al mismo tiempo, la cartografía empieza a definir una representación del Atlántico Sur como un territorio marítimo que incluye el sector contiguo del continente antártico como área de uso o dominio británico. En un contexto de creciente demanda de grasa y aceite –relacionada con el proceso de industrialización iniciado en Inglaterra–, los informes y mapas de Cook sobre la abundancia de pinnípedos y cetáceos y la posibilidad de encontrar tierras frías alrededor del círculo polar antártico contribuyeron a la valorización económica de la región austral.

El avistaje de tierras, similares a las de Noruega, a los 64° LS a fines del siglo XVI fue considerado verdadero durante siglos (Balch, 1902); así, el cartógrafo inglés Samuel Dunn (Dunn, 1787) la representaba en el mapamundi de 1787 como *Theodore Gerrad in 1599*. Esta ubicación era coincidente con el registro efectuado en 1815 por el almirante de la Armada Argentina Guillermo Brown (Brown, 1904) al dar la vuelta al cabo de Hornos con rumbo al Pacífico. Al mismo tiempo, la búsqueda de puertos convenientes para la recalada y abastecimiento de las naves que navegaban a través del cabo de Hornos fue un objetivo constante de las expediciones inglesas. Así, J. Cook, en 1772, recomendó puertos en Tierra del Fuego e Isla de los Estados (Smith, 1842) y luego, en 1794, el capitán James Colnett también la propuso para el emplazamiento de una base para la caza de ballenas (Colnett, 1798). Posteriormente volvieron a circular noticias sobre la existencia de un establecimiento inglés en la Isla de los Estados. En el Atlas de Hassel (Hassel, 1824) se describe que la colonia Hoppa, fundada por loberos ingleses en 1818, contaba con un fuerte y centenares de pobladores, entre militares y colonos. Aunque se trató posiblemente de uno de los tantos asentamientos temporarios de loberos y balleneros –razón por la que no quedó registrado en la cartografía oficial ni fue reclamado por Gran Bretaña–, el establecimiento es representado en el mapa de Sudamérica de Jean Alexandre Buchon y Henry Charles Carey (Buchon y Carey, 1825), entre otros.



Luego de la sobreexplotación de la isla Georgia, la búsqueda de nuevos sitios de caza disminuyó, dadas las limitaciones técnicas de la navegación, que hacían riesgoso el avance más allá del círculo polar. El conocimiento de la existencia de otras tierras australes antes del descubrimiento oficial por el capitán y comerciante británico William Smith en 1819 es sostenida por Stevens (1954) y Capdevila y Montalbán (2013). El primero sostiene que los loberos americanos sabían de tierras cerca del círculo antártico desde 1812; y el segundo, que loberos del Río de la Plata las explotaban desde antes de 1818. Estos autores afirman que la expansión de la actividad lobera y ballenera hasta las islas antárticas no dejó registros cartográficos dado el secreto sobre la ubicación de las áreas de caza, típico de esta actividad extractiva. La rápida inclusión de nuevas tierras australes, con un tamaño superior a la Georgia del Sur, en el mapamundi (Melish, 1820) del editor y cartógrafo estadounidense John Melish permite suponer el alto interés económico que alentaba la ampliación de las áreas de caza para los loberos americanos.

El descubrimiento oficial de las Shetland del Sur renovó las posibilidades reales de un beneficio económico obtenido de la comercialización de aceites y pieles. Los nuevos sitios de captura ampliaron el espacio de interés hasta las islas subantárticas y tierras australes. La labor exploratoria fue asumida tanto por los Estados como por las empresas privadas que operaban simultáneamente en las islas del Índico, las costas de Patagonia y los archipiélagos del Atlántico Sur (Senatore y Zarankin, 1999).

Gran Bretaña tomó la delantera en la exploración y producción cartográfica del extremo insular del continente y las islas subantárticas en una competencia de la que participaron mayoritariamente británicos y norteamericanos y, en menor medida, franceses y rioplatenses. Los mapas muestran el avance del conocimiento mediante la identificación de nuevas áreas de explotación; aunque en general no representan jurisdicciones estatales, la toponimia indica el predominio inglés (De Lasa y Luiz, 2021). Como resultado de sucesivas expediciones oficiales y privadas, se fue ampliando el conocimiento de puertos de recalada y puntos de apoyo de las operaciones cinegéticas, hasta singularizar un espacio de creciente interés geopolítico y económico centrado en las rutas interoceánicas que comprende las áreas de captura de pinnípedos y cetáceos hasta los 70° LS. El primer ciclo extractivo con una explotación intensiva del recurso alcanzó los máximos beneficios de la comercialización de aceites y pieles en la década de 1820. A medida que se incrementaban la competencia y la sobreexplotación, se reducían las poblaciones de estos mamíferos, con lo cual la rentabilidad disminuyó durante las décadas siguientes.

La primera cartografía de las Shetland del Sur fue resultado de la estrecha asociación de intereses de empresarios loberos y funcionarios imperiales. La expedición dirigida en 1819 por el capitán de la Royal Navy E. Bransfield fue organizada en la estación británica de Valparaíso debido a las noticias sobre la existencia de nuevas islas cercanas al círculo antártico proporcionadas por el capitán W. Smith, comerciante y lobero, que viajaba regularmente entre este puerto del Pacífico y el de Montevideo. El mapa publicado en 1822 (Bransfield, 1822) muestra el interés en reunir información para evaluar la posibilidad de establecer una colonia, pues, como señala Basberg (2017), desde el abandono de las Malvinas en 1774, los loberos británicos, amenazados por la competencia de los estadounidenses, carecían de una base de operaciones próxima a las áreas de caza.

En un momento de alta rentabilidad y competencia de la actividad comercial, el capitán James Weddell –exoficial de la marina británica, explorador y lobero– dejó una detallada descripción del territorio utilizado estacionalmente desde 1819 a 1825 por marinos ingleses y norteamericanos: las rutas de las expediciones, los sitios de caza y la intensidad de la captura. El mismo Weddell (2006) reconocía la falta de relevamientos y descripciones precisas, en especial de la Georgia del Sur, las Malvinas, las Shetland del Sur y el Cabo de Hornos. En su relación publicada en Londres en 1825, Weddell intenta demostrar el valor de los descubrimientos australes para Gran Bretaña, y describe sus travesías efectuadas entre 1819 y 1824. Los itinerarios son representados en tres mapas a distintas escalas –hemisférico, regional y local–, que permiten entrever



los intereses económicos, políticos y científicos que acompañaron el avance hacia el continente antártico. El mapa hemisférico (Weddell, 1825a) muestra el posicionamiento de Gran Bretaña en el hemisferio sur mediante el recorte espacial a los 40° LS, que visibiliza el control británico sobre los accesos al Polo Sur, y con el uso de topónimos de origen inglés destaca la superioridad británica en el proceso de descubrimiento; lo que anticipaba la configuración de una territorialidad global.

La carta regional (Weddell, 1825b) muestra los recorridos de los tres viajes de Weddell y ofrece la imagen de una región sudatlántica que se extiende desde la Patagonia hasta las tierras antárticas y mares adyacentes. Lejos de la pretendida neutralidad científica, expresada en el título *Voyages of Investigation*, territorializa puntos de interés a través de los topónimos y la inscripción de datos relevantes. Las costas recientemente descubiertas, *Trinity Land*, en la Península Antártica, tienen una leyenda que alude al impreciso conocimiento de ellas. En el punto más austral alcanzado (74° LS) se destaca el topónimo *The Sea of George the Fourth*, de carácter político, y otro de carácter económico, *Navigable*, en referencia al avistamiento de abundantes ballenas y aves. Por último, la carta de las Shetland del Sur, objetivo principal del tercer viaje, evidencia el avance de la exploración en la abundante toponimia e indica en una leyenda el descubrimiento de estas islas por William Smith en 1819.

Luego del descubrimiento de las islas australes, y dada la participación de Buenos Aires como puerto de abastecimiento de las naves loberas, las autoridades de las Provincias Unidas orientan su atención hacia las Islas Malvinas. En 1820, el Director Supremo ordenó la toma de posesión de las islas, pero, ante la dificultad de sostener un establecimiento permanente, las acciones se limitaron a otorgar concesiones de tierras y permisos para la caza de mamíferos marinos y cría de ganado. En enero de 1828, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires otorgó a Vernet, por decreto, la propiedad de las tierras de la isla Soledad y de la Isla de los Estados y el permiso de pesca exclusiva en todas las Malvinas y las costas continentales al sur del Río Negro. Un año más tarde, es nombrado representante del Gobierno de Buenos Aires en las islas, y se le encomendó ejercer el control de las actividades extranjeras y establecer una colonia en el plazo de tres años.

El mapa del cartógrafo alemán del Instituto Geográfico Weimar C. Weiland (1828) (Figura 1) representa el ámbito de acción de los loberos, que se extiende desde el Río de la Plata, apoyo clave para la actividad cinegética, hasta los 60° LS y varias áreas de captura: costas de Patagonia y Tierra del Fuego, Islas Malvinas, Aurora, Georgia del Sur y Sándwich del Sur; y “las Tierras del Polo Sur”: Orcadas, Shetland y la Tierra de la Trinidad; estas últimas son consideradas tierras que están bajo la maldición de la zona helada.

En el texto que acompaña el mapa se describen estas islas y tierras para completar la imagen territorial. La Patagonia y Tierra del Fuego se representan como territorios habitados por nómades, y en el océano Sudatlántico se encuentra un conjunto de archipiélagos y tierras deshabitadas: Malvinas, Auroras, Georgia, Orcadas, Sandwich y Shetland del sur y la Tierra de Palmer. Destaca la importancia del estrecho de Magallanes para la navegación y de Malvinas como puerto de cabotaje de los barcos balleneros y loberos que se dirigen al océano austral. Describe el predominio de los ingleses tanto en la caza de lobos y ballenas con la explotación de la Georgia del Sur en 1789 como en su factoría en la Isla de los Estados y, también, la expansión de loberos ingleses y norteamericanos sobre las tierras australes. Señala que ninguna nación europea se había apoderado de la Patagonia y que en las Malvinas se había establecido un grupo de colonos de La Plata después de haber sido abandonadas por los ingleses en 1774 y por España en 1810. Si bien Weiland advierte rápidamente la colonización porteña, también silencia la ocupación española de la costa oriental de Patagonia en la década de 1770.

**Figura 1.** Weiland, C. Geographisch-statistische und historische Charte von Patagonien, Feuerland and die Südpolarländer. 1828.



Fuente: David Rumsey Map Collection. <https://bit.ly/38z7uDI>

Los relevamientos hidrográficos desarrollados por el Almirantazgo Británico entre 1826 y 1836 respondieron al propósito de ampliar el conocimiento del litoral patagónico y del extremo insular, ya señalado por Weddell. La cartografía producida durante el primer relevamiento dirigido por Parker King muestra las costas orientales y occidentales de la Patagonia y el estrecho de Magallanes; y el segundo, dirigido por Fitz Roy, representa el sudeste de Tierra del Fuego (British Admiralty, 1836), la Isla de los Estados y las Islas Malvinas. La continuidad de los intereses británicos en la región austral se expresa en la persistencia del topónimo “King Charles South Land” para la Isla Grande de Tierra del Fuego, utilizado por el navegante inglés Narborough en 1670.

Las relaciones de P. Parker King (1826-1830) y R. Fitz Roy (1831-1836) describen los contactos con marinos y loberos ingleses y norteamericanos que suministraron información y en algunos casos sirvieron de guía en el tránsito a través de los canales magallánico-fueguinos y en el reconocimiento costero de las Malvinas (Fitz Roy, 2016). Como señala Passetti (2014), estos expertos en la navegación austral también fueron intermediarios del saber espacial comunicado por los indígenas, con los que mantenían contactos regulares a partir del intercambio de víveres frescos, pieles e información espacial por objetos de metal, vestimentas y alcohol.

El mismo autor destaca la mutua dependencia entre los loberos y exploradores ingleses: los primeros necesitaban los mapas elaborados por los segundos y, a estos, la presión ejercida por las compañías comerciales y de caza británicas para el financiamiento oficial de expediciones científicas les permitía mantener sus funciones y prestigio dentro de la Royal Navy (Passetti 2014, pp. 265-266). Los informes compilados por Fitz Roy, publicados en 1839, dan cuenta de la efectividad del trabajo conjunto y ofrecen abundante información sobre condiciones de navegación, rutas y puertos, zonas de expansión económica y alternativas de ocupación territorial.

La continua presencia desde 1822 a 1836 de la Marina Real en la exploración y relevamiento del extremo sur, apoyada por las bases de Río de Janeiro y Valparaíso, promovió una territoriali-

dad que tenía a los loberos de compañías privadas y los exploradores imperiales como principales actores y estaba delimitada por la distribución espacial de los mamíferos marinos. Las exploraciones permitieron reconocer las pocas posibilidades de ampliación de la actividad lobera y, con ello, el incremento de la competencia por el aprovechamiento de los recursos marítimos cuando los gobiernos independientes entraron en escena al afirmar sus aspiraciones territoriales. En ese momento, el Atlántico Sur al sur de los 40° de latitud era un amplio territorio económico que comprendía las costas de la Patagonia y las islas subantárticas (De Lasa y Luiz, 2021).

### Disputas territoriales por las Islas Malvinas

Los primeros actos jurisdiccionales republicanos en la región austral se dirigieron a puntos estratégicos contemplados en los planes expansivos europeos. Por un lado, el Gobierno de Buenos Aires en 1829 ocupó las Islas Malvinas para controlar las actividades de caza extranjeras e iniciar la colonización, pero el proyecto fue interrumpido por la ocupación británica en 1833, una decisión precipitada por el incremento de la competencia internacional y el uso de los recursos marítimos del Atlántico Sur. Por otro lado, el poblamiento chileno del estrecho de Magallanes, iniciado en 1843, logró afirmarse en torno al uso del estrecho como ruta interoceánica por las compañías navieras británicas.

El decreto de creación de la Comandancia Política y Militar con sede en la Isla Soledad,<sup>2</sup> de 1829, estableció que su jurisdicción abarcaba un territorio predominantemente marítimo-costero –Islas Malvinas, Tierra del Fuego y las adyacencias del cabo de Hornos, las islas Idelfonso y la isla Ramírez– que ponía en manos argentinas las últimas áreas de caza todavía rentables. La falta de precisión en la definición de los límites jurisdiccionales para la Comandancia de Malvinas debe entenderse en el contexto de la actividad lobera. El secreto de la localización de las áreas de caza y pesca, explotadas intensamente y abandonadas pocas temporadas después, se corresponde con el uso intencional en los registros de loberos americanos e ingleses de términos generales como *South Seas* y *Southern Fishery*, y otros más específicos como *Falkland*, *Magellan Strait*, *Patagonia*, *Tierra del Fuego* y *South Shetland* (Mayorga, 2016).

Estos cambios geopolíticos en el Atlántico Sur y la disputa territorial por las Islas Malvinas son incorporados por Weiland en el mapa de Sudamérica de 1829, y en sus sucesivas reediciones hasta 1837 (Figura 2). En el mapa se representa la jurisdicción territorial de la Comandancia de Malvinas, integrada a las Provincias del Río de la Plata mediante el mismo color, y no ya un país deshabitado como en el mapa de 1828; mientras que la Patagonia, las islas atlánticas y las tierras del Polo Sur aparecen como tierras independientes. Cabe aclarar que, al quedar la costa sur del estrecho de Magallanes dentro de la jurisdicción argentina, las Provincias Unidas tenían derecho al control de la navegación interoceánica tanto por el estrecho como por el cabo de Hornos.

Estas acciones del Gobierno de Buenos Aires activaron los planes de defensa de un territorio común para Estados Unidos e Inglaterra en el Atlántico Sur. A fines de 1831, tras el apresamiento por Vernet de tres naves estadounidenses (*Harriet*, *Breakwater* y *Superior*), se desató un conflicto que culminó con el ataque de la corbeta de guerra USS *Lexington* a Puerto Soledad como represalia por el embargo de un cargamento de pieles de lobo marino. Este constituyó un uso de la violencia anticipada por el capitán Weddell en su estadía en Puerto Luis durante el invierno de 1820, como testigo del arribo de la fragata *Heroína* de la Armada de las Provincias Unidas al mando del coronel David Jewitt, marino americano al servicio de las Provincias Unidas. Ante la lectura de la proclama del Gobierno de Buenos Aires que declaraba la toma de posesión formal de estas islas, los capitanes loberos presentes, americanos y británicos, molestos por la

<sup>2</sup> Decreto de creación de la Comandancia Político-Militar de Malvinas, Buenos Aires, 10 de junio de 1829, con firma de Martín Rodríguez y Salvador M. del Carril. Archivo General de la Nación (Buenos Aires) - Islas Malvinas - Fondo Luis Vernet, Sala VII 2-3-3.



posibilidad de ser confiscadas sus naves, consideraron insuficiente su autoridad y plantearon incluso atacar al coronel Jewitt (Weddell, 2006).

Figura 2. Weiland, C. Sued America. 1837.



David Rumsey Map Collection. <https://bit.ly/2WGkh1P>

El comandante Vernet se trasladó a Buenos Aires para defender su proceder y presentó en 1832 el “Informe del Comandante Político y Militar de Malvinas”. En el descargo sobre sus actuaciones ofrece, por una parte, la primera exposición de los derechos territoriales de las Provincias Unidas sobre Malvinas y las costas del continente hasta el cabo de Hornos. Vernet argumenta que la posesión efectiva de las Islas Malvinas por España fundamenta la sucesión de sus derechos en el gobierno independiente –sea por herencia, cesión, venta, permuta o tratado– que legitima la ocupación de las islas en virtud de la adopción del derecho de gentes. Es decir, las Provincias Unidas del Río de la Plata como sucesoras del virreinato son herederas de las acciones españolas de posesión, física o simbólica, tanto de las costas atlánticas de Patagonia como de Tierra del Fuego y Malvinas. Por otra, realiza consideraciones acerca de los límites jurisdiccionales formales de la comandancia que se remitían a las divisiones españolas. Señala que el territorio del virreinato “comprendía a Malvinas; sabiendo que él se extendía hacia el polo austral hasta el cabo más meridional de la América del Sur” y que “la costa toda se dividió en tres distritos: el primero desde el cabo San Antonio hasta Santa Helena: de aquí hasta el estrecho, el segundo; y del estrecho adelante, incluso la isla de los Estados, y adyacentes, pertenecía a la Comandancia de Malvinas, que hacía el tercero” (Vernet, 1904, p. 25).

Al tratar la captura de los buques loberos americanos en 1831, Vernet afirma que la Harriet había sido advertida en su viaje anterior por actuar dentro de ese ámbito territorial sin el correspondiente permiso de pesca. El recorrido de las actividades de caza de la Harriet en la temporada 1828-29 abarcó las costas de la actual Chubut, Puerto Deseado, islas Sebaldes, archipiélago patagónico occidental, la Isla de los Estados y el cabo de Hornos, utilizando las Malvinas como puerto de recalada (Mayorga, 2017). Tras la captura, Vernet impuso a los capitanes la firma de un convenio mercantil que especificaba que una nave debía “ir al sur, fuera de mi jurisdicción, a pescar lobos de mi cuenta” y otra “procederá directamente por el Estrecho de Magallanes para la costa Occidental de la América meridional a las loberías en que últimamente se han visto gran-

des cantidades de lobos de primera, según los informes del capitán Low” (Vernet, 1904, p. 3); de este modo, reconoce que ambas están fuera de su jurisdicción.

Mientras Buenos Aires —al mismo tiempo que sostenía con Washington una controversia que terminó en la ruptura de relaciones diplomáticas— intentaba repoblar la colonia en la bahía de San Luis, el almirantazgo envió a la corbeta *Clio* para realizar un “acto de soberanía” en las Malvinas. En enero de 1833, el capitán J. Onslow ordenó la evacuación de la guarnición argentina y tomó posesión de las islas; una acción militar que se enmarca en la política agresiva, coercitiva y mercantilista que Gran Bretaña desarrolló durante la primera parte del siglo XIX en Sudamérica (Knight, 2008). Tras la ocupación de las Malvinas y el establecimiento de una red de estaciones navales que permitían dominar las rutas de navegación, puede decirse que todos los mares del sur, sin excepción, eran británicos (Alonso, 1982). El control británico se limitó a la base naval sin intervenir ni controlar la actividad lobera, por lo que los buques loberos y balleneros continuaron como hasta entonces.

Gran Bretaña habría actuado más por reacción a las pretensiones de Buenos Aires y al incremento de la competencia de Francia y Estados Unidos en el Atlántico sudoccidental, que en defensa de antiguos derechos, pues la ocupación de las islas se efectuó sin coordinación previa de las diferentes áreas gubernamentales con responsabilidad en la toma de decisiones en política exterior y colonial, y no se evaluaron las condiciones para la administración de una posesión lejana y periférica (Warnick, 2008). Sin embargo, la posibilidad de contar con una base en el Atlántico Sur resultaba una opción lógica de la estrategia imperial que, desde fines del siglo XVIII, combinaba los esfuerzos de las compañías privadas y los servicios del almirantazgo como proveedor de infraestructura y apoyo operativo para alcanzar los objetivos económicos (Jones, 1981).

Las autoridades de Buenos Aires presentaron reclamos a través de su ministro como embajador en Londres<sup>3</sup> y, aunque al principio las quejas fueron violentas y amenazadoras, la disputa fue transformándose gradualmente en un elemento aceptado de las relaciones angloargentinas (Ferns, 1984). Según Warnick (2008), la dependencia financiera y la incapacidad de pagar el préstamo a Baring Brothers alentaron la indiferencia británica hacia las protestas argentinas, que se intensificaron a principios de la década de 1840 con el inicio de la colonización formal y el establecimiento de un gobierno civil en las islas.

Si bien desde fines de la década de 1820 un grupo de parlamentarios pretendía reducir los costos navales, agentes influyentes —diplomáticos, oficiales de la Royal Navy y comerciantes— alentaban la reocupación de las Malvinas (Warnick, 2008). El cónsul británico en el Río de la Plata, W. Parish, basándose en la información y el plano suministrado por Vernet, presentó un artículo en la *Royal Geographical Society of London* en el que planteaba las condiciones favorables de las islas para la colonización y el abastecimiento de las tripulaciones, a la vez que destacaba la abundancia de la pesca, ganado salvaje y alimentos antiescorbúticos (Parish, 1833). El mapa muestra un espacio vacío con escasos topónimos, una imagen que expresa la falta de una propuesta concreta de colonización y que resulta más bien funcional al uso de las islas como base naval y puerto de apoyo a las actividades comerciales en América del Sur. Contrasta con la propuesta de colonización representada en el plano de la Malvina Oriental de Vernet (Vernet, 1829) elaborado a partir de sus reconocimientos practicados entre 1826 y 1828, en el que propone una división de la isla en once secciones con tierras aptas para el desarrollo de la ganadería y una zona de reserva estatal; como también los puertos y fondeaderos como parte del único medio de comunicación (De Lasa y Luiz, 2021).

3 Nota de Manuel Moreno al ministro de Relaciones Exteriores fechada en Londres el 2 de octubre de 1833. Archivo General de la Nación, Sala X 1-2-7.

La ocupación británica de Puerto Soledad aceleró el relevamiento topográfico a cargo de Fitz Roy, que también debía dar un informe acerca de las islas. Fitz Roy reconocía que las Malvinas/Falkland presentaban el sitio más lógico para establecer un puerto de reparaciones y aprovisionamiento, y justificó el proyecto imperial señalando la inconsistencia de las reclamaciones de Buenos Aires fundadas en la herencia territorial y afirmando los derechos británicos sobre el archipiélago por el descubrimiento, la primera ocupación y asentamiento en territorios nuevos e inhabitados. En la "Narrative" también expresó su preocupación por la falta de iniciativas inmediatas para el aprovechamiento de los recursos y por la ausencia de una autoridad regular en las islas (Fitz Roy, 2016, pp. 216, 246). En efecto, la presencia británica fue muy precaria durante la primera década de ocupación: no hubo inversiones estatales ni privadas que continuaran la colonización iniciada por Vernet, y solo se mantuvo una pequeña guarnición naval que contó con mínimo apoyo del Gobierno central.

Mientras el ciclo lobero se encontraba en declinación, tras la explotación intensiva y el virtual exterminio de los recursos naturales, la Marina francesa consideraba proyectos para recolonizar las Islas Malvinas o contar con un asentamiento en la Patagonia meridional como parte del proyecto imperial de expansión sobre el Pacífico Sur tras la anexión de Nueva Zelanda por Gran Bretaña (Berguño, 2002). El oficial naval, geógrafo y explorador francés Dumont D'Urville realizó una expedición alrededor del mundo en 1838; tras su paso por el extremo sur de América, planteó que el proceso de colonización francés de las Islas Malvinas, luego de su cesión, había sido discontinuado por España, y desde entonces fueron consideradas una "tierra común" en donde pescadores de "todas las naciones" cazaban sin dejar rastro de su actividad (Dumont d'Urville, 1841). Sin embargo, D'Urville no reconoce la colonización argentina ni el conflicto por las Malvinas ni, tampoco, que esta tierra común era un territorio sobre el que los loberos ingleses y norteamericanos ejercían un claro predominio. Pocos años después, como comandante de una expedición oficial, observó la acertada elección del sitio de la colonia española de 1582, y otro integrante de su expedición, el ingeniero C. Vincendon Dumoulin, señaló en el mapa del estrecho de Magallanes (Vincendon-Dumoulin, 1846) a la isla Elizabeth y a la bahía Laredo como aptas para establecer una colonia. El mapa de Dumoulin (Vincendon-Dumoulin, 1843), de 1843, muestra el Atlántico Sur como el espacio económico de caza y pesca, en un momento de estancamiento de la actividad lobera y ballenera, luego de la sobreexplotación de los recursos. Sin embargo, los dirigentes franceses consideraron más conveniente para la comunicación interoceánica el proyecto de apertura del istmo de Panamá que la colonización de la Patagonia, reconocieron los derechos chilenos y obtuvieron la posibilidad de operar en el Pacífico desde el puerto de Valparaíso.

En ese mismo año, el Gobierno de Chile funda Fuerte Bulnes en la costa norte del estrecho de Magallanes, una acción que produjo un tardío reclamo de Buenos Aires y un silencio diplomático por parte de Gran Bretaña. En este sentido, Martinic (1995) afirma que el Estrecho de Magallanes y su territorio eran una especie de "res común", que no era afectado ni por la reciente fundación chilena ni por un posible asentamiento británico. Es decir, la ocupación de la ruta de navegación interoceánica respondía a un interés común entre Chile y Gran Bretaña y, al mismo tiempo, permitía poner un freno a la posible expansión francesa y argentina.

El asentamiento chileno resalta la importancia del estrecho para la navegación interoceánica y pone en evidencia una trama de intereses económicos y comerciales. Si bien las alianzas entre los actores estatales y privados no fueron explícitas, se puede afirmar, como plantean Llanos y González (2014, p. 46), que la relación entre los intereses del Imperio y los intereses privados británicos estaba presente en sus acciones. Por su parte, Harambour (2019, p. 78) considera la ocupación del estrecho de Magallanes por Chile en 1843 como parte de un proyecto de la *Pacific Steam Navigation Company*, posteriormente la mayor naviera del Imperio británico, en el que el Estado chileno debía asegurar el aprovisionamiento y refugio para los vapores y veleros europeos. También en 1843 el Imperio británico da categoría de colonia a la base naval de Malvinas; sin embargo, en la Carta Patente, que incluye disposiciones para el gobierno de los "asentamientos en



las Islas Malvinas y sus dependencias”, no se señalan las tierras que comprendía, una indefinición territorial que se mantuvo hasta la Carta Patente de 1908 (Saul y Stephens, 2015).

### Una territorialidad británica en la frontera circumpolar austral

La imagen territorial del extremo sur de América planteada en los mapas europeos y estadounidenses producidos después de la disgregación del Imperio español –que tienen como referencia el mapa de Sudamérica de J. Arrowsmith 1834 (Arrowsmith, 1834)– demarcaban el ámbito de actuación del imperialismo británico dejando entrever los intereses políticos y económicos: desconocen las reivindicaciones territoriales de los gobiernos criollos, basadas en la herencia colonial, y representan la Patagonia y Tierra del Fuego como una entidad diferenciada, fuera de todo dominio estatal, habitada por pueblos libres, paganos y fragmentados políticamente. Los territorios indígenas –con fronteras sin delimitación clara y un uso territorial flexible comunitario de los recursos (Haesbaert, 2011)– se consideraban un estorbo para la expansión occidental. Si bien las elites criollas encontraban a estos mapas como una cartografía contraria a los intereses de la nación, el Atlas de la Confederación Argentina (1863), de Martin De Moussy, financiado por el Gobierno nacional, expresaba las aspiraciones territoriales argentinas sobre Patagonia y Tierra del Fuego, pero no las incorporaba cartográficamente al territorio nacional (Lois, 2014).

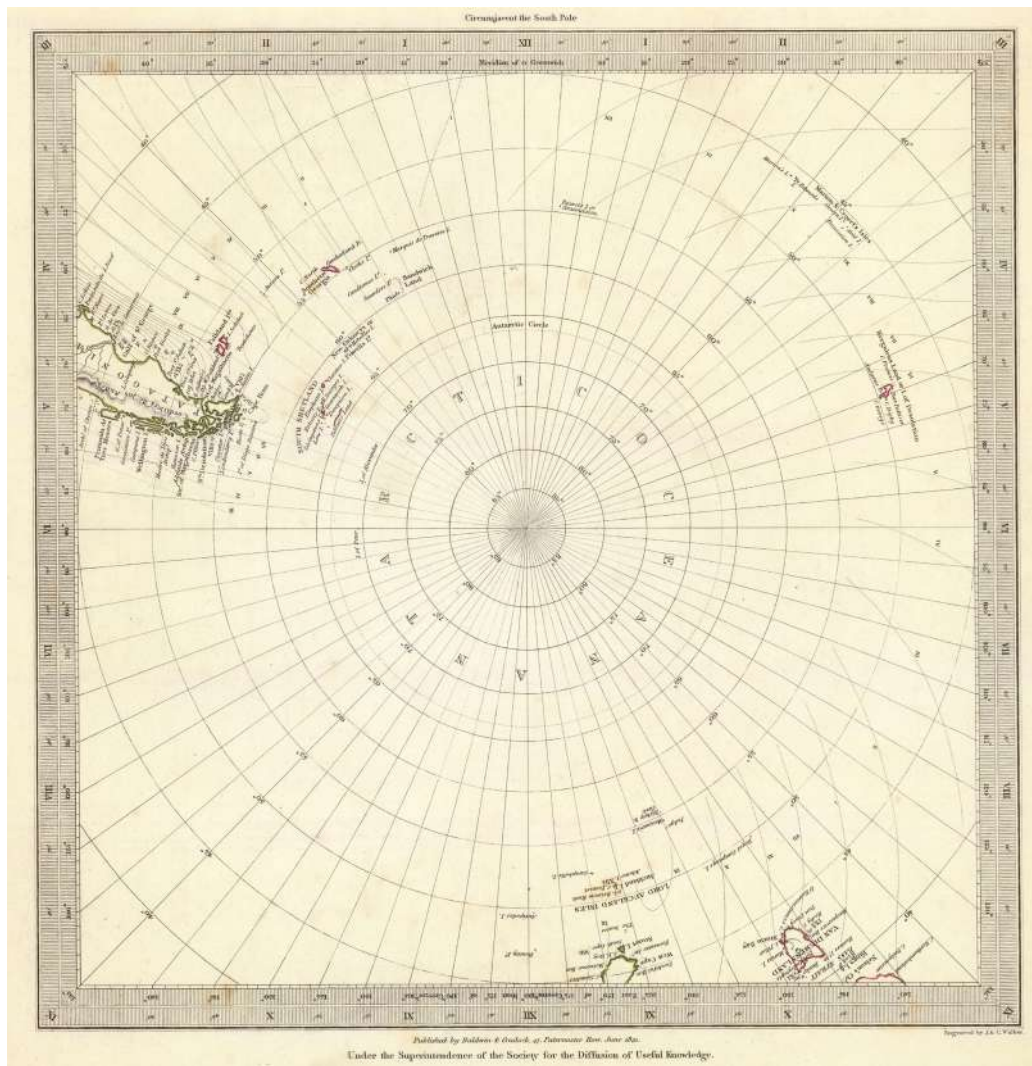
El avance de la exploración y la producción cartográfica muestran “el inter-juego de prácticas políticas, económicas y culturales que confluyeron para definir el espacio marítimo como un objeto de indagación científica” (García, 2010, p. 285) y permiten entrever los intereses estratégicos y comerciales que explican la inclusión del Atlántico Sur en las agendas geopolíticas europeas. Según Llanos y González (2014), los avances tecnológicos y cartográficos favorecieron el dominio que desarrolló Gran Bretaña sobre la ‘representación’ e imagen del mundo. En este sentido, la cartografía posibilitó una apropiación intelectual, discursiva y visual del espacio, al representar el Atlántico Sur desde los 45° LS hasta el círculo polar antártico como territorio inglés.

Los cambios en la representación cartográfica del hemisferio sur en el transcurso de la primera mitad del siglo XIX dan cuenta de la construcción de nuevos imaginarios espaciales durante la temprana exploración antártica, en un contexto de fuerte competencia económica y de expansión de los intereses británicos a nivel global. Cada vez más explícita en títulos y leyendas cartográficas, la noción de la *circumpolaridad* permitió singularizar las tierras al sur del círculo antártico, cuya identidad comenzaba a ser desvelada desde los nuevos protocolos de la ciencia.

Considerando los recursos utilizados por la cartografía inglesa para fijar los espacios de dominio o interés imperial, es posible que la aplicación del concepto de circumpolaridad en el hemisferio sur, predominantemente oceánico, formara parte de las estrategias de apropiación, legitimación y propaganda territorial, y permitiera expresar las aspiraciones de territorialidad sobre la nueva frontera austral, así como mostrar el control de los accesos al supuesto continente antártico desde las posesiones británicas de Australia y Nueva Zelanda y, en los extremos del Atlántico, las islas del Atlántico sudoccidental y Colonia del Cabo (De Lasa y Luiz, 2021).

La construcción cartográfica de la circumpolaridad austral, vinculada a las necesidades de un colonialismo que aspira al control de puntos estratégicos del planeta, constituiría una forma de apropiación simbólica de territorios en el avance hacia el Polo Sur. Asimismo, sería una expresión, como otras, de la articulación de la ciencia, la política y el comercio en la creación de categorías que conformaron marcos epistemológicos y, al mismo tiempo, alimentaron los imaginarios geopolíticos del poder imperial. Las expediciones científicas y las empresas privadas que operaban en los océanos meridionales ampliaban los registros de las tierras subantárticas y antárticas, lo cual posibilitaba la constante actualización de la cartografía oficial; esta, a su vez, validaba la información que nutría el negocio editorial del atlas, una forma de divulgación del conocimiento geográfico que contribuía a fijar la imagen de Inglaterra como centro imperial de la política y el comercio mundial (Yan, 2007).

Figura 3. Walker J. World on gnomonic projection VI from south Pole to 45° S Lat. 1831.



David Rumsey Map Collection. <https://bit.ly/2WLkvYi>

La Society for the Diffusion of Useful Knowledge (SDUK), fundada en 1826, se dedicaba a la producción y distribución de libros y mapas de calidad, nacionalistas y didácticos, dirigidos a un público interesado en mejorar su educación informal (Cain, 1994), y cumplía una función ideológica en la construcción de una imagen territorial del Imperio. Estos mapas, al utilizar el color rojo –como pleno o línea– para representar las posesiones y territorios de ultramar de Gran Bretaña considerados de interés, proporcionaban evidencia visual del poder imperial. La superposición de un trazo de color rojo sobre la línea costera de las cartas de navegación que separaba el mar, controlado y controlable, de una “tierra adentro” de los archipiélagos australes como posesión imperial dejando afuera a Patagonia y Tierra del Fuego. En el mapa hemisférico de 1831, se plantea una frontera circumpolar austral y las Islas Malvinas y los archipiélagos y tierras subantárticos –Isle of Georgia, South Shetlands, South Orkneys, Graham Land y Palmer Land– como parte de la territorialidad británica en el Atlántico Sur (Figura 3).

El mapamundi de Fullarton (Fullarton, ca. 1855), *Imperio Británico en todo el mundo expuesto en una vista*, de 1855, muestra las posesiones formales británicas coloreadas en rojo, entre las que se encuentran las Malvinas, Georgia y Sandwich. De acuerdo con Ávila (2017), este tipo de mapamundi, con el Imperio británico en color rojo, constituía una herramienta clave para que desde Gran Bretaña se empezara a pensar globalmente. La representación de las colonias en rojo permitía visualizar la circumpolaridad británica como un control estratégico de los mares australes.

les y la todavía desconocida Antártida, e insertaba la región del Atlántico Sur en una estrategia de dominio del espacio global.

A mediados del siglo XIX, dominaba en Europa un orden “geopolítico civilizatorio” hegemonizado por Gran Bretaña y caracterizado por la creencia de la superioridad cultural europea, el Estado nación como modelo de gobierno y la existencia de una periferia colonial, una frontera, que separaba a Europa de un espacio habitado por pueblos primitivos que constituían un mundo “disponible” para el uso de los europeos (Agnew y Crobridge, 2003). Por su parte, Rocha (2018) afirma que esta concepción, basada en el determinismo racial y geográfico, sirvió para la justificación de la conquista militar. Este discurso geopolítico, que orientaba las principales prácticas espaciales, colocaba al extremo sur de América como una de las últimas tierras sin conquistar. John Pinkerton, cartógrafo y editor escocés, consideraba en 1802 que la Patagonia estaba fuera del dominio español, representada así en los mapas ingleses de ese momento, por estar habitadas por tribus “salvajes” manifiestamente independientes y, por lo tanto, la costa oriental podía ser ocupada por otros países (Lois, 2018, p. 139).

La reactivación de la caza de ballenas y el aumento de la actividad comercial bioceánica en la década de 1860 ponen fin a la pausa del interés imperialista iniciada con la abrupta caída de la actividad lobera por sobreexplotación. La competencia por las tierras australes –inserta en una disputa global por la hegemonía tanto territorial como económica– se expresó, territorialmente, en el control de la circulación marítima, y cartográficamente, en la representación de posibles repartos de territorios y tierras sin conquistar.

La cartografía alemana representó los cambios geopolíticos del extremo sur de América, como ámbito de actuación europeo y criollo, y propuso otros escenarios territoriales. La jurisdicción de la Comandancia de Malvinas, representada por Weinland en 1829, fue reemplazada en el mapa de F. Handtke (Handtke, 1846) por un territorio imperial británico, tras la ocupación de 1833, en el que se señala con rojo a Malvinas y Tierra del Fuego; mientras que la Patagonia, las islas atlánticas y las tierras del polo Sur persisten como países independientes. El reconocido editor alemán de atlas Carl Meyer publicó un mapa de Sudamérica (1854), incluido en el *Meyer Handatlas* (Figura 4), donde se plantean otras concepciones territoriales del extremo sur de América. Por una parte, se continúa con la representación de un territorio británico integrado por Malvinas y Tierra del Fuego, cuya costa sur otorgaba incumbencia sobre el estrecho de Magallanes; y, por otra, la Patagonia, dividida por la cordillera de los Andes, se repartía entre Chile y Argentina, con lo cual se reconocían parte de los reclamos chilenos sobre la Patagonia occidental y argentinos sobre la Patagonia oriental; una división política tomada posiblemente de los cartógrafos americanos Tanner y Mitchell, que habían trabajado con Meyer.

El destacado cartógrafo imperial A. Johnston, en el mapa de Sudamérica de 1861 (Johnston, 1861), retoma y modifica la imagen territorial de Arrowsmith. El territorio marítimo inglés comprende las Islas Malvinas y Georgia, mientras que la Patagonia –cuyas costas son parte del territorio marítimo– y Tierra del Fuego se representan integradas a la República de Chile. Sin embargo, en una leyenda señala, por una parte, que Chile se divide en Chile Cisandino u Occidental –hasta el cabo Froward– y Chile Trasandino u Oriental –el que comprende la Patagonia o “colonial territory of Magellan” con capital en Punta Arenas, fundada en 1853–; y, por otra, que la Confederación Argentina reclama la Patagonia al sur del río Negro. Sin embargo, en el mapa de 1864 (Johnston, 1864), representa una división política chileno-argentina considerando la costa occidental para Chile y la oriental para Argentina, hasta Punta Arenas, sin definir una frontera entre ellas; mientras que la totalidad de Tierra del Fuego es chilena.



Figura 4. Meyer. Detalle. Sud America. Nach den neuesten Materialien gezeichnet. 1854.



David Rumsey Map Collection. <https://bit.ly/38CG6oG>

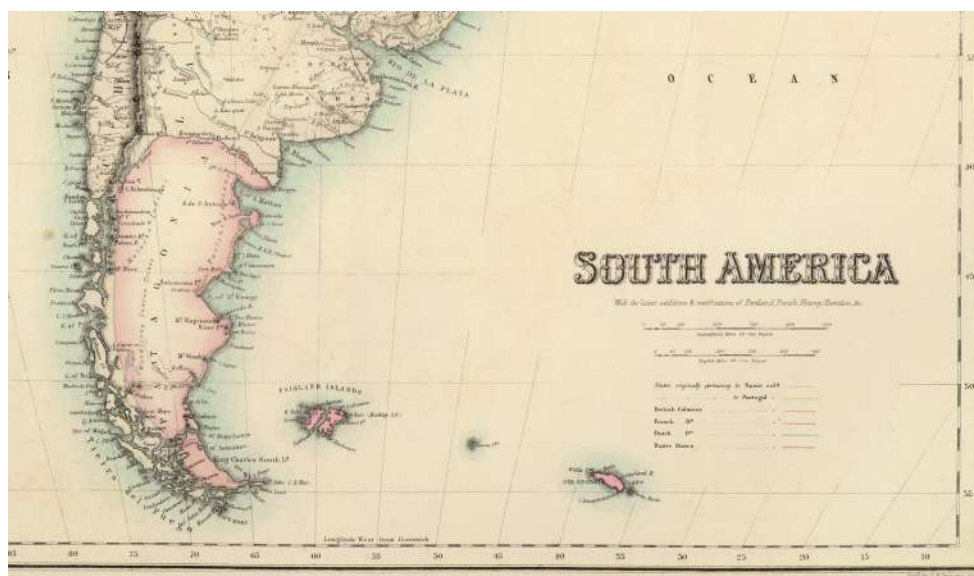
La primera exploración del interior de la Patagonia efectuada en 1869 por George Musters –teniente retirado de la Marina británica y destinado en el Atlántico Sur entre 1861 y 1866– se enmarca en un momento en que los intereses británicos determinaban las decisiones sobre el control de las rutas marítimas, las inversiones y el avance sobre las tierras indígenas (Hambour, 2019). En este sentido, el viaje de Musters tenía como objetivo implícito la exploración y relevamiento de una región, por entonces marginal, que requería ser explorada antes del avance del capital británico (Delrio et al., 2018). La amplia difusión de la publicación por la Real Sociedad Geográfica de Londres del relato de viaje (Musters, 1979) lo convierte en un actor del imperialismo británico, al hacer disponible información territorial estratégica para cualquier empresa imperial o criolla, lo que favorecía el proceso de apropiación de los territorios indígenas. Tanto el relato como el mapa del recorrido realizado son parte de una estrategia de representación, una estrategia de anticonquista (Pratt, 2011, p. 35) en la que se ubica como un observador inocente, neutral, pero que mantiene un sentimiento de superioridad cultural y civilizatoria.

Musters inicia el recorrido desde “nuestra remota colonia de las Falkland Islands”, hace escala en Punta Arenas y luego, desde Santa Cruz, se incorpora a una caravana tehuelche hasta Carmen de Patagones; durante la travesía, procura establecer una relación amistosa con los caciques tehuelches y otros actores para obtener información de un territorio todavía desconocido en Europa. Por una parte, describe la presencia británica en el Estrecho de Magallanes y las costas orientales de Patagonia, a la vez que visibiliza numerosas acciones del imperialismo: las comunicaciones regulares entre Port Stanley, Punta Arenas y la isla Pavón; el inicio del recorrido de la Pacific Steam Navigation Company; los intentos de lograr acuerdos con los tehuelches; las actividades de los misioneros anglicanos; el relevamiento cartográfico del Estrecho de Magallanes por el HMS Nassau; la Colonia Galesa fundada en 1865, y la cría de ovejas por los estancieros ingleses en Carmen de Patagones. Por otra parte, deja ver la desigual jerarquía territorial con Puerto Stanley como centro económico y social sobre Punta Arenas, una “población fronteriza”, y el establecimiento del río Santa Cruz, una factoría de “solo tres casas”, y los avances del Gobierno de Chile hacia el norte del estrecho y de Buenos Aires al sur del río Negro. Con respecto a la política indígena, afirma que los indígenas reconocen el trato amistoso y la influencia de los gobiernos criollos; resalta particularmente los sentimientos amistosos con los oficiales, loberos y misioneros ingleses.

Si bien Musters no registra la Misión Anglicana de Tierra del Fuego, fundada en 1869, esta era parte del plan evangelizador de la South American Missionary Society sobre los territorios yagán y kaweskar, con sede desde 1855 en la isla Keppel (Malvinas Occidental). La misión fue rápidamente incluida en el mapa del Almirantazgo británico del sudeste de Tierra del Fuego editado ese mismo año, y en la actualización de 1877 (British Admiralty, 1877) se incluye un plano de *Ushuwaia Harbour Mission Station* con una leyenda que indica que el establecimiento del canal Beagle es un puerto seguro y de fácil acceso que puede ser utilizado como lugar de refugio para los náufragos, y al que se puede acceder desde el sur por el cabo de Hornos y el Falso cabo de Hornos. Es decir que la ocupación de Tierra del Fuego se inició con el avance de los misioneros anglicanos sobre los territorios indígenas y la constitución de un “exclave evangelizador británico” en Ushuaia en 1869 (Harambour, 2019, p. 85).

El mapa de Sudamérica de Fullarton publicado en 1872 da cuenta del incremento de las acciones –inscriptas o no en una estrategia global– del imperialismo británico en Sudamérica (Figura 5), un espacio que Gran Bretaña consideraba como de uso propio más allá de las limitaciones naturales y la oposición o indiferencia de las repúblicas criollas (Llanos y González, 2014). Fullarton plantea tres territorios con distinta coloración: rojo para las posesiones formales del Imperio británico (Guayan, Malvinas y Georgia); beige claro para los Estados pertenecientes en su origen a España La Plata y Chile; también con beige claro la Patagonia occidental, dentro del territorio estatal chileno, dividida por la “frontera natural” de la cordillera de los Andes; la Patagonia oriental con un color similar, pero no igual, a las colonias formales británicas, aparece definida como *Native State*, una estrategia cartográfica utilizada anteriormente para justificar la incorporación de los territorios de la Araucanía y las Pampas a los estados criollos (De Lasa y Luiz, 2021).

Figura 5. Fullarton, A. & Co. South America. 1872.



David Rumsey Historical Map Collection. <https://bit.ly/3zl6EAB>

La “anexión cartográfica”, mediante el color dado al *Native State*, permite suponer una “territorialidad sin territorio” sobre la Patagonia oriental y Tierra del Fuego y parece sugerir las aspiraciones o deseos de actores imperiales británicos de controlar este territorio y la posibilidad de acuerdos con las naciones originarias tendientes a lograr su uso, pero no la ocupación. Si bien implicaba el reconocimiento de la territorialidad tehuelche o el dominio territorial,<sup>4</sup> el territorio continuaba en manos de los pueblos

4 La condición de Estado Nativo cartografiada por Fullarton podría entenderse, como plantea Vezub (2016) para los mapuches del siglo XIX, a ambos lados de la cordillera, como el reconocimiento de un sistema de gobierno descentralizado y apoyado en redes sociopolíticas y en la firma de tratados y alianzas con los gobiernos criollos.

indígenas, que mantenían relaciones comerciales con los chilenos y argentinos fundamentalmente.

Los territorios representados por Musters y Fullarton coinciden con el mapamundi *Carta comercial y colonial* (1864), del cartógrafo alemán J. Ziegler (Ziegler, 1864) y atribuida al geógrafo alemán C. Ritter, precursor del determinismo geográfico. El mapamundi muestra al extremo sur que integraba la frontera circumpolar británica dividido en posesiones europeas, antiguas posesiones europeas y, en blanco, las tierras no ocupadas por Estados europeos o criollos, habitadas por sociedades indígenas a las que no se reconoce su posesión del territorio. Ziegler y Ritter anticipan el discurso “geopolítico naturalizado” (1875-1945) planteado por Agnew y Crobridge (2003), que señala un “espacio vacío” que, al tener un clima templado y recursos naturales similares a Europa, era visto desde los Estados nacionales como un espacio propicio para la producción de materias primas y su exportación a los países centrales. En este sentido, los sitios señalados por Musters como de mejor calidad para la ganadería pasaron a ser propiedad de capitales británicos y estancias (Delrio *et al.*, 2018).

## Conclusión

Las fuentes cartográficas y documentales permiten comprender, desde una perspectiva crítica, los procesos de territorialización imperial y nacional y desterritorialización indígena, entre 1820 y 1870, como resultado de una revaloración del Atlántico Sur desde específicos intereses estratégicos y económicos en los momentos previos a su inserción al mercado mundial.

La expansión del Imperio británico por el hemisferio sur se representó cartográficamente como una frontera circumpolar austral de carácter insular en donde el Atlántico Sur constituyó un territorio fronterizo. Si bien el interés estaba centrado en las costas y rutas marítimas, el interior patagónico empezaba a ser revalorizado por sus recursos económicos. En este sentido, los más prestigiosos cartógrafos europeos coinciden en representar un territorio marítimo británico que integraba las costas de Patagonia, el archipiélago de Tierra del Fuego, el Atlántico Sur y las islas subantárticas.

Las estrategias globales imperiales marcaron tanto las prácticas empresariales y comerciales como las de gobierno y control de los territorios. Las acciones territorializantes centrales del imperialismo británico que viabilizaron el proceso de construcción de esa territorialidad fueron, entre otras, los relevamientos cartográficos, como parte del control de las rutas marítimas y de las necesidades de operación de los loberos británicos y americanos en su “territorio común” austral; la continua presencia de naves británicas en tareas exploratorias y económicas; y la participación en la fundación de los tres asentamientos existentes al sur del río Negro y Chiloé: Puerto Stanley (1843), Punta Arenas (1843) y la Colonia Galesa (1865). Estas acciones constituyeron una “territorialidad británica sin territorio”, un sentido de pertenencia fundado en el ejercicio sostenido y asimétrico de control y autoridad y en la imposición de conductas culturales y económicas que permitieron al imperialismo británico controlar el Atlántico Sur y la Patagonia oriental sin necesidad de ocuparlos.

Mientras Gran Bretaña, como actor principal, estableció una asimetría del poder sobre el territorio subordinando a los Estados nacionales criollos, mediante una colaboración en función de intereses comunes que generaba beneficios mutuos, las naciones indígenas lograban mantener la posesión de sus territorios. Sin embargo, a partir de 1870, el extremo sur comienza a presentar nuevas oportunidades económicas por la valorización de los recursos naturales necesarios para la actividad ganadera, y esto requería la apropiación de los territorios indígenas, que fueron subsumidos en el sistema político de las nuevas repúblicas.

Estas representaciones espaciales estabilizadas en concepciones cartográficas de larga duración moldearon los imaginarios geográficos de fines del siglo XIX y principios del XX y jugaron un papel importante en la legitimación de intencionalidades geopolíticas imperiales y republicanas y en la organización de distintos territorios en función de sus propios intereses, lo que



transformó al extremo sur de América en un territorio ganadero vinculado al mercado mundial a través de las redes imperiales con centro en Malvinas y Punta Arenas.

## Referencias

- Agnew, J. y Crobridge, S. (2003). *Mastering space: hegemony, territory and international political economy*. Routledge.
- Agnew, J. y Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213. <https://www.redalyc.org/pdf/396/39617525008.pdf>
- Alonso, M. (1982). Las islas del Atlántico Sur y el imperialismo británico en el siglo XIX. *Coloquios de Historia Canario Americana*, 5(5), 637-678. <https://mdc.ulpgc.es/utis/getfile/collection/coloquios/id/136/filename/273.pdf>
- Arango, V. M. (2007). El mapa de lo invisible. Silencios y gramática del poder en la cartografía. *Universitas Humanística*, 63, 155-179. <https://www.redalyc.org/pdf/791/79106309.pdf>
- Arrowsmith, J. (1834). *South America*. David Rumsey Historical Map Collection. <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/1846m1>
- Ávila, I. (2017). Penser à l'échelle du monde pour maîtriser le temps en France et en Grande-Bretagne, 1870-1914. *Cartes & géomatique*, 91-102. <https://www.lecfc.fr/new/articles/234-article-9.pdf>
- Balch, E. (1902). *Antarctica*. Philadelphia Press of Allen, Lane & Scott Collection. <https://archive.org/details/antarctica00balc>
- Basberg, B. (2017) Commercial and economic aspects of Antarctic exploration – from the earliest discoveries into the Heroic Age. *The Polar Journal*, 7(1), 205-226. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/2154896X.2017.1324690>
- Berguño, F. (2002). Proyectos franceses de colonización de las Islas Malvinas, el Estrecho de Magallanes y la Patagonia (1821-1843). *Anales Instituto Patagonia*, 30, 17-26. <http://bibliotecadigital.umag.cl/handle/20.500.11893/1544>
- Bransfield, E. (1822). *Chart showing the discoveries and approximate track of Edward Bransfield, Master R.N. in the hired brig "Williams" of Blyth, when exploring the South Shetland Islands and the northern extremity of Graham Land in the year 1820*. National Library of Australia. <https://nla.gov.au/nla.obj-2604835153/view>
- British Admiralty (1836) *The South-Eastern of Tierra del Fuego with Staten Island, Cap Horn and Diego Ramirez Island [...]*. Barry Lawrence Ruderman Antique Maps. <https://www.raremaps.com/gallery/detail/58479/the-south-eastern-part-of-tierra-del-fuego-with-staten-island-british-admiralty>
- British Admiralty (1877) *The south-eastern part of Tierra del Fuego with Staten Island, Cape Horn and Diego Ramirez Islands. Surveyed by Captain Robert Fitzroy RN and the officers of HMS Beagle. 1830-1834*. National Maritime Museum, Greenwich. <http://collections.rmg.co.uk/collections/objects/540852.html>
- Brown, G. (1904). *Acciones navales de la República Argentina, 1813-28*. Impr. del Ministerio de Marina. University of Texas. [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_QDtCAAAAYAAJ](https://archive.org/details/bub_gb_QDtCAAAAYAAJ)

- Buchon, J. y Carey, H. (1825) *Carte géographique, statistique et historique de l'Amérique Meridionale*. David Rumsey Map Collection. <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/3h64g3>
- Cain, M. (1994). The Maps of the Society for the Diffusion of Useful Knowledge: A Publishing History. *Imago Mundi*, 46, 151-167. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085699408592794?journalCode=rinu20>
- Capdevila, R. y Montalbán, C. (2013). Los puertos del Plata en la ruta antártica durante la etapa Heroica. En C. León Wöppke y M. Jara Fernández (Eds.), *Esbozando la Historia Antártica Latinoamericana* (p. 129). LW Editorial. <https://centronaval.org.ar/boletin/BC-N835/835-MONTALBAN-CAPDEVILA.pdf>
- Colnett (1798). *A voyage to the South Atlantic and Round Cape Horn into the Pacific Ocean: for the purpose of extending the spermaceti whale fisheries and other objects of commerce [...]*. University of Alberta Libraries, Londres.
- De Lasa, L. I. y Luiz, M. T. (2021). *The Southernmost End of South America through Cartography: Tierra del Fuego, the South Atlantic Ocean and Antarctica from the 16th to 19th Century*. Springer Nature. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-65879-3>
- Delrio, W. M., Guiñazu, V. S., Bianchi Villelli, M. E., Bechis, F., Sabatier, Y., Arias, P. D., y Cañuqueo, E. L. (2018). *Cartografías y construcciones de espacios fronterizos en Norpatagonia (fines del siglo XIX)*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/89439>
- Dodge, M., Kitchin, R. y Perkins, C. (Eds.) (2009). *Rethinking Maps: new frontiers in cartographic theory*. Routledge.
- Dumont d'Urville, J. (1841). *Voyage au pôle sud et dans l'Océanie sur les corvettes l'Astrolabe et la Zélée : exécuté par ordre du roi pendant les années 1837-1838-1839-1840*. Vol. I, p. 267. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dunn, S. (1787). *A general map of the world or terraqueous globe*. David Rumsey Map Collection. <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/22527c>
- Ferns, H. (1984). Britain's informal empire in Argentina, 1806-1914. *Past & Present*, 4, 60-75. <https://www.jstor.org/stable/649897>
- Fitz Roy, R. (2016 [1839]). *Los viajes del Beagle. Informes de la segunda expedición. 1831/1836*. Eudeba.
- Fullarton (ca. 1855). *British Empire Throughout the World*. Barry Lawrence Ruderman Antique Maps. <https://www.raremaps.com/gallery/detail/63657/british-empire-throughout-the-world-exhibited-in-one-view-fullarton-co>
- García, S. (2010). La logística de los levantamientos hidrográficos en el Río de la Plata y Patagonia en tiempos del HMS Beagle, *Anuario IEHS*, 25, 289-301. <https://bit.ly/3DAZkt3>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42. <https://bit.ly/3kNDBGJ>
- Handtke, F. (1846) *Sued amerika*. David Rumsey Map Collection <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/ks6m0s>

- Harambour, A. (2019). *Soberanías fronterizas: Estados y capital en la colonización de Patagonia (Argentina y Chile, 1830-1922)*. Ediciones Universidad Austral de Chile.
- Harley, J. (2005). *La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la historia de la cartografía*. Fondo de Cultura Económica.
- Hassel, G. (1824). *Statistischer Umriss der sämtlichen Europäischen und der vornehmsten aussereuropäischen Staaten [...]*, Vol. 3. Biblioteca Nacional Central de Florencia.
- Johnston, A. (1861). *South America, southern sheet*. David Rumsey Map Collection. <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/k3l11v>
- Johnston, A. (1864). *South America, southern sheet*. 1864. Stanford's Library Map. <https://collections.lib.uwm.edu/digital/collection/agdm/id/19864>
- Jones, A. (1981). The British Southern Whale and Seal Fisheries. Part II: The Principal Operators. *The Great Circle*, 3(2), 90-102. <https://www.jstor.org/stable/41562652?seq=1>
- Knight, A. (2008). Rethinking British Informal Empire in Latin America (Especially Argentina). *Bulletin of Latin American Research*, 27, 23-48. <https://bit.ly/2XP2atX>
- Llanos, C. y González, J. (2014). Riquezas y rutas. El Sur de Chile en la mirada científica imperial británica (1830-1870). *História Unisinos*, 18(1), 44-55. <https://pure.pucv.cl/es/publications/riches-and-routes-southern-chile-in-the-british-scientific-imperi>
- Lois, C. (2014). *Mapas para la nación: episodios en la historia de la cartografía argentina*. Biblos.
- Lois, C. (2018). *Terrae incognitae: Modos de pensar y mapear geografías desconocidas*. Eudeba.
- Martinic, M. (1995). Algo más sobre el presunto interés británico en la región del estrecho de Magallanes hacia 1843. Dos documentos inéditos. *Anales del Instituto de la Patagonia*, 23, 41-43. <https://bit.ly/2Wny2FM>
- Mayorga, M. (2016). Antecedentes históricos referidos a la caza de lobos marinos y su interacción con el medio geográfico y humano en el extremo austral americano: el caso del lobo escocés William Low. *Magallania* (Punta Arenas), 44(2), 37-64. <https://bit.ly/3ujP4Rt>
- Mayorga, M. (2017). Actividad lobera temprana en la Patagonia oriental: caza de mamíferos marinos. *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad*, 4(11), 31-51. <https://bit.ly/3ASUTib>
- Melish, J. (1820) *The world on Mercator's projection*. Library of Congress Geography and Map Division. <http://hdl.loc.gov/loc.gmd/g3200.ct007163>
- Musters, G. (1979 [1872]). *Vida entre los Patagones. Un año de excursiones por tierras no frecuentadas, desde el Estrecho de Magallanes hasta el Río Negro*. Solar/Hachette.
- Parish, W. (1833). Account of East Falkland Island. *Journal of the Royal Geographical Society of London*, 3, 94-99. <https://archive.org/details/jstor-1797599>
- Passetti, G. (2014). O Estreito de Magalhães redescoberto: ciência, política e comércio nas expedições de exploração nas décadas de 1820 e 1830. *Antíteses*, 7(13), 254-276. <https://bit.ly/3ASUTib>
- Penhos, M. (2005). *Ver, conocer, dominar. Imágenes de Sudamérica a fines del siglo XVIII*. Siglo XXI.

- Pratt, M. (2011). *Ojos imperiales: literatura de viajes y transculturación*. Fondo de Cultura Económica.
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. El Colegio de Michoacán.
- Rocha, P. (2018). O determinismo racial e geográfico no discurso geopolítico moderno/colonial: por uma geopolítica decolonial. *Conjuntura Global*, 7(3). <https://bit.ly/3m6huuD>
- Saul, B. y Stephens, T. (Eds.) (2015). *Antarctica in international law*. Bloomsbury Publishing.
- Senatore, M. y Zarankin, A. (1999). Arqueología histórica y expansión capitalista. Prácticas cotidianas y grupos operarios en la Península Byres, Isla Livingston, Shetland del Sur. En A. Zarankin y F. Acuto (Eds.), *Sed Non Satiata. Teoría Social en la Arqueología Latinoamericana* (pp. 171-188). Ediciones del Tridente. <https://bit.ly/3F2NjOi>
- Smith, W. (1842). *The Voyages of Captain James Cook*, vol. 1, Biblioteca Británica.
- Stevens, T. (1954). *The first American sealers in the Antarctic, 1812-1819 and the first voyage of the Brig Hersilia, of Stonington, Conn., 1819-1820*. The U.S. Department of State, Washington DC. <https://bit.ly/3ojd2LM>
- Vernet, L. (1829). *Plano geográfico de la Isla Oriental de Malvinas [...]*. Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas. <http://www.repositorio.cenpat-conicet.gob.ar/handle/123456789/939?show=full>
- Vernet, L. (1904 [1832]). Informe del Comandante Político y Militar de Malvinas, Buenos Aires, 10 de agosto de 1832. Diario de Sesiones de la Junta de Representantes, N° 279.
- Vezub, J. (2016). El Estado sin Estado entre los araucanos/mapuches. *Chungara*, 48(4), 723-727. <https://bit.ly/3idXntx>
- Vincendon-Dumoulin, C. (1843) *Carte des mers du Cap Horn*. 1843. Biblioteca Nacional Argentina. [https://catalogo.bn.gov.ar/F/?func=direct&doc\\_number=001128595&local\\_base=-GENER](https://catalogo.bn.gov.ar/F/?func=direct&doc_number=001128595&local_base=-GENER)
- Vincendon-Dumoulin, C. (1846). *Carte de la partie du detroit de Magellan reconnue par les corvettes l'Astrolabe et la Zelee*. National Library of Australia. <http://nla.gov.au/nla.map-nk10748-8>
- Warnick, S. (2008). *The reluctant colonization of the Falkland Islands, 1833-1851: a study of British Imperialism in the Southwest Atlantic* (Master's Theses), Paper 702, University of Richmond, Richmond. <https://bit.ly/3zlv8ZK>
- Weddell, J. (1825a) "The Polar part of the Southern Hemisphere, Exhibition a comparative view of land and sea with that of the Northern, Londres", en *A voyage towards the South Pole*. Biodiversity Heritage Library <https://www.biodiversitylibrary.org/item/181136#page/78/mode/1up>
- Weddell, J. (1825b) "Chart of the tracks of the Vessels Jane & Beaufoy in their Southern voyages of investigation in 1820, 1821, 1822, 1823 & 1824 by J. Weddell R.N.", en *A voyage towards the South Pole*. Biodiversity Heritage Library <https://www.biodiversitylibrary.org/item/181136#page/30/mode/1up>
- Weddell, J. (2006 [1825]). *Un viaje hacia el Polo Sur realizado en los años 1822-1824*. Eudeba.

Yan, S. (2007). Mapping Knowledge and Power: Cartographic Representations of Empire in Victorian Britain, *EurAmerica*, 37(1), 1-34. <https://bit.ly/3zJnrSZ>

Ziegler, J. M. (1864). *Handels und Colonial-Karte*. David Rumsey Map Collection. <https://www.davidrumsey.com/luna/servlet/s/lhbonz>

# Apuntes para una agenda de investigaciones para Malvinas y el Atlántico Sur

## *Notes for a Research Agenda on the Malvinas and the South Atlantic*

Federico Lorenz

CONICET – Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Facultad de Filosofía y Letras/  
Universidad de Buenos Aires. 25 de Mayo 217, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[federicoglorenz@gmail.com](mailto:federicoglorenz@gmail.com)

### Resumen

El artículo realiza una descripción de los condicionantes analíticos que enfrentan aquellos científicos sociales que toman como objeto de estudio las Islas Malvinas y el Atlántico Sur. Analiza las relaciones entre la historia y el derecho internacional. Propone una agenda de trabajo colectiva, novedosa y multidisciplinaria que revalorice las perspectivas regionales y locales como una forma de pensar de manera renovada una cuestión sensible en términos políticos y culturales.

### Palabras clave

Malvinas  
Atlántico Sur  
Historiografía  
Nacionalismo

### Abstract

This article provides a description of the analytical constraints faced by those social scientists who take the Malvinas and the South Atlantic as subject of research. It analyses the relationship between History and International Law. It proposes a collective, innovative and multidisciplinary research agenda that revalues regional and local perspectives, as a way of rethinking a culturally and politically sensitive issue.

### Keywords

Malvinas  
South Atlantic  
Historiography  
Nationalism

Recibido: 03-08-2020; Aceptado: 22-02-2021



Los mapas resultan mucho más informativos cuando no segmentan la tierra en distintas naciones, sino que superan e ignoran las fronteras creadas por los humanos. En los mapas topográficos las masas de tierra van cambiando sus colores brillantes, sin cortes abruptos, desde el verde oscuro de las planicies, pasando por el marrón rojizo de las montañas y hasta llegar al blanco glacial de las zonas polares; y los mares se extienden por su parte, en todos los tonos posibles de azul, ajenos al curso de la historia.

Judith Schalansky, *Atlas de islas remotas*.

## Un incidente en el museo

En 2017, el Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur organizó un encuentro internacional del que participaron especialistas en la historia patagónica y atlántica. El seminario se llamó *Berma de Tormenta. Primer Seminario Internacional de Historia Sudatlántica*. Esta era su propuesta:

El Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur tiene como uno de sus objetivos principales insertar la historia de las Islas Malvinas en el marco más amplio de la historia regional (en sus múltiples escalas: provincial, nacional, continental), con especial énfasis en construir una perspectiva atlántica del problema.

Con esta premisa, desde el Museo buscamos construir un nuevo espacio de discusión sobre estos temas, en formato de seminario académico, que actúe como un punto de encuentro de los diversos acercamientos a la temática, para conformarnos como un centro de referencia institucional [...] construir, tanto en el Museo en general como en este seminario en particular, un nuevo espacio de discusión que aborde perspectivas innovadoras sobre estos temas. Es necesario repensar la asociación entre la historia académica y las propuestas museológicas. (Archivo personal)

Del seminario participaron algunos de los más importantes especialistas en el campo de los estudios atlánticos –aún incipiente en nuestro país–, muchos de ellos, investigadores del CONICET con base en universidades públicas. Luego de que presentaran sus trabajos, al hacer sus comentarios de devolución, uno de los empleados del museo comenzó a leernos a los especialistas la cláusula transitoria de la Constitución Nacional:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

La *performance* nos recordó “a los científicos” el carácter irrenunciable de la cuestión “Malvinas”: la cita de la Carta Magna colocó simbólicamente nuestras producciones e investigaciones bajo el mandato constitucional de recuperación. Si las conclusiones de un investigador llevaban a pensar en una dirección diferente de la que señalaba la Constitución, en ese acto se colocaba retóricamente fuera de la ley.

Ahora bien, ¿es posible hacer investigación poniéndose límites *a priori*, negándose a hacerse preguntas que eventualmente, por honestidad intelectual, nos lleven a conclusiones que van en el sentido contrario de nuestros deseos? La respuesta abstracta es que sí. La concreta, que tiene que ver con las reales condiciones de trabajo de los investigadores argentinos, es que el peso de los mandatos sociales y los condicionantes políticos lo vuelven muy difícil.

No obstante, el objetivo de este trabajo es proponer una agenda de investigación para las Islas Malvinas, el Atlántico Sur y la Antártida que corra los límites del pensamiento sobre ese tema y que, por extensión, nos interpele acerca del peso que aún tienen ciertas autorrepresentaciones

nacionales forjadas a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, vigentes más allá de la agitada historia política argentina. Es el fruto de un cuarto de siglo de trabajo dedicado a esos temas que he abordado como investigador, docente, gestor cultural, viajero, guía de turismo, asesor histórico de documentales, historiador, novelista y articulista.

Me he involucrado con el polisémico concepto de “Malvinas” prácticamente de todas las maneras posibles, y a lo largo de ese recorrido tuve que asumir una certeza: la incómoda soledad del pensamiento crítico en relación con las islas australes y el Atlántico Sur es inversamente proporcional a la magnitud de los dogmatismos de la zona de confort de las certezas incuestionables. Pero es una soledad compensada por los numerosos ecos que una mirada discordante pero a la vez propositiva siempre encontró. Una suerte de predisposición subterránea y latente a pensar el tema desde perspectivas diferentes, a reconocer la vitalidad latente en sus más incómodas aristas. Ecos que expresan acuerdos muchas veces silenciosos, cautelosos frente a distintos tipos de sanción social y cultural, nacidos de las limitaciones que tienen que ver con la construcción de una “causa nacional” que limita el pensamiento crítico.

Los científicos desnaturalizan dogmas y narrativas; los docentes entregan conocimiento a las nuevas generaciones, pero no como mandato o legado. Son constructores y transmisores de conocimiento. Ser científico y docente en relación con Malvinas y el Atlántico Sur significa elegir cuidadosamente qué decir, cuándo decirlo y cómo decirlo, pero nunca dejar de decirlo. Tengo un modelo tal vez algo pretencioso: el historiador Marc Bloch, aquel que nos enseñó que los historiadores vamos, como los ogros, allí donde hay olor a carne humana. Aquel que combatió en las dos guerras mundiales y luego fue miembro del *maquis*, hasta que lo capturaron y fusilaron, en 1944. Publicó un libro dolorido y formidable, en el que sometía a crítica al país por el que terminaría dando su vida: *La extraña derrota*. La edición castellana de esa obra incluye su testamento. Allí dice:

Me he sentido toda la vida ante todo simplemente francés. Unido a mi patria por una tradición familiar ya dilatada, nutrido de su legado espiritual y de su historia, incapaz en realidad de concebir otra en la que pudiera respirar a gusto, la he amado mucho y la he servido con todas mis fuerzas [...] No he tenido la ocasión de morir por Francia en ninguna de las dos últimas guerras. Al menos puedo, con total sinceridad, rendirme el siguiente testimonio: muero como he vivido, como un buen francés. (Bloch, 2003, p. 170)

Sin embargo, ese amor y ese orgullo de ser francés no le impidieron ejercer su crítica. Todo lo contrario: lo guiaron a ella, como el mejor aporte que podía hacer.

Desde un amor semejante por mi país, y con el compromiso intelectual de hacer la mejor ciencia posible, escribo las líneas que siguen.<sup>1</sup>

### Autolimitaciones del pensamiento

“Las Malvinas fueron, son y serán argentinas”. Ese axioma ha devenido en tautológico: es una afirmación obvia y redundante. Puesto que las islas son argentinas, todas las producciones intelectuales de esa nacionalidad confluirán en reforzar esa idea, en aportar elementos para fortalecer el *dictum*. Es un sistema de ideas que, por un lado, no presenta salidas a su lógica interna y, a la vez, pone límites concretos a lo que se puede decir o no sobre un tema. Es esencialista, fruto de un largo arraigo de un nacionalismo territorial constitutivo del Estado moderno, que vio en él un instrumento para unir una nación de inmigrantes y al mismo tiempo, sobre todo en relación con el sur, como promesa de realización.

1 Este texto es parte de mi actual investigación que analiza la presencia de “Malvinas” en la cultura argentina en el siglo XX: “Malvinas: la construcción de una ficción orientadora como encarnación de la nación”.

Esa creencia ha encarnado con la fuerza del sentido común por dos vías: la construcción de una causa nacional y la conmemoración de una guerra. “Causa” y “guerra” se retroalimentan y potencian. La guerra se justifica por su origen (a lo sumo, se discuten sus condiciones) y porque cuestionarla sería impugnar las memorias de los muertos; su origen es sagrado en tanto se combatió en defensa de un fragmento del territorio nacional. Quien somete a la crítica científica la posición argentina ofende la memoria de los caídos; quien discute el conflicto, pone en duda los derechos argentinos. Por supuesto que hay matices entre ambos extremos de este segmento conceptual, pero es imposible salirse de ellos. Hemos delimitado un campo de juego donde intelectualmente jugamos contra nosotros mismos. Si a finales del siglo XIX y comienzos del XX la “patria” era la religión laica de los Estados modernos, “Malvinas” es la particular forma argentina de la prolongación de ese culto en el tercer milenio.

Así, el *dictum* se transforma en dogma y se naturaliza, se vuelve transversal a las distintas fuerzas políticas e, invariablemente, constituye un sentido común. La premisa del investigador debería ser desnaturalizarlo, pero lo cierto es que esto se revela bien difícil y costoso. Entonces, las agendas política (ritual, repetitiva) y diplomática colonizan el pensamiento científico, cuya función es la de extender el conocimiento. En el caso más leve, el resultado es la falta de imaginación.

No deja de ser un anacronismo tan añejo como el colonialismo. Pero tiene la fuerza de las causas sagradas y la emotividad de la lucha del débil contra el fuerte, solo que paradójicamente anida en una visión hiperbólica de lo que se esperaba que la Argentina fuera, acuñada por la élite dirigente desde 1880.

### La subordinación de la historia como saber crítico al derecho internacional

Cualquier repaso por la bibliografía argentina sobre la historia de las Islas Malvinas arroja la conclusión de que el principal papel reservado a la investigación histórica es el de “proveedora de pruebas” para el reclamo nacional: los famosos “títulos históricos”, que pueden tener valor para los antecedentes diplomáticos de la posición argentina (y a la inversa, británica), pero que no dan cuenta de la complejidad del objeto, de los múltiples abordajes posibles, y, más aún, están reñidos con dos características básicas del saber histórico: su carácter procesual y dinámico.

Esto es, en gran medida, herencia de los esfuerzos por darle a la disciplina un estatus científico, visible sobre todo entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX:

El modelo judicial tuvo dos efectos interdependientes entre los historiadores. Por una parte les indujo a centrarse en los acontecimientos (políticos, militares, diplomáticos) que en cuanto tales podían ser atribuidos a las acciones de uno o más individuos; por otra a descuidar todos los fenómenos (historia de los grupos sociales, historia de las mentalidades, y así sucesivamente) que no encajaban en esa pauta explicativa. (Ginzburg, 1993, p. 20)

Son los matices y la historia enfocada en distintos temas y objetos los que permiten superar la mera cronología y recopilación de títulos a la par que otorgarle densidad histórica al problema. Como señala Ginzburg, “un historiador tiene derecho a distinguir una prueba allí donde un juez decidiría un ‘no ha lugar’” (Ginzburg, 1993, p. 20). Para el derecho, solo valen las pruebas que refuerzan una posición. Para un historiador, de acuerdo con el enfoque, cualquier indicio es argumento para su interpretación, aun aquellos que el rigor diplomático descarta o considera contradictorios (más todavía, estos serían probablemente los más interesantes). Sin incursionar en un terreno que no me corresponde, el derecho parece sentirse cómodo con esa visión limitada de la historia, que empobrece los aportes que la disciplina puede hacer y, peor aún, la desnaturalizan. Para seguir con Carlo Ginzburg, en el prólogo a *El regreso de Martín Guerre* dice:

El motor de la pesquisa (y de la narración) de Davis no es la contraposición entre lo “verdadero” y lo “inventado” sino la integración, puntualmente señalada en toda ocasión, de “realidades” y “posibilidades”. De allí deriva el pulular, en su libro, de expresiones como “acaso”, “debieron (de)”, “puede presumirse”, “seguramente” (que en el idioma historiográfico puede significar “muy probablemente”) y otras tantas. En esa coyuntura, la divergencia entre la mirada del juez y la del historiador se muestra con claridad. Para el primero, el margen de incertidumbre tiene un significado puramente negativo [...] Para el segundo, activa una profundización de la investigación, que liga el caso específico al contexto, aquí concebido como lugar de posibilidades históricamente determinadas. (Ginzburg, 2010, p. 439)

La subordinación de la historia al derecho produce hacer mala ciencia y desnaturalizar la disciplina, ya que

principio de realidad e ideología, control filológico y proyección de los problemas del presente al pasado se entrelazan, condicionándose recíprocamente, en todos los momentos del trabajo historiográfico: de la identificación del objeto a la selección de los documentos, a los métodos de indagación, a los criterios de prueba, a la presentación literaria. La reducción unilateral de ese tan complejo entramado a la acción inmune frente a roces del imaginario historiográfico [...] parece reductora y a fin de cuentas improductiva. (Ginzburg, 2010, p. 456)

### Historizar la causa nacional

En este contexto, las propuestas que siguen son antidogmáticas. No por vocación herética, sino porque son el aporte que un científico puede hacer al pensamiento sobre los temas nacionales. Imaginan y proponen una agenda de trabajo a largo plazo, pensada modularmente, con escalas regionales, nacionales y transnacionales, y para ser realizada de manera colectiva. En tanto se ocupa de un tema sensible para muchos compatriotas, pero que constituye un impedimento conceptual, debe ser leído en clave científica y política: la construcción de un campo con criterios de actualización e innovación repercutirá tanto entre los historiadores como, es de esperar, en la agenda pública sobre el tema.

“Clío” no tiene por qué ser solamente el nombre del navío de guerra británico que expulsó a los rioplatenses de las islas. Es la musa de la historia, y ya que del Atlántico Sur se trata, puede ser la nave a bordo de la cual revisitemos las procelosas aguas de lo que damos por sentado y sabido. O puede ser un barco atrapado en el hielo, que aguarda el momento en el que empiece a romperse para seguir su navegación exploradora. El pensamiento histórico debe liberarse para cumplir su función crítica, dejar de estar sometido a lo políticamente naturalizado, para ser instrumento de construcción del conocimiento y no mero esclavo ilustrado.

En cualquier lugar de la Argentina en el que nos encontremos, aparecen los carteles al costado de la ruta: “Las Malvinas son argentinas”. Cada 2 de abril, las emociones a veces contradictorias despertadas por el aniversario del desembarco en las islas nos conmueven. Lo harán por mucho tiempo. Lo antiguo y lo reciente se unen para potenciar una emoción, un “sentimiento” que a la vez se apoya en una construcción racional basada en el aporte de distintas disciplinas e investigaciones: el Derecho, la Historia, la Geografía. A lo largo del siglo XX, esa acumulación de investigaciones ha tenido por objetivo principal cimentar documentalmente los títulos argentinos sobre las islas. Como resultado, ninguna se propuso tomar sistemáticamente la producción británica en tanto producción historiográfica, como no sea para rebatirla o descalificarla (con la lógica de “prueba y contraprueba”). Menos aún, analizar aquellos aspectos débiles de la posición argentina, país que hacia 1833 no era mucho más que una unión de provincias que habían delegado las relaciones exteriores en la más poderosa de ellas, Buenos Aires.

Por lo tanto, problematizar las formas en las que la idea de nación se relaciona con el trabajo crítico de los investigadores es crucial para reflexionar sobre las limitaciones que el campo académico se impone o actúa de manera inconsciente: la naturalización de un deseo y de una situación, precisamente aquello que no debe suceder en la revisión crítica del pasado. Sostiene Rosana Guber:

Como señalé al comienzo, a la disputa por las islas, se agrega el recuerdo traumático de una guerra. No obstante, también desde ese momento, la adhesión a la causa nacional fue controversial, lo que se acentuó a partir de la guerra de 1982: En los años que vengo trabajando esta cuestión, las reacciones al tema han oscilado entre la frustración de algunos, la incompreensión de otros y la indignación de todos; pero mis interlocutores jamás revelaron indiferencia y demasiado pocas veces admitieron ignorancia. Sobre Malvinas siempre tenemos alguna sentencia inapelable a flor de labio, inspirada en algún relato rector que hemos ido forjando sobre nuestro pasado y nuestra entidad de “argentinos”. (Guber, 2001, p. 7)

Este condicionante ha tenido efectos en el pensamiento: como si se tratara de las islas del delta del río Paraná, la corriente ha acumulado partículas y restos (historias e información) en torno a una certeza inamovible: la argentinidad de las islas. En ese proceso de sedimentación, algunos matices, ciertos aportes aislados, fragmentos únicos e inclasificables, han perdido su individualidad.<sup>2</sup> En consecuencia, volver sobre la historia de la formación de cada una de esas capas de sedimentos puede ofrecer aproximaciones que iluminen no solo la historia del archipiélago, sino algunos aspectos de la historiografía argentina del siglo XX, así como ofrecer un interesante caso para pensar las relaciones entre la investigación científica (por definición, crítica) y el Estado. ¿Cómo matizar las sentencias “inapelables” a través de la construcción de conocimiento? La historización de sus condiciones de su instalación como verdades es un primer paso, ya que permitirá sacar el tema en estudio del territorio de lo sagrado y esencial.

La reconstrucción de la instalación de Malvinas como causa nacional –revisando y ampliando trabajos previos pero que han prestado poca atención a momentos fundamentales de esa construcción (Guber, 2001; Lorenz, 2012)– permitiría reconstruir la forma en la que el archipiélago irredento se instaló con fuerza en el imaginario político argentino y, al extenderse a otras áreas de la cultura y la ciencia, condiciona la imaginación sobre las islas.

### Elaborar desde el Estado una historia oficial de la guerra de Malvinas

Desde el final de la guerra de Malvinas (1982), se multiplicaron las publicaciones sobre el conflicto armado a partir de diferentes enfoques, objetos e intereses. Al igual que en otros aspectos del pasado reciente argentino, también se han publicado gran cantidad de obras testimoniales que fungen como explicaciones del todo por las partes. Desde las Fuerzas Armadas hubo algunas publicaciones que funcionaron como “oficiales”.

Desde un punto de vista nacional, lo más parecido a eso es el “Informe Rattenbach”, producido por una comisión creada por el gobierno *de facto*, y que fue publicada de manera oficial por el Estado argentino en 2012. El documento ha sido valorado positivamente por distintos investigadores y actores. Sin embargo, y sin desconocer sus valiosos aportes, no es una historia oficial de la guerra de Malvinas, y mucho menos un documento producido por la democracia.<sup>3</sup>

Cabe señalar que el otro actor del conflicto bélico, el Reino Unido, dispone de una historia oficial desde 2012, para cuya redacción financió a un grupo de especialistas y a la vez puso a dis-

<sup>2</sup> “Matices” que remiten directamente al oficio del historiador.

<sup>3</sup> Vale la pena destacar que los altos mandos de la guerra fueron juzgados en 1988, e indultados en 1990 por el presidente Carlos Saúl Menem.



posición para la tarea todos aquellos archivos que no estuvieran alcanzados por restricciones de algún tipo.

La creación de un grupo interdisciplinario abocado a esa tarea en la Argentina, con acceso a archivos y recursos asegurados para la investigación y publicación, es una necesidad evidente, tanto en su costado político como académico. Produciría una versión del Estado argentino sobre el conflicto de 1982 inserta en el proceso más amplio de reflexiones sobre el pasado reciente nacional, uno de los pilares de la consolidación democrática. Aunque, al igual que toda intervención sobre el pasado, no será definitiva ni estará exenta de polémica, sí, en cambio, es necesaria y será reparadora. En lo político, contribuiría a zanjar simbólicamente muchas de las discusiones en torno a cómo recordar y calificar la guerra. Conceptualmente, porque sería un impulso a que los grandes avances en el campo de las ciencias sociales alcanzaran con sus aportes metodológicos y conceptuales el delicado tema de la única guerra convencional librada por la Argentina en el siglo XX (Lorenz 2011; Rodríguez, 2017).

### **Elaborar una historia descentrada, con perspectiva regional en sus distintas escalas, del Atlántico Sur**

Desde hace unos años, nuevas miradas transnacionales y regionales renuevan las preguntas de la historia. Estas preguntas favorecieron tanto una importante renovación conceptual como la revalorización de las particularidades locales y regionales, que en el mismo movimiento se insertaron en espacios y procesos históricos más amplios. Así, la historia oceánica (sobre todo la llamada “historia atlántica”) analiza los mares y sus costas como un espacio de articulación de relaciones sociales, de circulación de personas y la incidencia de estos procesos en el ambiente. Al respecto, la historia ambiental experimenta un desarrollo notable y se ha transformado en un espacio de encuentro privilegiado para las miradas interdisciplinarias. Esto ofrece un abordaje original que construye una visión histórica del Atlántico Sur (en particular en las relaciones Tierra del Fuego-Islas Malvinas) que inserte la región en procesos de larga duración que permitan comprender la retroalimentación entre la acción humana y los ambientes sobre los que se desarrollaron.

Imaginada la aproximación a las islas como círculos concéntricos, en primer lugar se trata de analizar el desarrollo de las rutas marítimas mundiales desde la expansión ultramarina europea que incluyen el Atlántico Sur, el litoral patagónico, Malvinas y Tierra del Fuego, con el fin de resituar la historia regional en contextos globales.

Hecho esto, analizar los procesos históricos regionales de ocupación del espacio y la interacción a escala regional, tomando por eje la expansión capitalista mundial y las formas en las que la región austral se insertó en ella. Así, se distinguen *a priori* distintos momentos en los cuales la expansión occidental austral se organizó en base a la explotación de recursos, y cuya cronología de explotación y expansión debe precisar a distintas escalas: la caza de focas y lobos marinos, la cría extensiva de ovejas y –como una forma de proyectar la mirada a las regiones más australes, la industria ballenera. Subsidiariamente, el desarrollo de las redes comerciales y de personas permitirá prestar atención al desarrollo de emprendimientos de tipo capitalista-financiero en la región, que fueron claves en términos de la inserción de la región en el mundo, en forma complementaria, pero no de manera excluyente, en el marco de la conformación de los Estados nacionales sudamericanos desde mediados del siglo XIX. Queda claro que estos procesos, en muchos casos, fueron preexistentes a las estructuras estatal-nacionales.

El eje de esta mirada pasa por preguntas relativas al ambiente (espacios y especies que atrajeron a los humanos), como una manera de revalorizar la historia regional y de impulsar la elaboración de preguntas de investigación y temas nacidos de esta, y no a la inversa, es decir, impuestos por el cepo de los preconceptos de la causa nacional. Llevaría, por caso, a prestar atención y revalorizar el papel que jugaron otros puertos y enclaves sudamericanos en la historia regional



austral argentina asociada a las Malvinas (Punta Arenas, Carmen de Patagones, Montevideo). Y requeriría de un importante trabajo multidisciplinario que fuera algo más que la suma de las partes de cada disciplina, como quien arrima astillas a un fogón preexistente (para mantener la llama de la soberanía, por ejemplo), sino la conformación de una mirada holística sobre el tema.

Dos trabajos de reciente producción son alentadores al respecto. El análisis de Joaquín Bascopé (2018) que, enfocado en la historia de la Tierra del Fuego, se abre a enfoques plurinacionales que enlazan esa isla con la zona antártica y las Malvinas, lo que lo lleva a decir que “las actuales poblaciones fuego patagónicas son el resultado de (la) actividad plurinacional autónoma, la cual ignora, desvía o adapta la mentalidad nortina sobre la región” (Bascopé, 2018, p. 501). Sofía Haller, por su parte, historiza la Patagonia marítima atlántica (con énfasis en las actividades balleneras y científicas) y reposiciona el tema de Malvinas en el más amplio de la historia atlántica y ambiental (Haller, 2020). El recorte temporal elegido por ambos es el último cuarto del siglo XIX hasta las décadas de 1910 y 1920, que coincide con la consolidación de los Estados nacionales en la región: Argentina, Chile, el Imperio británico. Desde la lingüística, la investigación en curso de Yliana Rodríguez (2017) acerca de los préstamos del español en las islas será otra vía de entrada promisoriosa.

Emerge con claridad que un objetivo analítico es el de superar el obstáculo político y epistemológico de la historia estatal-nacional. Un abordaje mestizo en su aproximación y su objeto, que permitirá que nos asomemos a la posibilidad de estudiar la historia del Atlántico Sur, Malvinas y la Antártida con un enfoque trans y multinacional, que tenga en cuenta procesos sociales, culturales y económicos que se desarrollaron en el espacio que estudiamos, pero que pensamos dentro de la caja conceptual estatal-nacional que sostiene un reclamo territorial.

### **Elaborar una agenda de trabajo que, a escala regional y local, analice los puntos de contacto**

El escaso conocimiento e idealización sobre la región austral en general y sobre las islas Malvinas en particular no se ha modificado mucho desde mediados del siglo XX. Por el contrario, traumas sociales como la guerra de 1982 los han fijado. Así, los investigadores argentinos podrían retomar una incipiente tradición cultural iniciada a mediados del siglo XX: visitar las islas Malvinas. Es verdad que hay una gran cantidad de impedimentos burocráticos, económicos y políticos, así como emotivos en algunos casos; pero no son límites insalvables.

A casi cuarenta años del conflicto, sería saludable retomar una senda que desde mediados del siglo XX ganaba en fuerza, y que llegó a construir una cotidianeidad que la guerra rompió de manera abrupta.

En 1966, apareció una obra en tres tomos que acompañaba, con fines de divulgación, los importantes logros diplomáticos de la Argentina en relación con la cuestión Malvinas. La *Historia completa de las Malvinas*, de José Luis Muñoz Azpiri (Muñoz Azpiri, 1966). El autor, un intelectual de larga trayectoria diplomática, dispuso de muchos recursos para la publicación. Sobre todo, pudo utilizar la recopilación de documentos históricos desarrollada durante décadas por la Cancillería argentina. Pero también contó con el aval de la Universidad Buenos Aires, la Academia Nacional de la Historia y el CONICET. Lo llamativo es que el impulso para la publicación de la obra partía de una constatación: el tema Malvinas, reavivado por la política exterior argentina, estaba dormido en la conciencia pública:

El tema de las Malvinas está inscripto en el corazón argentino, y hoy día, merced a los debates de la Organización Internacional de las Naciones Unidas, ha pasado a ser el asunto nacional de mayor difusión e importancia [...] Una encuesta realizada por EDITORIAL ORIENTE en los distintos sectores del país asignó prioridad en el campo bibliográfico al tema de las Malvinas, y reveló al respecto que:

- 1) Es escasamente conocido;
- 2) Representa un importante factor de unión para los argentinos;
- 3) Exalta unánimemente los sentimientos patrióticos y nacionales del país;
- 4) Conviene debatirlo y dilucidarlo en momentos en que la nación celebra el sesquicentenario de la Independencia;
- 5) No existe obra publicada hasta el momento que estudie el tema desde sus comienzos hasta nuestros días. (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo I, p. 20)

La publicación estaba pensada para cubrir esa brecha y “servir al perfeccionamiento y a la recuperación nacionales” (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo I; Prólogo, pp. VII-VIII).

En síntesis, era una obra de divulgación pensada para consolidar el sentimiento nacional con información rigurosa; hasta hoy, el último intento de gran magnitud a escala nacional por la divulgación masiva de la historia austral, aunque centrada en Malvinas.<sup>4</sup>

Por otra parte, hasta la aparición de la obra de Muñoz Azpiri, desde la publicación masiva de la obra de Paul Groussac, tres décadas antes, solo tres argentinos, José Manuel Moreno, Hipólito Solari Yrigoyen, y Federico Mirré (quien había tomado las fotos para la obra de Azpiri), habían viajado a las islas y publicado sus impresiones.

En *Las Malvinas de hoy*, Solari Yrigoyen pinta un panorama de desconocimiento social en relación con las islas, alimentado por un sentido común previo que parecía haberse desplazado:

Hasta no hace mucho la mayoría de nuestros compatriotas tenía una vaga idea del sur argentino. Se hablaba de desiertos, de hielos, de ciclones, de ambiente inhóspito y de otros conceptos semejantes, erróneos y genéricos que los tiempos modernos, con el aumento de las comunicaciones, han permitido rectificar, o al menos precisar en sus alcances, despojándolos de fantasía, en lo que a la Patagonia se refiere. Pero esa antigua versión negra de nuestros territorios austrinos subsiste sin ningún fundamento con respecto a las islas Malvinas. Ha contribuido a ello el aislamiento total que desde hace varias décadas existe entre el archipiélago y el resto del país. (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo III, p. 449)

Escrito a mediados de la década de 1960, este párrafo es de una actualidad sorprendente. ¿Cuánto de ese clima cultural, cristalizado por otras cuestiones, aún campea en las miradas sociales sobre “el sur”?<sup>5</sup>

Si bien repetimos como un mantra la noción de rupturas y continuidades como elementos a tener en cuenta en el análisis de los procesos históricos, lo cierto es que el conocimiento histórico circula masivamente en torno a los momentos de conflicto: guerras, catástrofes, revoluciones... ¿Qué pasaría con momentos más “anodinos” y menos espectaculares, pero quizás más significativos desde un punto de vista procesual? En particular, por ejemplo, estudiar y profundizar los vínculos construidos por el Estado argentino con las Islas Malvinas a partir de los acuerdos de comienzos de la década de 1970. A partir de la declaración Conjunta del 1º de Julio de 1971

4 No es un dato menor que la editorial que publicó la obra, Oriente, fuera la responsable de la edición de la Historia Argentina de José María Rosa.

5 En un próximo trabajo, me explayaré acerca de las causas que creo explican el relativo olvido de estas obras. Muy sucintamente, tanto en el texto de Moreno como en el de Solari Yrigoyen, el afán por denunciar el colonialismo británico lleva a enfatizar la identidad isleña, lo que desde un punto de vista diplomático es contraproducente. Cualquiera que viaje a Malvinas coincidirá en que el contacto con los malvinenses lleva al replanteo de las nociones de “ocupantes”. Durante mi primer viaje a las islas, en 2007 –con mi hermano, que vive en Río Grande (Tierra del Fuego)–, nos alojamos en casa de la señora Kay MacCallum, una isleña. Compartimos alojamiento con un chileno de Punta Arenas y un ornitólogo japonés. Recuerdo claramente la sensación de que, desde el punto de vista de la experiencia, los auténticos extranjeros allí éramos el nipón aficionado a los pájaros y yo.

entre los Gobiernos argentino y británico, ambas naciones pusieron la soberanía “bajo un paraguas” y avanzaron en todos los terrenos posibles más allá del conflicto. Entre otras medidas, los residentes en Malvinas recibirían del Gobierno argentino un documento de viaje (la *whitecard*) sin identificación de nacionalidad, para entrar y salir libremente del territorio argentino. Los británicos se comprometían a establecer un servicio marítimo regular con Malvinas, mientras que los argentinos prestarían un servicio aéreo semanal de pasajeros, carga y correspondencia. Al comienzo, como no había aeródromo, se utilizaron hidroaviones. Pero al año siguiente, en 1972, la declaración se amplió: Argentina construiría un aeródromo e iniciaría vuelos regulares a las islas prestados por LADE (Líneas Aéreas del Estado), empresa que abrió una oficina en Malvinas, al igual que instaló una planta de YPF (Antares). Asimismo, llegaron a Malvinas maestras de español enviadas por el Gobierno argentino. Los isleños pudieron viajar al continente a atenderse en hospitales, o enviar a sus hijos a hacer la escuela secundaria en colegios ingleses. La marina mercante argentina visitaba las islas.

Esos años de intensos intercambios a la pequeña escala del archipiélago entre las islas y ciudades como Comodoro Rivadavia aún espera ser estudiado en profundidad. Del mismo modo, los múltiples nexos a escala micro entre las islas y lo que los malvinenses llaman “*The Coast*”, es decir, la costa, “el continente”. O períodos de intensa acción vinculante, como las gobernaciones fueguinas de Ernesto Manuel Campos.

Esta vacancia se debe a dos motivos que, inversamente, la vuelven de enorme interés para la historia de la región. En primer lugar, es la zona de los grises, de los puntos en común antes que los de evidente conflicto. Luego, porque arrojarían la evidencia del enorme retroceso que la guerra de 1982 provocó en relación con la construcción paciente y laboriosa, por parte de los argentinos, de vínculos pacíficos con las islas.

### **Producir una historia que analice el proceso social y cultural de ocupación de las islas, es decir, que tome en cuenta el punto de vista malvinense**

Hacia mediados de la década de 1960, la República Argentina había logrado importantes avances diplomáticos en la disputa por la soberanía de las Islas Malvinas con Gran Bretaña. La Resolución 1514 (XV) de la ONU llamaba a terminar con las situaciones coloniales. El “alegato Ruda” –piedra miliar de la posición argentina– data de 1964. Allí quedó plasmada la posición argentina: era una disputa entre Estados, y no, como señalaron los británicos entonces –y señalan ahora– que la cuestión tenía que ver con la “autodeterminación” de los isleños. En 1965, la Resolución 2065 (XX) reconoció que había una disputa entre Argentina y Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas.

En esa época, la idea de una “nación kelper” era poco menos que una utopía, aun entre los especialistas. El tercer tomo de la obra de Muñoz Azpiri incluía las opiniones de políticos e intelectuales vinculados a Malvinas: “Declaraciones especiales y opiniones de tratadistas y autores acerca del problema Malvinas” (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo III). En ninguno de ellos aparece la eventualidad de una tercera nación en la disputa. En “Apuntes para una mejor comprensión del problema de las Malvinas”, Federico Mirré, el fotógrafo viajero, afirmaba:

En lo que se refiere a la opinión de los habitantes nativos de las islas, hay que decir que es escaso o ninguno el conocimiento que tienen en materia de antecedentes sobre el asunto, debido al tremendo aislamiento en que viven. (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo III, p. 311)

Asimismo:

La posibilidad de que las Malvinas sean Estado autónomo no es considerada seriamente por nadie en las islas Malvinas [...] Poquísimos ingleses y muchos nativos que sin renegar del sistema colonial vigente se preguntan o cavilan so-

bre lo que ocurriría si las islas pasaran a ser administradas efectivamente por la República Argentina. (Muñoz Azpiri, 1966, Tomo III, p. 313)

No obstante, cuarenta años después de esas opiniones, y dictadura cívico militar y guerra de por medio, una obra de Rodolfo Terragno (2006) presentaba un panorama completamente diferente. En *Historia y futuro de las Malvinas*, el autor alertaba sobre un horizonte impensado antes de la guerra:

La “independencia” de las *Falkland Islands* está en marcha [...] Pasada la guerra de 1982, las autoridades británicas decidieron mantener, por tiempo indefinido, las islas como un territorio dependiente; pero comenzaron a ejecutar un plan de contingencia, cuyo objeto es bloquear todo reclamo argentino.

Ese plan de contingencia se vincula a la Resolución 1541, que, en 1960, sancionó la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Según la norma, aquellos “pueblos” que aún no han logrado el gobierno propio, “pueden alcanzar ese objetivo” a través de alguna de estas tres formas de organización política:

Independencia

Libre asociación con un estado independiente

Integración con un estado independiente

Las Falklands podrían adoptar cualquiera de estas tres formas, con el Reino Unido reteniendo las Relaciones Exteriores y la defensa de las islas. (Terragno, 2006, p. VII)

Según Terragno, esa fue la línea del gobierno británico desde 1982, y exitosa para cuando publicó su obra (2006): garantizar la autosuficiencia económica de las islas, insertarlas en el orden económico mundial, formando así una red de intereses internacionales, dotarlas de instituciones que formen un embrión de Estado. ¿En qué historia justificarían dicha construcción estatal-nacional? Veamos someramente la historia que los isleños cuentan sobre sí mismos. Desde el final de la guerra de Malvinas, las autoridades malvinenses (un diplomático me observaría que debo escribir “el gobierno ilegítimo de las islas”) han desplegado notables esfuerzos para darle cohesión simbólica a ese país en construcción. Así, cuando llega un visitante al archipiélago, tiene la posibilidad de encontrarse con un material de divulgación, *Nuestras Islas, Nuestra Historia*, en el que la administradora del museo local relata (2013):

¿Qué son las islas Falklands? ¿Quiénes son los Falkland islanders (isleños) y qué significa ser ciudadano de nuestro país? Estas son preguntas que les hacen frecuentemente a los isleños pero para las que no hay respuestas rápidas.

Nuestra historia ayuda a explicar lo que significa ser un isleño. Es una historia bastante corta. El asentamiento es bastante reciente: comenzó en el siglo XVIII y solamente ha sido continuo desde principios del siglo XIX.

No tenemos monumentos históricos o mitología romántica para definir nuestra identidad como isleños. Otras personas han inventado sus propios mitos con nuestra historia y esto explica por qué hay tantos conceptos errados sobre quiénes somos y sobre nuestro derecho a llamar a las Falklands nuestro hogar.

Desarrollo de una identidad cultural única de nosotros, pero siempre manteniendo una afinidad cercana con gran Bretaña. Esta cercanía con Gran Bretaña y la lealtad a la Corona se mantiene hoy en día; quizá algo no considerado muy de moda por el resto del mundo moderno, pero es un elemento real de nuestra identidad nacional.

Existen familias que pueden declarar con orgullo tener hasta nueve generaciones nacidas en estas islas y somos un pueblo claramente único por derecho propio, orgulloso de ser “kelpers”, el sobrenombre que nuestros ancestros adoptaron hace generaciones.

Es probable que la cita resulte revulsiva para algunos lectores. Pero expresa la manera oficial en la que los malvinenses dicen verse a sí mismos. Muchas de sus afirmaciones están reñidas con la posición diplomática argentina (“somos un pueblo por derecho propio”). No así con la historia de la experiencia de ocupación de las regiones australes. Podríamos pensar que es la manera en que se ve desde las Malvinas esta historia que atraviesa a los argentinos.

¿Es posible la creación de una nueva nación en el Atlántico Sur? ¿Qué papel juegan los relatos históricos en esa tarea? Los isleños construyen una identidad a partir de la historia de la ocupación de las islas en el siglo XIX, pero también apoyados en algunos acontecimientos del siglo XX (que consolidan la situación *de facto*): la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la guerra de Malvinas (1982). Los esfuerzos de los habitantes de Malvinas se han concentrado en la “invención”<sup>6</sup> de una nación a partir de dos enfrentamientos bélicos en los que las Malvinas/Falklands y sus habitantes estuvieron directamente involucrados. En el caso de la gran batalla naval de 1914, como testigos y colaboradores (algunos de ellos murieron de regreso de una misión de observación), y en el de 1982, como población “invadida” y “ocupada”, luego liberada por las tropas de la Corona británica. Esos hitos serían fundamentales, incluso más que los antecedentes de los siglos XVIII y XIX, para la consolidación de ese relato “nacional” en los umbrales del tercer milenio. Si es comprensible que políticamente alcance con descalificar o ignorar estos procesos, no por ello dejan de suceder, lo que los vuelve un interesante objeto de estudio que, explorado, redundaría en mayores elementos de juicio para comprender el problema.

## Posibilidades

Estas propuestas conforman una agenda de trabajo colectiva y multidisciplinaria que tiene consecuencias en dos direcciones. La primera es epistemológica: qué aportes ofrece el espacio de la práctica historiadora para pensar procesos multiseculares en el Atlántico Sur de manera descentrada. Qué relaciones, fructíferas o no, establecen los historiadores, en ese proceso, con otras disciplinas. El principal aporte de una agenda como la propuesta es que generaría una aproximación holística, compleja y multicausal a un problema que suele ser leído de manera lineal y sin comunicación entre las distintas áreas del conocimiento, o directamente de subordinación, como en el caso del encorsetamiento que produce pensarlo solo como un conflicto territorial. Debería, además, ser multidisciplinaria, no como suma de las partes, sino por la interacción que generarían nuevas preguntas e hipótesis de trabajo. El interés por los grises, por los contactos, por procesos transnacionales, configura un campo específico de enunciación para el problema austral.

Como consecuencia, y en segundo lugar, una aproximación desde estos ejes llevaría a pensar de manera novedosa un problema añejo, e incidir en el pensamiento político argentino y en las (auto) representaciones como nación. Ampliar la mirada sobre Malvinas necesariamente llevará a que nos preguntemos el peso que aún tienen las representaciones de la Argentina elaboradas a finales del siglo XIX y sostenidas por el sistema educativo, la cultura y la política nacionales durante todo el siglo XX.

Argentina es uno de los países con mayor litoral marítimo y reclama para su soberanía no solo las islas Malvinas, eje de una disputa, sino millones de kilómetros cuadrados de superficie oceánica. Ahora bien, ¿cuál es el lugar de esa experiencia marítima, si existe, en la elaboración de historias provinciales, regionales, nacionales? ¿Somos, por caso, un país que se imagina de cara al

<sup>6</sup> Tomo el concepto desarrollado por Benedict Anderson (1993).



océano, con todo lo que esto implica? ¿Qué lugar ocupan el mar, las costas, la pesca, los marinos, los puertos, la industria naval, en nuestras representaciones dominantes como país?

La silueta inconfundible del archipiélago encarna una causa nacional. Orientó nuestras miradas sobre Malvinas, hasta que se transformaron en un símbolo, más que de una porción del país, de la Argentina misma. ¿Hasta qué punto esa consolidación no congeló el pensamiento?

“Malvinas”, con su cantidad de significados, es un nudo convocante de las memorias argentinas. Implica hablar de las contradicciones y posibilidades que como sociedad tenemos. Pero el relato histórico nacional dominante sobre las islas aún refleja el país que pensó un grupo social triunfante a fines del siglo XIX, que basaba su “grandeza” en un papel concreto en el mercado mundial: agroexportadores. Cueros, carne, lanas, cereales; últimamente, soja y minerales. Nunca peces, ni siquiera ballenas cuando aún se cazaban, para un país que reclama aguas riquísimas en esos recursos.

¿Qué efectos culturales tendría dejar de ver el mar desde la orilla? ¿Qué otras formas de relaciones con el mundo, de qué formas diferentes imaginaríamos nuestro lugar en la región, en el planeta? Se abren incontables preguntas: ¿de qué formas diferentes nos imaginaríamos? ¿Como viajeros? ¿Como navegantes? ¿Como pescadores? ¿Qué formas de solidaridades hay en un puerto? ¿Dónde empieza y termina un país cuando se imagina marítimo?

El descentramiento en las miradas sobre Malvinas y el Atlántico Sur, entonces, conlleva mucho más que liberar al pensamiento crítico del cepo patriótico y conceptual.

Al fin, esos fuertes condicionantes conceptuales y prácticos en los que muchas veces trabajamos los investigadores especializados en Malvinas me obligan a aclarar que este es un texto historiográfico y no polemiza con el derecho internacional. Ese terreno es otro, aunque desde el campo del derecho se hayan construido visiones que cristalizan el pensamiento histórico sobre el Atlántico Sur.

La historia está viva, es fluida, dinámica, y desde esa concepción es que ofrezco estas reflexiones. En tanto “viva”, no se propone “probar” ninguna legitimidad, sino más bien, describir y explicar experiencias históricas humanas; tanto de quienes habitan un espacio como también de quienes lo imaginan e investigan.

## Agradecimientos

Agradezco la lectura crítica, comentarios y sugerencias de Sofía Haller, Nora Pagano, Andrea Belén Rodríguez e Hilda Sabato. Asimismo, los diálogos siempre estimulantes con mis amigos Gabriela Fernández, Florencia Gándara, Silvina Jensen, Julieta Martínez, María Laura Olivares, Karin Otero, Milagros Pierini, Lucas Potenze, Julio Vezub y Esteban Rodríguez, claves en esta travesía. Por supuesto que las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

## Referencias

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Bascope, J. (2018). *En un área de tránsito polar: Desde el establecimiento de líneas regulares de vapores por el Estrecho de Magallanes (1872) hasta la apertura del Canal de Panamá (1914)*. CoLibris.
- Bloch, M. (2003). *La extraña derrota*. Crítica.

- Falkland Islands Government (2013). *Nuestras Islas, Nuestra Historia*, Museo y Fundacional Nacional de las islas Falklands Port Stanley. Falkland Islands Government.
- Ginzburg, C. (1993). *El juez y el historiador. Consideraciones al margen del proceso Sofri*, Anaya y Mario Muchnik.
- Ginzburg, C. (2010). *El hilo y las huellas: lo verdadero, lo falso, lo ficticio*. Fondo de Cultura Económica.
- Guber, R. (2001). *¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda*. Fondo de Cultura Económica.
- Haller, S. (2020) *Balleneros, loberos y guaneros en Patagonia y Malvinas. Una historia ambiental del mar (1800-1914)*. En prensa.
- Lorenz, F. (2011). El malestar de Krímov. *Estudios*, 25 (enero-junio), 47-65.
- Lorenz, F. (2012). *Las guerras por Malvinas 1982-2012*. Edhasa.
- Muñoz Azpiri, J. L. (1966). *Historia completa de las Malvinas*, 3 tomos. Oriente.
- Rodríguez, A. (2017). Por una historia sociocultural de la guerra y posguerra de Malvinas. Nuevas preguntas para un objeto de estudio clásico. *PolHis*, 10(20) (julio-diciembre).
- Terragno, R. (2006). *Historia y futuro de las Malvinas*. Librería Histórica.

# Hábitat popular en tiempos de neoliberalismo. Aproximación socio-demográfica a una urbanización informal en la ciudad de Neuquén

## *Popular Settlements in Times of Neoliberalism: A Socio-demographic Approach to an Informal Urbanization in the City of Neuquén*

María Emilia Soria

Instituto Patagónico de Estudios en Humanidades y Ciencias Sociales (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Comahue). Buenos Aires 1400, Neuquén, Argentina.

[emiliasoria.nqn@gmail.com](mailto:emiliasoria.nqn@gmail.com)

Joaquín Perren

Instituto Patagónico de Estudios en Humanidades y Ciencias Sociales (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional del Comahue). Buenos Aires 1400, Neuquén, Argentina.

[joaquinperren@gmail.com](mailto:joaquinperren@gmail.com)

Laura Lamfre

Facultad de Economía y Administración, Universidad Nacional del Comahue. Buenos Aires 1400, Neuquén, Argentina.

[lauralamfre@gmail.com](mailto:lauralamfre@gmail.com)

### Resumen

El presente artículo tiene como propósito abordar la informalidad urbana en la ciudad de Neuquén, en la Patagonia norte de la Argentina. A fin de reponer los procesos de conformación y crecimiento de los asentamientos, se toma a Villa Ceferino como caso paradigmático de urbanización popular. Con ese objetivo en mente, el trabajo, en un primer momento, explora el efecto que el proceso de neoliberalización tuvo en el mapa social. En una segunda sección, con el auxilio de distintos recursos heurísticos, desde informes hasta testimonios orales, se detiene en las características que asumió el poblamiento del asentamiento, reparando en los tiempos de su urbanización y en las experiencias compartidas que redundaron en procesos de integración urbana. Por último, y haciendo un uso intensivo de la información suministrada por el Censo Nacional de 2001, traza el perfil socio-demográfico de Villa Ceferino, tomando en consideración dimensiones tales como el origen migratorio de la población, la distribución por edades y sexos, la composición de los hogares, grado de hacinamiento, calidad de los materiales de las viviendas y los niveles de bienestar.

### Palabras clave

Hábitat popular  
Neoliberalismo  
Asentamiento  
Segregación  
Urbanización

### Abstract

This work intends to present urban informality in Neuquén, an intermediate city located in northern Patagonia, Argentina. In order to analyze the processes of conformation and growth of settlements, the neighborhood of Villa Ceferino is taken as a paradigmatic case of popular urbanization. With this goal in mind, the work, at first, explores the effect of the neoliberalization process on the social map. In a second section, through the use of different heuristic resources, from reports to oral testimonies, it focuses on the characteristics developed in this particular settlement, noting the stages of its urbanization and the shared experiences that resulted in urban integration processes. Finally, and making an intensive use of the information provided by the 2001 National Census, it traces a socio-demographic profile of Villa Ceferino, taking into consideration different aspects such as the migratory origin of the population, age and gender distribution, household composition, degree of overcrowding, the quality of housing materials and well-being levels.

### Keywords

Popular settlements  
Neoliberalism  
Settlement  
Segregation  
Urbanization

Recibido: 13-10-2020; Aceptado: 14-08-2021

## Introducción<sup>1</sup>

Neuquén es actualmente la ciudad más poblada de la Patagonia argentina, aunque también ostenta otro récord: es la localidad que alberga la mayor cantidad de asentamientos, de acuerdo con el *Primer Relevamiento de Barrios Populares* realizado en el año 2016 por el Gobierno nacional. La definición operativa de dicho sondeo es precisamente la de asentamiento, con la que se denomina a

un conjunto de un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos: agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red de alcantarillado regular. (TECHO, 2016)

Aunque esto no excluye problemas para llegar a acuerdos y homogeneizar términos y categorías –tanto en el ámbito académico, como en organismos públicos, organizaciones sociales o incluso en la prensa–, podemos afirmar que existen en la ciudad 46 asentamientos, donde residen alrededor de 23 mil personas en condiciones que distan de ser las ideales.

Salvo un puñado de excepciones, la enorme mayoría de ellos se encuentran ubicados en el cuadrante noroccidental de la ciudad, justo en el área en que el valle fluvial tiende a confundir sus límites con la meseta, donde predominan las tierras fiscales y se multiplican los riesgos por aludes. En lo que respecta a la temporalidad, cerca de dos terceras partes de los asentamientos tuvieron origen en la década del 2000 (TECHO, 2016). Se trata de población que recurrió a estrategias de ocupación de suelo vacante, al no existir una oferta estatal suficiente ni poder resolver el acceso al suelo ni a la vivienda por medio del mercado formal, principal organizador del espacio urbano (Cravino, 2008; Padilla Cobos, 2014). Surge, entonces, una pregunta ineludible: ¿cómo llegamos a una situación en la que, a comienzos del siglo XXI, algo más del 10% de la población resolvía sus necesidades habitacionales por medio de la autoproducción?

En principio, podría decirse que el fenómeno de la informalidad urbana no es algo reciente, sino un fenómeno de más largo aliento. De ahí la importancia de detenernos en la década de 1990, prestando especial atención al impacto que tuvo la maduración del neoliberalismo en el proceso de diferenciación socioespacial de la ciudad. En la misma dirección, y a fin de reponer esos procesos de conformación y crecimiento de los asentamientos, se tomará a Villa Ceferino como mirilla desde donde observar la producción de hábitat popular en el Neuquén de finales del siglo XX. Nos referiremos a este espacio como un barrio que tiene en sus orígenes una ocupación, que en Neuquén posee un nombre local que lo identifica: la “toma”.<sup>2</sup> Se considerarán su historia, las características de su composición y su relación con el conjunto urbano. Lejos de establecer una taxonomía o de buscar nociones que puedan funcionar como tipos ideales, este trabajo indaga sobre el fenómeno de la autoproducción del hábitat como la forma que tienen los sectores populares para acceder a la ciudad.

1 Este texto constituye un avance de dos investigaciones en curso: a) Proyecto de Unidad Ejecutora “La (re) producción de la desigualdad en la Patagonia norte. Una mirada multidimensional” (CONICET) y b) PIN E 104 “Segregación Residencial en las ciudades intermedias argentinas. El caso de Neuquén (1991-2010)” (Universidad Nacional del Comahue).

2 Aunque sus orígenes remiten a una “toma”, nos referimos a Villa Ceferino como un barrio, reconociendo el proceso de integración socioespacial que experimentó. Nuestro caso de estudio siguió el camino que habitualmente toman los barrios populares (Di Virgilio et al., 2011): primero la expansión, en la medida que se iba ocupando la tierra vacante; seguida de la consolidación, con el mejoramiento progresivo de las viviendas por parte de sus ocupantes, la llegada de las redes de servicios e infraestructura urbana; y luego la densificación, con la aparición de segundas, terceras y más viviendas en algunos lotes, de acuerdo con el ciclo familiar y, en algunos casos, la posibilidad de obtención de una renta por alquiler. Claro que este recorrido no estuvo exento de conflictos y no implica que se hayan resuelto todas las necesidades y demandas de quienes habitan este territorio. Pasadas más de cuatro décadas de su nacimiento, algunas problemáticas, como la falta de espacios verdes, el pavimento, la conexión con transporte público o el tratamiento de los residuos, siguen siendo deudas pendientes.

Con el foco puesto en Villa Ceferino, el presente trabajo propone un recorrido a partir del cual pretendemos lograr aquello que Di Virgilio (2018) dio en llamar articulación escalar; es decir, una perspectiva que nos permita reconstruir “las formas, la materialidad y la dinámica del territorio y de la forma urbana en un momento determinado” (Di Virgilio, 2018, p. 4). En un primer momento, cenital en su concepción, exploraremos las transformaciones que experimentó el mapa social de la ciudad de Neuquén en la década de 1990. En la segunda sección, ensayaremos una aproximación de mediano rango o *mezzosocial*. Con el auxilio de distintas fuentes, desde informes municipales hasta testimonios orales recogidos a partir de entrevistas, nos detendremos en las características que asumió el poblamiento del asentamiento, reparando en los *tempos* de su urbanización y en experiencias compartidas que redundaron en procesos de integración urbana (Segura, 2015). Por último, y haciendo un uso intensivo de la información suministrada por el Censo Nacional de 2001 (INDEC), trazaremos el perfil sociodemográfico de Villa Ceferino, tomando en consideración dimensiones tales como el origen migratorio de la población, la distribución por edad y sexo, la composición de los hogares, grado de hacinamiento, calidad de los materiales de las viviendas y los niveles de bienestar. Es precisamente en este segmento cuando el artículo tendrá un espesor relacional: la comparación entre nuestra unidad de análisis y el conjunto urbano nos permitirá acceder a las desigualdades que trajo consigo lo que Auyero y Burbano, parafraseando a Polanyi, denominaron “gran transformación neoliberal” (2012, pp. 3-6).

### El rompecabezas urbano. Neuquén en tiempos de neoliberalismo

Los tempranos noventa asistieron a la implementación de un régimen de acumulación que supuso un “retraimiento del gasto social, mayores tendencias hacia la privatización y desregulación [...], así como una mayor subordinación del lugar y del territorio a estrategias especulativas ligadas al lucro a expensas del valor de uso” (Peck *et al.*, 2013, p. 1092). Claro que este fenómeno tuvo sus modulaciones locales y, para acceder a ellas, resulta de ayuda el concepto de neoliberalización (Peck *et al.*, 2013). Este último tiene la ventaja de evitar fórmulas pretendidamente universales, prestando especial atención en los efectos que la subsunción a la lógica del mercado tuvo en los territorios. Esta mirada situada, además de incorporar la dimensión temporal como elemento constitutivo, nos ofrece una clave de lectura para las transformaciones socioespaciales que experimentaron ciudades de diversa envergadura.

La escala provincial –o subnacional, si se prefiere– es la primera que abordaremos en este ejercicio de contextualización. En los años noventa, la provincia de Neuquén experimentó una transición desde una economía desarrollada bajo un modelo de capitalismo de Estado, en el que la explotación de los recursos naturales estuvo en manos de empresas públicas, hacia un modelo de carácter privatista y desregulatorio. Resultado de este proceso, en buena medida condicionada por la orientación neoliberal asumida por el Gobierno nacional, la economía neuquina profundizó su dependencia en relación con la extracción de hidrocarburos. Como bien señalaron Domeett, Kopprio y Landriscini, fue recién

a fines de la década del 80 e inicios del 90 cuando comienza a estructurarse la economía primario dependiente tal como se la conoce en la actualidad, signada por la finalización de las grandes obras hidroeléctricas y la mayor producción hidrocarburífera ocasionada por la desregulación del sector en los años 1991/1993 (2008, p. 122)

Esta marea de cambios no podía dejar de afectar a la ciudad de Neuquén. Con un Estado provincial escaso de recursos y un conjunto de empresas públicas en franca retirada, la capital neuquina experimentó una auténtica “epidemia del desempleo” en la década de 1990.<sup>3</sup> El deterioro

3 La desocupación promedio de la ciudad prácticamente se duplicó entre 1991 y 1995: pasó de un 8% en 1990 a cerca de un 16%. En la segunda parte de la década, merced a la aplicación de un subsidio para los desempleados, los niveles de desocupación tendieron a estabilizarse, oscilando en una franja comprendida entre 11% y 12%. Finalmente, en 2002, justo después



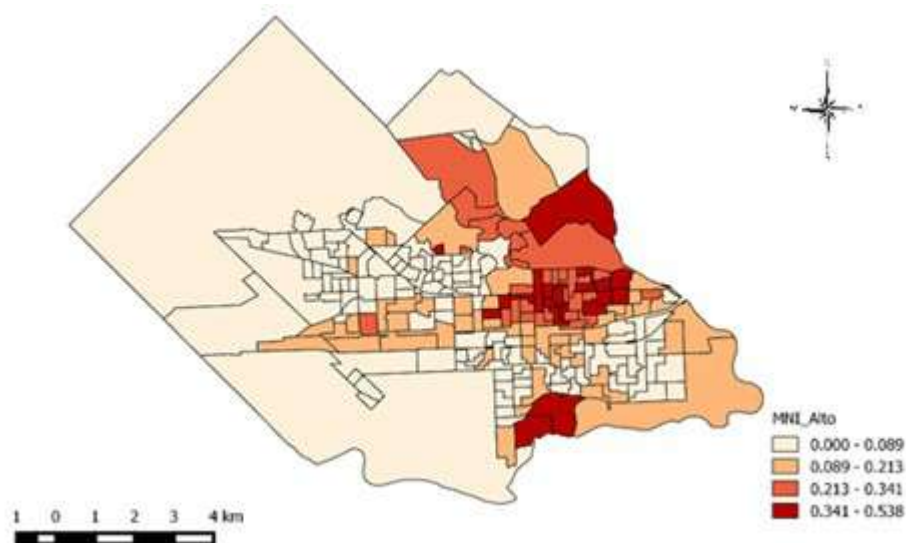
del mercado de trabajo hizo que los puestos de calidad se convirtieran en algo más propio de un pasado que ya no existía. Lo interesante de nuestro escenario es que, lejos de reducirse a la actividad privada, donde flexibilización es un eufemismo que encubre situaciones de mayor explotación, los empleos precarios se multiplicaron en el sector público (Taranda y Bonifacio, 2003). Al mismo tiempo, se produjo una significativa caída del ingreso real medio familiar: el quintil de menores ingresos perdió, a lo largo de los noventa, un tercio de su capacidad adquisitiva (Salvia y Vera, 2004). La consecuencia necesaria del hiperdesempleo, de la precarización y de la profundización de la pobreza fue el incremento de la desigualdad social: en mayo de 2002, con un significativo 0,46, el coeficiente de Gini alcanzó su punto más alto en la historia reciente de la ciudad (Domeett y Koppro, 2007, p. 15).

Concentremos nuestra atención ahora en las huellas que este proceso dejó en la estructura urbana de Neuquén. La ciudad bajo signo neoliberal fue un escenario en el que la segregación resultó un ingrediente fundamental. Una forma de dar cuenta de este fenómeno es aplicando el índice de disimilitud (ID). Esta herramienta revela cuán semejante es la distribución de dos subpoblaciones en las unidades espaciales en las que se divide la ciudad: un valor cercano a 100 nos indica que el grupo en cuestión no comparte las áreas residenciales con miembros del otro grupo (realidad de segregación); uno próximo a cero nos muestra que la proporción de ambos grupos para cada una de las áreas estudiadas es idéntica (realidad de integración) (Massey y Denton, 1988). Tomando el máximo nivel de instrucción del jefe de hogar como variable *proxy* de ingresos, Perren y Lamfre (2015) calcularon el ID entre quienes se alojaban en los extremos de la clasificación: por un lado, a quienes no habían culminado sus estudios primarios (MNI Bajo); mientras que, por el otro, a quienes poseían un título universitario (MNI Alto). Entre 1991 y 2001, cerca de dos terceras partes de los miembros del grupo de MNI bajo debían cambiar su lugar de residencia para obtener una igual distribución respecto del grupo de MNI alto en todas las áreas de la ciudad. En caso de utilizar los parámetros provistos por Arriagada Luco y Rodríguez Vignoli (2003), estamos en condiciones de sostener que ambos grupos mostraban entre sí una realidad de hipersegregación.

La cartografía nos brinda evidencia adicional sobre una estructura socioespacial a todas luces compleja (Figura 1). Basta con echar un vistazo a la distribución de la población con MNI alto en 2001 para notar que la centralidad era el primer elemento que ordenaba el paisaje urbano neuquino. El trazado fundacional, por su accesibilidad y mejor dotación de servicios, albergaba a los miembros más encumbrados de la sociedad, aunque comenzó a ser objeto de un proceso de elitización que lo volvió más homogéneo en términos sociales (Perren *et al.*, 2019). En segundo término, advertimos una disposición en forma concéntrica. Tal como deslizan la geografía alemana y la norteamericana, visualizamos una suerte de *degradee* que va perdiendo brillo conforme avanzamos en dirección a la periferia (Ford, 1996; Borsdorf, 2003; Mertins, 2003). En ese tránsito observamos una extensa área, alrededor del centro de la ciudad, que disponía de servicios como desagües, pavimento e iluminación. En la intersección entre demandas más articuladas de los vecinos y un Estado dispuesto en invertir en infraestructura, esta área fue paulatinamente integrándose al tejido de la ciudad, y suavizó esa imagen que, a mediados del siglo XX, la tenía como campamento provisorio (Perren y Pérez, 2020). En caso de usar el modelo de Griffin y Ford (1980), no dudaríamos en pensarla como una “zona de madurez” que también resulta apreciable en otras ciudades intermedias argentinas (Natera Rivas, 2005; Tecco y Valdez 2006; Ares y Mikkelsen, 2007; Linares y Lan, 2007; Natera Rivas y Gómez, 2007; Sánchez *et al.*, 2007; Falcón, 2011).

de la caída del presidente Fernando De la Rúa, la capital neuquina alcanzó la mayor desocupación abierta de su historia: un quinto de la población económicamente activa no tenía empleo (Perren, 2017).

**Figura 1.** Distribución espacial de la población con MNI alta. Ciudad de Neuquén, 2001



Fuente: Elaboración propia.

Por último, no podemos dejar de notar estructuras celulares que redondean los límites de una morfología astillada, parafraseando a Graham y Marvin (2001). Las unidades espaciales que presentaban una mayor vulnerabilidad social poseían una disposición en forma de enclaves, solo que, con el desembarco de las recetas neoliberales, no hicieron más que aumentar en número y en dimensión. En estos espacios de relegación (Wacquant, 2001), asistimos simultáneamente a “una negación de infraestructura adecuada y la rutinaria ausencia de protección contra los riesgos y peligros ambientales”, usando las palabras con las que Auyero y Burbano exploraron el caso del Gran Buenos Aires (2012, p. 14). Este cambio de escala que tuvo la segregación en el Neuquén de los años noventa incrementó su “malignidad”, pues “cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan” (Sabatini *et al.*, 2001, p. 7).

Pero estos procesos de encapsulamiento no solo se dieron “por debajo”. En los años que comprende el “Neuquén neoliberal”, notamos un proceso de periferización de las pautas residenciales de la elite. Este fenómeno privilegió áreas que poseían un indiscutido atractivo paisajístico, ya sea debido a su cercanía a la zona ribereña o bien por presentarse como una suerte de oasis verde en el corazón de un área dedicada a la fruticultura. Vemos, en todo caso, la génesis de una tendencia que cobraría ímpetu en las siguientes dos décadas. Lo que en los noventa se resumía a dos *countries*, se volvió una miríada de urbanizaciones cerradas localizadas mayormente en antiguas áreas rurales. El incremento del valor del suelo de los lotes céntricos, sumado a la caída en desgracia de la actividad frutícola, hizo que numerosos propietarios se desprendieran de sus chacras, lo que provocó una profunda transformación en un paisaje que, hasta allí, había sido exclusivamente rural. Fue así como “una zona ribereña que históricamente era considerada marginal, inundable, con presencia de reservorios de vivienda social o asentamientos precarios [...] comenzó a disputarse como territorio para las urbanizaciones de privilegio” (Romero y Goycochea, 2016, p. 4).

En resumidas cuentas, el Neuquén neoliberal exhibe una transformación decisiva: en los noventa, apreciamos la génesis de un proceso de fragmentación cuyos efectos son visibles en la actualidad (Janoschka, 2002; Portes y Roberts, 2005). La ciudad tendió a funcionar como una sumatoria de islas dispersas, y esto permitió aquello que, hasta allí, había sido imposible: la lejanía social comenzó a ser compatible con la cercanía espacial (Cuenya, 2018, p. 2). Sin anular el clivaje entre centro y periferia, los extremos de la estructura social habitaban en áreas extremadamente homogéneas, muy próximas entre sí, aunque con nula interacción. Esto era posible gracias a la

proliferación de dispositivos de separación: alambrados, puestos de vigilancia, cámaras y barreras. En pocas palabras, la “segregación a gran escala” comenzaba a convivir con una microsegregación (Sabatini, 2006).

### Villa Ceferino: el hábitat popular en sus orígenes

Luego de una revisión de la tónica que asumió el proceso de urbanización en los años noventa y su impacto en la división social del espacio, avancemos en la caracterización del área que sirvió de asentamiento a Villa Ceferino. Se trata de un territorio que cuenta con una superficie aproximada de 114 hectáreas, localizadas en el noroeste de la ciudad, a solo treinta cuadras del área centro. Pero, como la distancia es una dimensión relacional, podemos afirmar que no siempre estuvo “cerca” de la zona que concentra las actividades financieras y comerciales en Neuquén (Figura 2). En términos físicos, presenta un marcado desnivel del suelo en sentido norte-sur, con fuertes pendientes (cara libre o escarpa y/o talud). Por esta razón, se encuentra sometido a intensos procesos erosivos y es afectado por el cárcavamiento en las épocas de lluvias intensas y torrenciales. La espacialidad del asentamiento está signada por el fraccionamiento irregular, con predominio del trazado este-oeste afianzado por las calles de interconexión barrial: Abraham, Avenida del Trabajador y República de Italia. Las fotografías que retratan el barrio dan cuenta de la aridez y la falta de vegetación, que se refuerza en la ausencia de plazas o espacios verdes, y de unos colores que se mimetizan con el paisaje de barda y el viento.

El proceso de ocupación de Villa Ceferino se remonta a la década de 1970, momento en el que comienza una serie de asentamientos sucesivos de población en tierras baldías propiedad del municipio y de la provincia de Neuquén, que formalmente se encontraban bajo jurisdicción del Barrio Progreso.<sup>4</sup> Aunque la parte más antigua era conocida como Villa Oeste, una ermita levantada en honor a Ceferino Namuncurá terminó por aglutinar, al menos nominalmente, a un territorio mayor que abarcaba diferentes sectores y distintos momentos de ocupación. Su geografía compleja y sus calles de trazado irregular tienen su explicación en esta superposición de límites, en un espacio ganado a la meseta, aunque en forma desorganizada. Sin que mediaran disposiciones o reglamentaciones oficiales, el barrio fue expandiéndose, y pasó de concentrar a 10.985 personas en 3449 viviendas a inicios de la década del 1990, a albergar a 16.427 individuos y 4070 viviendas en el 2001; vecinos y vecinas que se asentaban en quince sectores, de los cuales solo dos respondían a un proceso de cesión de tierras y construcción de viviendas propiciado por el Estado. El crecimiento espasmódico se dio sin que fueran tenidos en cuenta parámetros ambientales y económicos: las construcciones no solo no contemplaron las geoformas o la afectación de espacios con oferta natural nula, sino que, por su distancia respecto de las áreas de mayor cobertura, dispararon los costos de las obras de infraestructura.

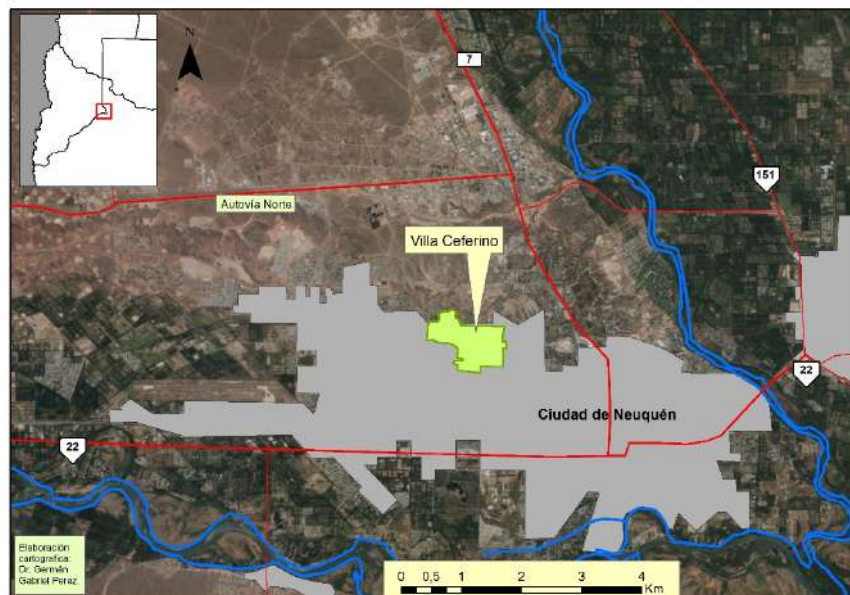
Las viviendas precarias se asentaron en terrenos poco aptos para la construcción, debido a los cual se recurrió muchas veces a rellenos por acumulación de escombros, que provocaron un taponamiento total o parcialmente las cárcavas o cauces naturales (Bercovich y Correa-Skiba, 1995). Estas transformaciones generaron cambios en los escurrimientos pluviales superficiales y subterráneos, así como en la capacidad portante del suelo, lo que provocó que el área fuera más inestable y que resulte difícil predecir el escurrimiento del agua cuando llegan las precipitaciones torrenciales de la temporada estival. Respecto de la infraestructura, un relevamiento realizado por la Municipalidad de Neuquén a mediados de 1980 da cuenta de cómo esta nueva periferia nacida en los bordes de la ciudad estaba privada del acceso a servicios públicos. En tal sentido, la conclusión a la que arribaban los funcionarios es más que significativa:

La falta de comunicación directa a los sectores de asentamiento, la carencia de servicios de infraestructura, la precariedad de la mayoría de las viviendas y la

4 Archivo Histórico de la Ciudad de Neuquén. División Museo y Monumento, Secretaría de Obras Públicas, Municipalidad de Neuquén, agosto de 1996.

falta de ordenamiento acarrea serios trastornos de convivencia en el medio y como consecuencia un aislamiento social, cultural y económico de los centros urbanos desarrollados.<sup>5</sup>

**Figura 2. Localización del barrio Villa Ceferino**



*Fuente: Perren y Soria (2020).*

Tales problemáticas, vistas en el tiempo, parecen no haber encontrado soluciones definitivas, toda vez que nuevos relevamientos realizados por los mismos agentes a mediados del año 1998 arrojan datos similares. Entre otros problemas que afectaban a la población, las conclusiones –quince años más tarde– son alarmantemente parecidas: “el barrio presenta una infraestructura incipiente en la que la no existencia de redes de agua, cloaca y gas ocasiona dificultades a sus habitantes, de allí los reclamos de sus vecinos”.<sup>6</sup>

A pesar del panorama sombrío, con persistentes déficits en materia de infraestructura, vale la pena destacar que este espacio está lejos de poder ser definido solo por las carencias. Se trata de un barrio que creció gracias al pulso de trabajo de sus habitantes. Consultados sobre los recuerdos de esos primeros años de vida en el barrio, los vecinos se refieren a un “tiempo de lucha”, en el que las mejoras “no se conseguían por la decisión política de los gobiernos, sino las decisiones políticas de los vecinos”<sup>7</sup>: la gestión para la edificación de un centro de salud, la instalación de una canilla para abastecerse de agua potable, e incluso la construcción de las cámaras sépticas para preservar la salud de los niños. Sin ir más lejos, la conexión a la red eléctrica de un sector (manzanas 101 y 102) se dio a partir del esfuerzo de los vecinos que hicieron los pozos y colocaron los postes, para abaratar unos costos que se presentaban como inaccesibles.<sup>8</sup> De igual modo, las viviendas que se erigieron en las manzanas 1 a 9 fueron construidas por las mismas personas que las iban a habitar, con materiales provistos por el gobierno que tenía a su cargo la gestión del Estado municipal. Para ello, se coordinaron las tareas de construcción

<sup>5</sup> Archivo Histórico de la Ciudad de Neuquén, Asesoría Técnica de normalización de asentamientos ilegales, Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Neuquén, f°1.

<sup>6</sup> Archivo Histórico de la Ciudad de Neuquén, Informe Nro. 35/98, junio de 1998, División Ordenamiento Urbano.

<sup>7</sup> Testimonio en la muestra fotográfica “Contá tu barrio”, organizada por el Grupo Son Miradas y el Grupo por el Hábitat Neuquén, 13 diciembre de 2019.

<sup>8</sup> Archivo Histórico de la Ciudad de Neuquén, Informe Evaluación de Impacto Ambiental Villa Ceferino, Asesoría Técnica de normalización de asentamientos ilegales, Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Neuquén.



comunitaria entre personal del municipio, la Comisión Vecinal y los futuros propietarios (en todos los casos, vecinos del lugar).

Las palabras de Gustavo, uno de los primeros pobladores, son más que elocuentes:

Nosotros éramos de un barrio privado. Privado de luz, de agua, de teléfono, de colectivos. Pero salimos adelante. Y ahora los chicos podrán hacer otra historia, ahora tienen un barrio ya puesto y con todos los servicios. Pueden hacer una historia que ya no va a ser de 'toma', será de otra cosa.<sup>9</sup>

Este tipo de narrativas, que dan cuenta de un conjunto de experiencias compartidas que fueron definiendo un sentido de comunidad, funcionan como plataforma desde donde observar la producción de desigualdades en el conjunto urbano. Dicho de otro modo, pese a que, hacia comienzos del nuevo milenio, Villa Ceferino había mejorado su infraestructura urbana, no podemos dejar de señalar los contrastes que aún conservaba respecto de las áreas más consolidadas de la ciudad.

### Efectos de la urbanización neoliberal en Villa Ceferino: una mirada relacional

Neuquén fue uno de los escenarios con mayor crecimiento relativo en la segunda mitad del siglo XX (Perren, 2012). De ahí la importancia de comenzar este juego de espejos entre la ciudad y Villa Ceferino con una caracterización de la composición de la población de acuerdo con su origen. En el caso de la primera, resulta fundamental señalar la importancia alcanzada por los migrantes llegados desde diferentes provincias argentinas, entre las cuales destacaron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Mendoza y Córdoba. Mucha responsabilidad tuvo allí la emergencia de un nuevo patrón de asentamiento en la Argentina que modificó la dirección de los principales flujos migratorios. Así, sin perder la apariencia de un sistema de altísima primacía, se edificaron los cimientos de un modelo bastante menos macrocefálico (Vapñasky, 1995, p. 236). Este proceso se explica a partir del acelerado crecimiento de las nuevas ciudades intermedias, entre las cuales se destacó Neuquén. Para medir el impacto de las migraciones interprovinciales alcanza con traer a colación una cifra: en 2001, un tercio de la población capitalina había nacido fuera de los límites de la provincia, aunque dentro de los nacionales.

Un segundo afluente migratorio que confluyó en la ciudad de Neuquén fue intraprovincial. Para comprender en toda su dimensión a este grupo –invisible para la operatoria censal–, debemos revisar el funcionamiento económico de las áreas andinas. Si hasta mediados del siglo XX distinguíamos para gran parte de estas un débil crecimiento vegetativo, en las décadas siguientes comenzó a ser palpable un proceso de despoblación. Las tasas negativas de crecimiento de estos espacios, que habían funcionado como focos de atracción poblacional en los primeros años del Territorio Nacional, son una clara señal de esto. Este es especialmente evidente en el caso del norte neuquino, que fue el principal damnificado del cierre de la frontera comercial con Chile. Los tiempos de un fecundo tráfico de ganado dirigido a importantes centros urbanos transandinos habían quedado en el pasado (Bandieri, 2005), lo que dio comienzo a lo que algunos pensaron en términos de un “éxodo desde el interior provincial”.<sup>10</sup> No es de extrañar que la ciudad de Neuquén se haya convertido, desde muy temprano, en el principal destino de una corriente migratoria originada en numerosos parajes cordilleranos, pero también que, en las dos últimas décadas del siglo XX, una vez recuperado el nivel de actividad, este proceso haya tendido a revertirse.

<sup>9</sup> Testimonio en la muestra fotográfica “Contá tu barrio”, organizada por el Grupo Son Miradas y el Grupo por el Hábitat Neuquén, 13 diciembre de 2019.

<sup>10</sup> Centro de Documentación Científica y Técnica, Estrategia para el desarrollo provincial, Neuquén, COPADE, 1977, tomo II, p. 7.



El tercer grupo migratorio que colaboró en el despegue demográfico neuquino fue el llegado desde Chile. Si bien su incidencia dentro del total de la población experimentó una caída vertical a lo largo del siglo, su participación dentro del grupo de los extranjeros siempre estuvo por encima del 80% (Benencia, 2003, pp. 474-475). Las razones que explican esta prolongada presencia en la región se vinculan con causas económicas que atravesaban a las provincias de la Araucanía chilena. Se trataba de áreas “predominantemente rurales y con zonas de minifundio y estructuras agrarias que han sido incapaces de generar empleos para su creciente población activa” (Rodríguez, 1982, p. 55). Esta dinámica expulsora –sumada a los niveles de actividad de la economía neuquina, la cercanía espacial y a redes sociales cuyo origen se remonta a la primera parte del siglo XX– ayudan a entender la fuerte presencia chilena en la ciudad: durante los años noventa, se mantuvo siempre en el orden del 7% del total, a muchos cuerpos de distancia de otros migrantes limítrofes como bolivianos, uruguayos, brasileños y paraguayos (Muñoz Villagrán, 2005).

**Tabla 1.** Composición de la población por origen (porcentaje). Villa Ceferino y Neuquén, 2001

País de nacimiento	Ceferino	Neuquén
Argentina	80,5	91,1
Chile	18,3	7,5
Bolivia	0,7	0,4
Otros	0,5	1,0
<b>Total</b>	100	100

*Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).*

Villa Ceferino no podía estar fuera de las generales de la ley, aunque exhibe interesantes diferencias con respecto a la ciudad en su conjunto. Ante todo, y más allá de que su poblamiento estuvo protagonizado por migrantes, no podemos dejar de notar el menor peso relativo de quienes arribaron desde otras provincias argentinas. Una brecha de alrededor del 50% es una prueba cristalina de ello. A la inversa, la proporción de personas provenientes de Chile se refuerza a medida que nos aproximamos al asentamiento. Cuando analizamos este indicador para la ciudad, vemos que uno de cada quince habitantes era de origen transandino. En el caso de Villa Ceferino, ese cociente aumenta hasta llegar prácticamente a un quinto de la población. La fuerza de los indicadores pareciera coincidir con una percepción de los propios habitantes que dibujaba los límites de un “barrio de chilenos”. A mediados de la década de 1990, en el marco de una entrevista con un medio periodístico local, los responsables de la flamante Comisión Vecinal afirmaban, no sin exagerar, que “la población en su totalidad es de origen rural y extranjera de países limítrofes”.<sup>11</sup>

Veamos ahora la distribución de la población de acuerdo con su nivel de instrucción. Un examen superficial de la Tabla 2 es suficiente para advertir cuánto se aleja Villa Ceferino de la tendencia general, sobre todo si nos detenemos en los extremos de la grilla. La proporción de jefes/as de hogar que no habían concluido sus estudios primarios permiten ver una fuerte asimetría: a escala urbana, ese indicador apenas llega al 18%; mientras que, para el barrio que ocupa nuestras reflexiones, ese valor prácticamente se duplica y supera con creces el tercio del total. Para comprender las causas de la mayor presencia relativa de población que presentaba un bajo nivel de instrucción debemos atender al origen rural de quienes protagonizaron el poblamiento del sector, independientemente de su origen. Como han demostrado distintos estudios, los ámbitos donde predominan las actividades agropecuarias se caracterizan por desencadenar condicionantes al acceso y las posibilidades de permanencia de la población en el sistema educativo

<sup>11</sup> Archivo Histórico de la Ciudad de Neuquén, División Museo y Monumento, Secretaría de Obras Públicas, Municipalidad de Neuquén, agosto de 1996. f°23.

formal (Toutoundjian y Holubica, 1990). Si tuviéramos que enumerar las limitaciones más frecuentes, no deberíamos olvidar el grado de dispersión poblacional, que trae consigo la necesidad de recorrer amplias distancias para asistir a la escuela, y la superposición de los ciclos productivos y el escolar. El bajo nivel de instrucción deviene en bajos ingresos y, como el suelo urbano es una mercancía, en dificultades para acceder a una vivienda en las áreas más consolidadas de la ciudad.

**Tabla 2.** Máximo Nivel de Instrucción (porcentaje). Villa Ceferino y Neuquén, 2001

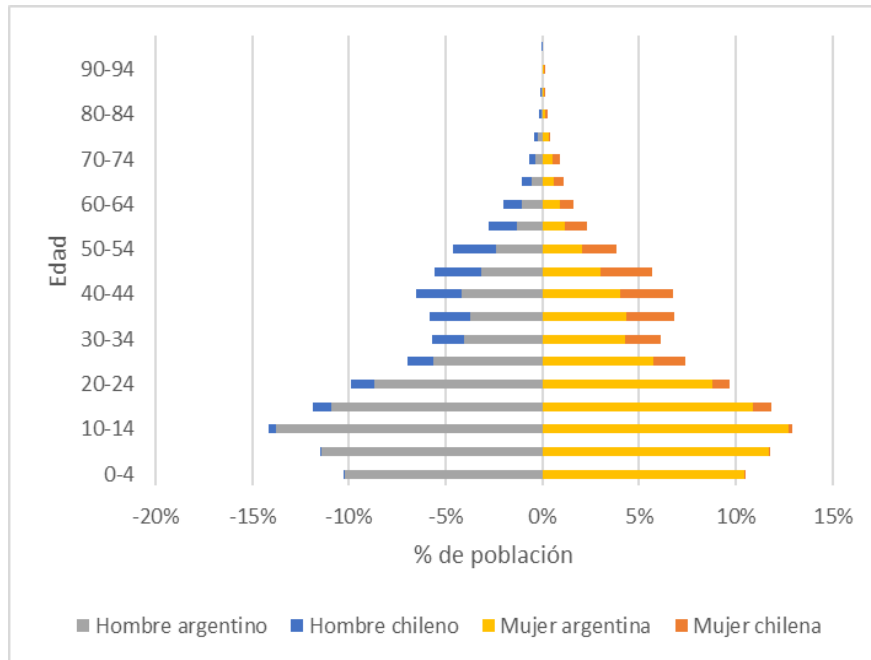
Máximo Nivel de Instrucción	Ceferino	Neuquén
Hasta primario inc.	34	18
Primario comp.- secund. inc.	52	43
Secund. comp.- sup/univ. inc.	13	27
Sup/univ. completo	1	12
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).*

Las desigualdades en la parte alta de la clasificación son aún más profundas. Uno de cada seis jefes/as de hogar que residía en Villa Ceferino había culminado, como mínimo, sus estudios secundarios. En la capital neuquina, en cambio, esa proporción abarcaba a más de un cuarto del total. Pero es en el casillero “universitario completo” donde apreciamos un virtual abismo: la proporción de hogares que reunían ese requisito en el conjunto urbano multiplicaba por doce a la correspondiente a Villa Ceferino. La línea argumental que usamos para entender la sobrerrepresentación de los segmentos menos instruidos en Villa Ceferino nos ayuda a comprender su mayor presencia relativa en otras áreas más cotizadas de la ciudad, que coincidían, en gran medida, con el macrocentro neuquino (Perren y Lamfre, 2015). Así, en el cruce de su elevado grado de instrucción y un origen mayormente urbano encontramos una llave explicativa para el comportamiento centralizado de quienes ocupaban las mejores posiciones socioocupacionales.

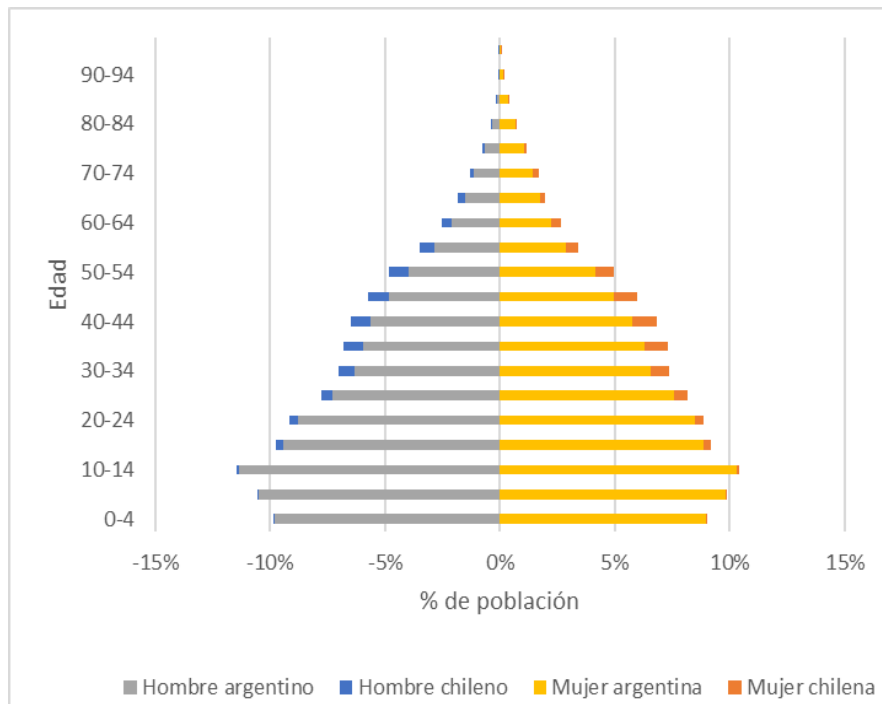
Sigamos esta radiografía de Villa Ceferino examinando la composición de la población por edades. Tal como permite observar la Figura 3, se trata de una estructura relativamente joven, con una base ancha, producto de una elevada natalidad, que se va afinando conforme nos aproximamos a la cúspide. A este esquema general debemos añadir una saliente que hace a la singularidad del caso estudiado. Por tratarse de una urbanización informal que tuvo su momento de mayor expansión en la década de 1980, vemos una clara sobrerrepresentación del grupo comprendido entre los 40 y 50 años, pero también un bache que involucra al resto de la población en edades activas. Esta particular silueta puede ser explicada a partir de una serie de fenómenos que, aunque distintos, poseen múltiples puntos de contacto. En primer lugar, debemos apuntar el hecho de que el barrio alcanzó su forma definitiva hacia mediados de la década de 1990, tendiendo –a partir de allí– a estabilizar su población y a privilegiar el componente vegetativo del crecimiento. En segundo término, y en función de esto último, resulta apreciable un flujo intraurbano protagonizado por la población joven que, para garantizar su acceso al suelo y a vivienda, se trasladó a áreas de reciente ocupación, especialmente a aquellas localizadas en el extremo occidental de la mancha urbana (Gallardo *et al.*, 2018). Por último, no podemos dejar de mencionar el fin del ciclo migratorio proveniente de Chile; ese que, en función de las reformas estructurales que experimentó la economía de dicho país hacia comienzos de los ochenta, había convertido a Neuquén en un destino migratorio masivo (Muñoz Villagrán, 2005; Perren, 2009).

**Figura 3. Estructura por edad. Barrio Villa Ceferino, 2001**



*Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).*

**Figura 4. Estructura por edad. Ciudad de Neuquén, 2001**



*Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).*

Esta estructura contrasta con la exhibida por la ciudad en su conjunto (Figura 3). Si bien Neuquén mostraba, a comienzos del siglo XXI, una población persistentemente joven, advertimos una pirámide bastante más uniforme en su parte media. La ausencia de los baches que detectamos en el caso estudiado puede explicarse a partir del impacto diferencial del crecimiento migratorio: en Villa Ceferino se registra una falta de renovación de la población de origen chileno;

mientras que, en la ciudad en su conjunto, notamos una inercia receptiva que involucró especialmente a quienes arribaban desde otras provincias argentinas (Perren, 2011). Pero, a diferencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pionera en lo que se refiere a la transición demográfica, no apreciamos en la capital provincial nada parecido a una “urna”. Vemos, en todo caso, una configuración acampanada, con una importante base, aunque con tendencia a afinarse en las franjas inferiores producto de la menor natalidad. Neuquén, como muchas ciudades intermedias de crecimiento explosivo, está comenzando a reducir su fecundidad, recortando las distancias que aún mantenía con las áreas urbanas más tradicionales de la Argentina (Perren, 2009).

Luego de la presentación de la distribución etaria, conviene ahora poner el foco en la composición de la población por sexo. Villa Ceferino, en este rubro, muestra una indubitable tendencia al equilibrio. Un índice de masculinidad de 98 es una prueba palpable de ello. En el plano explicativo, debemos posar nuestra mirada en la década de 1980, cuando se establecieron las líneas maestras del poblamiento del área. Por aquellos años, advertimos una transformación de la dinámica de movilidad por parte de quienes llegaron allende los Andes: un patrón migratorio rural-rural, vinculado con actividades estacionales, lentamente fue eclipsado por un modelo de asentamiento familiar cuya inserción laboral se desarrollaba en empleos urbanos. A mediados del siglo XX, en el marco de un mercado laboral masculinizado, eran muy habituales los oficios desplegados en los bordes rurales de la ciudad, entre los cuales descollaban declaraciones como “peón” o “jornalero” (Perren, 2013). En los ochenta, en cambio, este tipo de ocupaciones había experimentado un notable retroceso. En ese marco se destacan la caída en desgracia de la actividad frutícola, el avance de la ciudad sobre áreas productivas y el reemplazo en las chacras de la mano de obra chilena por “trabajadores golondrina” venidos de las provincias más postergadas del norte argentino (Benencia, 2003, pp. 476-477). Al mismo tiempo, el creciente peso del sector terciario facilitó la llegada de mujeres que se desempeñaron en la zona gris de la economía, especialmente en la prestación de servicios domésticos (Muñoz Villagrán, 2005, p. 103). Esta transformación, muy similar a la experimentada por los migrantes paraguayos en la ciudad de Buenos Aires (Benencia, 2003, pp. 454-457), queda en evidencia cuando se observa la relación de hombres y mujeres al interior de las actas matrimoniales: en la década de 1980, la relación de masculinidad era del orden del 80 (Perren, 2011).

La tendencia al equilibrio, lejos de ser una característica exclusiva de Villa Ceferino, pareciera ser la norma de la ciudad. Claro que, para entenderla, a las transformaciones experimentadas por la movilidad proveniente de Chile debemos sumarle las características que asumió el flujo interprovincial. A comienzos del despegue demográfico neuquino, a mediados de la década de 1960, la llegada de hombres elevó el índice de masculinidad, máxime si tenemos en cuenta el peso que los conscriptos tenían en una población todavía escasa. A medida que la era de las grandes obras llegaba a su fin y el sector terciario de la economía desplegaba sus alas, el mercado laboral tendió a feminizarse. Esto se puede explicar a partir del creciente peso de los traslados familiares, pero también por la importancia que fueron adquiriendo los mecanismos individuales de movilidad. La elevada correlación entre nivel educativo y participación en la actividad económica nos brinda algunas pistas al respecto. La inflación de credenciales que experimentaron los escenarios urbanos tradicionales hizo de Neuquén un seductor destino para jóvenes profesionales llegados de otros puntos del país. Los sistemas de salud y educación –áreas clave en la expansión del Estado provincial– fueron dos espacios que tuvieron a las mujeres como auténticas protagonistas. De tal suerte, las oportunidades que abría una economía que complejizaba su oferta de servicios nos ayuda a entender el creciente peso de quienes llegaban de otras provincias en la parte baja de la pirámide poblacional.

Algo similar podríamos decir en relación con las migraciones provenientes del interior provincial. En este caso, vemos una temprana tendencia a la feminización de los desplazamientos, que respondía a las particularidades productivas de los valles cordilleranos, especialmente del centro y norte de la provincia, que funcionaron como centros de alta presión demográfica. Una economía rural, muy cercana al nivel de subsistencia, tuvo en la movilidad femenina un recurso

de primer orden. Después de todo, el traslado de aquellos integrantes alejados del mundo de la producción no solo facilitaba la reproducción de estas unidades domésticas, sino que además inyectaba ingresos frescos por medio de remesas. No es casual que este grupo haya mostrado una menor relación de masculinidad que los restantes flujos migratorios, más allá de que su importancia relativa registre una tendencia a la baja en las décadas finales del siglo XX. Así pues, alimentado del aporte diferencial de los flujos provenientes de Chile, de otras provincias argentinas y del interior neuquino, Neuquén abandonaba en los años noventa esa apariencia de sociedad de frontera y parecía acoplarse al régimen demográfico argentino (Otero, 2007; Perren, 2009).

Estas transformaciones en los patrones de migración y la relación entre sexos no podían dejar de afectar a la estructura de los hogares. Villa Ceferino, al igual que la ciudad en su conjunto, muestra el predominio de los hogares nucleares: que dos terceras partes de ellos puedan ser ubicados en esa categoría es una clara muestra de ello. Esto significa que la mayoría de la población vivía en pareja (con o sin hijos), o en el marco de arreglos monoparentales. Hasta allí llegan las similitudes y aparecen algunas diferencias que merecen ser puestas bajo la lupa. En principio, Neuquén, en tanto mantuvo su carácter receptivo en los noventa, preservó una proporción relativamente elevada de hogares unipersonales. Por el contrario, Villa Ceferino exhibió un porcentaje más bajo, a tono con su menor crecimiento relativo y con la relevancia que, al interior de este último, adquirió el componente vegetativo. Una brecha cercana al 60% nos indica lo conveniente de realizar juegos de escala a fin de captar las distintas piezas que conforman el rompecabezas urbano de comienzos del siglo XXI (Tabla 3).

**Tabla 3.** Composición de los hogares (porcentaje)  
Villa Ceferino y Neuquén, 2001

Tipo de hogar	Ceferino	Neuquén
Unipersonal	8,3	13,8
Nuclear	69,1	66,9
Extenso/ compuesto	19,4	15,1
No conyugal	3,1	4,2
<b>Total</b>	100	100

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).

Otra de las grandes diferencias que notamos es la que corresponde a los hogares extensos y compuestos. Si el primero de los rótulos identifica estrategias habitacionales que incluyen el allegamiento de otros parientes, el segundo se refiere a realidades en las que conviven personas que no están unidas por lazos de parentesco. Tal tipo de configuración puede remitir a un sinfín de situaciones, entre las cuales podemos mencionar adultos mayores que requieren del sostén familiar, hijos o hijas que incorporan a sus parejas al hogar de sus padres o bien allegados que requieren de algún tipo de apoyo para resolver su residencia. Más allá de esta heterogeneidad –muy difícil de asir en términos estadísticos–, el porcentaje de hogares compuestos y extensos constituye un indicador fiable de dificultades en el acceso a la vivienda, que terminan por resolverse apelando a activos sociales, sean estos intra o extrafamiliares. No es casual, entonces, que veamos una mayor incidencia de este tipo de hogares en Villa Ceferino que en el total de la ciudad. Después de todo, se trata de un territorio en el que se acumulan una serie de desventajas, desde la ausencia de credenciales educativas hasta la informalidad en el empleo, que complican enormemente las posibilidades de hacerse de un techo propio.

Para saturar la hipótesis de la cohabitación en Villa Ceferino, es suficiente prestar atención al índice de hacinamiento. No olvidemos que este instrumento habla de la relación entre el tamaño de los hogares y la cantidad de ambientes disponibles. Que uno de cada diez hogares haya perforado la barrera de dos personas por cuarto es una evidencia del desajuste sufrido entre



oferta y demanda de vivienda. Pero estos datos solo cobran dimensión si los comparamos con los presentados por la ciudad en la misma ronda censal: en 2001, Villa Ceferino duplicaba el nivel de hacinamiento que presentaba el conjunto urbano, lo que pone de manifiesto la insuficiencia que exhibía el parque habitacional de nuestra área en estudio. Tal como demostramos en un estudio reciente, esa presión sobre la vivienda ayuda a entender la ocupación, a comienzos de los noventa, de nuevos espacios dentro del mismo barrio, muchos de los cuales estaban expuestos a riesgos ambientales evidentes; así como la importante presencia de jóvenes nacidos en Villa Ceferino en distintas “tomas”, especialmente de aquellas que estiraban los límites de la ciudad hacia el oeste (Soria y Perren, 2019).

El hacinamiento es la punta de un iceberg cuyo componente principal es la vulnerabilidad. En la parte inferior del témpano advertimos un parque habitacional no solo insuficiente en tamaño, sino también que exhibía inculcables deficiencias. Si bien Villa Ceferino había avanzado en su proceso de consolidación, es notable el abismo que aún la separaba de las áreas más desarrolladas de la ciudad. Para dar cuenta de ello, podemos apelar a la información de la que disponemos sobre la calidad de los materiales con los que se edificaron las viviendas. En la parte alta de la clasificación tenemos a aquellas unidades que presentaban, al momento del operativo censal, materiales resistentes en pisos, techos y paredes, así como una adecuada aislación y terminación (CALMAT I). El porcentaje de viviendas que cumplían con estos requisitos rondaba el 70% en el caso de la ciudad; mientras que, para nuestra área de análisis, ese indicador no superaba el 45%. La desigualdad no hace más que recrudecerse en caso de detenernos en el segmento inferior de la clasificación (Tabla 4). Es el caso de la categoría CALMAT IV, que agrupa a viviendas cuyos materiales “no [son] resistentes ni sólidos o de desecho”: el poco menos de 4% que advertimos en el caso del total se dispara en Villa Ceferino hasta superar el 9% (Tabla 4).

Concluyamos este juego de comparaciones examinando lo que, a falta de un mejor término, podríamos denominar “bienestar de la población”. Con ese propósito en mente podemos aprovechar la potencia que alberga el Índice de Calidad de Vida (ICV), una medida que, por medio de complejos procedimientos estadísticos, tiene la virtud de condensar información de corte educativo, sanitario, habitacional y ambiental.<sup>12</sup> No vamos a detenernos en cuestiones teórico-metodológicas que examinamos detalladamente en otros trabajos (Perren y Lamfre, 2018), aunque sí aclarar que el índice opera en un rango entre 0 (ausencia de calidad de vida) y 100 (elevada calidad de vida). Cuando calculamos el ICV para el conjunto de la ciudad, advertimos con claridad el pasivo social que el neoliberalismo dejó a su paso: entre 1991 y 2001, este indicador transitó de una cifra cercana 71 a otra apenas superior 68 (Tabla 5).

**Tabla 4.** Calidad de materiales de las viviendas (porcentaje)  
Villa Ceferino y Neuquén, 2001

Calidad de materiales	Ceferino	Neuquén
CALMAT I	44,9	70,3
CALMAT II	32,6	19,6
CALMAT III	12,8	5,9
CALMAT IV	9,3	3,9
CALMAT V	0,2	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2001).

<sup>12</sup> La calidad de vida es un concepto histórico que se refiere a un óptimo teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad. Un abordaje en detalle de esta definición puede encontrarse en Velázquez (2001).

**Tabla 5. Índice de Calidad de Vida (ICV)**  
Neuquén y Villa Ceferino (1991-2001)

Unidad de análisis	1991 (a)	2001 (b)	Variación % (b/a-1)*100
Neuquén	71	68	-5%
Villa Ceferino	54	45	-15%

*Fuente: elaboración propia en base a información de INDEC (1991 y 2001).*

En el caso de Villa Ceferino registramos una tendencia a la baja, aunque bastante más significativa que la experimentada por la ciudad en su conjunto: si la calidad de vida en Neuquén tuvo una caída del 5%, la de nuestro asentamiento fue del orden de un 15% (Tabla 5). Entre 1991 y 2001, el ICV pasó de una cifra cercana a 54 a un deslucido 45. Puede que Landriscini, Dommett y Rivero (2014) nos ayuden a entender las brechas urbanas que el neoliberalismo produjo en la Patagonia norte. En palabras de las autoras, este proceso tuvo “impactos diversos en la calidad de vida de la población”, con áreas en las que se observaban inocultables faltantes en materia de infraestructura y sectores en los que la tónica pareciera responder “a la demanda de sectores de altos ingresos con residencia en la región” (Landriscini *et al.*, 2014, p. 5).

### Algunas consideraciones finales

La producción de la ciudad y el acceso a la tierra y vivienda, como desarrollamos a lo largo de este trabajo, son realidades dinámicas y complejas. Se encuentran interrelacionadas con los procesos económicos, sociales y políticos, al tiempo que especialmente condicionadas por las configuraciones de la relación entre Estado y mercado. En ese sentido, se dijo en este artículo que, al calor del neoliberalismo, la ciudad que nos ocupa se volvió más desigual, tanto en lo que respecta a su estructura social como espacial. Como expresión de esa inequidad encontramos que, en la bisagra de los siglos XX y XXI, Neuquén experimentó el crecimiento notable de la construcción en segmentos representativos de los extremos: la elitización del área centro a partir del crecimiento en altura y el desarrollo de asentamientos populares en la periferia.

A partir de la preocupación por esa parte de la población que resolvía el acceso a lo urbano por medio de los asentamientos informales (es decir, que habitaba terrenos sobre los que no poseía título de propiedad, que no contaba con acceso regular a los servicios básicos), fueron presentados los avances de una investigación que toma como caso de estudio a Villa Ceferino, barrio que comienza su historia a partir de la toma de tierra organizada en terrenos fiscales del noroeste de la ciudad de Neuquén. La decisión de trabajar la década de 1990 permitió explorar las posibilidades que brindan los datos censales (en las ediciones 1991 y 2001) para reconstruir y caracterizar este fenómeno urbano de muy difícil captación en términos cuantitativos.

Villa Ceferino, como tantos otros barrios populares, tiene su origen en la dificultad en el acceso al suelo y a la vivienda que mancomunaba a sus habitantes. Basta señalar, por caso, que la tercera parte de las personas que vivían en el territorio que nos ocupa se encontraba en los peldaños inferiores de la escala socioocupacional. Encontramos, en ese sentido, una preponderancia clara de hogares extensos y compuestos, en los que la norma eran los bajos ingresos. Sin la posibilidad de acceder vía la mediación estatal o del mercado formal, esta población migrante y joven autoproduce socialmente su hábitat o, lo que es igual, irrumpe y se asienta en tierras desocupadas del borde de la ciudad, para emplazar allí sus viviendas y llevar adelante la vida.

Una investigación que tenga como objeto a los asentamientos populares de la ciudad, no debe agotarse en las variables que pueden medirse a partir del análisis de datos censales. Entendemos que la profundización de las problemáticas urbanas trabajadas impone un abordaje exhaustivo de la interfaz entre las condiciones estructurales objetivas y los elementos microsocia-

les relativos a las experiencias cotidianas de quienes habitaban el barrio. En tal sentido, creemos necesario avanzar en un estudio cualitativo de reconstrucción de la trayectoria vital de quienes dieron origen al barrio, poniendo el acento en los procesos y prácticas políticas, en su relación con el Estado, así como en torno a las representaciones e imaginarios surgidos al calor de su experiencia autoprodutora del espacio urbano. En esa senda, recuperar la propia valoración que los vecinos tenían sobre la vida en la periferia es la apuesta a futuro.

## Referencias

- Ares, S. y Mikkelsen C. (2007). Segregación espacial de la población en localidades menores del partido de General Pueyrredón. 2001. Ponencia presentada en *XI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica*. Buenos Aires, Argentina.
- Arriagada Luco, C. y Rodríguez Vignoli, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Centro Latinoamericano de Desarrollo Empresarial (CELADE).
- Auyero, J. y Burbano, A. (2012). Peligro en los márgenes urbanos. *Ethnography*, 13(4), 532-557.
- Bandieri, S. (2005). *Historia de la Patagonia*. Sudamericana.
- Benencia, R. (2003). La migración limítrofe. En F. Devoto (Ed.), *La historia de la inmigración en la Argentina* (pp. 345-385). Sudamericana.
- Bercovich, P. y Correa-Skiba, D. (1995). Asentamientos marginales en el Gran Neuquén. Una propuesta de ordenamiento para Villa Cordón Colón. En N. Maurice, G. Solinis y A. Collin Delavaud (Coords.), *Estado, espacio y sociedad en Neuquén* (pp. 109-119). CREDAL-ARCI.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE. Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales*, 29(86).
- Cravino, M. C. (Coord.) (2008). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuenya, B. (2018). Consensos y puntos de debate en torno a los conceptos de segregación y fragmentación urbanas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 1-4.
- Di Virgilio, M. (2018). Construyendo una lupa para mirar la división social del espacio en la ciudad de Buenos Aires. La segregación residencial revisitada em diferentes escalas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 14, 59-78.
- Di Virgilio, M. M., Arqueros, S. y Guevara, T. (2011). Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011). *Urban*, 4, 43-60.
- Domeett, G. y Kopprío, S. (2007). Análisis de la dinámica del ingreso y su relación con la pobreza. El caso del Aglomerado Neuquén Plottier, Periodo 1993-2005. Ponencia presentada en *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Huerta Grande, Argentina.
- Domeett, G., Kopprío, S. y Landriscini G. (2008). Empleo, distribución del ingreso y vínculos con la pobreza. El Aglomerado Neuquén-Plottier entre 1993 y 2005. *Segundas Jornadas Nacionales de Investigación en Economías Regionales*, Tandil, 18 y 19 de septiembre.

- Falcón, L. (2011). Diferenciación socio residencial, una aplicación práctica al espacio urbano del gran Resistencia. *Revista Geográfica Digital*, 8(15). <https://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/homeig0.htm>
- Ford, L. (1996). A new improved model of latinamerican city structure. *Geographical Review*, 86(3), 437-440.
- Gallardo, C., Lamfre, L. y Perren, J. (2018). Analizando las desigualdades sociales en Neuquén. Caso de estudio: asentamiento Los Hornos. Argentina. *Congreso. I Congreso Nacional de Ciencias Sociales: las ciencias sociales a 100 años de la Reforma Universitaria*. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Graham, S. y Marvin, S. (2001). *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge.
- Griffin, E. y Ford, L. (1996). A model of Latin American City Structure. *Geographical Review*, 7(4), 397-422.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) (2001). Censo Nacional De Población, Hogares y Viviendas 2001. Resultados Generales - Serie 2. CD-ROM.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 85, 11-29.
- Landriscini, G., Dommett, G. y Rivero, I. (2014). Neuquén, Ciudad Intermedia y Nodo Regional. Algunas Evidencias de la Dinámica Económica y la Centralidad Urbana. *Revista Pilquen*, 17(1), 1-15.
- Linares, S. y Lan, D. (2007). Análisis multidimensional de la segregación socioespacial en Tandil (Argentina) aplicando SIG. *Investigaciones Geográficas*, 44, 149-166.
- Massey, D. y Denton, N. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces*, 67(2), 281-315.
- Mertins, G. (2003). Transformaciones recientes en las metrópolis Latinoamericanas y repercusiones espaciales. En J. Luzón, C. Stardel y C. Borges (Coords.), *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina* (pp. 109-126). Universitat de Barcelona.
- Muñoz Villagrán, J. (2005). *Los chilenos en Neuquén (Argentina)...idas y venidas*. EDUCO.
- Natera Rivas, J. (2005). Factores de la diferenciación socio habitacional urbana en San Miguel de Tucumán. *Breves Contribuciones del I.E.G*, 17, 17-54.
- Natera Rivas, J. y Gómez, N. (2007). Diferenciación socio residencial en el aglomerado del Gran Santa Fe (Argentina) a comienzos del siglo XXI. *Revista Universitaria de Geografía*, 1, 99-124.
- Otero, H. (2007). *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina Moderna, 1869-1914*. Prometeo.
- Padilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37-60.
- Peck, J, Theodore, N. y Brenner, N. (2013). Neoliberal urbanism redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3), 1091-1099.

- Perren, J. (2009). Una transición demográfica en el fin del mundo. La población de la provincia de Neuquén (Patagonia, Argentina) durante el siglo XX tardío. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 13(282). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1589/0>
- Perren, J. (2011). Segregación Residencial Socioeconómica en una ciudad de la Patagonia. Una aproximación al caso de Neuquén (1991). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 10, 65-101.
- Perren, J. (2012). *Las migraciones internas en la Argentina moderna. Una mirada desde la Patagonia (Neuquén, 1960-1991)*. Prometeo.
- Perren, J. (2013). "Salieron de la sartén para caer en las brasas". Inserción laboral, segregación residencial y pautas matrimoniales de los chilenos en Neuquén durante la década de 1980". *Trabajo y Sociedad*, 21, 415-436.
- Perren, J. (2017). Polanyi en la Patagonia. Las desigualdades sociales en los tiempos de la gran transformación neoliberal (Neuquén, 1991-2001). En C. Hammerschmidt y L. Pollastri (Eds.), *Patagonia Plural. Identidades híbridas e intersecciones epistemológicas de una región transfronteriza* (pp. 221-236). Fines del Mundo. Estudios Culturales del Cono Sur.
- Perren, J. y Lamfre, L. (2015). La segregación residencial en tiempos de la "gran transformación neoliberal". Una aproximación al caso de la ciudad de Neuquén, 1991-2001. *Cuadernos de Economía*, 34(66), 569-603.
- Perren, J. y Lamfre, L. (2018). Calidad de vida en tiempos de post-convertibilidad. Una mirada desde la Patagonia (Neuquén, 2001-2010). *Boletín de Estudios Geográficos*, 109, 183-228.
- Perren, J. y Pérez, G. (2020). La segregación urbana desde el tiempo y el espacio. Una aproximación en una ciudad patagónica (Neuquén, 1904-2010), *Páginas. Revista digital de la Escuela de Historia*, 12(28). <https://doi.org/10.35305/rp.v12i28.383>
- Perren, J, Pérez, G y Cabezas, S. (2019). Crecimiento en altura en una ciudad intermedia argentina. Neuquén hacia comienzos del siglo XXI. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 22(3). <https://doi.org/10.35305/rp.v12i28.383>
- Portes, A. y Robert, B. (2005). Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 13-59). Prometeo.
- Rodríguez, T. (1982). Las migraciones internacionales en Chile. Seminario Técnico sobre migraciones laborales en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires, OEA.
- Romero, M. y Goycochea, M. (2016). Tensiones ambientales, desigualdades e imaginarios en la expansión urbana. El caso Neuquino. [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/romero\\_goycochea\\_gt\\_27.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/romero_goycochea_gt_27.pdf)
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/5324>
- Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerdá, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE*, 27(82), 21-42.



- Salvia, A. y Vera, A. (2004). Cambios en las condiciones de inserción socio-ocupacional de los hogares 1991-2001. Estudio comparado de: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza, San Luis y el Chorrillo, Gran Tucumán y Tafi Viejo y Neuquén y Plottier. En N. Bonofiglio (Dir.), *Trabajo, desigualdad y territorio. Las consecuencias del neoliberalismo* (pp. 219-243). Universidad de Buenos Aires.
- Sánchez, D., Sassone, S. y Matossian, B. (2007). Barrios y áreas sociales de San Carlos de Bariloche: Análisis geográfico de una ciudad fragmentada. *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Segura, R. (2015). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. Universidad Nacional de General San Martín.
- Soria, M. y Perren, J. (2019). La división social del espacio desde una perspectiva multiescalar. Una aproximación a partir del análisis del índice de calidad de vida en el barrio Villa Ceferrino (1990-2001). *Cuadernos FHyCS-UNJU*, 56, 13-41.
- Soria, M. y Perren, J. (2020). Juegos de escala en la Patagonia norte Neoliberalismo, calidad de vida y hábitat popular en una ciudad intermedia (Neuquén, 1991-2001). En M. R. Carbonari y G. F. Carini (Comps.), *Historia local y regional: balances y agenda de una perspectiva historiográfica* (pp. 171-192). UniRío Editora.
- Taranda, D. y Bonifacio, J. (2003). Procesos de dualización social, distribución del ingreso personal total de los asalariados públicos y privados del conglomerado Neuquén-Plottier: 1998-2002. Documento presentado en 6.º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, ASET.
- Tecco, C. y Valdés, E. (2006). Segregación residencial socioeconómica e intervenciones para contrarrestar sus efectos negativos: Reflexiones a partir de un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuadernos de Geografía*, 15, 53-66.
- TECHO Argentina (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales*. <https://www.techo.org/argentina/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/Informe-Relevamiento-de-Asentamientos-Informales-2016-TECHO-Argentina.pdf>
- Toutoundjian, B. y Holubica, S. (1990). *Estudio de la inmigración interna e interna en la Provincia de Neuquén*. Consejo Federal de Inversiones.
- Vapñasky, C. (1995). Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. *Desarrollo Económico*, 35(138), 227-254.
- Velázquez, G. (2001). *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa*. Centro de Investigaciones Geográficas -Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Wacquant, L. (2001). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press.

# Identificación de los procesos territoriales de construcción en el periurbano del conglomerado de Villa María - Villa Nueva, Córdoba, Argentina

## *Identifying Territory-building Processes in the Peri-urban Area of the Cluster of Villa María – Villa Nueva, Córdoba, Argentina*

L. Ana Guzmán

Instituto de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María. Av. Jauretche 1555, Villa María, Córdoba, Argentina.

[lguzman@unvm.edu.ar](mailto:lguzman@unvm.edu.ar)

Dafne A. Mizdraje

Instituto Multidisciplinario de Investigación y Transferencia Agroalimentaria y Biotecnología-CONICET. Universidad Nacional de Villa María. Av. Jauretche 1555, Villa María, Córdoba, Argentina.

[dafne.mizdraje1991@gmail.com](mailto:dafne.mizdraje1991@gmail.com)

Virginia Re

Instituto de Ciencias Básicas y Aplicadas, Universidad Nacional de Villa María, Av. Jauretche 1555, Villa María, Córdoba, Argentina.

[virginia.re28@gmail.com](mailto:virginia.re28@gmail.com)

Luciana Pierotti

Universidad Nacional de Villa María. Av. Jauretche 1555, Villa María, Córdoba, Argentina.

[lupierotti@hotmail.com](mailto:lupierotti@hotmail.com)

Marcelo Álvarez

Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María, Villa María, Córdoba, Argentina.

[maralaraq@gmail.com](mailto:maralaraq@gmail.com)

## Resumen

Los procesos que configuran el espacio periurbano en las ciudades son importantes ya que de ellos se pueden conocer las variables performativas de la realidad. En la actualidad, la implementación de políticas de ordenamiento territorial basadas en el conocimiento científico y que contemplen una construcción participativa constituyen una asignatura pendiente. El presente trabajo buscó identificar los múltiples procesos territoriales que dieron lugar a la conformación espacial del periurbano del conglomerado Villa María-Villa Nueva, Córdoba. A tales fines se apeló al desarrollo de metodologías cuantitativas referidas a las espacialidades locales, y cualitativas como la historización, el relevamiento normativo y el desarrollo de entrevistas y talleres en los que predominó el carácter participativo de dichas actividades. Los resultados obtenidos posibilitaron vislumbrar diferencias significativas respecto de la distribución de las actividades, el uso del suelo y su regulación. Lo anterior evidencia que el rol de los actores expresa pautas de apropiación socioterritoriales y de conformación de espacialidades disímiles.

## Palabras clave

Ordenamiento territorial  
Ambiente  
Sociedad  
Participativo

## Abstract

The processes that shape the peri-urban space in cities are vital since the performative variables of reality can be known from them. At present, the implementation of land use planning policies based on scientific knowledge and that contemplate a participatory construction is a pending issue. This work sought to identify the multiple territorial processes that gave rise to the spatial building of the peri-urban cluster Villa María - Villa Nueva, Córdoba. To this end, quantitative methodologies were applied to local spatialities, as well as qualitative ones such as historization, normative survey, and the development of interviews and workshops with a predominant participatory nature. The results obtained made it possible to envisage significant differences regarding the distribution of activities, land use, and its regulation. The foregoing reveals that the role of the actors expresses patterns of socio-territorial appropriation and the shaping of dissimilar spatialities.

## Keywords

Territorial planning  
Environment  
Society  
Participatory

Recibido: 30-05-2020; Aceptado: 08-03-2021

## Introducción

Las transformaciones territoriales que tuvieron lugar desde mediados de los años noventa en las ciudades de tamaño intermedio de la Argentina fueron en aumento, las cuales se fueron convirtiendo en nuevos centros de conflictos territoriales. Las diferentes escalas (internacional, nacional y provincial) aportaron a la construcción de los territorios como factores externos, y cuentan con transformaciones en las localidades, como por ejemplo, el caso de la aplicación de la descentralización de las universidades; motor que generó en la ciudad de Villa María cambios sustanciales en relación con las migraciones y diversos aspectos culturales. En este sentido, se identificaron indirectamente los resultados de la aplicación del Plan Estratégico Territorial (PET), que posicionó a la localidad como una de las ciudades con intervención a cualificar; fomentado por la conectividad generada posteriormente a la finalización de la Autovía Córdoba-Rosario, como así también la consolidación del Parque Industrial y Tecnológico, que se constituyó en uno de los íconos de dichos factores.

Las investigaciones relacionadas con ciudades de tamaño intermedio son amplias y presentan las realidades locales y las diferentes metodologías de análisis de las transformaciones del territorio (Rodríguez Gamiño y López Blanco, 2006; Stoll, 2007; Zuluaga Sánchez, 2008; Torres Gómez *et al.*, 2009; Zulaica y Ferraro, 2012; Seiler y Vianco, 2014), lo cual significa el aporte de un gran abanico de posibilidades metodológicas y de estudio. En sus conclusiones, la mayor parte de estas investigaciones confluyen en la necesidad de realizar trabajos interdisciplinarios; de sancionar o promulgar políticas y normas fundamentadas en investigaciones científicas; y en que las transformaciones llevadas a cabo en la actualidad afectan negativamente el ambiente y suponen un bajo grado de sustentabilidad.

## Orígenes fundacionales de Villa María y Villa Nueva

Los pueblos originarios que habitaban la zona centro de la provincia de Córdoba cercanos a las localidades de estudio pertenecían a la comunidad pámpida y comechingona; la mayor de estas comunidades estaba asentada en “Laguna Honda”, paraje cercano a Villa María. Los pequeños grupos que habitaron estas tierras se instalaron en ambas márgenes del río al que llamaban “Ctalamochita”, al cual posteriormente los españoles bautizaron como “De Nuestra Señora”, lo rebautizaron como “Tercero” y que en la actualidad recuperó el nombre originario.

La fundación de la ciudad de Villa Nueva se remonta a la época de la conquista de la Colonia de Castilla, la que, en búsqueda de algún puerto con salida al mar para el transporte de las riquezas extraídas de las minas del Alto Perú, conformó el Camino Real y configuró el asentamiento primario Paso de Ferreyra, sobre el margen derecho del río Ctalamochita. Si bien no se han hallado actas fundacionales del pueblo, evidencias escritas de 1826 señalan que varios vecinos donaron tierras para su conformación. El primer asentamiento se denominó como Villa Nueva la del Paso de Ferreyra, luego Villa Nueva del Rosario y en 1836 quedó definido como Villa Nueva (Granado, 1975). La localidad de Villa Nueva, a lo largo de la historia, presenció eventos trágicos, como inundaciones, ciclones y epidemias. La del cólera en el año 1967 fue una de las mayores, ya que perdieron la vida cerca de 475 personas. Una de las inundaciones más importantes fue la de 1846, lo que provocó que parte de la población cruzara el río hacia el margen opuesto, mientras que la inundación de 1878 dejó un saldo de 70 casas devastadas y 40 en estado de ruinas (Rüedi, 2016).

La ciudad de Villa María es cabecera del departamento General San Martín. Su fundación data de 1867, cuando a tal efecto Manuel Anselmo Ocampo vendió al Estado nacional seis cuerdas de su estancia “Paso de Ferreyra”, próximo al pueblo de Villa Nueva, bajo la condición de que se construyera allí una estación del Ferrocarril Central Argentino. Años después, esta fue denominada Bartolomé Mitre, y formaba parte de la red vial procedente de Rosario que seguía el antiguo camino de postas. La presencia del ferrocarril significó el progreso para las primeras décadas de la localidad, ya que concentraba a los Ferrocarriles del Estado ([FF.CC.](#)) y poseía una de

las playas ferroviarias más importantes del país. En 1867 se aprobaron los planos de la fundación del pueblo, que se concentró en los alrededores de la estación ferroviaria, cuya construcción demandó la tala del bosque de espesa vegetación que caracterizaba la zona. En las próximas décadas, crecería la ciudad enmarcada por los cuatro bulevares del plano original, trama de damero que persiste al día de la fecha, y que se amplió hacia los cuatro puntos cardinales, cuyo único límite es el río (Rüedi, 2016).

Villa María se constituyó desde los inicios en el centro de intermediación comercial más importante que tuvo por varios años el Ferrocarril Central Argentino. Las mercaderías llegaban hasta allí en carretas, desde distintas provincias, para ser posteriormente transportadas con destino al puerto de Buenos Aires. Dicho flujo comercial contribuyó a promover el desarrollo demográfico y económico de la incipiente localidad, lo que dio origen a una clase social próspera que acompañó con iniciativas y pujanza este inicial ciclo de emprendimientos (Rüedi, 2016).

Entre 1880-1890, la ciudad mantuvo un sostenido crecimiento: se instaló el primer alumbrado público a queroseno, se inauguró un tramway a caballo que unía, a través del puente “Vélez Sarsfield”, a Villa María con Villa Nueva. Sobre la actual Avenida Dante Alighieri se fundó el primer barrio, llamado Villa Cuenca. Así se inició el proceso de ampliación por fuera de los cuatro bulevares y la unión de ambas ciudades.

A medida que se definía su perfil urbano, en los alrededores de Villa María, los pioneros de la agricultura regional transformaron el monte en tierra de cultivo. La colonización agraria se fue acentuando con la incorporación de las primeras máquinas de trilla a vapor. La compra de animales vacunos, lanares y porcinos permitió que antes de fin de siglo se llevara a cabo la primera feria internacional de ganadería. Este crecimiento agrario requirió contar con mano de obra nativa y de los inmigrantes italianos y españoles, que consolidó el crecimiento regional. En 1915, Villa María contó con un total de 10.248 habitantes y fue elevada a la categoría de ciudad por la Ley N° 2.436 del Gobierno de la provincia de Córdoba.

En materia de obras públicas, la inauguración de la Cárcel de Encausados en 1937 y la construcción de la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos en 1938 contribuyeron a impulsar la creación de fuentes de trabajo. También se inauguraron edificios de escuelas primarias y los primeros cursos de formación docente. En el transcurso del año 1939 quedó habilitada la Asistencia Pública, construcción que contribuyó a complementar la asistencia sanitaria a la población. Esta función, desde la década de 1920, la cumplía el Hospital Pasteur, instalado en el antiguo barrio Villa Aurora (Rüedi, 2016).

Los territorios son sistemas dinámicos y complejos resultantes de continuos procesos históricos determinantes que se conjugan con acciones particulares y colectivas enmarcadas en un contexto físico ambiental determinado que acaba por performar su realidad. En este sentido, el presente trabajo propone identificar los procesos territoriales que dieron lugar a la conformación espacial del periurbano del conglomerado Villa María-Villa Nueva. Para tal fin, se apeló a metodologías cuantitativas referidas a la contemplación de los aspectos espaciales, como los tipos de usos del suelo, la construcción de mapas satelitales y salidas a campo georreferenciadas; como así también metodologías cualitativas vinculadas al relevamiento y análisis de las normativas locales, su historización, entrevistas a actores clave y el desarrollo de talleres participativos.

## **Materiales y métodos**

### **El conglomerado Villa María y Villa Nueva y los elementos físico-funcionales**

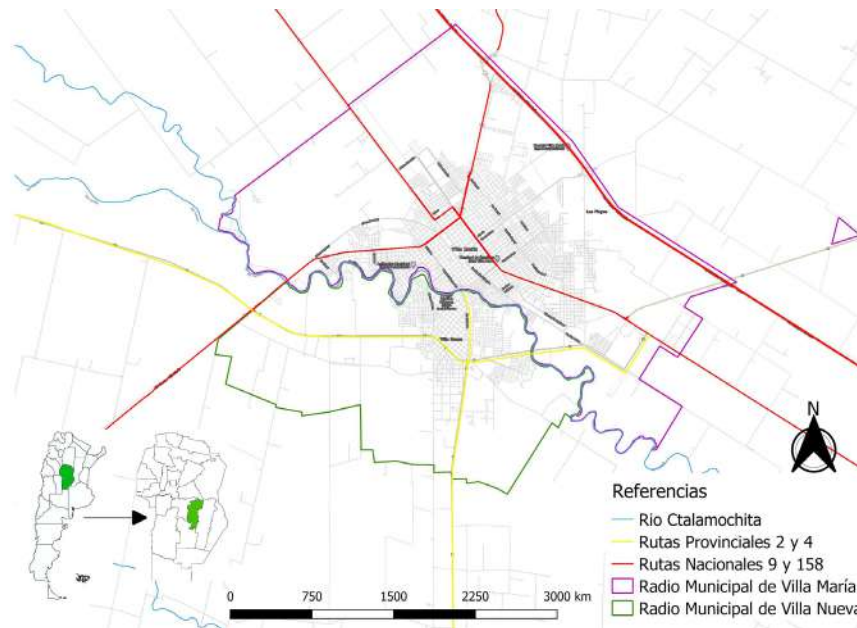
Según estimaciones del Censo Nacional llevado a cabo en el año 2010, el conglomerado Villa María-Villa Nueva cuenta con una población de 99.368 habitantes; el 80,51% de ella, villamariense, y el 19,49%, villanovense. La población rural en Villa María representa el 9,96% y en Villa Nueva, el 14,16% (Observatorio Integral de la Región [OIR], 2013). Asimismo, ambas localidades



aglutinan la mayor población de todo el departamento General San Martín (Figura 1). Según los radios censales, el área que cubre esta población es de 42,67 km<sup>2</sup> pero de forma dispersa, y queda concentrada principalmente en los márgenes del río Ctalamochita.

En lo referido a los ejes, la presencia de las rutas nacionales N° 9 y N° 158 y provinciales N° 2 y N° 4 que acceden a ambas ciudades, sumadas a la red de avenidas y bulevares que se vinculan entre sí y con tales rutas, generan importantes canales de movilidad que facilitan los desplazamientos de la población.

**Figura 1. Ubicación del área de estudio**



*Fuente: Elaboración propia.*

En las áreas centrales de ambas ciudades, se observa que se mantiene la concentración de actividades comerciales, administrativas e institucionales de escala urbana, que se complementa con el uso del suelo residencial, la alta densidad fundiaria<sup>1</sup> y la total cobertura de redes de infraestructura. Para ambas ciudades, estas áreas son las más antiguas y no sufrieron modificaciones en el trazado (Sánchez *et al.*, 2017).

Las áreas pericentrales se caracterizan por el predominio del uso del suelo residencial, con el complemento de uso comercial de escala barrial y la presencia de equipamientos institucionales (escuelas) y deportivos (clubes), parcial cobertura de redes de infraestructura (particularmente en la ciudad de Villa Nueva) y una mixtura de densidad fundiaria entre media y alta, lo que evidencia en Villa María un proceso de densificación en altura (edificios de 9 m y/o más de altura permitido por el Código de Edificación de Villa María, 2011) (Sánchez *et al.*, 2017).

En las áreas periurbanas<sup>2</sup> durante la década de 1990 se evidenciaba un déficit en cuanto a cobertura de infraestructura, baja a muy baja densidad fundiaria e importante presencia de uso del suelo rural con explotación agropecuaria. A partir del año 2003, en relación con el proceso de urbanización de ambas ciudades, pueden verse cambios significativos. Se observa un marcado proceso de expansión urbana con una diversificación de los usos del suelo, importante presencia de barrios residenciales con lotes de grandes dimensiones y alto porcentaje de espacios privados

1 Densidad fundiaria: cantidad de lotes ocupados respecto del total de lotes urbanizados.

2 Periurbano: espacio de transición entre lo urbano y lo rural donde los usos del suelo presentan una mayor diversidad entre campo y ciudad y una alta mixtura en los tamaños de parcelas. Los usos productivos son principalmente demandados por la ciudad (Guzmán *et al.*, 2019).

parquizados. En el caso de Villa Nueva, la cantidad de nuevos barrios de este tipo es significativa en relación con el tamaño poblacional de la ciudad. La yuxtaposición de barrios cerrados y abiertos de población con poder adquisitivo junto con planes de vivienda social se traduce en un paisaje urbano fragmentado y segregación socioespacial, a la vez que estos presentan una aproximación a los espacios agropecuarios, lo que genera conflictos socioambientales por la exposición a los productos químicos.

La estructura económica actual en ambas ciudades está basada en el comercio y los servicios, con un sector industrial relativamente importante basado en la elaboración de productos alimenticios (principalmente lácteos), metalúrgicos y fabricación de maquinaria agrícola. Pero el desarrollo más significativo se dio en la agricultura con el sembrado de soja, debido a los altos rendimientos de esta leguminosa, como así también con la generación de una significativa oferta de formación académica de nivel superior en Villa María, con una fuerte impronta e injerencia en las dinámicas productivas locales.

### **Construcción espacial del periurbano**

Desde hace más de 50 años, el análisis espacial por medio de tecnologías de procesamiento de Sistemas de Información Geográfica (SIG) ha ampliado constantemente sus posibilidades y se ha articulado con herramientas informáticas que dieron lugar a nuevos sistemas de geoinformática, que ofrecen una mayor accesibilidad a los usuarios y a la creación colectiva a través de *software* libres (Buzai *et al.*, 2016). El trabajo con herramientas de procesamiento de imágenes satelitales aporta una alternativa para el abordaje del territorio donde se pueden incluir las diferentes disciplinas, de manera que se conforma una cartografía integral y dinámica (Portiansky, 2013). Asimismo, se ha transformado en una práctica indispensable para el ordenamiento territorial, ya que su uso permite lecturas cuantitativas y cualitativas que relacionan factores que no podrían ser abordados sin la espacialidad debida (Buzai *et al.*, 2016).

Se utilizó como herramienta de geoproceso libre el Qgis 3.10.12 y se trabajó con los datos ráster de Infraestructura de Datos Espaciales de Córdoba (IDECOR), que se combinaron con capas vectoriales de diferentes fuentes, parcelas rurales y datos abiertos de la municipalidad; además, se utilizaron imágenes de Google Earth Pro satelitales. A fin de determinar el periurbano, se tomaron como límites externos los radios municipales de ambas ciudades y para definir el límite interno se consideró la última línea continua de amanzanamiento.

### **Miradas territoriales actuales y sus actores**

La ciudad se puede conceptualizar desde una diversidad de enfoques; uno de ellos es la ciudad de tamaño intermedio, que, al introducir un abordaje sistémico, posibilita tensionar la talla demográfica y la extensión espacial como criterios exclusivos de caracterización de los territorios (Bellet y Torné, 2004). Asimismo, a través de la operativización del enfoque sistémico, el territorio deja de ser un espacio de ubicación para transformarse, consecuentemente, en el lugar de protagonismos sociales y de procesos de apropiación por parte de actores locales dotados de conciencia crítica y sensibilidad comunitaria, capaces de interpretar las relaciones de poder expresadas en el territorio y de generar compromisos políticos (Madoery, 2016).

El presente trabajo se estructuró en torno a un diseño flexible mixto y con lógica de complementación de metodologías cuantitativas y cualitativas. Respecto de estas últimas, se buscó poner en valor un enfoque participativo, por lo cual se focalizó en los actores institucionales, sociales y económicos, y se trabajó en la identificación de los principales problemas percibidos. Los talleres se conformaron con los actores pertenecientes a los siguientes establecimientos: Colegio de Ingenieros Agrónomos, Universidad Nacional de Villa María, Sociedad Rural de Villa María, productores hortícolas, Área de Planificación de la Municipalidad de Villa María y Área de Habilitaciones Únicas y Medio Ambiente. En función de las actividades productivas predominantes en las superficies del periurbano de ambas ciudades, se establecieron los talleres parti-

ceptivos, teniendo en cuenta los sectores públicos y privados (Crissi Aloranti, 2009). En dichas instancias, se hizo hincapié en el relevamiento específico de la percepción ambiental y de los problemas de la producción y de las actividades que comparten problemas por su especialidad, aquellos que vienen asociados al control y aplicación de normativas. Asimismo, se buscó que los actores manifestaran la identificación de las causas de estos problemas y establecieran posibles soluciones. La dinámica elegida se implementó a partir de talleres de construcción colectiva en cuatro oportunidades diferentes (diciembre de 2016, abril de 2017, noviembre de 2017 y diciembre de 2017). El resultado de la construcción colectiva se procesó aplicando aspectos teóricos-metodológicos de análisis territorial. La sistematización de las problemáticas manifestadas implicó la categorización y asociación a sus causas, siendo esta categorización validada por el colectivo presente en los talleres.

Por otra parte, la organización y gestión de la ciudad en parte se explican a partir de su base estructural socioeconómica y su territorialidad representativa estratégica o política; en tal sentido, es importante destacar que todas estas bases estructurales son indivisibles. En la construcción de la ciudad como una estructura local se puede entender que es resultado de la unión de procesos económicos, sociales, de identidades y procesos políticos. Es así que los grupos sociales e individuales dependen de su ubicación dentro del sistema al que pertenecen, donde se refleja la estructura social nacional en el marco del capitalismo a nivel internacional y su reflejo a nivel local. En este marco es que Pérez (1995) define dos grandes categorías de clasificación de actores, basadas, en primer lugar, por la estructura de clases, y en segundo lugar, por la estructura de gestión.

En la primera categoría de los actores locales se pueden encontrar tres grupos:

1. Actores económicos: pueden estar o no en el territorio local, sin embargo, tienen capacidad de determinar los procesos en los que están inmersos a nivel local. Asimismo, pueden ser reproductores de ámbitos mayores (regional, nacional e internacional), por ejemplo: empresas internacionales con plantas situadas en la región.
2. Actores políticos: estos tienen incidencia directa en el territorio local, y su posición puede estar dada por la membresía a partidos o cargos políticos importantes a nivel regional o nacional.
3. "Elite local": se puede dividir en históricos e intermitentes. Los históricos son los actores fundacionales de la sociedad en sus distintos momentos y en ciertos grupos en los diferentes ámbitos de la sociedad; en cambio, los intermitentes son aquellos que aparecen por su reproducción de los modelos regionales nacionales e internacionales en la escala local.

Con respecto a la segunda categoría, Pérez (1995) la divide en cuatro grupos:

1. Actores bajo la lógica de obtención de ganancias: en este caso particular, dependen del campo y la tenencia de la tierra; sus ingresos responden a un modelo económico mundial de acuerdo con el cual las industrias y potenciales regionales no importan, y en el que este sector se ubica como generador de materias primas a quien venderle luego los productos elaborados y con valor agregado traído desde otras partes del mundo, y en el que tampoco importan las industrias regionales ni los potenciales propios. Su argumento es la generación de *commodities*. Por ejemplo, los grandes *pools* de siembras son los más beneficiados en contra del pequeño campesino y las economías regionales.
2. Actores políticos: poseen una doble racionalidad, satisfacer las necesidades del conjunto y acumular poder. Por ejemplo, el caso de satisfacer la necesidad básica de tener un techo sin tener en cuenta la calidad ambiental del entorno y sus necesidades sociocultu-

rales, despojándolo de lugares comunes y de esparcimiento, de lugares de encuentro y conexión. Su argumento puede cambiarse en base a la presión social y la organización.

3. Actores que responden a la necesidad de la lógica de los individuos: son los que generan la demanda y el consumo. Se trata de los integrantes de la sociedad en sí, que habitan el lugar. Su argumento es el de la mayor calidad de vida, el buen vivir, en el sentido social y económico. Por ejemplo, retomando el tema de la necesidad de viviendas, son los que demandan.
4. Actores técnicos: cada uno desde su especialidad contribuye a una visión imparcial pero comprometida. Su argumento es la capacidad técnica adquirida por una profesión en un grupo interdisciplinario que trabaja en conjunto. Por ejemplo, equipos técnicos de planificación municipales, grupos de investigación de universidades.

La selección de actores estratégicos para realizar las entrevistas se basó en el segundo criterio de clasificación de los grupos de actores establecido por Pérez (1995); acorde con las características de las ciudades de estudio y teniendo en cuenta que mayoritariamente estos son responsables de la construcción espacial. Se buscó que cada grupo contara con, al menos, un representante. Sin embargo, se identificó más de un actor estratégico por cada grupo:

1. Actores bajo la lógica de obtención de ganancias: de este grupo se entrevistó a tambores del periurbano de Villa María, productores hortícolas del conglomerado y dueños de campos agrícolas extensivos.
2. Actores políticos: se entrevistó al intendente de Villa Nueva y a personal de la Municipalidad de Villa María.
3. Actores que responden a la necesidad de la lógica de los individuos: se realizaron entrevistas a ciudadanos del periurbano de ambas ciudades.
4. Actores técnicos: integrantes de proyectos de investigación de la Universidad Nacional de Villa María, Coordinación de Planeamiento Urbano de Villa Nueva, Subsecretaría de Inspecciones Únicas de Villa María, Dirección de Ambiente y Saneamiento de Villa María, Dirección de Comercio e Industria de Villa Nueva.

Las entrevistas realizadas se estructuraron en base a la metodología propuesta por Catalá *et al.* (2000) y Pochettino *et al.* (2014), la cual permite visualizar la significación (convencional y abstracta) y el sentido (contextual y concreto) de los actores que relatan. Esta metodología se combinó con la utilizada por Giobellina (2011), que incluye la percepción de sustentabilidad en los referentes. Las entrevistas se realizaron antes, durante y posteriormente a los talleres. Estas fueron guionadas y adaptadas de Catalá *et al.* (2000); las preguntas se enmarcaron con el objetivo de visualizar si los actores reconocían la existencia de un periurbano, si había problemáticas en común a ese territorio; de haberlas, cuáles eran; si estas eran por sectores como vivienda, agricultura, industrias, entre otros. A los actores políticos y técnicos, además, se les preguntó si contaban con normativas que identificaran este espacio, herramientas de regulación, cómo se implementan y, en el caso de que no existieran, qué dificultades encontraban. Además, se les consultó acerca de su proyección a futuro del territorio y la ciudad en relación con el periurbano.

El rol de las entrevistas implicó constatar la visión de los actores como un elemento importante para la construcción de ciudades sustentables e inclusivas, así como una iniciativa para el abordaje e instalación del tema; cabe mencionar que, previo a esta investigación, se contaba con escasos trabajos afines (Guzmán *et al.*, 2019), y que dichas entrevistas no se confeccionaron con la finalidad de realizar un análisis discursivo.

El análisis normativo se realizó en base a la metodología de Diagnóstico Legal del Ordenamiento Territorial adaptada de la propuesta de Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), con el fin de identificar aquellas que se encuentran asociadas a la gestión del uso del suelo. Se confeccionó una planilla (Tabla 1) a completar por los agentes intervinientes en las distintas áreas de las municipalidades, que pudo proveernos las normativas que están o no en uso, de qué forma son aplicadas y su grado de cumplimiento. El abordaje de identificación de las normas permite un análisis desde la visión de los actores que las ejecutan y/o implementan, más allá de la observación que puede hacerse de ellas desde la investigación.

**Tabla 1.** Planilla normativa legal de uso municipal

Campo	Descripción
Objetivo	Con esta planilla se pretende recopilar la legislación de interés vigente en cada caso, a partir de los distintos niveles, desde el municipal al nacional; además de consignar las instituciones, agentes y actores responsables.
Normativa	Colocar el número de la ordenanza, ley, resolución o decreto al que se refiera.
Breve definición	Por ejemplo: control de suelo, habilitaciones, ambiente.
Área de aplicación	A qué áreas les corresponde la ejecución.
Área de control	A qué áreas les corresponde el control.
Actores u organismos afectados por la normativa	Implicados directa o indirectamente en la aplicación de la normativa (por ejemplo: usuarios, colegios, Empresa Provincial de Energía de Córdoba, etc.).
Oportunidad	Condiciones (técnicas, financieras y otras) que surgen a partir de la aplicación normativa.
Limitaciones	Limitaciones que impone la normativa, por ejemplo, de uso del suelo; es decir, aquello que de alguna manera condiciona su uso.
Afecciones legales del suelo	Disposiciones legales, administrativas o de planeamiento que condicionan el uso del suelo y la localización de actividades. Ponen de manifiesto las regulaciones sobre el territorio y sus actividades, y la capacidad de control y cumplimiento.
Propiedad y tenencia de la tierra	Propiedad, arrendamiento, aparcería, préstamo, comodato, padrinazgo, cesiones y/o cualquier otra figura contractual, en espacios rurales o urbanos.
Grado de cumplimiento	De una escala de 1 a 4 (1, menor - 4, mayor), establece el grado de cumplimiento de la normativa, política o plan, etcétera.
Otros	Observaciones que se consideren relevantes y que no han sido contempladas en las planillas.

## Resultados y discusiones

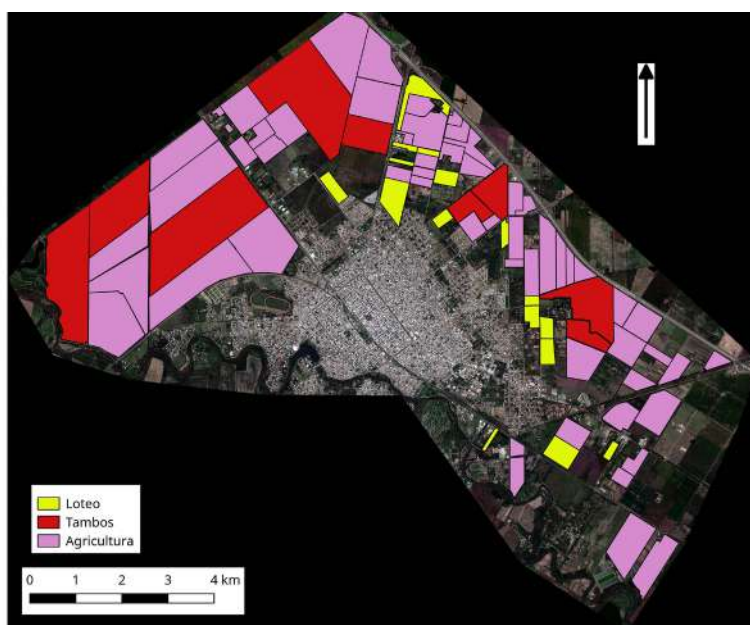
### Interacción entre actores sociales y gestión de ciudad

En el marco de los talleres participativos realizados en la Sociedad Rural de Villa María y en el Mercado de Abasto Sociedad de Economía Mixta de la ciudad, y basándose en la identificación de los actores involucrados en el sector productivo con un encasillamiento (Pérez, 1995), se evidenciaron actores que responden a intereses económicos, como ser:



1. Productores agrícolas intensivos (horticultores). Las problemáticas identificadas por los actores estuvieron relacionadas con la tenencia de la tierra; con la competencia de los precios de la mercadería y la demanda del mercado; con la dificultad en el traslado por el mal estado de los caminos; con las incompatibilidades de actividades que suceden en las cercanías entre el emprendimiento y la producción agrícola extensiva.
2. Productores agrícola-ganaderos. En el caso de la actividad agrícola extensiva en Villa María, representan el 40% de la superficie del periurbano y la actividad ganadera, como tambos el 20% (Figura 2). De los talleres se observa que las problemáticas más significativas son la incompatibilidad de sus usos y los nuevos loteos (que ocupan el 4%), además de la infraestructura vial nueva (circunvalación), que fracciona los campos, y el mal estado de los caminos rurales, sumado esto a la imposibilidad de conseguir y mantener mano de obra calificada. En Villa Nueva, la actividad agrícola-ganadera ocupa el 70% de la superficie total del periurbano (Figura 3).
3. Inversores inmobiliarios. Los actores involucrados en el sector productivo poseen una visión parcializada y sesgada sobre lo urbanizado y reconocen en el espacio principalmente la actividad comercial urbana. Es por ello que también se manifestó que los actores no se sienten parte de un proyecto de ciudad, sino que predomina en ellos la lógica comercial.

*Figura 2. Superficies agrícolas, tambos y loteos en el periurbano de Villa María.*



*Fuente: Elaboración propia en base a imagen Worldview 2013.*

En Villa Nueva, la normativa que regula el fraccionamiento del suelo urbano es deficiente; sumada a ello la escasa previsión en cuanto a la conexión de infraestructura existente y a futuro. Existe un predominio de proyectos privados de fraccionamiento. Respecto de esto, plantean una identidad foránea, la cual el comprador no siempre está dispuesto a sostener como propia, que se da principalmente en las urbanizaciones del tipo cerrado y semicerradas en dicho municipio. Tales emprendimientos no poseen el consenso del municipio; predomina en ellos la lógica de los inversores privados.

1. Actores políticos. Tienen incidencia directa en el territorio y su posición puede estar dada por la membresía a los partidos políticos importantes a nivel regional o nacional. De los actores políticos, se evidencia que el Municipio de Villa María actúa como agente

de control; se observó además que este actor en los dos talleres participativos tomó los resultados como líneas para establecer políticas que visibilicen y protejan el sector productivo.

**Figura 3.** Usos agrícolas extensivos en el periurbano de Villa Nueva.



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth y parcelario rural de IDECOR.

En el caso del Municipio de Villa Nueva, actúa como agente de omisión de control, no posee una propuesta de planificación espacio-territorial que estructure un ordenamiento en cuanto a los usos de suelo y la zonificación urbana para dichos usos dentro de su radio municipal. Como consecuencia de ello, se va produciendo una constante pérdida del potencial paisajístico-natural de las zonas aledañas al curso del río, a partir del avance de las urbanizaciones y la explotación agrícola-ganadera sobre dichos espacios, con desmontes y pérdidas del hábitat natural de la ribera. Estos espacios naturales no se encuentran identificados ni regulados por el municipio, como así tampoco los usos rurales del periurbano.

Es importante destacar que el uso de suelo definido como loteos por Guzmán *et al.* (2016) ocupa menos del 4% de la superficie del periurbano. Por otra parte, la mediatización del uso de productos fitosanitarios fue tema de debate en el taller. La tenencia de la tierra fue determinante para el sector agrícola intensivo, en relación con su consolidación en el tiempo. Además, la falta de mano de obra calificada para todo el sector agrícola resultó de suma relevancia, aspecto que fue mencionado en dos de los talleres. Por otra parte, el procesamiento de las entrevistas proporcionó detalles de la dinámica específica del área productiva y de gestión pública que se complementa con lo manifestado en los talleres.

Asimismo, los usos propiamente periurbanos, como el de las ladrilleras, se vieron desplazados en el tiempo desde las zonas más centrales hacia fuera del radio municipal de Villa María. Dicha característica encontró su correlación en Villa Nueva con las producciones hortícolas. La diversificación de los usos del suelo en el periurbano del conglomerado se produce con actividades que en muchos casos son incompatibles o escasamente compatibles, y además, están débilmente conectadas con el resto de la planta urbana. Los usos observados son los siguientes:

1. Planes de vivienda social, localizados en espacios residuales con escasa conectividad y baja accesibilidad.

2. Barrios residenciales de grandes lotes con superficies parquizadas próximas a la vera del río Ctlamochita.
3. Barrios residenciales cerrados o *countries*, que privatizan el espacio público e interrumpen la continuidad del trazado vial.
4. Bolsones baldíos (quizás retenidos por sus dueños por motivos de especulación inmobiliaria).
5. Cementerios.
6. Industrias y talleres.
7. Emprendimientos comerciales.
8. Equipamientos de salud y educativos.
9. Áreas rurales con explotación agropecuaria.

Como resultados de las entrevistas se obtuvieron respuestas diversas que reflejaron un entendimiento dispar del territorio periurbano, entre ambos municipios. Los entrevistados de la Municipalidad de Villa María pusieron en valor la revisión de las normativas vinculadas al uso del suelo, siendo uno de los puntos más importantes la articulación interna y con otras instituciones para la construcción de políticas territoriales, lo que llevó a la consolidación de las ordenanzas municipales N° 7215 y N° 7209, aprobadas en 2017. Dichas normas incorporan áreas productivas, que se pudieron identificar en el territorio y pretenden incorporar las actividades rurales y las actividades productivas dentro de la gestión de la ciudad, aspectos que no estaban contemplados dentro de las gestiones anteriores. Además, sobre la regulación del suelo para urbanización se incorporó la implementación del Factor de Impermeabilización de Superficie (FIS), el cual plantea la necesidad de contar con superficies absorbentes para el retardo del agua de lluvia; de este modo se intenta minimizar la cantidad de escurrimiento superficial, aspecto que respondería a las condiciones naturales del relieve, que cuenta con una pendiente menor al 1%.

Por el contrario, la Municipalidad de Villa Nueva no cuenta con una zonificación de su territorio periurbano, por lo que presenta un escaso abordaje en relación con los usos periurbanos del territorio. Sin embargo, los intereses estaban vinculados al desarrollo industrial y habitacional; en cuanto al industrial, este se proyecta hacia la zona sur de la ciudad, a los márgenes de la Ruta Provincial N° 4. En otros temas, comentaron que el desarrollo de las actividades recreativas, como el kartódromo, carnavales, domas, entre otros espectáculos, moviliza una cantidad importante de gente, y son eventos importantes radicados en el periurbano. En relación con las normativas, estas solamente se encuentran vinculadas a los aspectos impositivos de la urbanización. Además, explicaron que no contaban con normativa que contemple los emprendimientos productivos de tipo rurales.

El radio de Villa María se encuentra determinado y aprobado por la provincia y cuenta con normativas de ordenamiento territorial, con sucesivas modificaciones desde la década del noventa, cuando fue creado el Plan de Ordenamiento Urbano y Microrregional. En cambio, el nuevo radio de Villa Nueva se aprobó en agosto de 2019 en la Legislatura provincial, por lo cual, dicha situación de incertidumbre generó diversas interpretaciones de los actores intervinientes y dio espacio a las especulaciones inmobiliarias, lo que dio como resultado en la ciudad conflictos de intereses y ambientales, marcados y crónicos en el tiempo.

El análisis normativo presentó para Villa María regulaciones que abordan las diferentes dimensiones del territorio, con ciertas deficiencias vinculadas a la participación ciudadana. En cuanto a su estructura gubernamental, el municipio de dicha localidad cuenta con diferentes secretarías, las cuales contribuyen a los lineamientos de la ciudad, ya que brindan un orden y un espacio. Sin embargo, Villa Nueva presenta una escasa cantidad de normas y ninguna vinculada directamente al ordenamiento territorial, de manera que se complejizan las relaciones entre los usos del suelo y las proyecciones a futuro. Además, en su estructura orgánica, en función de las

entrevistas y relevamiento normativo por los agentes municipales, no cuenta con una articulación entre las diferentes áreas; además de la ausencia de las relativas a ambiente y planificación.

Políticamente, en Villa María se modificó la normativa para que fuera más integral y contemplase los diferentes usos del suelo y escalas sociales; en cambio, en Villa Nueva no existe normativa que resguarde estos tipos de uso, ya que presenta únicamente normas vinculadas a lo residencial.

Como resultado la fisonomía de crecimiento –que en Villa María es sectorizada y en un alto porcentaje, homogénea–, Villa Nueva evidencia contrastes variados y no siempre compatibles entre sí y con su uso. Además de las realidades físicas y normativas, en los talleres con los horticultores en el Mercado de Abasto Sociedad de Economía Mixta, tomaron relevancia temas de fundamental importancia como las fumigaciones con 2-4 D (el cual posteriormente fue prohibido por la provincia de Córdoba mediante la Resolución Ministerial N° 112). Por otra parte, se evidencia una falta de tenencia de la tierra para cultivo, ya que la mayoría es arrendatario, aspecto que para Villa María estaría abordado en la Ordenanza Municipal N° 7209 por medio de la unidad ejecutora, que plantea un programa de acceso al suelo productivo. En otro orden, se manifestó la preocupación por la falta de un transporte, principalmente para el traslado de los hijos e hijas de las personas que trabajan en las quintas hacia el colegio, lo que dificulta en muchos casos que las personas habiten estos espacios. También se expresó la falta de formación en oficios para trabajar tanto en horticultura como en tambos. Esta realidad no difiere de lo manifestado por Barsky (2005), que confirma un conflicto que se repite en el resto del país, con diferentes matices pero iguales características, que socava el derecho al acceso del alimento de cercanía y la participación de estos actores no tiene reflejo en las normativas.

## Conclusiones

Desde el punto de vista físico, el conglomerado se puede entender como una unidad que comparte un río y una historia en común, tanto en lo social como en lo normativo; sin embargo, hay marcadas diferencias. Villa Nueva fue adquiriendo nuevas funcionalidades dentro del conglomerado, desde el área central originaria a las áreas de reciente formación, lo que diferenció y evidenció la pérdida de sus rasgos identitarios. Por otra parte, en Villa María tiene lugar la construcción de una supuesta identidad homogénea pero incipiente, la cual se sustenta en torno a la identificación y la normalización de los espacios.

En Villa Nueva, se identificó una falta de normativa para regular el crecimiento urbano-territorial y los usos de suelo correspondientes, que resultó en desfavorecer la tenencia de la tierra en actividades productivas como el cultivo de cercanía, al cual se debe resguardar ya que genera fuentes de trabajo a los pequeños y medianos emprendedores, así como garantiza el acceso a los alimentos a menor costo.

Ambas ciudades tienen un origen compartido que, a pesar de ello, las llevó a evolucionar de manera diferente. En lo que se debería apuntar es en lograr un crecimiento más equitativo y cooperativo que estimule la cohesión social, disminuir el impacto que producen las distintas actividades en el ambiente, con sistemas de regeneración y restitución ambiental. Una de las herramientas posibles es la construcción de espacios (físicos y de gestión) netos de convivencia e intercambios entre actores del conglomerado de Villa María y Villa Nueva.

Por lo expuesto, el paisaje urbano de la periferia de ambas ciudades muestra cambios significativos, que impactan también en los modos de circulación y en las formas de convivencia ciudadana. La localización de equipamientos de gran magnitud, tanto públicos como privados, produce una revalorización del suelo y se convierte en puntos de atracción de otras actividades y del uso del suelo residencial y se genera una estructura de nodos en un espacio fragmentado.



La metodología implementada fue una primera evidencia de que son necesarias herramientas de trabajo que generen un futuro desarrollo en conjunto del conglomerado de Villa María y Villa Nueva, no solo en sus aspectos urbanos, sino también con la regulación de los usos del suelo del periurbano, consensuando con los actores intervinientes para lograr un territorio socialmente integrado, con baja fragmentación territorial y menor impacto ambiental.

Las desigualdades se ven reflejadas en las diferentes ciudades que se conforman a partir de las políticas que dan carácter a las actividades económicas, culturales y sociales. Es así que el espacio de discusión se da entre la percepción de las personas que las habitan y lo que existe en el espacio físico, que conforman socioecosistemas únicos y complejos.

La marcada injerencia territorial que poseen las actividades productivas no ha sido plenamente asumida por parte de las instituciones públicas, quienes las abordan en función de su naturaleza privada, desvinculadas de la planificación y regulación territorial. En tal sentido, se sostiene la necesidad de reforzar las articulaciones entre el conocimiento científico y la delineación de políticas locales que posibiliten un abordaje integral de dichos territorios.

## Referencias

- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194), 1-36.
- Bellet, S. C. y Torné, L. J. M. (2004). Mirada a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(165), 1-28.
- Buzai, G. D., Baxendale, C. A., Humacata, L., Cace, G., Delfino, H., Lanzelotti S. L. y Principi, N. (2016). *Geografía y Análisis Espacial. Aplicaciones urbano-regionales con Sistemas de Información Geográfica*. EdUNLU.
- Catalá, C. R., Gil, M. F. T. y De León Solera, D. G. (2000). Investigación cualitativa en atención primaria. Una experiencia con entrevistas abiertas. *Atención Primaria*, 25(5), 343-348.
- Crissi Aloranti, V. S. (2009). El método STLOCUS. Aplicación al caso de Isla Verde, Córdoba, Argentina. Bases para una Zonificación del Territorio. Trabajo presentado en el *8th International Conference of Territorial Intelligence and culture of development*. Salerno.
- Giobellina, B. (2011). *La defensa del suelo agrícola de calidad como recurso estratégico para la soberanía alimentaria y la sustentabilidad local y global. El caso de la huerta del gran Valencia* (Tesis de Doctorado. Universitat Politècnica de Valencia). <https://bit.ly/2XZLaRC>
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. Mundi-Prensa Libros.
- Granado, P. (1975). *Villa Nueva. Un pueblo con historia*. CEMEDCO.
- Guzmán, L. A., Castro, R., Becker, A., Furlán, M. L. y Rodríguez, J. M. (2016). Delimitación de parches de uso del suelo en la zona periurbana de Villa María, Córdoba, Argentina. *Revista Mapping*, 25(177), 32-39.
- Guzmán, L. A., Yáñez, J., Nievas, C. y Carriazo, S. (2019). Talleres Participativos de Reordenamiento Territorial de la ciudad de Villa María 2018. ¿Hacia dónde vamos? ¿Qué ciudad queremos? Modelo de Ciudad Actual, Ciudad Deseada y Ciudad Posible. Líneas de acción estratégicas. Trabajo presentado en el *Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios Rururbanos de la Universidad Nacional del Litoral*. Santa Fe.



- Guzmán, L. A., Mizdraje, D., Castoldi, L. y Becker, A. (2020). Conceptualización del periurbano villamariense y las actividades agrícolas presentes. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 14(27), 80-100.
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ediciones Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Observatorio Integral de la Región (2013). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC. Resultados definitivos de población para la provincia y el Dpto. General San Martín*. Universidad Nacional de Villa María.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.
- Pochettino, M. L., Hurrell, J. A. y, J. A. y Bonicatto, M. M. (2014). Horticultura periurbana: estudios botánicos en huertos familiares y comerciales de la Argentina. *Ambiente*, 107, 86-99.
- Portiansky, E. L. (2013). *Análisis multidimensional de imágenes digitales*. Universidad Nacional de La Plata.
- Rodríguez Gamiño, M. D. L. y López Blanco, J. (2006). Caracterización de unidades biofísicas a partir de indicadores ambientales en Milpa Alta, Centro de México. *Investigaciones geográficas*, 60, 46-61.
- Rüedi, R. (2016). *Historia de Villa María*. Narval Editores.
- Sánchez, M., Moya, A., Yáñez, J. y Álvarez, M. (2017). Reflexiones sobre los impactos socio-espaciales de los procesos de transformación urbana en las áreas central, pericentral y periférica del conglomerado Villa María-Villa Nueva. Trabajo presentado en la *I Jornada de Desarrollo Local y Regional*. Villa María, Argentina.
- Seiler, R. A. y Vianco, A. M. (2014). *Metodología para generar indicadores de sustentabilidad de sistemas productivos: Región Centro Oeste de Argentina*. Río Cuarto, Argentina. UniRío.
- Stoll, A. (2007). Hemerobia: una medida para evaluar el estado de conservación de comunidades vegetales nativas. *Chloris Chilensis*, 10(2). <https://bit.ly/2YcfVmS>
- Torres Gómez, M., Delgado, L. E., Marín, V. H. y Bustamante, R. O. (2009). Estructura del paisaje a lo largo de gradientes urbano-rurales en la cuenca del río Aisén (Región de Aisén, Chile). *Revista Chilena de Historia Natural*, 82(1), 73-82.
- Zulaica, L. y Ferraro, R. (2012). Procesos de crecimiento, indicadores de sustentabilidad urbana y lineamientos de intervención en el periurbano marplatense. *ARQUISUR*, 1(2)124-142.
- Zuluaga Sánchez, G. P. (2008). Dinámicas urbano-rurales en los bordes en la ciudad de Medellín. *Gestión y Ambiente*, 11(3).

# Ramas San Miguel, Clara. *Fetichismo y mistificación capitalistas. La crítica de la economía política de Marx*

Madrid: Siglo XXI, 2018. ISBN 978-84-323-1911-2, 302 pp.

Daniel Oscar Ojea


Universidad Nacional de Tierra del Fuego - CONICET. Ushuaia, Tierra del Fuego.  
[doojea@untdf.edu.ar](mailto:doojea@untdf.edu.ar)

Recibido: 16-03-2021; Aceptado: 06-05-2021

Quienes tengan la suerte de acercarse al libro de Clara Ramas deben saber que no es un texto más sobre marxismo y economía política. Este libro revitaliza la obra de Marx devolviéndole toda su potencia transformadora e invita al lector a realizar un trabajo profundo sobre las categorías y conceptos construidos por el autor alemán a lo largo de su vida. La autora española afirma que las nociones de fetichismo y mistificación son la clave para realizar una lectura de la obra de Marx en sus propios términos. Clara Ramas vuelve a introducir la crítica social marxista más allá de los límites de la disciplina económica, tarea no menor y purificadora para el contexto académico actual. Su hipótesis plantea que cuando Marx elaboró su teoría de la estructura de la sociedad burguesa y la renovación de la ciencia económica existente hasta el momento en forma crítica, la articuló sobre los conceptos de fetichismo y mistificación, por tal motivo, la lectura de *El Capital* debe realizarse alrededor de ellos y no considerarlos como meros “resabios filosóficos” por parte del autor.

A lo largo de su trabajo podemos observar dos cuestiones predominantes: la primera se vincula al problema de la naturalización de las relaciones sociales capitalistas, y la segunda, a la disolución del trabajo como fuente de valor en esta sociedad. Con respecto a la primera, la autora sostiene que Marx intenta en todo momento señalar que la realidad en la sociedad capitalista no es transparente. Lo que es producto del trabajo humano parece que fuera producto del capital; la fuerza social así idealizada se encuentra enajenada, por lo que la relación esencial se oculta y no es un error de nuestro conocimiento percibirla de esa manera. Clara Ramas sostiene que el poder de la riqueza aparece ligado al capital en manos de alguien, así parecería que es la fábrica misma la que crea riqueza y no los obreros; de esta forma se afirma que la riqueza es el capital, por lo tanto, el trabajo queda subsumido. Los señalamientos que realiza Clara sobre el concepto de fetichismo en Marx vuelven a poner en el centro de sus observaciones las formas que toman las prácticas sociales en la sociedad capitalista. ¿Por qué ese contenido se manifiesta de esa forma? En esta pregunta se arraiga la crítica radical a todos los autores anteriores y posteriores a Marx: ¿cómo el trabajo adquiere su carácter social en el capitalismo? A través del intercambio, por consiguiente, este carácter social se afirma necesariamente como propiedad de la mercancía. Aquí radica para Ramas el fenómeno del fetichismo.

La segunda cuestión que atraviesa más de la mitad del libro está centrada en el concepto de mistificación. Esta idea, según ella, ha sido invisibilizada en casi toda la literatura marxista del siglo XX, por lo que realiza un llamado a reintroducir dentro de los análisis marxistas dicho concepto. ¿Cuál es el aporte de dicho concepto? Según Clara, Marx lo utiliza para singularizar la forma de aparición vinculada a la fórmula “trinitaria” –ganancia, renta y salario–. Estas tres categorías aparecen, para Marx, mistificadas en los escritos de la economía política vulgar ocultando e invirtiendo la relación económica que hay de fondo. El interés aparece como el precio del capital convertido en mercancía y, separado del movimiento productivo, se manifiesta totalmente escindido de este; el capital pareciera entonces reproducirse a sí mismo aniquilando al trabajo. La renta del suelo es explicada por la fertilidad “mágica” que lo caracteriza en los diferentes lugares del mundo. La crítica de Marx a esta afirmación es que el valor de uso del suelo no explica el valor de cambio. ¿Cómo se genera el excedente? El trabajo una vez más vuelve a quedar subsumido por



la fuerza de la mercancía. La autora señala que no se puede explicar la producción de excedente o plusvalor apelando a las condiciones naturales, porque las condiciones de apropiación de los excedentes sociales varían y son específicas de la relación social que la constituye. La última categoría vinculada a la mistificación es el salario. Este último aparece como el precio del trabajo, pero Marx va a definir al salario como el precio de la fuerza de trabajo. No se paga la totalidad de los valores que esa fuerza de trabajo produce, la explotación se oculta y el salario parece pagar la totalidad de lo trabajado. Clara Ramas nos da un ejemplo significativo, en las sociedades esclavistas todo parece trabajo no pagado, pero sabemos que el sostenimiento con vida del esclavo implicaba un gasto para el amo; en la sociedad capitalista se da a la inversa, todo parece trabajo pagado. El objetivo central de Marx, para la autora, está planteado en la pregunta sobre la forma determinada en que se distribuye la masa del trabajo social, que está presente en todas las sociedades, pero en la sociedad capitalista el trabajo social se manifiesta solo en forma de cambio privado, entonces aparece como valor de cambio de esos productos, es decir, como propiedad de esos objetos. Esta es la base en la que asienta la potencia explicativa y crítica de los conceptos de fetichismo y mistificación.

El libro de Clara Ramas vuelve a poner en el centro del análisis marxista el núcleo olvidado, los conceptos de fetichismo y mistificación como esencia de la crítica marxista a toda la economía política y a la sociedad capitalista en su conjunto. El capitalismo es una relación social creada por seres humanos pero que estos no dominan conscientemente. Marx la denominó como una fuerza espectral; el libro de Clara nos recuerda que la fuerza social, por más que parezca confusa y poderosa bajo el capitalismo, es nuestra.

## “Gobernanza de transiciones”

Paredis, E. (2018) “Governance van transitie”. En G. Bouckaert, A. Van Hondeghem, J. Voets, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens (Ed.), *Handboek overheidsmanagement: samen werken aan een overheid in beweging* (pp. 457–484). Brugge: Vanden Broele.

**Autor:** Erik Paredis

Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Gent, Gante, Bélgica.  
Profesor titular “Gobernanza de transiciones e innovación de sistemas socio-técnicos para la economía circular” del departamento de Ciencias Políticas, en el cual dicta las asignaturas “las Políticas de la sostenibilidad”, y “Pensamiento de sostenibilidad”.

**Traductor:** Peter van Aert

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF) / CADIC-CONICET. Tierra del Fuego. Ushuaia, Argentina.  
[pvanaert@untdf.edu.ar](mailto:pvanaert@untdf.edu.ar)

### Presentación de la traducción

Nuestro contexto actual demanda propuestas didácticas que atiendan las urgencias para llevar adelante transformaciones radicales de la condición socioambiental de las sociedades humanas. Sin embargo, al menos en la lengua hispana, no abundan los materiales que propongan perspectivas operativas que no recaigan en la lógica tecnocrática y jerárquica del desarrollismo. Aún menos frecuentemente encontramos propuestas didácticas sobre estas urgencias que permitan una politización de los procesos formativos en los ámbitos universitarios transdisciplinarios, queriendo decir con esto volver a situar la disputa y el disenso en el seno del aula universitaria como aspectos inherentes a la educación superior.

Este artículo, que introduce la noción de transición, permite abordar problemáticas territoriales situadas en contextos complejos, dejando lugar a la incertidumbre, la disputa de poder y los horizontes temporales ampliados como elementos centrales de la aspiración a los cambios profundos. Por ello consideramos que este texto de Erik Paredis ofrece una introducción didáctica propicia para impulsar tanto la reflexión entre estudiantes, como la formulación menos inducida de estrategias hacia la sostenibilidad.

Mg P. van Aert

Recibido: 01-04-2021; Aceptado: 20-04-2021

## Gobernanza de transiciones

### 1. Introducción

Quien está informado sobre la actualidad apenas puede pasar por alto que nuestro mundo enfrenta grandes desafíos. Por ejemplo, en el plano ecológico, se impone el cambio climático; en el plano social, crece la desigualdad en muchos lugares; en el plano económico, persiste la amenaza a la inestabilidad financiera; y en el plano político, las instituciones democráticas se encuentran bajo presión mientras crece el populismo. Y estos son solo unos ejemplos. Al mismo tiempo, se anuncia la innovación en numerosos planos y dominios: la energía renovable está emergiendo, los gobiernos quieren impulsar ciudades sostenibles, las empresas experimentan con la economía circular, los ciudadanos desarrollan sistemas de trueque y de uso compartido y las mujeres y las minorías se oponen a la discriminación.

Asimismo, se advierte mucho movimiento social. Una de las preguntas importantes es cómo puede responderse adecuadamente a estos grandes desafíos sociales, y cómo puede iniciarse la necesaria transformación hacia la sociedad sostenible. Es en este contexto que frecuentemente encontramos el concepto de “transición” o “transiciones de sostenibilidad” (*sustainability transitions*) (Grin *et al.*, 2010), que refiere a cambios profundos en los sistemas sobre los cuales nuestra sociedad es construida (como el sistema energético, el sistema de movilidad, el sistema alimenticio o agrario, el sistema de salud, etc.) y a partir de los cuales estos adquieren una orientación más sostenible. Semejantes cambios no acontecen sin obstáculos. Transiciones de sostenibilidad refieren, en rigor, a elecciones colectivas –por ejemplo: ¿cómo vamos a organizar nuestro sistema energético de manera más sostenible?– y por ende, nos confrontaremos con miradas e intereses encontrados, con preguntas acerca de la distribución de los beneficios y los costos, y tendremos que hacer acuerdos acerca de quienes toman decisiones y según qué reglas (Meadowcroft, 2011). Dicho de otra manera, interrogantes acerca de sostenibilidad y transición tienen una *fuerte carga política*. Esto implica necesariamente que el gobierno deberá jugar un rol activo. Los gobiernos están siendo confrontados con estas cuestiones, tendencia que no disminuirá en los próximos decenios; más bien al contrario. En gran parte de la literatura sobre transición se parte de la idea de que la política de Estado tendrá que experimentar una renovación profunda para poder manejar la gobernanza (la gestión estratégica) de transiciones. Por ejemplo, se tendrá que pensar más en el largo plazo, comenzar a razonar desde una perspectiva sistémica, construir a partir de redes de actores que propician el cambio, animarse a estimular la experimentación, poder manejar la incertidumbre y estimular procesos de aprendizaje.

El enfoque de este artículo radica en la gestión de la gobernanza de transiciones. La gobernanza de transiciones puede ser comprendida como *esfuerzos políticos intencionales que persiguen, a partir de una cooperación entre el gobierno y otros actores sociales, la sostenibilidad de sistemas sociales*. Para poder evaluarla adecuadamente, debemos primero desviarnos hacia las nociones de sostenibilidad y transición. Por tanto, la parte dos (2) de este trabajo profundiza brevemente en el trasfondo normativo de las transiciones, a saber, la búsqueda de sostenibilidad y su complejidad. Luego serán discutidas dos preguntas alrededor de las cuales se ha desarrollado la investigación acerca de las transiciones en los últimos veinte años. En la parte tres (3) trataremos la pregunta ¿qué son las transiciones? y cómo pueden ser comprendidas y analizadas. En la parte cuatro (4), se profundiza en cómo las transiciones pueden ser influenciadas o, en otras palabras, qué gobernanza es posible. Veremos que, sobre este asunto, existen varias concepciones en la investigación acerca de transiciones. Estas serán tratadas brevemente, pero nos detendremos con más detalle en la más influyente, a saber, la gestión de la transición (*transition management*). Durante unos años existió en el mundo académico un fuerte debate acerca de las fortalezas y debilidades de la gestión de la transición, lo cual será discutido en la parte cinco (5). Cerraremos en la parte seis (6) con algunas reflexiones acerca del contexto en el cual ha crecido la ciencia de la transición.



## 1.1 Objetivos de aprendizaje

Al final del capítulo el lector podrá:

- explicar qué es una transición y cuáles son sus características esenciales;
- explicar la relación entre transición y sostenibilidad;
- explicar qué es gobernanza de la transición;
- expresar las fortalezas de y las críticas hacia la gestión de la transición;
- formular el valor agregado (o la falta de él) de la perspectiva teórica, y la gobernanza de la transición.

## 2. El trasfondo: la búsqueda de la sostenibilidad

Si por ahora definimos transiciones como *cambios profundos en los sistemas sociales* –en la parte tres (3) entraremos en más profundidad–, entonces queda claro que han tenido lugar transiciones en otras oportunidades en el transcurso de la historia humana. En el campo de la movilidad, por ejemplo, hemos cambiado, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, del caballo con carreta o carruaje al automóvil. Después de la Segunda Guerra mundial, la transición de la movilidad continuó transformando nuestro mundo profundamente. Un ejemplo más reciente es la revolución TIC, que trajo tecnologías, prácticas, instituciones y estructuras para la comunicación totalmente nuevas, cambiando con ellas nuestras formas de relacionarnos, las formas en las cuales trabajamos, viajamos, emprendemos, etcétera.

Los sistemas sociales son constituidos sobre las necesidades del tiempo, con el conocimiento y la tecnología del momento, tomando en cuenta las inquietudes y los intereses de quien imponía su voluntad en la política, en el empresariado y en la sociedad, e influenciados por los valores y las preferencias culturales que dominaban. Una idea subyacente en la investigación acerca de las transiciones es que muchos de los sistemas que surgieron en el siglo XX son responsables de los problemas que hoy enfrentamos. Su desarrollo conduce a cada vez más efectos problemáticos que, con las lógicas del sistema, se vuelven cada vez más difíciles de controlar, y de solucionar (Grin *et al.*, 2004). Como ya no responden a las necesidades actuales, necesitamos transiciones en esos sistemas que posibiliten sociedades más sostenibles. Por tanto, detrás de las transiciones radica una *idea normativa*, a saber, la búsqueda de la *sostenibilidad*. ¿Qué implica esto?

Se han escrito bibliotecas enteras sobre sostenibilidad. Hay consenso acerca de un aspecto: que dar una definición universal de sostenibilidad resulta inverosímil, pero sí es posible brindar una cantidad de orientaciones globales que una sociedad debe perseguir (Robinson, 2004; Sneddon *et al.*, 2006). Al interior del espacio que así se cristaliza, se encuentran aún múltiples posibilidades, aunque estas no son ilimitadas (Holden *et al.*, 2017). Intentaremos aclarar esto. A grandes rasgos, podemos decir que el debate acerca de sostenibilidad tomó vuelo durante los años setenta, con un momento crucial en 1987, cuando se publicó el llamado Informe Brundtland ‘Nuestro Futuro Común’ (World Commission on Environment and Development –WCED–, 1987). La descripción que se hace en dicho informe de desarrollo sostenible ha sido reproducida cientos de miles de veces: el desarrollo sostenible “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1987, p. 8).

El Informe Brundtland fue el motivo para organizar en 1992 en Río de Janeiro la conferencia de Naciones Unidas más grande hasta el momento, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED). Durante la UNCED se firmó, entre otros acuerdos, la convención sobre el cambio climático, y se desarrolló un programa de acciones de cara al siglo XXI (Agenda XXI). Durante los veinticinco años siguientes, la palabra ‘sostenible’ ha penetrado a políticas, movimientos sociales, al empresariado, la educación, la ciencia y la cultura en todo el mundo y en todos los niveles. Aunque suelen coexistir diferentes interpretaciones, cuando miramos

el significado original de la sostenibilidad, podemos identificar dos preocupaciones fundacionales. En primer lugar, la *desigualdad* a nivel mundial, o la brecha entre pobre y rico. Esta se expresa, por ejemplo, en la desigualdad en ingresos, en desigualdad en el acceso a la salud, a la educación y a otras necesidades básicas. Por otra parte, la brecha entre rico y pobre no solo es un problema de relaciones internacionales, pero en la mayoría de los países se expresa también internamente (Piketty, 2014). La segunda preocupación fundacional es la *problemática ambiental* global. La cuestión ambiental entra en la agenda a principios de los años setenta, cuando se expresa en primera instancia como problemática localizada, como la contaminación de aguas y los depósitos de residuos. Estos problemas persisten en muchas localidades, mientras, a la vez, otra problemática excede progresivamente las fronteras locales y nacionales. Encontramos ejemplos en el cambio climático, el deterioro de la biodiversidad y la deforestación. Según algunos científicos, hemos entrado en una nueva era geológica, el *Antropoceno*, en la cual la condición planetaria ya no es determinada por procesos geológicos, sino por el impacto antrópico (Rockstrom et al., 2009).

Es característico para la aproximación de la sostenibilidad que los problemas de justicia y los problemas ambientales no son considerados elementos aislados, sino que están relacionados y mutuamente influenciados. Las estructuras económicas y políticas, la política y las prácticas que socavan la capacidad de carga de ecosistemas son las mismas que impulsan la desigualdad. El modelo de mercado industrial-capitalista en el cual vivimos no conduce automáticamente a una distribución adecuada y no reconoce límites al crecimiento. La pregunta es ¿cómo podemos organizar sociedades más sostenibles que sean más justas y que se mantengan dentro de la capacidad de carga de ecosistemas mientras además garantizan una alta calidad de vida para sus integrantes? A las *nociones fundamentales de sostenibilidad* –calidad de vida, justicia, límites ecológicos– pueden ser agregadas otras. Por ejemplo, *democracia*: ¿cómo podemos asegurarnos de que la transición suceda de manera democrática, y que el resultado también lo sea? En el marco de la sostenibilidad, se abre así espacio para la discusión acerca de las orientaciones fundamentales de la sociedad. Al interior de dicho marco existe la posibilidad de muchos futuros posibles, pero no de manera infinita (Raworth, 2017).

Esto es ilustrado a partir de la discusión acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han sido aprobados a fines de 2015 por Naciones Unidas. Los ODS brindan un panorama claro acerca de los temas principales en el debate que hoy conforman la agenda. Los diecisiete objetivos que la ONU procura alcanzar para 2030, y que aplican a todos los países, refieren a un campo muy amplio: pobreza, hambre, salud, educación, igualdad de género, calidad de agua, energía, trabajo, industria, desigualdad, ciudades, producción y consumo, clima, océanos, uso de suelo, paz y mancomunidad. Es evidente que varían considerablemente las opiniones acerca de en qué consisten los problemas en cada uno de estos terrenos y cómo resolverlos; quiénes deberían asumir la responsabilidad y tomar medidas; o qué se necesita para avanzar. No todo el mundo está convencido del potencial transformador de los ODS, pero sí indican la dirección global en la cual, en el contexto de ONU, son consideradas deseables las transformaciones.

Resumiendo: es posible indicar los contornos de una sociedad sostenible, pero acerca de su contenido exacto, y del proceso que debe conducir a ella siempre existirá disputa social. Esto no es un problema, ya que es lo que caracteriza a una sociedad democrática. Sin embargo, sí implica que una sociedad sostenible no surge automáticamente. Tendremos que entrar activamente en el debate acerca de las transiciones necesarias y trabajar para ello, aunque sea solo porque quienes hoy se benefician con el sistema dominante no cuestionarán su posición. El marco que brinde la ciencia de la transición puede ayudar a entender mejor qué obstáculos surgen y cómo puede ser ejercida presión sobre los sistemas existentes.

### 3. Transiciones: ¿son comprensibles?

La problemática de la sostenibilidad ha sido descripta como un “*wicked problem*”, un problema inicuo (Murphy, 2012; Pryshlakivsky y Searcy, 2013). Semejante problema se caracteriza por

ser difícilmente resoluble, ya que no hay uniformidad acerca de lo que está en juego ni de lo que se considera una buena solución. Se encuentra relacionado con el accionar de muchos actores y, en consecuencia, fuertemente entrelazado con nuestras estructuras sociales y nuestro modo de vida. Además, la evolución del problema está acompañada por mucha incertidumbre. En la investigación acerca de transiciones se parte, en general, de la suposición de que los problemas iniciales no encuentran solución dentro de las formas de pensar y las prácticas existentes. Al fin y al cabo, son estas lógicas existentes las que nos generan los problemas. Meros ajustes son insuficientes; se necesita una conversión a sistemas realmente nuevos. El proceso de cambio profundo que conlleva es denominado “transición”. En la parte tres (3) profundizaremos en lo que nos enseña la investigación acerca de transiciones. En la parte cuatro (4) enfocaremos en sí, y cómo, las transiciones pueden ser influenciadas hacia la sostenibilidad.

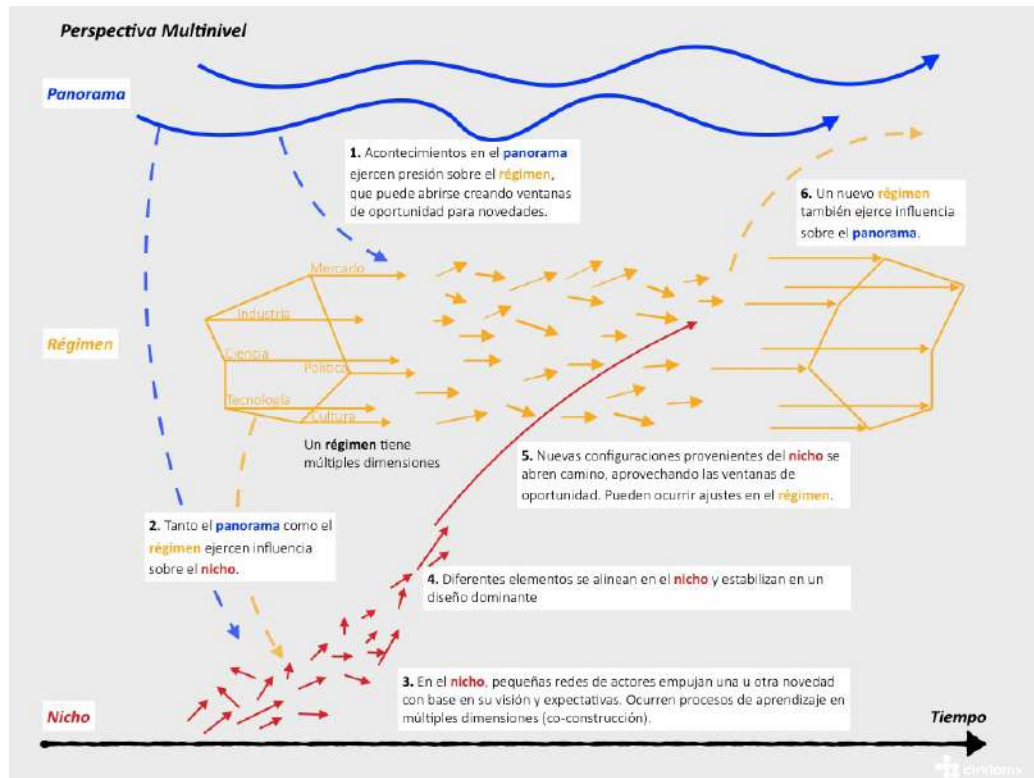
### 3.1 Un marco analítico influyente: la perspectiva multinivel

El marco más influyente para analizar transiciones y comprender sus características es la denominada “perspectiva multinivel” (*multi-level perspective*), o PMN (Rip y Kemp, 1998; Geels, 2005; Geels y Schot, 2010). Esta perspectiva básicamente actúa de dos maneras: brinda la posibilidad de analizar un sistema, y proporciona herramientas para comprender cambios radicales en los sistemas (es decir, en las transiciones). Hasta ahora hemos hablado de sistemas sociales, pero en la PMN se aplica el término ‘sistema sociotécnico’. Un sistema sociotécnico es una combinación de elementos tecnológicos y sociales que en conjunto cumplen una función, como por ejemplo, suministrar energía o alimentos. Más específicamente, la PMN analiza un sistema sociotécnico que comprende tres niveles interconectados: el régimen, los nichos y el panorama (también llamado paisaje o contexto) (Figura 1).

El nivel central es el *régimen*. Este refiere a la forma común y dominante de satisfacer una necesidad social. Es una totalidad integrada por actores, sectores industriales, tecnología, política, normativa, formas de actuar y de pensar. A menudo se habla simplemente de *estructuras, prácticas y formas de pensar dominantes*. Para dar un ejemplo: el régimen de transporte de personas está conformado por elementos como la estructura industrial (productores de autos, proveedores); la red de distribución y mantenimiento (vendedores, talleres); el sistema de abastecimiento (estaciones de servicio, petroleras); el artefacto en sí (el automóvil y todos sus componentes físicos); la infraestructura; la normativa (reglas de tránsito, impuestos de automotor, política de tránsito); las preferencias y competencias de la/el conductor/a; el significado simbólico y cultural (libertad, individualidad) (Geels, 2005). Un régimen sociotécnico funciona debido a que personas y organizaciones lo hacen funcionar. Día tras día, sus prácticas sostienen y reproducen el sistema. Los regímenes son ‘dinámicamente estables’: sufren cambios, pero de manera lenta, y la innovación suele estar enfocada en reforzar el régimen. En cambio, una transición altera el régimen de manera fundamental (tecnología, reglas, actores, prácticas, etcétera).

Más allá del régimen, podemos discriminar otros dos niveles. En el nivel micro se encuentran los ‘nichos’: ciudadanos, empresas y grupos sociales que reaccionan a los problemas en el régimen desarrollando alternativas. La *innovación radical* comienza, según la PMN, en estos nichos: son pequeños ‘espacios’ protegidos que funcionan como incubadoras de innovación tecnológicas (por ejemplo, el automóvil eléctrico), en nuevas prácticas socioculturales (por ejemplo, el auto compartido) o combinaciones de ello (por ejemplo, el teletrabajo). Las prácticas y tecnologías en nichos son inicialmente poco estables o performativas, pero son sostenidas por redes pequeñas y comprometidas. La existencia de un nicho en sí no dice nada respecto de su deseabilidad o sostenibilidad.

Figura 1. La perspectiva multinivel



Bajo presión del desarrollo panorámico, problemas internos del régimen y nichos emergentes, el balance del régimen puede ser perturbado. En situaciones de transición, se produce un cambio profundo en el régimen hacia una nueva configuración de actores, tecnologías, política, prácticas, estructuras y modos de pensar. Fuente: Adaptado de Geels (2002) y Geels y Schot (2007). Disponible en: <https://bit.ly/3ip4aAK>

El tercer nivel es llamado "Panorama" o, en otras versiones, "paisaje" o "contexto". Panorama es una metáfora que alude a un contexto amplio dentro del cual los actores del régimen y los nichos deben operar. Se trata de *tendencias sociales estructurales* y *características materiales del entorno* que son difícilmente alterables: tendencias como por ejemplo la globalización y la individualización, o características materiales como el clima, riquezas naturales e infraestructuras. Un factor panorámico típico actual es el cambio climático, que pone en tela de juicio en muchos terrenos nuestro común modo de actuar (por ejemplo, nuestra movilidad centrada en el automóvil). El panorama se transforma solo lentamente, aunque puede sufrir perturbaciones repentinas, como en el caso de guerra o de crisis económicas.

### Caso 1

#### Una transición entre 1870 y 1930: de caballos a automóviles

Una parte del conocimiento de transiciones es basada en investigaciones acerca de transiciones históricas. Uno de los fundadores de la PMN, Frank Geels, ha realizado varios estudios, como por ejemplo acerca de la transición en los Estados Unidos del uso de caballo con carruaje al uso del automóvil. Hablamos en ese caso del período entre 1870 y 1930. En la segunda parte del siglo XIX, los caballos cumplían un rol central en el transporte urbano, entre otros modos para el ómnibus de caballo, el tranvía de caballo y el coche de caballo. Ese régimen de transporte basado en caballos entró en crisis debido a los altos costos, los embotellamientos y la contaminación por los excrementos. Los problemas se agravaron debido a acontecimientos panorámicos como la migración masiva. La clase media en auge concebía inseguras e insalubres a las ciudades con migrantes, y partió a la periferia. Las distancias se incrementaron mientras los emergentes movimientos de salud e higiene procuraban atender el problema de la contaminación. Rápidamente la bicicleta se volvió exitosa, y con ella los usuarios conocie-

ron las ventajas del transporte individual. La electricidad fue otro de los desarrollos sociales importantes del momento, y condujo a la invención del tranvía eléctrico. En la década alrededor del cambio de siglo, el tranvía eléctrico evolucionó de un nicho a un régimen dominante en la ciudad.

Mientras tanto, en el plano de los nichos, otra opción de transporte radicalmente distinta había sido inventada, a saber, el automóvil. Originalmente, en el nicho de las taxis, el automóvil eléctrico gozó de gran éxito. Automóviles con motor de combustión interna fueron usados sobre todo para carreras de velocidad y para pasear en el campo, lo cual les dio un encanto propio. La importancia del esparcimiento, el deporte y la recreación se acrecentaba. A partir de 1908, Henry Ford lanzó al mercado un automóvil con motor de combustión económico y robusto con el modelo T. Cuando en 1911 se introdujo el motor de arranque eléctrico, el automóvil eléctrico fue desplazado. Hasta los años veinte seguían compitiendo los tranvías eléctricos con los automóviles, pero varios factores contribuyeron a la dominación final del automóvil: mayor flexibilidad, reducción de precios debido al sistema de producción masiva que introdujo Ford, y responsables políticos que invertían en la movilidad automóvil (por ejemplo, mejorando la red vial), ya que encontraban en los autos una solución para alentar la suburbanización.

Fuente: Geels y Schot (2010).

### 3.2 Características de las transiciones

Pues ¿qué es una transición? En esencia, *una transición es un cambio radical de las estructuras, las prácticas y los modos de pensar de un régimen* (Rotmans y Loorbach, 2010). Normalmente no se efectiviza de manera abrupta, sino que se desenvuelve en un periodo de dos o tres décadas. Los regímenes son bastantes estables: los actores y los elementos de los regímenes están eficazmente integrados y son mutuamente dependientes; sus lógicas subyacentes se refuerzan mutuamente; los intereses son considerables. Instituciones que evolucionaron durante décadas no pueden ser cambiadas simplemente; actores del régimen defenderán con todas sus fuerzas su posición e intereses (Grin, 2010). Además, los nichos suelen enfrentar dificultades para adquirir una posición más fuerte. Sin embargo, un régimen puede ser desestabilizado, lo cual abre posibilidades para transformaciones profundas.

Una idea central de la PMN es que *las probabilidades para transiciones incrementan a medida que acontecimientos en diferentes niveles comienzan a reforzarse mutuamente*: cuando las contradicciones al interior de un régimen aumentan; cuando la creciente presión desde el panorama pone en tela de juicio aquello siempre considerado 'normal'; cuando los nichos cobran fuerza; y sobre todo cuando surgen *articulaciones* entre estos procesos, entonces se presentan oportunidades (Geels y Schot, 2007). La presión creciente ayudará a resquebrajar las instituciones y las prácticas atrincheradas. Evidencias de esta tendencia son omnipresentes, por ejemplo, dentro del sistema de movilidad y de energía. Aquello que es dominante dentro de ellos –combustibles fósiles, producción de electricidad central, movilidad de automóvil y camión, por mencionar solo algunos aspectos– sufre de presiones crecientes. Con ello se libera un cierto margen de manobra para actores que persiguen cambios. Sin embargo, este proceso no es mecánico, no acontece por mérito propio, y no resulta automáticamente en una situación de mayor sostenibilidad. Demanda intervención activa en los diferentes niveles: desarrollar nichos, intentar corregir el régimen para dar mayor oportunidad a los nichos y aprovechar inteligentemente de las tendencias del panorama.

Empero, surgen transiciones cuando el régimen se debilita bajo múltiples influencias, y emergen alternativas plausibles (dicho sea de paso, a menudo estas alternativas surgen desde los nichos, pero a veces también resultan generarse en el propio régimen). Una transición conduce a un nuevo régimen, con nuevos (o una mezcla de nuevos y existentes) actores, instituciones, modos de pensar, prácticas, tecnologías, infraestructuras, industria, política, etc. Que se hable de



cambios ‘radicales’ en investigación de transiciones no es en primera instancia en referencia a la velocidad, sino sobre todo a la profundidad del cambio.

¿Qué nos enseña todo esto de las características de transiciones? Enumeremos algunas de las ideas centrales (Geels y Schot, 2011; Sustainability Transitions Research Network –STRN–, 2017):

- Como hemos dicho, las transiciones son procesos de largo plazo que suelen acontecer durante décadas. Al fin y al cabo, lleva tiempo para que las alternativas se desarrollen en los nichos (como por ejemplo, el automóvil eléctrico), como también requiere tiempo para que régimen se altere y sus actores sean remplazados o acepten cambios. Algunos autores discriminan diferentes fases dentro de la transición (Rotmans *et al.*, 2001): un predesarrollo, el lanzamiento, una aceleración y, finalmente, una estabilización de un nuevo régimen.
- Una transacción recorre muchas dimensiones que coevolucionan. No solo es la tecnología que cambia, o la política, sino que durante el proceso de cambio, un sistema se transforma en todas sus dimensiones, que además se influyen mutuamente. Arriba ya hemos mencionado, por ejemplo, tecnología, política, mercados, preferencias de los usuarios, modos de pensar y significado cultural, infraestructura, etcétera.
- De los puntos anteriores nace naturalmente que muchos actores estén involucrados en una transición: funcionarios políticos, emprendedores, organizaciones sociales, científicos, ciudadanos. Todos tienen sus propias ideas, intereses, recursos, estrategias. Una transición surge de la asociación entre las acciones de los actores, por un lado, y las dimensiones de un sistema, por otro.
- Las transiciones son procesos abiertos, con resultados inciertos. Debido a esta interacción compleja entre todos los actores y factores, es imposible predecir hacia dónde conducirá una transición. Las innovaciones suceden en múltiples terrenos a la vez y es imposible anticipar qué combinación logra imponerse. Además, los cambios nunca trascurren de manera lineal; las evoluciones pueden interrumpirse, y pueden surgir otros.
- Naturalmente, una transición no transcurre sin obstáculos. Disputa y resistencia son esperables por parte de quienes ven amenazada su posición política o económica, por ejemplo, cuando el cambio implica que combustibles fósiles, energía nuclear, transporte de automóvil o de carga, o agricultura industrial deban ser reducidos en grandes volúmenes. Los intereses creados insertarán la incertidumbre por la necesidad del cambio, o manipularlo a su favor.
- La política estatal y lo político están insoslayablemente relacionados con las transiciones. Las transiciones son políticas en dos sentidos. En primer lugar, van de la mano de cambios profundos en las estructuras sociales dominantes que necesariamente implican disputas de poder e intereses. En segundo lugar, es la intención de dar a las transiciones una orientación normativa específica –es decir, ‘sostenible’–, lo cual le agrega una dimensión que, a su vez, trae debate. En suma, las transiciones de sostenibilidad son enteramente procesos políticos (Avelino *et al.*, 2016). Como fue dicho más arriba, tratan de elecciones colectivas, de valores y visiones e intereses encontrados, de poder y resistencia, de la distribución de costos y beneficios, de las reglas del juego. Los gobiernos y la política de Estado –y las disputas alrededor de ellos– juegan en la sociedad actual un rol central en estas cuestiones acerca de estas elecciones y distribuciones.

#### 4. Ejercer influencia: ¿es posible? ¿Cómo?

Los procesos de transición son complejos e inciertos, están influenciados por muchos actores y factores, recorren varias fases y son fuertemente políticos. Es por eso que ningún actor –tampoco un gobierno– puede imponer su voluntad a un sistema. Al mismo tiempo, la discusión acerca de la sostenibilidad nos enseña que no podemos simplemente esperar cómo se desarrollan los sistemas, porque unas cuantas cuestiones evidencian una creciente urgencia. Si bien las transiciones no son controlables, la investigación acerca de ellas parte de la idea de que debe ser posible influenciar los sistemas, más cuando sufren presiones y se critican varias de sus características. Esta es la intención de lo que se denomina *gobernanza de transiciones*: desde la interacción entre gobierno y otros actores sociales, influenciar nuestros sistemas sociales en la dirección de sostenibilidad y acelerar este proceso más de lo que lo haría por fuerza propia. Ergo, *orientar y acelerar*.

En la literatura se suele diferenciar entre tres formas de gobernanza: una forma jerárquica, en la cual el gobierno juega un papel a través de regulación en una conducción ‘*top-down*’ (de arriba abajo); una forma que principalmente confía en el mercado, y apunta a la importancia de la competencia y el rol del empresariado; y una forma que enfoca especialmente en la importancia de la cooperación entre actores y redes (Geels, 2004). La gobernanza de transiciones suele apostar fuertemente a esta última forma. Esto no quiere decir que instrumentos políticos más tradicionales como la reglamentación y los instrumentos de mercado se volverían obsoletos, pero la naturaleza de las transiciones requiere que sean complementados con procesos que apuesten a una ampliación de visión, fijación de agenda (*agenda setting*), conformación de redes entre pioneros, experimentar y aprender. En esta parte profundizaremos en primera instancia en el enfoque general de la gobernanza de transiciones y diferentes posibles aproximaciones (4.1). Luego abordaremos una forma específica, a saber, la gestión de transición (GT), que adquirió mayor publicidad y ha sido presentada como la versión más ejemplar (4.2). También en Flandes se ha experimentado con la GT en varios procesos.

##### 4.1 Formas de gobernanza de transición

En general, la literatura acerca de las transiciones suele ser prudente cuando se trata de recomendaciones y estrategias; no es de extrañar, viendo las características de las transiciones. Un principal objetivo de la gobernanza de transiciones es *aumentar la presión sobre los regímenes*: fortaleciendo nichos, evidenciando contradicciones del régimen e intentando modificarlas, mencionando tendencias en el panorama que requieren reorientaciones de regímenes o que benefician nichos. Como en todos los dominios, también aquí coexisten diferentes visiones acerca de lo que funciona mejor y qué factores merecen mayor atención. Dependiendo de las estimaciones que se hagan acerca del rol de diferentes actores y factores, serán propuestas diferentes aproximaciones.

Algunos optarán por un enfoque modesto y apostarán al desarrollo de nichos que podrían desafiar el régimen, como en lo que es llamado *Gestión Estratégica de Nichos* (GEN) (Raven, 2005; Geels y Schot, 2007) y en la aproximación de *Sistemas Tecnológicos Innovativos* (STI) (Hekkert et al., 2007). En GEN se procura, por ejemplo, cristalizar lo que determina el éxito (o la falta de este) de nichos y experimentos. Así se constató que un primer gran factor de éxito se relaciona con tres procesos internos en los nichos: generar legitimidad para (nuevos) nichos mediante expectativas y visiones futuras convincentes; construir redes sociales con actores que apoyan el nicho; y el surgimiento de procesos de aprendizaje que permitan mejorar y adaptar la tecnología, el servicio o el producto. El segundo gran factor es la interacción entre el nicho y el régimen, o la medida en que los nichos logran responder a, o manipular a su favor, la reglamentación existente, los actores dominantes, la tecnología radicada o la corriente política dominante.

En vez de apostar principalmente a los nichos, otros autores abogan por un enfoque más ambicioso, con una red de pioneros y una visión futura de gran alcance que abarca la totalidad de un sistema. Esta visión puede servir como orientación de largo plazo en la cual se basen la política de corto plazo y los diferentes experimentos. Esto es típico para la *gestión de transiciones*, que retomaremos en el punto 4.2. Otros autores eligen apostar a prácticas cotidianas de ciudadanos (Shove, 2004; Spaargaren *et al.*, 2011). El punto de partida en la *aproximación hacia prácticas sociales* es que ciudadanos-consumidores son actores centrales en transiciones, porque el momento en que ellos adaptan su conducta es cuando las transiciones pueden funcionar. Lo típico de la aproximación de transiciones alrededor del consumo es que se enfatiza no tanto en la conducta individual, sino que se orienta especialmente a rutinas socialmente ratificadas. La conducta rutinaria de los consumidores y la percepción que conlleva acerca de lo que es considerado normal (por ejemplo, niveles 'normales' de confort) ejercen un gran impacto sobre la sostenibilidad. Las transiciones deberán perseguir rutinas más sostenibles y cambiar lo que se consideran hábitos de consumo normales.

Quien considere las diferentes aproximaciones de *gobernanza de transiciones* observará que poseen unas *características comunes*. En un reciente artículo, Loorbach *et al.* (2017), las describieron de la siguiente manera:

**Dinámica multiactor:** las transiciones involucran a muchos actores con diferentes trasfondos (entre otros, mercado, Estado, ciencia, sociedad civil). Las transiciones conducen a nuevas relaciones de poder y roles cambiantes. No todos los actores tienen iguales posibilidades para cambiar o demuestran la misma predisposición para hacerlo. Quienes quieren aplicar gobernanza de transición deben revisar qué actores pueden ser involucrados para provocar el cambio. Como se trata de romper regímenes dominantes, puede cobrar importancia el empoderamiento de pioneros, *outsiders* y grupos marginalizados.

**Replantear el problema:** la investigación acerca de las transiciones históricas demuestra que el consenso social acerca de qué problemas deben ser atendidos ejerce gran influencia sobre la orientación de las decisiones políticas. Por ende, la gobernanza de transiciones apuesta a adquirir conocimiento más profundo y compartido acerca de la necesidad por el cambio sistemático. Esto sucede, por ejemplo, introduciendo nuevos conceptos o formas de pensar, como indicar problemas estructurales, o la dependencia del camino (*path dependency*) y los fallos (*lock-ins*) de sistemas.

**La importancia del desarrollo de una visión:** la fe en otro futuro y las oportunidades correspondientes estimulan a los actores a innovar y experimentar. Es por eso que la elaboración de visiones futuras y escenarios alternativos son usados como instrumentos en la gobernanza de transiciones. Pueden dar dirección y motivar y conectar a los actores. En periodos de cambios, diversas visiones suelen entrar en competencia.

**La importancia de la experimentación:** los experimentos sirven para poner a prueba en la práctica las alternativas para el régimen dominante y verificar sus efectos positivos y negativos, qué roles nuevos emergen, qué reglas se necesitan o qué nuevo conocimiento. Se requiere experimentar en muchos campos: tecnología, nuevas formas de organización, nuevas prácticas y rutinas, gobernanza.

**La importancia de aprender y evaluar:** aprender puede darse de distintas formas. Puede tratarse de adquirir nuevo conocimiento que informe a responsables políticos y otros actores de la efectividad de determinadas medidas o tecnologías (a menudo, llamado aprendizaje de primer orden). Sin embargo, en el pensamiento de transiciones, se le da igual importancia a otro tipo de conocimiento y aprendizaje (aprendizaje de segundo orden). En este tipo de aprendizaje se buscan, no solo soluciones para un problema, sino que se procura, además, la reformulación del problema poniendo en cuestión las líneas de pensamiento y las suposiciones implícitas. Así, el interrogante no solo es "¿Hacemos las cosas correctamente o podemos hacerlas mejor?", sino

además, “¿Estamos haciendo las cosas correctas?”. La gobernanza de transiciones aspira a crear un contexto en el cual los actores puedan reflexionar en conjunto acerca de las premisas, los valores y las prácticas. Esto puede alterar su marco de referencia; los problemas serán redefinidos y se abrirán nuevas perspectivas para la acción. Pero naturalmente, no es una evidencia. Además, otras nociones no necesariamente conducen a otras acciones.

#### 4.2 Gestión de transiciones

La forma de gobernanza de transiciones que más renombre adquirió es la *gestión de transiciones* (GT). Esta aproximación surge por primera vez en 2001, cuando el Gobierno neerlandés elaboró el cuarto Plan Nacional de Ambiente (NMP4, por las siglas en holandés), en el cual sostiene que muchos problemas ya no podrán ser resueltos con la política tradicional. En cambio, se necesita una aproximación de transición para redibujar el sistema social de manera estructural. Fueron seleccionadas cuatro áreas para la política de transición: energía, movilidad, agricultura, y biodiversidad y recursos naturales. Luego fueron agregados procesos de transición en salud, gestión de agua y construcción. En 2004, Flandes fue la primera región fuera de los Países Bajos que comenzó un proceso de gestión de transiciones acerca de ‘construir y vivir de manera sostenible’ (llamado el proceso DuWoBo, por su acrónimo en holandés). Un segundo proceso comenzó a principios de 2006 acerca de la gestión sostenible de materiales (bajo el nombre Plan C) (Caso 2).

Al interior de la discusión sobre gobernanza, la gestión de transiciones adopta una postura normativa que sostiene que el viejo estilo de política –*top-down* desde el gobierno, o confiando en el mecanismo de mercado– no es adecuado para atender problemas profundos (Loorbach, 2007). La conducción debe realizarse desde nuevas redes multiactor en las cuales deben estar reunidos los pioneros de todos los sectores de la sociedad (gobierno, empresariado, ciencia, sociedad civil). La filosofía de orientación está contenida en el término “*modulación orientada a objetivos*” (Kemp y Loorbach, 2006): un objetivo de largo plazo colectivamente elaborado es presentado como perspectiva, pero el camino que conduce a ella debe ser recorrido a pasos pequeños, mediante influenciar, adaptar, corregir, acelerar. La intención es que el entusiasmo acerca de las visiones futuras y experimentos crea redes autónomas, en las cuales actores involucrados articulan sus agendas y desarrollan en conjunto nuevas iniciativas. En esta dinámica, el gobierno mantiene un rol activo y central, como facilitador de procesos, como intermediario entre actores, y como actor catalizador. También crea un entorno favorable para procesos de GT, por ejemplo al brindarles alguna protección ‘en la sombra de la política’ para así crear la oportunidad para el debate abierto y la experimentación. Finalmente, la idea es que la visión a largo plazo funcione como orientación para la política de corto plazo. En la tabla 1, el científico neerlandés Jan Rotmans –uno de los fundadores de la GT– detalla cómo difieren la política actual y la GT:

**Tabla 1.** Características de la política actual y la gestión de transiciones

Política actual	Gestión de transiciones
Horizonte temporal corto (5 a 10 años)	Horizonte temporal largo (25 a 30 años)
Aproximación fragmentada: Cantidad de actores limitados Una escala de un solo nivel Una única área política	Aproximación integrada: Multiactor Multinivel Multiárea
Enfoca en mejoras modestas	Enfoca en innovación y sostenibilidad
Parte de formas de orientación existentes	Parte de nuevas formas de orientación
Parte de certezas	Parte de la incertidumbre
Arena política	Arena de transiciones y arena política
Desarrollo y distribución lineal de conocimiento	Hacer aprendiendo, aprender haciendo, aprender aprendiendo.

Fuente: Rotmans (2003).

Loorbach (2007) desarrolló un marco que distingue cuatro tipos de actividades de gobernanza con las cuales pueden ser influenciados los sistemas sociales, y qué GT se puede utilizar para intervenir en sistemas. La GT estratégica (1) intenta ejercer influencia en los niveles de ideas, objetivos, valores, visiones futuras y preocupaciones de individuos y organizaciones del sistema. Cambiar estos elementos requiere tiempo, pero procurarlo es importante para el largo plazo. La GT táctica (2) intenta cambiar obstáculos en el régimen, como reglas existentes, rutinas, instituciones e infraestructuras. Este nivel está fuertemente relacionado con la gestión política, y funciona con una ventana de tiempo corto, aunque el cambio lleva cinco años o más. La GT operacional (3) enfoca al corto plazo, y propone soluciones e innovaciones que podrán funcionar de inmediato. Aquí se trata, por ejemplo, de experimentos inmediatos que pueden realizar empresas, gobiernos, la sociedad civil o los individuos. Finalmente, existe una forma de GT reflexiva (4), que evalúa lo que genera la GT y lo confronta con los procesos políticos y sociales corrientes.

*¿Entonces, cómo se lleva la gestión de transiciones a la práctica?* Estos diferentes tipos de gobernanza son reconocibles en las fases por las que pasan los procesos de GT. Un proceso de GT suele comenzar con un grupo reducido (15 a 20 personas) de actores que persiguen el cambio, provenientes de nichos y del régimen. Estos actores se reúnen durante unos meses en una llamada *arena de transición* con un doble objetivo: en primer lugar, desarrollar un análisis de problemas del sistema en el cual actúan, y luego elaborar en conjunto una visión futura inspiradora para el sistema. Al aprender colectivamente acerca de los problemas, y trabajar en conjunto en una imagen del futuro, se espera que surja una coalición entre actores involucrados, que comiencen a apoyar y reforzar mutuamente sus actividades. Por lo tanto, la arena funciona en el nivel estratégico (punto 1, supra) de la gestión de transiciones.

#### Caso 2

##### Plan C abre el camino para la economía circular en Flandes

En los años setenta, la problemática de residuos era, junto con la de contaminación de agua, la primera en entrar a la agenda de la política ambiental. En Flandes, la corporación pública flamenca de residuos (OVAM, por las siglas en neerlandés) fue creada en 1981 para organizar la política de tratamiento de residuos. En los primeros años se enfocó en el saneamiento de basurales y la planificación de incineradoras. Luego se implementó la recolección y reciclaje selectivo, y surgieron programas para la prevención. Alrededor del cambio de siglo, Flandes era considerada una de las precursoras en el campo de la política de residuos, pero la cantidad total de los residuos residenciales seguía siendo alta, mientras no había control sobre los residuos industriales.

Dentro de OVAM, se decidió en 2005 comenzar a experimentar con la gestión de transición para dar el paso de la política de residuos hacia una aproximación más amplia y sistémica de “política sostenible de materiales”. Se inició una arena de transición (con el nombre Plan C) con unos quince pioneros provenientes de la industria, el gobierno, el mundo científico y ONG, número que en una segunda fase fue ampliado a alrededor de ochenta personas. Entre junio de 2006 y mayo de 2008, este grupo desarrolló una visión futura para el sistema de materiales en la cual Flandes debía comenzar a tratar con cuidado los recursos y materiales, controlándolos y evaluándolos durante todo su ciclo de vida. Para realizar esta visión, se debía invertir en cinco ciclos materiales: cerrar los ciclos de los materiales; desarrollar materiales inteligentes, renovables y reutilizables; reemplazar productos por servicios; plásticos sostenibles; consumidores alertas y críticos.

En esta visión, la red que construyó Plan C y los proyectos y experimentos que fueron implementados conformaron la base de un cambio en la política. Otros factores cruciales para ello fueron: las evoluciones en la política europea en torno a residuos y recursos, la creciente preocupación por la disponibilidad y la escasez de recursos naturales y la creciente conciencia acerca de ello por parte de la industria. En junio de 2011, el gobierno aprobó un decreto de materiales (en consecución al decreto de residuos), y se presentó un programa político: el Programa Flamenco de Materiales. Plan C se convirtió en una ONG encargada de la tarea de



reflexionar acerca del largo plazo y desarrollar experimentos. Cuando en 2015 el concepto de ‘economía circular’ se impuso en la UE a cambio de ‘política de materiales’, nuevamente el Plan C flamenco era uno de los precursores. En su visión 2050, el gobierno de Bourgeois ha presentado siete prioridades de transición, una de las cuales es la transición hacia una economía circular. En 2016 se decidió disolver la ONG Plan C, pero el equipo que la conformaba se volvió el centro de un grupo de trabajo (*task force*) dentro de la OVAM que debía apoyar el nuevo programa político Flandes Circular. El director de Plan C fue nombrado jefe de transiciones. Además se constituyó un comité directivo público-privado, con representantes del gobierno, la industria, la sociedad civil, y la ciencia, que debía diseñar los lineamientos estratégicos para la economía circular en Flandes.

Fuente: Paredis (2013).

La segunda fase se sitúa en el plano táctico (punto 2, supra), y comienza cuando la arena se amplía con nuevos participantes. A partir de la visión futura se establecen ahora subtemas y subsistemas. Los grupos de trabajo desarrollan perspectivas para estos subtemas. Lo más importante es la elaboración de *sendas de transición*: trayectos que pueden ser recorridos entre el presente y el futuro deseado. Dado que no sabemos –tampoco desde la óptica teórica– cómo se desarrolla una transición, es necesario trazar varias sendas paralelas. Los grupos de trabajo también comienzan a pensar acerca de posibles experimentos y proyectos que puedan ser introducidos en el corto plazo. Todas las ideas y propuestas son reunidas en una *agenda de transición*. Según Loorbach (2007), esta agenda es el resultado más importante de la arena de transición, ya que puede ser considerada como agenda colectiva para la acción e innovación a fines de realizar la sostenibilidad de un determinado sistema. La agenda se vuelve un instrumento para inspirar a otras organizaciones a desarrollar nuevas iniciativas.

En una tercera fase, la agenda de transición es operacionalizada mediante el desarrollo y ejecución de *experimentos de transición* (punto 3, supra). Estos consisten en una combinación de proyectos existentes y otros nuevos. Su objetivo principal es poner a prueba las propuestas, y evaluar si la estrategia formulada y las sendas de transición contribuyen a la transición, qué dificultades encuentran y qué soluciones posibles se presentan. Rotmans y Loorbach (2010) ven tres mecanismos mediante los cuales los experimentos pueden contribuir a transiciones de sostenibilidad: profundización, ampliación e potenciación. *Profundizar* se trata de aprender lo posible acerca de lo que funciona y lo que no en un contexto específico. En la *ampliación*, un experimento es ejecutado en varios lugares, en varios ámbitos y varios contextos. *Potenciar* refiere a introducir un experimento en el contexto del régimen, para así insertar nuevas prácticas, estructuras y formas de pensar dentro del régimen.

Independientemente de la calidad de las ideas en una agenda de transiciones, y más allá del éxito de los experimentos, la teoría de transiciones enseña que las transiciones son procesos irregulares e impredecibles que se desenvuelven en un periodo prolongado. Por tanto, en una cuarta fase de GT se requiere *reflexión* (punto 4, supra) acerca de los resultados de los procesos, y cómo estos se relacionan con el contexto político y social. Al fin y al cabo, la intención es que se vuelvan procesos cíclicos: la reflexión puede resultar en la renovación de la visión o el desarrollo de otros experimentos.

## 5. ¿Qué podemos hacer con todo esto?

Hemos dicho antes que la gobernanza de transiciones transcurre en un contexto complejo e incierto. Resulta algo extraño, empero, que la aproximación más conocida se llame gestión de transición, ya que el término gestión connota un alto grado de control. El término es algo engañoso, porque la manera en que funciona la GT tiene poco que ver con la gestión tradicional (por ejemplo, elegir el largo plazo, innovación de sistemas, nuevas redes de pioneros desde nichos y actores innovadores del régimen). Loorbach (2007) describe, por tanto, que cuando el término se usó por primera vez en 2001, había sido principalmente porque se pensó que iba a ser bien recibido por funcionarios políticos, ya que genera la impresión de control.

Durante algunos años se produjo en el ámbito académico un fuerte debate acerca de la GT, tanto acerca de su teoría como de su práctica. En la actualidad, este debate perdió algo de fuerza, en parte porque la experiencia demostró lo que la GT hace y no hace, y porque se han realizado más investigaciones acerca de la crítica principal –interrogantes sobre poder y política–. Por otra parte, porque la GT se volvió menos dominante dentro de la pregunta por la gobernanza de transiciones, y se brinda mayor atención a otras formas de gobernanza (ver 4.1., con por ejemplo GEN y STI). Destacaremos los temas más importantes del debate sobre la GT, porque nos enseña mucho acerca de las fortalezas y debilidades de la GT en particular, y sobre la gobernanza de transiciones en general. En el punto 5.1 serán recuperadas algunas lecciones de la práctica, y en el punto 5.2 serán discutidas teóricamente.

### 5.1 Aprender de la práctica de la GT

La gestión de transiciones provoca algo en la práctica. De la experiencia en diferentes niveles (nacional, regional y local) resulta que esta aproximación genera entusiasmo y que la GT tiene fortalezas en diferentes planos. La GT ofrece a los participantes un *espacio* para discutir durante varios encuentros, y pensar en el largo plazo sin que deban rendir cuentas por ello en lo inmediato. Así, estimula a los actores involucrados a comenzar a pensar desde una *perspectiva sistémica*, y por ende, mirar a la práctica en la que se encuentran insertos desde un marco más amplio. Esto resulta en la elaboración de una *visión del futuro* compartida, que puede ofrecer inspiración para políticas y prácticas, mientras que los participantes pueden formular posibles sendas a través de las cuales esta visión puede ser realizada. Debido a la diversidad de actores involucrados, se agregan nuevas *redes* de actores de nichos y del régimen. La cristalización y –si los recursos alcanzan– la implementación de *experimentos* vinculados a la visión futura suelen ser exitosas.

#### Caso 3

##### La gestión de transiciones al nivel de la ciudad

Entre el 2010 y 2015, Europa financiaba el proyecto “Mitigación en Áreas Urbanas: Soluciones para Ciudades Innovadoras” (MUSIC: *Mitigation in Urban Areas: Solutions for Innovative Cities*) en el cual cinco ciudades europeas y una cantidad de institutos de investigación (entre los cuales se encontraban el instituto flamenco VITO y el instituto neerlandés DRIFT) cooperarán para realizar, hacia el año 2030, una drástica disminución de emisiones de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) y del consumo energético. Con el proyecto MUSIC, la gestión de transición fue aplicada en Aberdeen, Gante, Ludwigsburg, Montreui y Rotterdam, en los así llamados laboratorios de transición urbana (*urban transition labs*). Este laboratorio es una plataforma en la cual actores urbanos innovadores del régimen y agentes de nichos se reúnen con el fin de elaborar visiones del futuro y sendas de transición para la ciudad, y desarrollar experimentos innovadores. Los laboratorios procuran ser complementarios e inspiradores para la política del momento, que suele reservar poco espacio para poner en la agenda la sostenibilidad.

Gante expresó en 2007 la ambición de volverse climáticamente neutro para el año 2050. Especialmente los concejales encargados de las carteras de Medio Ambiente y Servicios Ambientales se apropiaron de este desafío. Entre otras cosas, se conformó un equipo de trabajo dentro de la administración, se realizaron capacitaciones, y en 2009 se inició el Pacto Climático de Gante: una plataforma para reunir organizaciones, ciudadanos y actores económicos en el marco de los desafíos climáticos. En 2010/2011, un consorcio –en el cual se encontraba la ONG flamenca VITO– recibió la tarea de desarrollar un proceso de gestión de transición enmarcado en MUSIC. Durante una serie de encuentros, se diseñó una visión hasta el año 2050, y se propusieron diez sendas de transición para la ciudad (bajo cuatro grandes temas: Crear valor agregado con una puerta hacia el mundo; Gante, ciudad de la buena vida; Ciclos de materiales inteligentes; El ciudadano de Gante se siente en casa en su ciudad). Las ideas han sido presentadas en un Foro de Clima en 2011, que instaló ocho grupos de trabajo para elaborar experimentos de transición. El impacto exacto del proceso de la GT es difícil de estimar. Ha sido un elemento que incidió en la profundización de la política climática en la ciudad. También inspiró el inicio, en 2012, de una arena de transición en torno a movilidad (que, entre otros elementos, resultó en el concepto de ‘calles para vivir’ en Gante) e inspiró, al interior de la Universidad de Gante, la iniciativa Transición UGante.

Fuente: Nevens y Roorda (2014).

La gestión de transiciones conduce entonces a resultados, pero al mismo tiempo demuestra la práctica de que varios factores de cambio y estabilidad son seriamente subestimados. Block y Paredis (2012) han nombrado esta dualidad el *Jano Bifronte de la GT*: en la teoría, la aproximación apunta a complejidad, incertidumbre y procesos cambiantes, pero en la ejecución práctica se recae demasiado frecuentemente en una fórmula general que es aplicada repetidamente (arena, visión, sendas de transición, experimentos) y que genera la impresión de un trayecto lineal hacia el objetivo predeterminado. Siguiendo esta lógica, los sistemas son influenciados cuando se aplican las técnicas e instrumentos correctos. Cuando el ciclo de la GT ha sido completado, no queda otra recomendación que volver a iniciarlo. Como *estrategia política*, esta aproximación es *demasiado limitada* para realizar cambios significativos en la política o en el sistema ampliado (Paredis, 2013). Las transformaciones no suceden porque han sido definidas en una visión y en sendas de transición, o implementadas en unos experimentos. En rigor, la verdadera labor comienza aquí, pero la GT no informa sobre ello.

Ligado a lo anterior, se encuentra un segundo problema que asoma en varios procesos de la GT, a saber, la *alta vulnerabilidad de recuperación por parte de agentes del régimen*. El contexto político en el cual un proceso de GT se introduce tiene sus propios paradigmas, instituciones, prácticas políticas y actores establecidos que no se corren ni cambian fácilmente. Especialmente cuando los intereses son altos, los actores del régimen quieren verse involucrados. De una de las transiciones más estudiadas –la transición energética neerlandesa– se evidencia que los actores energéticos más importantes terminaron dominando el proceso (Kemp y Rotmans, 2009). En un artículo sobre experiencias con GT, Voß *et al.* (2009) concluyen que, si bien se siguieron los pasos del proceso (análisis del sistema, conformación de visión, etc.), fueron instrumentados respondiendo a intereses de actores del régimen. Encontramos lo dicho en el camino lento y difícil que transita una serie de procesos de la GT en Flandes, primero bajo el nombre *Flandes en Acción* (hasta 2014), y ahora denominado *Visión 2050*. Estos procesos se consideran aun gestión de transición, aunque en la mayoría de los casos, la filosofía y la aproximación originales se encuentran presentes solo en forma reducida.

Una pregunta importante que genera esto es: ¿es debido a una aplicación equivocada de la GT en la práctica por lo que debemos mejorar el enfoque, o la GT posee unas características intrínsecas que la tornan inadecuada para motorizar transiciones para la sostenibilidad? Detrás de esta pregunta radica una discusión teórica más profunda acerca de cómo la GT se relaciona con la política y el poder.

## 5.2 Aprender de la discusión teórica de la GT

La pregunta de cómo la GT lidia con la política y el poder es el punto de discusión más importante de la GT. Un resultado de esta discusión es que, en los últimos años, se ha publicado mucho acerca del poder en transiciones y de la gobernanza de transiciones. Resulta que no solo es la GT la que encara cuestiones de poder de manera algo inocente, sino que esto ocurre en gran parte de la literatura acerca de transiciones.

Naturalmente, existen diferentes posiciones en el debate, pero la mayoría de los autores *consideran a la GT potencialmente como componente de una estrategia más amplia y diversificada*. Para Kennis *et al.* (2017), esto solo puede ocurrir cuando la GT pierde su tendencia “pospolítica”. Actualmente, la GT se inscribe demasiado fácilmente en un modelo de mercado neoliberal, sin cuestionamientos y, por ende, no reconoce su propia posición ideológica. Conflictos y disputas de poder son ocultados, de modo que la aproximación se vuelve fácilmente replicable. Otros autores opinan que, debido a características intrínsecas de la GT (han sido tratadas arriba: largo plazo, sostenibilidad...), la aproximación puede contribuir a abrir el debate público y el margen político para formulaciones y soluciones relevantes de problemas (Meadowcroft, 2009). Pero la base de poder para realizar esto no puede provenir solo de la GT. Para ello debe buscarse, por ejemplo, una legitimidad más amplia, dado que la GT suele parecerse actualmente a un grupo de reflexión (*thinktank*) tecnocrático (Hendriks, 2008, 2009). Además, debe apostarse más explícitamente a procesos políticos, puesto

que muchos de los necesarios cambios solo pueden ser legitimados y ordenados por organismos estatales, como observa Meadowcroft (2011). El papel de los movimientos sociales y de la sociedad civil también entra a la agenda entonces: estos se destacan en iniciativas *bottom-up* (nichos), pero como movimientos colectivos también jugaron un rol importante, históricamente, en la transformación del contexto político (Scrase y Smith, 2009).

Precisamente porque las transiciones son procesos políticos de principio a fin, deberían motivar a profesionales e investigadores a *comprender estos mecanismos políticos lo mejor posible* (Grin, 2010). El conocimiento del contexto actual e histórico puede ayudar a desarrollar la comprensión estratégica y ver las posibilidades para el cambio. Así, los actores en el proceso de la GT (y procesos de transiciones en términos más generales) pueden intentar vincular estratégicamente sus objetivos y resultados con evoluciones que acontecen a su alrededor en diferentes niveles (nichos, régimen, panorama). Esto significa, también, que dependiendo de la fase de una transición, se requieren diferentes formas de gobernanza. De acuerdo con algunos autores, la GT es particularmente apropiada en una fase temprana, mientras formas de orientación *top-down* y de mecanismo de mercado resultan más interesantes en fases tardías.

## 6. Conclusiones

En estudios recientes (Sovacool y Hess, 2017), algunos científicos han sido consultados acerca de los marcos analíticos que consideran más adecuados para estudiar el cambio y la innovación social y tecnológica. De los aproximados noventa marcos que han sido nombrados, los estudios de transición sociotecnológica con la PMN encabezan la lista. Aunque este modelo analítico existe hace menos de veinte años, ha logrado adquirir gran influencia en ese periodo. Posiblemente porque responde bien a la magnitud y la profundidad de los desafíos sociales que enfrentamos. Sin embargo, debido a su complejidad e imprevisibilidad, como también la influencia que ejercen numerosos factores y actores, resultan difíciles de comprender y de influenciar.

Respecto de esa comprensión, los estudios de transiciones procuran (con la PMN como marco principal) *hacer justicia a esa complejidad*, pensando, entre otras cosas, desde una aproximación sistémica, en varias capas, en varias fases, y considerando muchos factores y actores. Hace unos años, Newig *et al.* (2007) han resumido ese contexto como una situación de conocimiento incierto, objetivos ambivalentes y poder dividido. Según ellos, esto requiere que la gobernanza se torne reflexiva, que cuestione sus recetas habituales y que lo haga en interacción con actores involucrados. Las diferentes aproximaciones de gobernanza de transiciones intentan responder estos requisitos, generalmente de una manera más bien modesta, ya que no existe una fórmula mágica para iniciar transiciones. La gestión de transiciones ha sido presentada como la receta por algunos investigadores de transiciones. Es cierto que dispone de características relevantes para quienes desean impulsar transiciones de sostenibilidad, pero también quedó claro que nunca puede ser aplicada como estrategia política única.

Mientras tanto, la investigación de transiciones sigue en pleno desarrollo. En 2017, la Red de Investigaciones acerca de Transiciones de Sostenibilidad (Sustainability Transitions Research Network, o STRN) –una red internacional que articula investigadores de transiciones– publicó una nueva agenda de investigación (STRN, 2017). Encontramos en ella, entre otros aspectos, un entrelazamiento progresivo de nociones de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, y –más allá de una profundización de investigación en torno a política y poder, gobernanza, sociedad civil, industria, prácticas cotidianas– atención creciente para las dimensiones espaciales de transiciones, para aspectos sociales y para metodología. La investigación de transiciones opta por una aproximación amplia e interdisciplinaria, con la cual se diferencia de otras aproximaciones alrededor de sostenibilidad, pero quizás sea precisamente esa elección para la *big picture* la que conduce al entusiasmo y a la creatividad.

## 7. Más información

- El libro *Transitions to sustainable development* de Grin, Rotmans y Schot (2010) brinda un buen panorama de los fundamentos teóricos más importantes de la ciencia de la transición, tanto en el plano de los marcos analíticos como en el de gobernanza de transiciones.
- En la misma serie de Routledge, *Studies in Sustainability Transitions*, se publicaron libros acerca de temas específicos: transiciones urbanas, energía, salud, alimentación, movilidad.
- La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) publicó recientemente un estudio interesante en el cual se comparan cinco perspectivas hacia transiciones: EEA (2017), *Perspectives on transitions to sustainability*, EEA Report 25/2017.
- Mucho de lo que se investiga acerca de transiciones aparece en la revista científica *Environmental Innovation and Societal Transitions*, disponible en <https://www.journals.elsevier.com/environmental-innovation-and-societal-transitions>
- El sitio web de la red internacional de investigación Sustainability Transitions Research Network es <https://transitionsnetwork.org/>
- Un análisis de las experiencias acerca de gestión de transiciones en Flandes puede encontrarse en Paredis (2013), *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*, disponible en <https://biblio.ugent.be/publication/4100031/file/4336518.pdf>

## 8. Referencias

- Avelino, F., Grin, J., Jhagroe, S. y Pel, B. (2016). The politics of sustainability transitions. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 557-567.
- Block, T. y Paredis, E. (2012). De Januskop van duurzaamheid in Vlaamse steden en van het gangbare transitiedenken. En *Duurzame en creatieve steden. De stad als motor van de samenleving* (pp. 97-128). Agentschap voor Binnenlands Bestuur, Gobierno Flamenco.
- Geels, F. W. (2004). Understanding system innovations: a critical literature review and a conceptual synthesis. En B. Elzen, F. Geels y K. Green (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability. Theory, Evidence and Policy* (pp. 19-47). Edward Elgar.
- Geels, F. W. (2005). *Technological Transition and System Innovations. A Co-Evolutionary and Socio Technical Analysis*. Edward Elgar.
- Geels, F. W. y Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, 36, 399-417.
- Grin, J. (2010). Understanding transitions from a governance perspective. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change* (pp. 223-319). Routledge.
- Grin, J., Felix, F., Bos, B. y Spoelstra, S. (2004). Practices for reflexive design: lessons from a Dutch programme on sustainable agriculture. *International Journal Foresight and Innovation Policy*, 1(1/2), 126-149.
- Grin, J., Rotmans, J. y Schot, J. (Eds.) (2010). *Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change*. Routledge.



- Hekkert, M., Suurs, R., Negro, S., Kuhlmann, S. y Smits, R. (2007). Functions of innovation systems: a new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting & Social Change*, 74, 413-432.
- Hendriks, C. (2008). On inclusion and network governance: the democratic disconnect of Dutch energy transitions. *Public Administration*, 86(4), 1009-1031.
- Hendriks, C. (2009). Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management. *Policy Sciences*, 42, 341-368.
- Holden, E., Linnerud, K. y Banister, D. (2017). The imperatives of Sustainable Development. *Sustainable Development*, 25, 213-226.
- Kemp, R. y Loorbach, D. (2006). Transition management: a reflexive governance approach. En J. P. Voss, D. Bauknecht y R. Kemp (Eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development* (pp. 103-130). Edward Elgar.
- Kemp, R. y Rotmans, J. (2009). Transitioning policy: co-production of a new strategic framework for energy innovation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 42, 303-322.
- Kenis, A., Bono, F. y Mathijs, E. (2017). Unravelling the (post-)political in transition management: interrogating pathways towards sustainable change. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18(5), 568-584.
- Loorbach, D. (2007). *Transition Management, new mode of governance for sustainable development*. International Books.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. y Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- Meadowcroft, J. (2009). What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions. *Policy Sciences*, 42, 323-340.
- Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the politics of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, 70-75.
- Murphy, R. (2012). Sustainability: a wicked problem. *Sociologica*, 2. <http://www.sociologica.muni-no.it/doi/10.2383/38274>
- Nevens, F. y Roorda, C. (2014). A climate of change: a transition approach for climate neutrality in the city of Ghent (Belgium). *Sustainable Cities and Society*, 10, 112-121.
- Newig, J., J-P Voß y J. Monstadt (2007). Governance for Sustainable development in the Face of Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power: an Introduction. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 9(3-4), 185-192.
- Paredis, E. (2013). *A winding road. Transition management, policy change and the search for sustainable development*. PhD dissertation. Gent: UGent.
- Piketty, T. (2014). *Kapitaal in de 21ste eeuw*. De Bezige Bij.
- Pryshlakivsky, J. y Searcy, C. (2013). Sustainability as a wicked problem. En S. F. Kovacic y A. Sousa Poza (Eds.), *Managing and Engineering in Complex Situations* (pp. 109-128). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-5515-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-94-007-5515-4_6)

- Raven, R. (2005). *Strategic Niche Management for Biomass. A comparative study on the experimental introduction of bioenergy technologies in the Netherlands and Denmark*. PhD dissertation. Technische Universiteit Eindhoven.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21st-century economist*. Random House Business Books.
- Rip, A. y Kemp, R. (1998). Technological Change. En S. Rayner y E. Malone (Eds.), *Human Choice and Climate Change* (pp. 327-399). Batelle Press.
- Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 48, 369-384.
- Rockström, J. et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(24), 471-475.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Koninklijke Van Gorcum.
- Rotmans, J., Kemp, R. y van Asselt, M. (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. *Foresight*, 3(1), 15-31.
- Rotmans, J. y Loorbach, D. (2010). Towards a better understanding of transitions and their governance: a systemic and reflexive approach. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transition to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (pp. 105-120). Routledge.
- Schot, J. y Geels, F. (2010). The Dynamics of transitions: a socio-technical perspective. En J. Grin, J. Rotmans y J. Schot (Eds.), *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change* (pp. 11-101). Routledge.
- Scrase, I. y Smith, A. (2009). The (non)-politics of managing low-carbon socio-technical transitions. *Environmental Politics*, 18(5), 707-726.
- Shove, E. (2004). Sustainability, system innovation and the laundry. En B. Elzen, F. W. Geels y K. Green (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability. Theory, Evidence and Policy* (pp. 76-96). Edward Elgar.
- Sneddon, C., Howarth, R. B. y Norgaard, R. B. (2006). Sustainable development in a post-Brundtland world. *Ecological Economics*, 57, 253-268.
- Sovacool, B. y Hess, D. (2017). Ordering theories: typologies and conceptual frameworks for sociotechnical change. *Social Studies of Science*, 47(5), 703-750.
- Spaargaren, G., Oosterveer, P. y Loeber, A. (2011). Sustainability transitions in food consumption, retail and production. En G. Spaargaren, P. Oosterveer y A. Loeber (Eds.), *Food practices in transition. Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity* (pp. 1-31). Routledge.
- STRN (2017). A research agenda for the Sustainability Transitions Research Network. [https://transitionsnetwork.org/wp-content/uploads/2018/01/STRN\\_Research\\_Agenda\\_2017.pdf](https://transitionsnetwork.org/wp-content/uploads/2018/01/STRN_Research_Agenda_2017.pdf)
- Voß, J-P., Smith, A. y J. Grin (2009). Designing long-term policy: rethinking transition management. *Policy Sciences*, 43(4), 275-302.

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.



Instituto de Cultura,  
Sociedad y Estado

