



# BORDES, LÍMITES, FRENTES E INTERFACES

Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras

---

SERGIO BRATICEVIC, CONSTANZA TOMMEI y ALEJANDRO RASCOVAN  
(Compiladores)



El Colegio  
de la Frontera  
Norte

# **BORDES, LÍMITES, FRENTES E INTERFACES**

**Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras**

Bordes, límites, frentes e interfaces : algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras / Alejandro Gabriel Benedetti ; compilado por Sergio Braticevic ; Alejandro Rascovan ; Constanza Tommei ; editado por Alejandro Gabriel Benedetti. - 1a ed. - Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, 2022.

23.3 MB (300 p.)

ISBN: 978-607-479-474-8

1. Geografía. 2. Zonas Fronterizas. I. Braticevic, Sergio , comp. II. Rascovan, Alejandro, comp. III. Tommei, Constanza, comp. IV. Benedetti, Alejandro Gabriel, ed. V. Título.

CDD 910

Los siguientes proyectos financiaron cada uno el 50% de la investigación:

Proyecto PIP-CONICET 11220150100010CO (2017-2019) Bordes, límites, frentes e interfaces. Estudios sobre fronteras de la Argentina en múltiples escalas, dimensiones y disciplinas. Sede: Instituto de Geografía, FFyLUBA. Director: Alejandro Benedetti. Codirectora: Brígida Renoldi.

Proyecto UBACyT 20020130100355BA Colonialidad del poder, desarrollo y transformaciones territoriales en el nuevo contexto de integración regional. Problemática indígena y campesina en el Norte Grande Argentino. Sede: Instituto de Cs. Antropológicas, FFyL-UBA. Director: Héctor Hugo Trincherro.

Primera edición digital, 5 de enero de 2022

[En 2017 El Colef publicó la primera edición de este libro en formato impreso]

D.R. © 2021 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5

San Antonio del Mar, 22560

Tijuana, Baja California, México

[www.colef.mx](http://www.colef.mx)

ISBN: 978-607-479-474-8

Ajustes para conversión a digital: Sarahi Santoscoy

Hecho en México/*Made in Mexico*

Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial de este libro ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión a cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros métodos, sin el permiso previo de los editores. Su infracción será penada por las leyes correspondientes.

# BORDES, LÍMITES, FRENTES E INTERFACES

Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras

---

SERGIO BRATICEVIC, CONSTANZA TOMMEI y ALEJANDRO RASCOVAN  
(Compiladores)



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

---

## COMITÉ EDITORIAL

**Adriana Dorfman,**

Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

**Alberto Hernández Hernández,**

El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

**Alejandro Garcés,**

Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, Chile.

**Bianca de Marchi Moyano,**

Centro de Investigaciones Sociales, La Paz, Bolivia.

**Edgar Aparecido da Costa,**

Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, Brasil.

**Héctor Hugo Trinchero,**

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

**Marcela Tapia Ladino,**

Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile.

**Perla Zusman,**

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

**Rebeca Steiman,**

Universidad Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

**Sergio González Miranda,**

Universidad de Tarapacá, Arica, Chile.



---

## INDICE

Prefacio .....	9
Prólogo .....	13
Presentación .....	17

### PRIMERA SECCIÓN

ESTADOS NACIONALES. FRONTERAS Y TERRITORIOS .....	21
La frontera Salto-Concordia y la infraestructura regional de transporte. Una lectura geopolítica de los proyectos del consejo suramericano de planificación.....	23
Estudio comparado de las definiciones sobre frontera en la normativa Sudamérica (con especial énfasis en las décadas de 1980 a 2010).....	37
El muro de la vergüenza en Posadas-Encarnación. Especulaciones sobre seguridad, estado y fronteras.....	66
Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía.....	83
Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas .....	103
El Estado en los bordes: política migratoria y fronteriza de la República Argentina entre 1970-2010 .....	124

### SEGUNDA SECCIÓN

FRONTERAS Y BORDES URBANO-RURALES.....	145
El pueblo y sus otros. Reconfiguraciones del espacio doméstico pastoril, entre el estado y los mercados (Coranzulí, Jujuy, Argentina).....	146
Primeras aproximaciones al estudio de los bordes en centros patrimoniales .....	167

### TERCERA SECCIÓN

FRENTES PRODUCTIVOS. FRONTERAS AGROPECUARIAS .....	185
Notas para el estudio de la frontera agraria en Geografía: de la frontera del agricultor a la frontera agraria moderna.....	186
Frontera, frente y formación social de fronteras. Aproximación a los diferentes conceptos a partir del avance productivo reciente en el Norte Argentino. ....	209

---

## CUARTA SECCIÓN

ESPACIOS Y FRONTERAS METROPOLITANAS.....	229
Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. ....	230
De las decisiones teórico-metodológicas a las fronteras posibles. Reflexiones en torno a qué hacemos cuando hacemos mapas sociales urbanos a partir del caso del Gran Buenos Aires .....	247
De la espesura del monte a la densidad de la ciudad. Migraciones indígenas y territorialidad.....	267
Migraciones y (des)bordes urbanos, algunas propuestas metodológicas para su estudio.....	277



## Las fronteras en el centro del debate social contemporáneo

### PREFACIO

Varios son los significados posibles de lo que generalmente denominamos “prefacio” de una obra. Si tomamos su acepción del latín “*praefatio*”, es decir hablar primero, estaríamos creando algo así como un absurdo pues claramente este breve comentario ha sido escrito con posterioridad a tener en mis manos el libro prácticamente concluido. Vamos a decir, entonces, que independientemente del hecho que por cuestiones editoriales pongamos estos comentarios del libro al comienzo, los mismos no son otra cosa que una mirada a *posteriori* de su escritura. Salvando las distancias, para anunciar lo que sigue prefiero recurrir tal vez a la liturgia cristiana que hace del prefacio un agradecimiento al creador por dar lugar al canon donde se consagra la eucaristía. Despojándola de sus contenidos religiosos, esta mirada se ajusta más a mi intención, al sentido que me interesa darle a estas breves palabras, *maxime* cuando se edita también para el libro un prólogo que hace los efectos de presentación de sus contenidos.

Yendo al grano, creo que este libro da cuenta de un tema central en el debate sobre el mundo moderno reciente, de sus contradicciones y conflictos, de sus inclusiones y exclusiones. Un mundo dominado por lógicas de expansión del capital que intentan eludir, doblegar, invisibilizar las demandas y reivindicaciones del trabajo. Un mundo que, precisamente, por estar hegemonizado por la dinámica de la fase neoliberal del capital produce territorios y relaciones sociales en permanente conflictividad, aunque dicha conflictividad o mejor dicho, la expresión socio-territorial de sus conflictos, se transforme permanentemente.

Es que el capitalismo, tal como lo hemos ido conociendo y a la luz de la experiencia de más de (al menos) 250 años de existencia, lejos de sus pronósticos de bienestar y progreso indefinido de la humanidad, ha logrado índices de desigualdad superiores a formaciones sociales anteriores, lo cual contradice su relato histórico mercantil de tendencia hacia el equilibrio social.

De la misma manera aunque más recientemente se ha pretendido asociar globalización con liberalización de fronteras e integración, cuando en el campo de lo real se imponen nuevas/tradicionales maneras de “fronterización” de las relaciones sociales.

Para intentar dar cuenta de la centralidad que adquiere la cuestión fronteras y estos procesos de fronterización en el mundo contemporáneo “globalizado” hemos desarrollado la noción de “formación social de fronteras” (Trincheró, 2000). Con ella y aunque su alcance empírico hoy lo situemos provisoriamente en el Cono Sur de América, pretende dar una vuelta de tuerca a las clásicas definiciones de límite político (*borderland*) y frontera expansiva (*frontier*) para asumir una caracterización más compleja. Complejidad en la cual las fronteras articulan conflictivamente modos de regulación política, económica y cultural de relaciones sociales.

---

Cuando decimos que nos situamos provisionalmente en el Cono Sur de América para darle entidad a esta noción, no hacemos otra cosa que seguir la caracterización de Sandner, quien postulaba que *“en América Latina, el proceso formativo de estados se produjo en una base territorial definida por divisiones administrativas coloniales y esto significa orientados no en la consistencia y contigüidad de territorios, sino en relaciones de poder y control basadas en centros”* (Sandner, s/f: 4). Y en el mismo sentido Caviedes avanza en la misma dirección al señalar que *“los conceptos de frontera como límites políticos entre los estados, la frontera de colonización como la resultante de procesos de ocupación territorial y las fronteras percibidas a través de ciertas doctrinas geopolíticas, se encuentran en una estrecha interrelación en los países del cono sur y explican con mucha pertinencia las animosidades existentes entre dichos estados”* (Caviedes, 1987: 58).

Entonces, las “fronteras”, más que límites, entre estados nacionales, entre las nociones de nación/desierto, productivo/improductivo, tradicional/moderno, etc.), constituyen procesos de conexión conflictiva (valorización) entre espacios caracterizados por dinámicas productivas y reproductivas heterogéneas (Cafferata, 1988; Reboratti, 1989).

El eje principal de dicho proceso conectivo pasa, en este análisis, por las formas y procesos de relacionamiento entre capital y trabajo y entre capital y territorios, es decir por las relaciones sociales de producción que pretenden garantizar una específica hegemonía del capital sobre los procesos de trabajo y reproducción de la vida “preexistentes”, intentando refuncionalizarlos parcialmente hacia formas particulares de transferencia de valor (aunque generando permanentemente renovadas contradicciones). Un proceso de estructuración social de las fronteras que tiene importantes niveles de correlación con los modos de organización de la forma Estado, con los procesos de conformación de la nacionalidad y con las relaciones interétnicas que se despliegan en su seno.

Pero más allá de lo expresado anteriormente, la reinstalación reciente de discursos y prácticas cuya centralidad radica en la cuestión fronteras, significa que aquella noción de formación social de fronteras explicaría hoy no únicamente algunas formaciones sociales específicas sino que se hace extensiva y explícita en el centro mismo del poder imperial. Implica incorporar discursos discriminatorios y estigmatizantes a las políticas públicas hacia los asalariados extranjeros residentes, o bien en determinados casos extranjerizando a los nativos locales, siempre dando lugar a procesos cuya impronta es la baja de la tasa salarial y el control político del trabajo excluido. Es decir, pretendiendo contrarrestar por la vía del control del trabajo la tendencia a la baja de la tasa de ganancia. Nuevamente, sólo el voluntarismo intelectual que hace seguidismo de las imposiciones del capital puede considerar contradictorio el modelo de globalización con el “cierre” de fronteras. Hace ya tiempo que las Ciencias Sociales críticas vienen detectando empíricamente que en el capitalismo globalizado circulan con altos índices de libertad el dinero y las mercancías, pero no así la fuerza de trabajo.

Pero también los territorios, es decir los ámbitos donde se encuentran los recursos naturales fundamentales para la reproducción del capital, sufren hoy nuevos y reno-

vados procesos de fronterización a la luz de nuevas y renovadas disputas por dichos recursos. Así, el control político, económico y cultural de las fronteras se dirige hacia esos dos objetivos: la regulación de la fuerza de trabajo mediante la construcción de fronteras de acceso al empleo, generando vía discriminación y el racismo de estado, dobles, triples, etc. mercados de trabajo y un segundo aunque no menos importante proceso de control de territorios mediante la expulsión, estigmatización, persecución de sus ocupantes-reclamantes de su usufructo.

Esto último es lo que estamos presenciando con la racialización de las relaciones sociales en Argentina y la emergencia de discursos y políticas que pretenden retrotraer los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios que hoy ocupan y sobre los cuales reclaman la consolidación de sus derechos sobre los mismos.

Así, en el marco de lo que parecía ser un dato del nuevo siglo, es decir, un sistema mundial caracterizado por el multilateralismo y la formación de uniones y tratados entre naciones y capitales de territorios contiguos, sorprende en estos días la reemergencia de políticas auto-centradas, proteccionistas, de tinte nacionalista y proclives a bilateralismo, tal la característica, al menos discursiva, de la política norteamericana de Donald Trump. La cuestión fronteras, lejos de remitirse a un pretendido mundo en extinción dada la emergencia de un mundo “integrado” según nuestra interpretación, debería inscribirse en semejante proceso que, al menos pone en tensión discursos y prácticas. Pareciera ser que el nuevo presidente de Estados Unidos lo que ha venido a hacer es intentar incorporar al discurso político aquello que sucede en la práctica (pero que en aras de lo políticamente correcto se ha pretendido negar). De allí la emergencia de dispositivos discursivos e instrumentales de guerra como mecanismos para “resolver” los conflictos generados.

Considero de especial interés académico y político tener hoy en cuenta la disputa entre un modelo de Estado de Guerra Imperialista vs el modelo de Estado Ampliado experimentado en ciertos países de América Latina. Es que recuperar críticamente la inclusión del trabajo como modo de reproducción social es hoy un desafío a contrapelo de la tendencia hegemónica del capital global, que pretende invisibilizar el lugar del trabajo como constitutivo de la modernidad capitalista y la territorialidad como expresión de la reproducción de la vida, para someter a ambos a modos de disciplinamiento y control no previstos por sus intelectuales orgánicos. Más que la impronta de los mercados, hoy emerge dominante la huella de la guerra y con ella hipótesis de conflictos que se suponen deben ser resueltos militarmente allí donde se expresan los pueblos resistiendo.

Para finalizar, vuelvo a reiterar la importancia de investigar, estudiar, analizar y caracterizar las formaciones sociales de fronteras emergentes de las modalidades de dominación del Capital sobre las formas del trabajo y los territorios. Por ello mi agradecimiento en este prefacio a los autores de este libro que trata y actualiza los estudios de la cuestión fronteras en el ámbito específico de Argentina. Libro que seguramente se constituirá en referencia necesaria para otros estudios venideros que se propongan, como en este caso, entender y profundizar sobre la cuestión fronteras en el mundo contemporáneo.

---

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- Caferatta, A. (1988). *Area de frontera de Tartagal. Marginalidad y transición*. Consejo Federal del Inversiones. Buenos Aires.
- Caviedes, C. (1987). "Fronteras, fronteras colonizables y fronteras geopolíticas en los países del cono sur". *Memorias del Primer Simposio Internacional de la Universidad de Varsovia sobre América Latina*, pp. 45-66. Universidad de Varsovia. Varsovia.
- Reboratti, J. C. (1989). *La frontera agraria en el Umbral al Chaco. Desarrollo balance y perspectivas*, F.F. y Letras. Instituto de Geografía. UBA. Buenos Aires.
- Sandner, Gerhard (s/f). "La frontera territorial como línea de separación y de contención en anglo y latinoamérica. Una aproximación bajo la perspectiva político geográfica". *Foll. 574*. Biblioteca del Instituto de Geografía. F. F. y L. Buenos Aires.
- Trincherro, H. Hugo (2000) *Los Dominios del Demonio*. EUDEBA, Buenos Aires.

Buenos Aires, Septiembre de 2017  
Héctor Hugo Trincherro. CONICET/UBA

## PRÓLOGO

En junio de 2013, Esteban Salizzi, Sergio Braticevic y quien esto escribe, nos reunimos para conversar sobre la posibilidad de armar un grupo de investigación. En ese momento los tres estábamos trabajando, desde distintas perspectivas y en diferentes etapas de nuestra formación, sobre fronteras. En esa ocasión pensamos en realizar estados de la cuestión, sistematizar cartografía, elaborar bases de datos y bibliográficas, además de organizar seminarios de discusión. Poco de eso hemos hecho, pero de todas formas fue el puntapié para un proceso que se fue dando paulatinamente y que, al cabo de no tanto tiempo, se transformó en este libro.

El Grupo de Estudios sobre Fronteras (GEF) se formalizó dentro del Instituto de Geografía de la UBA en julio de ese mismo año. Este nombre, parecería, permitía reconocer fácilmente cuál es su objeto de estudio: las fronteras. Además, por haberse constituido el GEF en un ámbito disciplinar de geografía, presumiblemente se referiría a las fronteras del territorio nacional. Sin embargo, esto es parcialmente cierto. La trayectoria que siguió el grupo fue algo diferente a lo previsible.

Al GEF se fueron sumando, poco a poco, Julieta Barada, Constanza Tommei, Alejandro Rascován y Tania Porcaro. La trayectoria de investigación que ellos cuatro venían teniendo era bastante divergente. Julieta (arquitecta) estaba interesada en la relación entre arquitecturas y movilidades pastoriles en el caso de Coranzulí, un pequeño caserío de la Puna. Constanza (también arquitecta), en cambio, tenía centrada su mirada en el pueblo de Purmamarca y en los cambios generados allí desde 2003 por la declaración de la Quebrada de Humahuaca (región de la que este lugar es parte) como Patrimonio de la Humanidad. Alejandro (politólogo), por su parte, venía estudiando, desde una perspectiva de geopolítica crítica, los transportes y las vinculaciones entre el Brasil y la Argentina (y recientemente también el Uruguay) en el eje del Río Uruguay. Finalmente, Tania (turistóloga), que inicialmente orientó su investigación al turismo comunitario en la Puna, poco a poco se fue desplazando hacia el estudio de diferentes articulaciones entre el noroeste argentino, el sur boliviano y el norte chileno, a partir de la práctica del turismo. A este repertorio se debe agregar el estudio que venía haciendo Esteban (geógrafo), sobre el avance de la frontera agraria moderna sobre el norte de la provincia de Córdoba.

En todos estos casos, se trataba de minuciosas y profundas investigaciones realizadas en el marco de becas doctorales otorgadas por CONICET. En todos los casos, excepto en el de Alejandro, mi tarea venía siendo la de dirigir o codirigir. La aproximación al GEF de Julieta y Constanza se dio más por mi rol de director que porque trabajaran centralmente con el concepto de frontera.

Por su parte, Sergio (geógrafo) había terminado una larga fase de estudio sobre el avance de la frontera agropecuaria hacia el noroeste y el nordeste de la Argentina,

---

con su beca doctoral y luego con la posdoctoral. También se puede agregar que mis trabajos, desde mi formación como licenciado en geografía, se habían concentrado en la Puna y Quebrada de Humahuaca, en sus dinámicas regionales, geohistóricas y geopolíticas, y solo en los años previos a los de creación del GEF me había orientado más decididamente hacia una discusión sobre la frontera.

¿Cómo conjugar estas diferentes trayectorias individuales? Por un lado, había un interés compartido de todos por generar un grupo de investigación que permita diferentes sinergias y un ámbito de encuentro para evitar el trabajo en soledad al que solemos acostumbrarnos muchos científicos sociales. Además de eso, lo que hilvanaba a todos esos estudios era la discusión teórico-metodológica en torno a una serie de nociones que podría englobarse, en forma genérica, en la categoría de *frontera*. Algunos más centralmente y otros de forma tangencial, estábamos pensando en frentes, límites, transiciones, confines y márgenes. Cada cual, en el marco de investigaciones doctorales y posdoctorales, iba tallando alguno de estos conceptos ordenadores.

Ante la inminencia de una convocatoria de proyectos de investigación plurianuales PIP-CONICET, me puse en contacto con Brígida Renoldi (antropóloga de la Universidad Nacional de Misiones) y le propuse realizar una presentación conjunta. El proyecto lo pensamos y redactamos durante 2014 y elegimos que alguna de esas nociones en danza fueran parte central el título del proyecto, que finalmente se llamó: *Límites, bordes, frentes e interfaces. Estudios sobre fronteras de la Argentina en múltiples escalas, dimensiones y disciplinas*. Por las exigencias que imponen las instituciones de financiamiento (como no estar en más de un proyecto), Sergio no pudo participar formalmente de él. Junto a Brígida se incorporaron otras dos colegas de la UNSaM, Adriana Carissimo (antropóloga) y María del Carmen Millán (comunicóloga).

El proyecto fue aceptado y aprobado para el período 2015-2017. Por esas cosas del financiamiento científico, finalmente abarcará el período 2017-2019. Esto constituyó un nuevo y decidido impulso a la formación del grupo. Otro hecho que ayudó a la consolidar al GEF fue que nos pudiéramos acomodar en un box del Instituto de Geografía, junto a la ventana que da a la calle Puán, con una gran mesa en el centro, en torno a la cual nos fuimos pudiendo encontrar regularmente, tomar mate e intercambiar sobre el avance de nuestros trabajos. En alguna de esas reuniones surgió la iniciativa (ya contemplada en el proyecto PIP) de organizar un seminario.

Había otros trabajos de investigación que yo venía teniendo la oportunidad de dirigir. Por un lado estaba el de Emilio Silva Sandes, sobre los procesos de diferenciación e integración entre las ciudades establecidas a uno y otro lado del río Uruguay, entre Argentina y Uruguay. Así mismo, estaba en pleno desarrollo el trabajo doctoral de Matías Ghilardi (quien también integraba el proyecto PIP), sobre el proceso de fragmentación espacial de la Región Metropolitana de Mendoza y la formación de urbanizaciones cerradas (por lo tanto, había un trabajo sobre la presencia de muros en los procesos de diferenciación social). Entonces, ¿por qué no sumarlos a ellos también?

Y de paso, por qué no sumar algunos colegas más. Finalmente se sumó Carolina Maidana (a quien también vengo dirigir en sus investigaciones posdoctorales), que trabaja con población qom en el contexto de la ciudad de La Plata. También invitamos

a Dolores Linares (quien realizó su doctorado sobre el movimiento de pequeños comerciantes entre las ciudades de Posadas y Encarnación), Brenda Matossian (que trabajó sobre migraciones de población chilena a la Patagonia y diferentes cuestiones que involucran a la frontera Argentina-Chile en el sector de la Araucanía-Norpatagonia), Mariana Marcos, (quien trabaja sobre los mapas sociales para el caso del Gran Buenos Aires) y José Muñoz Valenzuela (cuyo trabajo de maestría se centró en el contrabando hormiga en la frontera que comparten Chile y Perú). Además, también debo mencionar a Ignacio Bustinza, actualmente en formación de posgrado, que por entonces terminaba su licenciatura en geografía: se interesó por las actividades del grupo y aceptó colaborar conmigo en la realización de un trabajo para el seminario.

Fue así que realizamos, en la Facultad de Filosofía y Letras, los días 16 y 17 de agosto de 2016, el Seminario “Bordes, Límites, Frenes e Interfaces”.

Los objetivos del seminario fueron.

- Exponer los resultados de investigación del Grupo de Estudios sobre Fronteras e iniciar la discusión en el marco del proyecto PIP.
- Revisar la situación del campo de los estudios sobre fronteras en la Argentina, poniendo en común las diferentes líneas disciplinares desarrolladas.
- Analizar los diferentes de fronteras que participan la organización del territorio argentino (internacionales, avance agropecuario, conquista de territorios indígenas, fronteras intraurbanas, etc.) y discutir la validez y utilidad de diferentes categorías analíticas.
- Fomentar intercambios/discusiones sobre perspectivas teóricas y metodológicas novedosas, que contribuyan a renovar las herramientas de la investigación actual en el campo de los estudios sobre frontera en la Argentina.
- Consolidar al GEF e impulsar el trabajo de investigación del PIP, como así también, promover la formación de redes de investigadores que trabajen sobre la temática.
- Propiciar la difusión de las actuales investigaciones referidas a las fronteras en Argentina a través de una publicación colectiva.

En mayor o menor medida, todos estos objetivos se han cumplido. Este libro, que responde al último de la lista, reúne versiones mejoradas de 14 de los 15 trabajos presentados en el seminario. El trabajo de compilación y edición estuvo a cargo de Alejandro Rascovan, Constanza Tommei y Sergio Braticevic.

También logramos consolidar el grupo. Desde la realización del evento pudimos terminar las tesis doctorales de Esteban, Emilio y Julieta (estas últimas dos a punto de ser defendidas). Alejandro y Constanza avanzan en sus trabajos posdoctorales, Sergio logró ingresar a carrera de investigador científico de CONICET, ahora con un nuevo tema, y Matías a carrera profesional de CONICET. Vale decir, todo nuestro trabajo fue posible gracias al sostenimiento y financiamiento de CONICET.

Además, este año obtuvimos un nuevo financiamiento para el grupo, a través de un proyecto UBACyT. También estuvimos mejorando nuestro espacio físico de trabajo y nuestro espacio virtual, que es la página del grupo: <https://estudiosfronterasregiones>.

---

wordpress.com/. Por cierto, por una propuesta mía, se renombró como GEFRE (Grupo de Estudios sobre Fronteras y Regiones), teniendo en cuenta que varios de los integrantes también nos interesamos por los estudios regionales o porque nuestras investigaciones contribuyen al conocimiento de algunas regiones, especialmente la Puna y la Quebrada de Humahuaca.

Se nos presentan nuevos desafíos. Hacia adentro del grupo, uno de ellos es consolidar el trabajo colectivo, generar nuevos encuentros académicamente productivos como el que pudimos realizar en esta ocasión y generar conocimiento socialmente aprovechable, a la vez que contribuya al desarrollo de las ciencias sociales en la Argentina. Pero además, hacia afuera nos enfrentamos al reto (una vez más) de defender el derecho a una Universidad pública, gratuita, con acceso irrestricto y de excelencia, como así también, al financiamiento estatal de la ciencia y la técnica, en el contexto de una gestión de gobierno que no parece tener esto como asunto prioritario de su agenda. La producción de conocimientos críticos, socialmente comprometidos y de calidad, probablemente, sea una de las herramientas con la que contamos para enfrentarnos a ese contexto adverso, además de seguir estando alerta y movilizadas.

Alejandro Benedetti  
Buenos Aires, 17 de mayo de 2017



## PRESENTACIÓN

Sergio Braticevic y Constanza Tommei

Este libro se presenta como un cuaderno de bitácora, ya que se conformó a partir de la superposición de apuntes que resultaron de reflexionar sobre diferentes conceptos en un seminario al que dimos en llamar “Bordes, límites, frentes e interfaces”, realizado durante 2016. Allí, se expusieron avances de investigaciones en curso desde diferentes perspectivas en las que los miembros del equipo “Grupo de Estudios sobre Fronteras y Regiones” y otros investigadores invitados –que se encuentran trabajando en temas y con enfoques similares- presentaron distintos estudios de caso considerados relevantes. En este sentido, se pudieron analizar desde diversas visiones críticas conceptos tales como frontera, borde, límite y frente, entre otros.

El texto se organizó en cuatro secciones:

En la primera, **ESTADOS NACIONALES. FRONTERAS Y TERRITORIOS**, se presentan seis aproximaciones. Los artículos dan cuenta de ciertas problemáticas en torno a las fronteras nacionales. Por un lado, se consideran las particularidades de los pobladores locales en estos espacios, y por otro lado, se estudian las normativas que se crearon en torno a estos límites nacionales.

Alejandro Rascovan, considera a la frontera como una delimitación territorial en Estados Nacionales que responde a necesidades propias del capitalismo industrial, en continuo proceso que involucra una variedad de actores y sentidos sobre lo nacional. Este autor centró su estudio en la movilidad transfronteriza en Concordia-Salto (Argentina y Uruguay), con su característica conexión ferroviaria. Suficiente fue mostrar, desde una perspectiva geopolítica, la funcionalidad de los proyectos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN, pensados para los mercados internacionales que no responde a los pobladores locales.

Alejandro Benedetti e Ignacio Bustinza entienden a la *frontera nacional o lateral* como entidades espaciales de implantación puntual, lineal y poligonal que cada Estado estableció dentro de su territorio, *de este lado* del límite internacional, en sus proximidades o sobre el mismo, por cuestiones ligadas a la seguridad, a la defensa, a la explotación de recursos o al desarrollo. Asimismo, definen a la *Frontera binacional o bilateral* como el conjunto de entidades espaciales creadas en simultáneo por dos estados, y que se extienden sobre y/o a ambos lados del límite internacional. Incluye puntos, líneas y polígonos donde se ejecutan planes y programas especiales o acciones rutinarias ligadas a la movilidad y al establecimiento de personas y objetos en las cercanías del límite compartido. En este marco, se propusieron identificar y sistematizar las diferentes categorías sobre frontera que actualmente se utilizan en Sudamérica,

---

para hacer referencia a las *fronteras nacionales* y a las *fronteras bilaterales* que se conformaron en la región.

Brígida Renoldi, María del Rosario Millán, Adriana Carísimo en el texto *El muro de la vergüenza en Posadas-Encarnación. Especulaciones sobre seguridad, estado y fronteras*, analizaron procesos de *fronterización* en los últimos años. Entendiendo las fronteras nacionales como una constitución histórica, un producto de un largo proceso de relaciones, tensiones, acuerdos y desacuerdos. Estas autoras definen a las fronteras, a pesar de estar asociadas a la noción de límite, como estados de liminaridad, de tránsito y de transición y como el cinturón de soberanía para los estados-nacionales. En particular, se centraron en el caso de Posadas, y la nueva reconfiguración socioespacial de la ciudad al construirse un muro de cinco metros de altura por un kilómetro y medio de largo, en el área aduanera que separa Argentina de Paraguay en 2015. Su preocupación se centró en las distancias existentes entre las formas de vida local y algunas iniciativas de las políticas públicas de seguridad.

Tania Porcaro trabajó sobre la *Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía*, en la década de 1990, en un escenario en que el interés por el estudio de las fronteras estatales se ha incrementado en relación al fin de la Guerra Fría, la intensificación de las dinámicas de la globalización, la profundización de los procesos de integración regional, y los conflictos vinculados al terrorismo. Porcaro buscó identificar y sintetizar algunos de los principales enfoques teóricos sobre las fronteras estatales en la geografía. Concluyó en su trabajo que las nuevas contribuciones profundizaron en la idea de las fronteras como productos sociales e históricos, atravesados por relaciones de poder y como procesos -prácticas y discursos permanentes-, a partir de los cuales se producen y reproducen identidades, diferencias y exclusión.

El trabajo *Cooperación fronteriza argentino-uruguaya: acciones diplomáticas y paradiplomáticas*, escrito por Emilio Silva Sandes examina las propuestas elaboradas por distintas instancias diplomáticas y paradiplomáticas en busca de identificar y sistematizar tentativas de cooperación. El caso que ha estudiado es el eje del río Uruguay, frontera construida entre Argentina y Uruguay, entre los años 1960 y 2014.

María Dolores Linares presentó su *paper* titulado *El Estado en los bordes: política migratoria y fronteriza de la República Argentina entre 1970-2010*. Su objetivo fue describir la política fronteriza y la política migratoria argentina desde 1970 hasta el año 2010, mirando la dimensión social de los espacios fronterizos desde una escala macro. Esta autora toma a la tradición de la Geografía Humana francesa para definir la frontera como un elemento político que demarca el territorio con un límite dinámico por ser una construcción humana. La frontera se puede sintetizar en este trabajo como un espacio franja (a ambos lados del límite) que provocan discontinuidades espaciales, que operan en el orden político o jurídico/normativo (sistemas de inclusión/exclusión) y en el ámbito social.

En la Segunda Sección, **FRONTERAS Y BORDES URBANO-RURALES** se trabajó lo ‘urbano’ y lo ‘rural’, que se entienden como categoría que ya han sido superadas desde varias disciplinas, pero no obstante, que siguen apareciendo en el centro de varios

debates. Es por esto último que en esta sección se agruparon trabajos que se enfocan en los bordes en pequeños pueblos y centros históricos patrimoniales, muchos de ellos estudiados y atravesados por esta categoría dicotómica entre lo ‘urbano’ y lo ‘rural’.

Julieta Barada tomó como caso de estudio al pueblo de Coranzulí, en la puna jujeña. Esta autora se enfocó en las dinámicas cotidianas de la población puneña, para discutir el modo en el que su espacio doméstico ha sido reconfigurado a la luz de la acción del estado y de la inserción de la población local en los mercados laborales capitalistas.

Constanza Tommei, por su parte, se interesó en la definición y consecuencias de los bordes o quiebres –ya sea que termine o continúe- a raíz de las declaratorias patrimoniales de áreas urbanas. Para esta investigación, la autora tomó varios casos: ciudades identificadas como Patrimonios de la Humanidad, el Centro Histórico de Lima, el Área a preservar de Buenos Aires, áreas urbanas patrimoniales dentro de un Paisaje Cultural, y el pueblo de Purmamarca.

Mientras que en la sección anterior se trabajó la frontera urbana-rural, con una posición principalmente desde los pueblos, en la Tercera Sección, titulada **FRENTE PRODUCTIVOS. FRONTERAS AGROPECUARIAS**, se analizaron los movimientos o avance de la frontera productiva, mirando esto primariamente desde los espacios agrarios. Aquí se exponen dos perspectivas, por un lado, se buscó organizar la teoría sintetizando la noción de frontera desde y para América Latina, y por otro, estudiar el avance de fronteras agropecuarias en un caso argentino.

Esteban Salizzi realizó un trabajo titulado *la frontera agraria en Geografía: de la frontera del agricultor a la frontera agraria moderna* en el cual sistematizó las diversas perspectivas teóricas que han sido adoptadas históricamente en el estudio de las *fronteras agrarias*, con especial atención sobre los estudios recientes hechos en la Argentina y Brasil.

El trabajo de Sergio Braticevic, *Frontera, frente y formación social de fronteras. Aproximación a los diferentes conceptos a partir del avance productivo reciente en el Norte Argentino*. Sintetizando la propuesta de este autor, quien definió a la frontera como un área más o menos permeable a través de la cual dos espacios que se suponen “diferentes” entran en contacto, su objetivo fue estudiar las transformaciones recientes operadas sobre dos espacios localizados en la región norte del país a partir del análisis del avance productivo en materia agropecuaria e hidrocarbúfera.

En la cuarta y última sección, **ESPACIOS Y FRONTERAS METROPOLITANAS**, se presentan cuatro perspectivas en las que las fracturas urbanas y las heterogeneidades socio-espacial internas de las ciudades están presentes. Asimismo, un tema recurrente aquí son las migraciones y las modalidades de inserción socio-espacial o socio-residencial de los migrantes en las ciudades. Estos trabajos, en más de una ocasión, están atravesados por ciertas preocupaciones de los autores en relación a la metodología con los que se estudian estos temas.

Matías Ghilardi, en su trabajo *Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza*, estudió las heterogeneidades presentes

---

al interior de la ciudad, las fracturas urbanas, lo que llamó *las fronteras al interior de la ciudad*, entendidas como la expresión y el recurso de integración e identificación al interior del propio grupo de pertenencia; pero también de exclusión y distinción en relación al resto de la sociedad. En ese marco, con este trabajo dio cuenta los *variados territorios* urbanos, y las *nuevas fronteras urbanas* manifestadas con el crecimiento y desarrollo urbano.

Mariana Marcos en su texto titulado *De las decisiones teórico-metodológicas a las fronteras posibles. Reflexiones en torno a qué hacemos cuando hacemos mapas sociales urbanos a partir del caso del Gran Buenos Aires*, se preocupa por deshilar el rol del investigador en el quehacer de los mapas sociales urbanos, donde hay representación de *fronteras intraurbanas* de lo más disímiles.

Carolina Maidana en su escrito *De la espesura del monte a la densidad de la ciudad. Migraciones indígenas y territorialidad* reflexiona a partir de la descripción de una organización indígena su vinculación con la tierra y los territorios, vinculada al control que el Estado nacional ejerce sobre el denominado “territorio nacional”. Más específicamente, el caso analizado se enfoca en la migración y organización de familias qom en la periferia de la ciudad de La Plata.

El último trabajo de este libro es el de Brenda Matossian, *Migraciones y (des)bor-des urbanos, algunas propuestas metodológicas para su estudio*. En su investigación entiende que la noción amplia de la división social del espacio urbano se vincula a la desigual distribución de distintos grupos sociales (en términos de clase o estratos sociales, pertenencia étnica, características raciales y preferencias religiosas). Este trabajo buscó sistematizar distintas estrategias metodológicas, la gran diversidad de fuentes y miradas a partir de las cuales se puede reconstruir de modo crítico el crecimiento de una ciudad considerando el aporte migratorio que recibe una ciudad a lo largo del tiempo. En particular analizó un caso urbano-migratorio en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro.

**Primera Sección**  
**ESTADOS NACIONALES. FRONTERAS Y**  
**TERITORIOS**

---

# La frontera Salto-Concordia y la infraestructura regional de transporte. Una lectura geopolítica de los proyectos del consejo suramericano de planificación.

ALEJANDRO RASCOVAN<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Argentina y Uruguay comparten tres conexiones fronterizas terrestres, Gualaquaychú-Fray Bentos, Colón-Paysandú y Concordia-Salto. En este trabajo, nos centramos en éste último ya que posee como característica saliente ser la única conexión ferroviaria entre ambos países. Pero además, a diferencia de ser una conexión “tradicional” por sobre el Río Uruguay –es decir un puente-, que es el límite entre Argentina y Uruguay, la misma se encuentra sobre la Represa Hidroeléctrica Salto Grande.

En este artículo buscamos evaluar los usos históricos y actuales de esta infraestructura dual, pero desde su faceta de la movilidad transfronteriza para, desde una perspectiva geopolítica, analizar los proyectos actuales existentes en el Consejo Suramericano de Planificación y su vinculación con este paso fronterizo.

Por lectura geopolítica hacemos referencia a los diversos actores sociales y políticos involucrados en la construcción de la infraestructura actual (la represa Salto Grande) y también los proyectos actuales y futuros de mejoramiento y nueva infraestructura y sus usos. Estos usos por parte de los actores implican un doble juego de sentidos políticos y efectos territoriales.

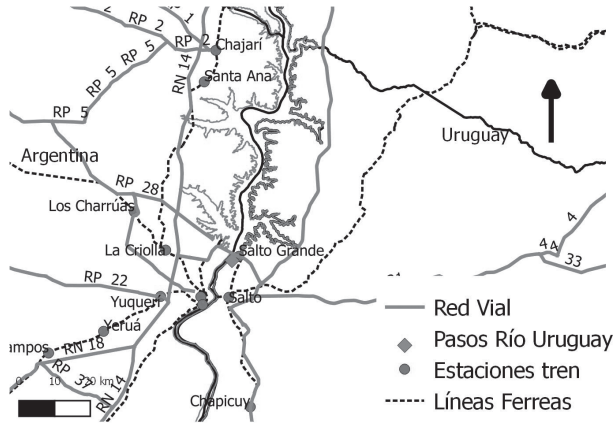
El hacer foco en esta frontera específica, y en estas ciudades, tiene como objetivo mostrar la funcionalidad de los proyectos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN en favor de un proyecto de región adaptada a los mercados internacionales en tanto aprovisionadora de materias primas sin valor agregado. Las inversiones planeadas, principalmente de transporte, ferroviario y marítimo responden a una lógica alejada de las necesidades tanto de las poblaciones como de pequeños y medianos productores.

Los Ejes de Inversión y Desarrollo planteados por la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y retomados en el COSIPLAN son uno entre tantos ejemplos de un proyecto geo-económico. Por lo tanto, una perspectiva geopolítica

---

1 Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [alejandrorascovan@gmail.com](mailto:alejandrorascovan@gmail.com)

Gráfico 1. Las ciudades en la frontera Argentina-Uruguay.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. El puente sobre la represa Salto Grande.



Fuente: [Imagen del puente sobre la represa Salto Grande].

Recuperado de: [http://elonce-media.elonce.com/fotos-nuevo/2015/06/18/o\\_1434660166.jpg](http://elonce-media.elonce.com/fotos-nuevo/2015/06/18/o_1434660166.jpg)

es necesaria para poder desentrañar los procesos políticos a escala global, regional, nacional y sus efectos territoriales. En términos metodológicos, la principal fuente serán los propios informes realizados por IIRSA, el COSIPLAN y sus principales organismos multilaterales de crédito involucrados (BID, CAF, FONPLATA<sup>2</sup>), así como la CEPAL y la OEA<sup>3</sup>. En paralelo la bibliografía específica hará foco en las temáticas de frontera y de integración regional. También se hará uso de notas de prensa de periód-

2 BID: Banco Interamericano de Desarrollo; CAF: Corporación Andina de Fomento; FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

3 CEPAL: Centro de Estudios para América Latina; OEA: Organización de los Estados Americanos.

---

dicos vinculados con las ciudades fronterizas, en búsqueda de noticias sobre los usos del puente así como sobre la migración entre ambos países.

## LECTURAS GEOPOLÍTICAS

Este trabajo se inserta dentro de los estudios globales-locales. Estas configuraciones implican una mirada “vertical” que va desde lo territorial hasta los procesos globales y viceversa. Buscamos escapar de definiciones tradicionales de geopolítica expresada como poder militar y la defensa de espacios nacionales para hacer lugar a un concepto que permita condensar las diversas representaciones que los actores (en diversas escalas) ejerce y construyen sobre los territorios. Esta línea retoma postulados críticos que se remontan a la escuela francesa de Yves Lacoste y a los escritos de Peter Taylor. En su clásico libro de 1976 “*La géographie, ça sert, d’abord, à faire la guerre*”, Lacoste postulaba que la geopolítica era la encargada de analizar y explicar las rivalidades de poder sobre los territorios geográficos sobre la base de las representaciones que los actores sociales construyen.

Como bien remarcan Preciado y Uc (2010: 69), la geopolítica crítica se inspira en dos teóricos franceses Derridá y Foucault. Sus teorías sobre deconstrucción, posmodernidad y poder fueron la base para el post-estructuralismo de autores como ÓTuathail y Dodds. Ellos se centraron en retomar una imaginación geopolítica que trascendiese los límites del Estado-Nación. Para esto incorporan muchas de las críticas desarrolladas por I. Wallerstein y su teoría del sistema-mundo. La geopolítica crítica entonces pone en cuestionamiento el lugar ocupado por el Estado-Nación. Pero, a su vez, en términos metodológicos, es una búsqueda por escapar de las explicaciones causales

Entonces, la búsqueda de una nueva geopolítica desde el sur, al menos en el caso argentino requiere de una adaptación de conceptos de la geografía política al marco de las relaciones internacionales. Retomar la mirada geo para problemáticas regionales y mundiales implica un doble camino, repensar el territorio y trabajar sobre la base de la multiescalaridad. Si entendemos al territorio desde una perspectiva relacional, es decir a partir de la idea de territorialidad de Sack (1986) entendida como acción para controlar e incidir en las acciones de otros, tanto en sus posibilidades de localización como de circulación (Benedetti, 2011), entonces, la geopolítica es necesariamente multiescalar.

Las últimas décadas han probado que los espacios de circulación del capital han subido de escala y la regulación del nexo entre producción/consumo se ha fijado sobre la escala local adaptando a la escala local a la hegemonía global (Swyngedouw, 2003). Por lo tanto, el cambio de escala redefine las relaciones de poder entre gobiernos y sociedad civil, entre Estados y ciudadanos y también dentro de las redes que los contienen. Es siempre útil volver a Santos (1996: 271)<sup>4</sup>, quien remarca el proceso antes

---

4 Como bien remarca Carvajal Aravena: es preciso estudiar el pensamiento geopolítico de M. Santos a partir de la redistribución del espacio a escala planetaria como consecuencia de la Globalización. La apropiación del espacio – teoría del poder - no ocurre directamente por medio de los ejércitos, como en



mencionado en tanto al priorizar la escala local, considerando lo global como construcción intelectual que se nutre de lo local para luego transformarlo, se le da fuerza a los actores más pequeños y a los territorios más vulnerables.

La geopolítica entonces requiere de un acercamiento a las cuestiones regionales que tienen un vínculo directo con las políticas locales y donde fundamentalmente existen rivalidades de poder que se expresan territorialmente en diferentes posturas políticas sobre el uso de estos territorios. Coincidimos con Swyngedouw, quien considera que “empezar el análisis desde una determinada escala geográfica, sea la local, regional, nacional o global, parece ser profundamente antagonista a la aprehensión del mundo en tanto proceso dinámico” (2003: 4). En este sentido, la geopolítica desarrollada puramente desde las relaciones internacionales carece del aporte fundamental de la geografía política sobre la espacialidad, dejando de lado el carácter “geo” para transformarse en “análisis de la política internacional sobre asuntos que conllevan potenciales conflictos y donde los recursos naturales son importantes”.

En este sentido, los proyectos de infraestructura regional y, fundamentalmente el proyecto de IIRSA/COSIPLAN, debe ser leído en clave geopolítica. La infraestructura como soporte para proyectos político-económicos se implanta en los territorios para promover movimientos específicos y deseados. Los puentes sobre la frontera, en nuestro caso el Río Uruguay, han cumplido diferentes roles, desde promover la movilidad entre ciudades de frontera, a ser ejes del comercio internacional.

## CIUDADES Y FRONTERA

La ciudad de Concordia, con aproximadamente 170.000 habitantes es la segunda ciudad en población de la provincia de Entre Ríos, siguiendo a la capital Paraná. También es la ciudad más grande sobre la costa del Río Uruguay, superando a Uruguayana en Brasil. Por su parte, Salto con 100.000 habitantes es la tercera ciudad más poblada de Uruguay.

La construcción de la frontera es un proceso continuo que involucra una variedad de actores y sentidos. La delimitación territorial en Estados Nacionales responde a necesidades propias del capitalismo industrial. Con el fin de las guerras civiles y la consolidación del Estado en Argentina, en la década de 1860 se abrió una nueva etapa institucional que necesitó acompañarse de sentidos sobre lo nacional. La ciudad de Salto fue fundada en 1756, casi 80 años antes de la independencia de Uruguay, mientras que Concordia fue fundada en 1831 en una etapa de guerras civiles posterior a la independencia de España.

Entre las particularidades de estas ciudades, que no sólo son más antiguas que otras en la frontera, sino también más pobladas, remarcamos que, a diferencia de la frontera entre Paso de los Libres y Uruguayana (Argentina y Brasil), donde, gracias a la presión

---

la época de la geopolítica clásica, sino a través de las alianzas estratégicas entre empresas, o bien por la compra de activos directamente, o bien por la penetración y desarrollo de mercados regionales y locales que posibilitan esta última estrategia (Carvajal Aravena, 2012: 233).

---

de empresarios locales se logró avanzar en la construcción del puente internacional ferroviario, entre 1936 y 1945 (Rascovan, 2014), entre Concordia y Salto, esa presión resultó infructuosa durante décadas. El convenio para la construcción de la represa es de 1946 y la misma fue construida entre 1979 y 1982.

Como bien relata Catullo (2014), la construcción de la Represa Hidroeléctrica Salto Grande y la posibilidad de cruzar la frontera con facilidad reconstruyeron el espacio y las relaciones sociales, económicas y culturales. Pero esa reconstrucción atrajo también problemas, la nueva organización urbana reprodujo la lógica centro-periferia en tanto el crecimiento poblacional del 30% vinculado mayormente a mano de obra de la construcción, se fueron ubicando en las periferias en villas miserias emplazadas en zonas inundables. En la década de 1990, se profundizó un conflicto identitario en la ciudad de Concordia entre aquellos “nativos” y quienes fueron llevados para la construcción de la represa y quienes trabajan en los “empleos golondrina” vinculados a la actividad citrícola. Sumado al desarrollo del MERCOSUR, País Andrade (2011), afirma que, se creó un entramado complejo dual donde no sólo la frontera, sino la propia ciudad se vuelven espacio de conflicto.

### ***Historia y construcción de Salto Grande***

El primer proyecto de construcción de una obra hidroeléctrica entre Argentina y Uruguay en la zona de Salto Grande surgió en 1890 a través de Gregorio Soler. A aquella propuesta se le sumaron las de los ingenieros Juan Smich, Maurice Mollard, Humberto Gamberale y Francisco Mermoz. La lógica de empresarios/ingenieros que en términos individuales presentaban proyectos de infraestructura era habitual a finales del siglo XIX y principios del XX, de hecho la red ferroviaria en aquellas provincias fue mayormente construida producto de iniciativas similares (Rascovan, 2015).

La firma del Convenio entre Argentina y Uruguay para la construcción de un puente y/o represa hidroeléctrica fue en 1946, sin embargo, es gracias a la acción de Comités Populares que el proyecto pudo llevarse a cabo tres décadas después. Este caso no dista mucho del de Paso de los Libres-Uruguayana. El puente, inaugurado en 1945, fue resultado de la acción política conjunta entre empresarios locales y provinciales y a la buena relación política entre los presidentes Agustín P. Justo (Argentina) y Getúlio Vargas (Brasil).

Es importante remarcar que la represa fue construida durante las últimas dictaduras militares en ambos países. Desde la perspectiva argentina, el gobierno de facto, y más allá de los horrores cometidos, ha sido el que más obras de infraestructura de transporte realizó en la región (Puente Zarate Brazo Largo entre Buenos Aires y Entre Ríos, Puente Libertador General San Martín entre Gualeguaychú y Fray Bentos y la Represa Salto Grande).

Otro actor importante en la construcción de la represa fue la Comisión Administradora del Río Uruguay. Este organismo internacional conformado por Argentina y Brasil tiene como eje la administración del Río Uruguay en los tramos compartidos. Sobre la base del Tratado de Límites del Río Uruguay, del 7 de abril de 1961, se conformó en 1975 el Estatuto del Río Uruguay. Su principal propósito es el de aprovechar de manera óptima

y racional el Río. La administración del recurso Hídrico no es menor ya que cualquier obra de infraestructura, principalmente represas afectan directamente actividades como la navegación y la pesca.

### *Usos actuales*

El uso ferroviario del puente ha tenido diferentes momentos. Aunque su tráfico de cargas nunca fue sustancial, ha sido una obra clave para mejorar la dinámica entre dos importantes ciudades. El puente, que funciona 24 horas, se encuentra habilitado para tráfico migratorio permanente, temporario, transitorio y el tráfico vecinal fronterizo. Además, se realizan operaciones de aduana para el tráfico vecina, así como cargas terrestre y ferroviaria.

La ciudad de Concordia tiene como principal acceso la Ruta Nacional 14 que fue ampliada recientemente en autovía de dos carriles en cada dirección con fondos de IIRSA/COSIPLAN, mientras que la Ruta Nacional AO015 es el principal acceso a la ciudad de Salto.

Es importante remarcar que la represa Salto Grande no se encuentra sobre las ciudades sino 5 km al norte. Es decir que, el cruce de la frontera, para quienes habitan en Concordia y Salto, a diferencia de otras ciudades fronterizas enfrentadas, es más dificultoso. Por otro lado, la falta de transporte público obliga a que el automóvil o motocicleta particular sean los modos exclusivos.

En términos de movimiento es dificultoso constatar la cantidad de vehículos o individuos que cruzan a través de la frontera en Salto Grande. En 2015 el movimiento de personas fue de 1.437.257. Es cifra sin embargo no diferencia entre el tráfico vecinal fronterizo, aquellos quienes no residen en zona de frontera pero el sentido de su cruce es personal y quienes cruzar por razones comerciales (conductores de camión). De las estadísticas de la Dirección General de Migraciones se desprende que 512.505 de aquellas personas eran extranjeros (sin diferenciar por nacionalidad). Sobre la base de los 365 días del año y sin tener en cuenta especificidades temporales como el período estival, 3937 personas cruzaron la frontera Salto-Concordia en 2015, 1404 de estas no fueron de nacionalidad argentina.

Tampoco existe una estadística fiel respecto a la movilidad de cargas. La Aduana argentina (AFIP) no emite estadísticas sobre los pasos fronterizos desagregados. La Aduana uruguayana por su parte sí expresa en peso (kilos) y en FOB<sup>5</sup>. Según datos oficiales entonces, en 2015 el peso total de la carga que cruzó la frontera Salto Grande fue de 512.337.426 kilos o 512.337 toneladas. Sobre la base de que la legislación argentina permite circular camiones de hasta 45 toneladas (en caso de camiones con acoplado y container), podemos suponer que, de mínima, 11.385 camiones cruzaron la frontera durante 2015 ( $512.337/45=11.385$ )<sup>6</sup>

5 FOB (del inglés *Free On Board*) refiere a transacciones de compraventa de mercancía que se realizan por barco, marítimo o fluvial.

6 La única estadística formal la produjo IIRSA en un informe del año 2005 sobre los pasos de frontera del continente. En el mismo señalaron que 9700 camiones por año cruzaban entre Salto y Concordia.

Un dato interesante que se desprende de las estadísticas es que más de la mitad del peso tiene como origen o destino Paraguay, mientras que Argentina no llega al 8% y Uruguay ocupa el segundo lugar con 36,25%.

**Gráfico 3. Origen y destino de las cargas en el paso internacional Salto Grande.**

<b>Pais de origen/destino</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Porcentaje</b>
Paraguay	275.094	53,69
Uruguay	185.757	36,25
Argentina	39.715	7,75
Otros	11.771	2,31
Total	512.337	100

*Fuente: elaboración propia sobre la base de <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/16212/5/innova.front/estadisticas-por-items.html>*

La distribución de productos que cruzan la frontera también es muy marcada, se destacan los cereales y los residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y alimento preparado para animales. De los 97 ítems que conforman la lista de productos según la aduana Uruguaya, es al menos significativo que la madera y los productos de celulosa ocupen un lugar menor.

**Gráfico 4. Principales productos de cargas en el paso internacional Salto Grande.**

<b>Producto</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Porcentaje</b>
Cereales	166.065	32,40
Molinería	8.487	1,66
Semillas	3.303	0,64
Aceite animal	7.098	1,38
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y alimento preparado para animales	128.737	25,12
Tabaco y tabaco elaborado	9.840	1,92
Sal; azufre; tierras y piedras; yeso cales y cemento	54.396	10,61
Plástico	8.276	1,61
Madera carbón vegetal y manufacturas de madera	38.977	7,60
Papel y cartón y manufacturas de celulosa	5.989	1,17
productos cerámicos	5.911	1,15
Otros	75.458	14,72
Total	512.537	100

*Fuente: elaboración propia sobre la base de <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/16212/5/innova.front/estadisticas-por-items.html>*

Podemos entonces tomar cómo válida la estimación propuesta en este trabajo. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/pfd\\_ftpf\\_capitulo4\\_anexo\\_inventario\\_pasos\\_de\\_frontera.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfd_ftpf_capitulo4_anexo_inventario_pasos_de_frontera.pdf)

## ECONOMÍAS LOCALES Y CONFLICTOS IDENTITARIOS<sup>7</sup>

Según el censo económico de la provincia de Entre Ríos de 2012<sup>8</sup>, la ciudad de Concordia es centro de diversas actividades vinculadas en mayor medida con las actividades de citricultura y forestal. También, en los últimos años también se ha producido una alza en la producción de arándanos para exportaciones. Estas actividades económicas se nutren de trabajadores “golondrina” que rotan constantemente. Esta situación de migraciones constantes provoca, según Catullo una trama tensa de relaciones entre “originarios concordenses” y foráneos. La polarización y desigualdades producto de las políticas económicas neoliberales han profundizado la fragmentación de sectores medios creando una sociedad dividida entre quienes acceden al consumo y quienes luchan contra el desempleo y la precariedad.

En ese contexto, los últimos años han visto surgir discursos mediáticos que buscaron fijar la culpa en los trabajadores migrantes de la ciudad, destacamos las siguientes notas publicados en diarios locales como muestra de una imagen que se construye en la frontera sobre “el otro”/vecino. País Andrade (2011) recopiló una serie frases aparecidas en notas periodísticas como ejemplo de los diversos discursos políticos sobre la cuestión:

*“En el año 2005 se estimaba un promedio de 667 uruguayos que cruzaban diariamente el puente de Salto Grande por diferentes razones (trabajo, visita familiar, estudio, compras, turismo, etc.), cantidad que fluctúa en el tiempo según la situación económica de cada pueblo. Así mismo se estimaba que vivían en la ciudad entre 2.800 y 3.000 uruguayos/as de los/las cuales sólo 350 personas es-tán registradas en el Consulado de dicho país como residentes.”* (Diario Junio, 2005: versión digital).

*“El Diario” (Paraná): “(...) el intendente Cresto al ser consultado sobre los índices de pobreza e indigencia que divulgó el INDEC, -sostuvo que- ‘los de afuera consiguen trabajo y los de acá no, siguen llegando continuamente gente por el tipo de actividad que se realiza en Concordia, como la citricultura y la madera’ y citó como ejemplo a los uruguayos.”* (Diario Junio, 2005: versión digital).

*“(...) la tasa anual de crecimiento poblacional de Concordia es del 15,7 por ciento; mientras que la de Federación, por ejemplo es del 23,6 por ciento y San José es del 20 por ciento. Además, el informe pudo determinar que en 24 asentamientos se registraron 4.500 casillas de madera o ranchos que albergan a aproximadamente 20.000 personas, de los cuales ‘prácticamente’ no hay naturales de otras ciudades, lo que demuestra que es casi inexistente la migración*

7 Sobre la microrregión de Concordia y Salto remarcamos la investigación de Gabriel Ríos (2000) “Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay-Concordia, Argentina” la cual desarrolla un análisis minucioso sobre las iniciativas de desarrollo económico en la zona.

8 [https://www.entrerios.gov.ar/dec/publicaciones/CENSO%20ECONOMICO/2012\\_econ\\_2004.pdf](https://www.entrerios.gov.ar/dec/publicaciones/CENSO%20ECONOMICO/2012_econ_2004.pdf)

---

*desde otras localidades de esta u otras provincias, de acuerdo con datos proporcionados por los gremios de las actividades más importantes (fruta, madera, UATRE y Construcción), con las llamadas cooperativas o empresas de servicios de esas actividades, en el paso fronterizo Concordia-Salto y con las escasas estadísticas oficiales.” (Diario Junio, 2009: versión digital.)*

Estas declaraciones expresan una posición conocida frente a los procesos de globalización y regionalización en paralelo a los desarrollos locales y su relación con la vida económica, política, social y cultural. El contexto dio lugar a prácticas variadas como consumo, viajes, comunicación y tecnología, las cuales pasaron a ser parte de la construcción identitaria y del estilo de vida de los sujetos construyendo una momentánea hegemonía cultural relacionada a un modelo de economía global y de integración cultural que modeló diversas estrategias identitarias e incrementó fronteras sociales. Es decir, las declaraciones políticas relativas a los inmigrantes cobran especial fuerza en contextos económicos poco favorable pero también cuando sujetos locales ven sus intereses y vidas cotidianas afectadas por decisiones políticas tomadas en otras esferas, en este caso la regional. Para contrarrestar estos efectos, se comenzaron a ejecutar con mayor fuerza las políticas culturales gestionadas por los gobiernos locales en búsqueda de la integración cultural regional al MERCOSUR y se acrecentaron las estrategias culturales *empresariales* para el consumo.

## **ENTRE EL MERCOSUR E IIRSA**

La resolución 89/00 del GMC del MERCOSUR, constituyó un quiebre clave, al crear la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración<sup>9</sup>. Posteriormente, pero en el mismo año, la decisión 59/00 del CMC firmada el 14 de diciembre de aquel año, cambió el nombre del SGT 5 (Transporte e Infraestructura) por Transporte, confirmando el pasaje de la infraestructura a la REII. La resolución 89/00 al mencionar “la prioridad conferida al desarrollo de una infraestructura común en el continente, por los Presidentes de la República de los Países de América del Sur, en la “Declaración de Brasilia” del 1º de setiembre del 2000”.

A partir de los cambios del año 2000 se profundizó la tendencia del SGT N° 5 de tratar temas vinculados al transporte terrestre, tanto de pasajeros como de cargas, aunque el propio SGT N°5 definió seguir tratando temas de infraestructura, esto no ha sido así en las reuniones posteriores al año 2000. Las temáticas relativas a la atenuación de las asimetrías y la facilitación de normativas de frontera también perdieron lugar en la agenda de trabajo. A pesar de ser el modo de transporte que mayor tonelaje reporta, los temas marítimos apenas aumentaron su participación

---

<sup>9</sup> Es fundamental remarcar que en el sitio web del Mercosur no existe información disponible acerca de la REII más allá de las decisiones del CMC y del GMC sobre su creación y las actas de la primera reunión en el 2001.

en el SGT N°5. El transporte de mercancías peligrosas continuó siendo un tema de importancia.

En términos de infraestructura, el SGT consideró a los esfuerzos de los Estados parte como tendientes a consolidar los *corredores* por los cuales se canalizan los tráficos entre países que actualmente circulan por los mismos, y fundamentalmente aquellos proyectos que consoliden la integración física de la región como el Eje Vial del Mercosur, el Puente Colonia Buenos Aires y la Hidrovía Paraguay-Paraná. Se remarcaron a los Corredores bioceánicos como herramienta efectiva y trascendente en el contexto regional de la infraestructura y que deben ser tenidos muy en cuenta y respaldados efectivamente, es decir una política general tendiente a la recuperación y mejoramiento de las carreteras interiores, incluyéndose iniciativas directamente vinculadas a proyectos regionales, como por ejemplo, el Eje Vial del Mercosur.

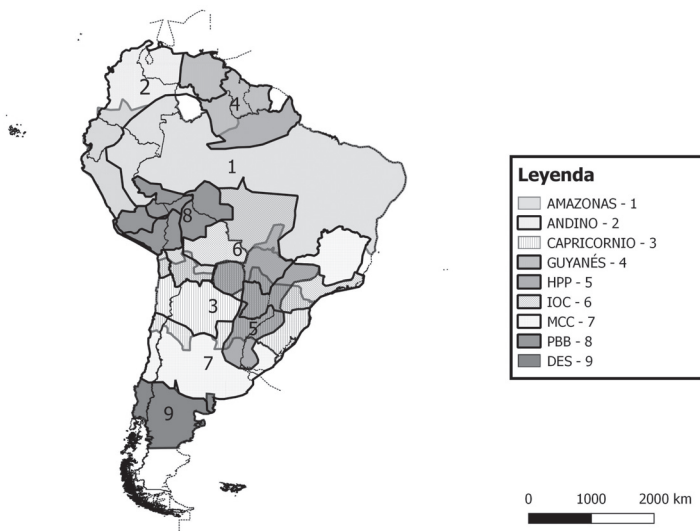
En el 2001, y con la ausencia de Argentina en las últimas reuniones, se reformuló el plan de trabajo tras los cambios en el subgrupo, a su vez, se propuso el seguimiento junto a la REII de IIRSA. El objetivo de estas acciones era evitar la superposición de esfuerzos, quizá uno de los grandes problemas del Mercosur a nivel institucional son las agencias que superponen estudios, reuniones y conclusiones sobre una misma temática. A pesar de los cambios, las delegaciones presentes en las reuniones del año 2001 propusieron intervenir en temas de infraestructura de todas formas. En aquella reunión Brasil justificó la creación de la REII por fuera del SGT 5 para darle un mayor énfasis a IIRSA. En 2009 IIRSA pasó a formar parte de la UNASUR. La Tercera Reunión del Consejo de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR realizada en la ciudad de Quito creó el COSIPLAN. El Estatuto y el Reglamento del Consejo fueron aprobados por los Ministros en la Primera Reunión Ordinaria y ratificados posteriormente por la Cuarta Reunión del Consejo de Jefes y Jefes de Estado, en la misma se remarcó que:

“El COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

## **CONCORDIA-SALTO Y LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL EN EL COSIPLAN**

En el marco de IIRSA, la frontera entre Concordia y Salto se encuentra dentro de dos Ejes. El de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el del MECOSUR-Chile. En el primero de esto, los grupos G3 y G5, que involucran a Argentina, Paraguay y Uruguay, se propuso la reactivación de la traza ferroviaria que une a estos tres países, involucrando directamente el puente sobre la represa Salto Grande. El presupuesto se estimó en US\$ 293,3 millones con un monto de pre-ejecución de US\$ 127 millones destinados al mejoramiento de la interconexión entre Argentina y Uruguay.

**Gráfico 5. Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA/COSIPLAN.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Es interesante que las fuentes informantes de tales proyectos fueran, en primer lugar el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>10</sup> y luego IIRSA. El informe de la Cartera de Proyectos de IIRSA (2015) estimaba que, para abril de 2017 se encontraría en ejecución el proyecto<sup>11</sup>.

En paralelo a los proyectos de IIRSA, las reuniones del Comité de Frontera, apuntaban a un mejoramiento del área de control integrado (ACI) en ambas cabeceras. Entre los puntos más salientes se destacan

“1-Se reitero la necesidad de que el tránsito de mercaderías peligrosas cuente con un espacio específico de estacionamiento, distante de los demás. 2-Incorporar una estación de pesaje y medida de dimensiones de vehículos, que se ubicaría en la vía de ingreso a territorio uruguayo, lo cual contribuirá a mejorar la circulación dentro de ACI. 3-Se planteó la necesidad de ejecución de un proyecto de seguridad perimetral que incluya un cerco, cámaras y sensores de vigilancia y un centro de monitoreo integrado. 4-Que las autoridades correspondientes coloquen señalización horizontal para complementar las medidas de seguridad y control en la zona. 5-Instalar una sala de primeros auxilios, ubicada dentro del predio del ACI que funciones las 24 horas del día. 6-Realizar un estudio de las obras de impermeabilización necesarias para solucionar el problema de inundación que sufre una de las dos fosas existentes

10 IIRSA-COSIPLAN, Informe de Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11524a08.pdf>

11 IIRSA- COSIPLAN (2015), Cartera de proyectos. Recuperado de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/CARTERA\\_InformeVersionFinal\\_Espa%C3%B1ol\\_2015.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_InformeVersionFinal_Espa%C3%B1ol_2015.pdf)



situada en la senda de ingreso a Uruguay. 7-Se promueve la ampliación de uno a tres estacionamientos simultáneos por sendas como forma de ampliar el área techada de inspección y mejorar la gestión. 8-Que se pueda acceder al sistema de monitoreo de la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay para un mejor control y seguridad del ingreso a Uruguay.”

Esta agenda de las ciudades marca una contraposición enorme con los proyectos regionales. Pero además, los proyectos regionales son contrapuestos entre sí mismos. En el año 2001, al surgir IIRSA, Argentina y Brasil, por Notas Reversales, encomendaron a la CARU efectuar las consideraciones relativas a la construcción de un nuevo Puente Salto-Concordia. Este proyecto fue reafirmado por los entonces presidentes Duhalde (Argentina) y Batlle (Uruguay) y retoma el impulso de la sociedad civil en ambas ciudades. Pero además, el Ministerio de Obras Públicas del Uruguay y la Provincia de Entre Ríos avanzaron en los estudios sobre la posibilidad del nuevo puente. En septiembre de 2003 se expuso en Montevideo una propuesta de puente y una ecuación financiera para la construcción.

El proyecto del puente fue inscripto en el marco del Eje MERCOSUR-Chile de IIRSA, buscando posicionar a la región fronteriza dentro de la escala regional Suramericana, es decir dentro de los mercados internacionales y con obras de infraestructura que sirviesen de atractivo para la exportación de ultramar. Tanto el BID, como la CAF y el FONPLATA respaldaron en un primer momento la construcción del Nuevo Puente Concordia-Salto, creando una subcomisión de Puente en el marco de la CARU (2002). En el marco de IIRSA, en 2004 se realizó el II Taller “Proyector de Construcción del Puente Interurbano Salto Concordia”, donde se retomaron los postulados ya expresados en Montevideo tres años antes, pero que en la segunda ocasión contó con apoyo explícito del BID.

En aquella ocasión se concluyó que el proyecto era favorable para las comunidades locales y se recomendó continuar adelante. Sin embargo, se remarcó la necesidad de definir un esquema financiero que “compatibilice la alta rentabilidad económica con la rentabilidad financiera”.

Es importante remarcar que, además del proyecto de IIRSA de mejorar los ferrocarriles a ambos lados de la frontera, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), aprobó la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 43/12 la cual fue modificada por la Decisión del CMC n° 38/15 según la cual se le aportaba a Uruguay la suma de 83.520.000 dólares norteamericanos que, junto a los 43.780.000 que aportaría el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, para rehabilitar las vías férreas entre Piedra Sola, Tres Árboles, Algorta, Paysandú, Queguay y Salto/Salto Grande.

## CONCLUSIONES PARCIALES

Este primer acercamiento a la infraestructura regional entre las ciudades de Salto y Concordia buscó posicionar a esta zona transfronteriza dentro de un entramado políti-

---

co mayor, IIRSA/COSIPLAN, al mismo tiempo que presentando problemáticas y actores locales. Es quizá en el escaso interés demostrado en los proyectos centrados entre estas ciudades que se puede observar más cabalmente el direccionamiento político que tales proyectos implican. Mientras que la construcción de la represa hidroeléctrica implicó la participación de actores locales y negociaciones que duraron décadas, la infraestructura y las políticas de movilidad han sido siempre secundarias.

A lo largo del recorrido institucional y sobre los actores involucrados, notamos que, en las cuestiones de infraestructura, coexisten no sólo instituciones sino perspectivas sobre las obras de necesarias. El MERCOSUR intentó durante sus primeros años desarrollar un pensamiento propio en el caso del transporte y más específicamente del ferroviario; sin embargo las ideas que circularon durante los primeros años fueron subsumidas al proyecto IIRSA. En paralelo, el MERCOSUR ha fallado, quizá porque nunca estuvo dentro de sus marcos de acción, en facilitar y mejorar aspectos de la vida cotidiana. Aunque diversas medidas como la incorporación del Tráfico Vecinal Fronterizo han sido puestas en marcha, las modalidades de las movilidades cotidianas no se vieron modificadas.

En el análisis sobre los Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA advertimos que, a pesar de sus dichos, el resultado de la infraestructura y sobre todo los actores que la acompañan, no significan un vínculo directo hacia un desarrollo más equitativo y justo para la región. En el modelo IIRSA, los territorios se adaptan a las necesidades del comercio internacional y en un contexto de precios altos para las commodities, lleva a una repetición del modelo de desarrollo del siglo XIX, centrado en la exportación de productos primarios a cambio de inversiones y manufacturas, hoy principalmente con la República Popular de China.

El surgimiento de la iniciativa IIRSA puso de manifiesto el interés de los Estados sobre los territorios (principalmente de Brasil y secundariamente de Argentina como socio) para promover un modelo desarrollo económico sostenido por la exportación de commodities y el rol que la infraestructura debe jugar para sustentar un modelo de desarrollo económico extractivista. El escaso tráfico comercial también es una representación del escaso interés de los sectores políticos y económicos de mayor relevancia. En ese sentido, el estancamiento del proyecto de construcción de un puente urbano que afectaría directamente, suponemos de forma positiva, a los habitantes de las ciudades, no es más que una señal sobre las problemáticas de un proceso de integración regional alejado del territorio y sus necesidades y vinculado estrictamente a la inserción de la región en los mercados internacionales.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aduana de Uruguay (2015). Estadísticas por ítems. Recuperado de:  
<http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/16212/5/innova.front/estadisticas-por-itens.html>
- Benedetti, A. (2011). Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En: Souto, P. (coord.), *Territorio, Lugar, Paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía* (11-82). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Catullo, M. R. (2014). Grandes proyectos, integración y memoria: “los precursores de Salto Grande”. En VII Congreso de Relaciones Internacionales. Congreso dirigido por el Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata.
- Carvajal Aravena, P. (2012). El discurso geopolítico de Milton Santos como crítica de la globalización. *Sociedade e Território*, vol. 24 (N°2), 223-234.
- Dirección Nacional de Migraciones (2016). Panorama movimientos migratorios 2011-2015. Recuperado de: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/movimientos\\_migratorios\\_2011-2015.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/movimientos_migratorios_2011-2015.pdf)
- Entre Ríos (2012). Resultados del Censo Económico. Recuperado de:  
[https://www.entrerios.gov.ar/dec/publicaciones/CENSO%20ECONOMICO/2012\\_econ\\_2004.pdf](https://www.entrerios.gov.ar/dec/publicaciones/CENSO%20ECONOMICO/2012_econ_2004.pdf)
- IIRSA (2003). Proyecto de Construcción del Puente Interurbano Salto - Concordia Patrocinado por el BID en el Marco de la Iniciativa URSA Montevideo. Recuperado de: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/oe\\_montevideo03\\_taller\\_construccion\\_puente\\_interurbano\\_saltoconcordia.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_montevideo03_taller_construccion_puente_interurbano_saltoconcordia.pdf)
- IIRSA (2009). Informe de Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Recuperado de:  
<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11524a08.pdf>
- IIRSA- COSIPLAN (2015), Cartera de proyectos. Recuperado de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/CARTERA\\_InformeVersionFinal\\_Espa%C3%B1ol\\_2015.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_InformeVersionFinal_Espa%C3%B1ol_2015.pdf)
- O’Tuathail, G. (1996). *Critical geopolitics*. Minneapolis: University of Minnesota.
- País Andrade, M. A. (2011). Identidades y conflictos en las ciudades de frontera. *Avá*, n° 18 (ene./jun.), 149-161.
- Preciado Coronado, J. y Uc P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. *Hacia una agenda de investigación regional. Geopolítica(s)*, vol. 1 (N°1), 65-94.
- Rascovan, A. (2014). *Mercosur, integración regional y dinámicas transfronterizas. El caso del ferrocarril internacional en la frontera argentino-brasileña* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales/UBA-Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Buenos Aires-Paris.
- Rascovan, A. (2015). Las empresas ferroviarias en las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones (1866-2014). *Entre intereses globales, nacionales y regionales. Revista Transporte y Territorio*, n° 13, 185-205.
- Rios, G. (2000). Identidad, cultura y desarrollo en la microrregión de frontera Salto, Uruguay - Concordia, Argentina. *Unidad de Estudios Regionales*, n° 46, Universidad de la República, Uruguay.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: A Theory*. *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73 (N°1), pp. 55-74.

---

Swyngedouw, E. (2003). Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and re-scaling. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17 (nº11), pp.25-48.

Taylor, P.J. y Flint, C. (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial.

Santos, M. (1996). *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. San Pablo: HUCITEC.

## Estudio comparado de las definiciones sobre frontera en la normativa Sudamérica (con especial énfasis en las décadas de 1980 a 2010).

ALEJANDRO BENEDETTI<sup>1</sup>  
IGNACIO BUSTINZA<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX, y especialmente desde la década de 1980 tras la firma del Tratado de Montevideo que dio origen a la ALADI, en Sudamérica fueron surgiendo diferentes categorías para hacer referencia a aquellas partes de los territorios nacionales que se encuentran en las adyacencias de los límites internacionales y que, de manera genérica, se denominan *fronteras*. Esas categorías suelen combinar dos términos:

[1] un sustantivo que da cuenta del tipo de implantación del fenómeno: puntual: centro, punto, cruce, paso; lineal: línea, límite, frontera (equiparado con límite), borde; poligonal: zona, franja, faja, área, región, ámbito, frontera.

[2] un sustantivo (a veces precedido de la preposición *de*) o un adjetivo que suele describir su posición –fronterizo/a, de frontera–; su función de control, fronterizo/a, de desarrollo, territorial; o la relación con el vecino: integrado/a, de integración, compartido/a.

Zona de frontera, área de frontera, faja fronteriza, región de integración fronteriza, centro de frontera, área de control integrado, comité de frontera, centro de atención básico de frontera, frontera compartida, entre otros, son las categorías que vienen siendo utilizadas por diferentes agencias nacionales e internacionales sudamericanas desde la segunda mitad del siglo XX para dar cuenta de entidades espaciotemporales localizadas donde los territorios de dos países se yuxtaponen. Ese conjunto de categorías forma parte de un vocabulario sobre *fronteras nacionales o laterales, fronteras bilaterales y fronteras multilaterales*, presentes en leyes, decretos y resoluciones nacionales (unilaterales); y en tratados, acuerdos, decisiones, resoluciones y protocolos (bi o multilateral). No todos esos documentos explicitan la definición de las categorías usadas, o sobre su localización espacial y temporal o sobre cuáles son sus funciones.

El objetivo de este artículo es identificar y sistematizar las diferentes categorías

1 CONICET. UBA. Instituto de Geografía. Correo electrónico: alejandrobenedetti@conicet.gov.ar

2 Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía. Correo electrónico: nabuma@hotmail.com

sobre frontera que actualmente se utilizan en Sudamérica, para hacer referencia a las *fronteras nacionales* y a las *fronteras bilaterales* que se conformaron en la región. Se buscó revisar y comparar la definición espacial explicitada en la documentación, es decir, localización y/o unidades político-administrativas subnacionales involucradas y/o extensión y/o función. Es un trabajo eminentemente empírico.

Para este trabajo se contemplaron solamente diez países sudamericanos que son, en orden alfabético: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay. Por razones pragmáticas se consideraron solamente las fronteras terrestres, y se exceptuó a los países del área guayanesa y a la *frontera bilateral Colombia-Panamá*. Así, en el área formada por esos 10 países existen: 10 *fronteras nacionales*, 19 *fronteras binacionales* y 10 *fronteras trilaterales* (Gráfico 1).



**Gráfico 1.**  
**Países seleccionados para el estudio. Trifinios y dobles fronteras.**

Fuente: elaboración propia. Cartografía digital: Pablo Maestrojuan.

## FRONTERAS NACIONALES

Por *frontera nacional o lateral* se entenderá a las entidades espaciales de implantación puntual, lineal y poligonal que cada Estado estableció dentro de su territorio, *de este lado* del límite internacional, en sus proximidades o sobre el mismo, por cuestiones ligadas a la seguridad, a la defensa, a la explotación de recursos o al desarrollo. Para reconstruir este tipo de definiciones se revisaron textos constitucionales, que se ana-

lizan en el próximo acápite, y legislación específica sobre fronteras [leyes, decretos], revisada en el siguiente. Esta información se presenta en los Gráficos 2 y 3.

**Gráfico 2. Estados sudamericanos [excepto guayaneses].  
Definición de polígonos fronterizos nacionales.**

Estado*	Constituciones		Leyes orgánicas	
	Categoría	definición	Categoría	Definición
República Argentina			Zonas de seguridad y de frontera	Ámbito del espacio fronterizo nacional
			Áreas de frontera	denominación y delimitación se indica en cada caso
Estado Plurinacional de Bolivia	Zona de Seguridad Fronteriza	franja de 50 km adyacente al límite, sujeta a un régimen jurídico, económico, administrativo y de seguridad especial, orientado a promover y priorizar su desarrollo, y a garantizar la integridad del Estado	Zona Fronteriza	zona fronteriza los cincuenta [50] kilómetros a partir de la línea de frontera
República Federativa do Brasil	Faixa de fronteira	La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres... considerada fundamental para la defensa del territorio nacional	Faixa de Fronteira	É considerada área indispensable à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km... de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional...
República de Chile			Franja Limitrofe	Las tierras fiscales situadas hasta una distancia de 10 km, medidos desde la frontera, sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o a cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas.
			Franja Costera	tierras fiscales situadas hasta 5 km de la costa, medidos desde la línea de más alta marea.
República de Colombia	Zonas de Frontera, terrestres y marítimas		Zonas de Frontera	municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.
			Zonas de Integración Fronteriza	áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas... para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.
República de Ecuador	Zonas de Frontera			

República de Paraguay			Zona de Seguridad Fronteriza	Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.
República del Perú	Fronteras	... dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente....	área de frontera	la franja de territorio nacional adyacente al límite internacional.
			zona de frontera	el departamento o provincia fronteriza
			región de frontera	el territorio de dos o más departamentos fronterizos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo
			Macrorregión de frontera	
			zona de integración de frontera	el territorio de dos o más regiones de frontera contiguas e integradas por corredores económicos y ejes de integración y desarrollo fronterizos
República Oriental del Uruguay				
República Bolivariana de Venezuela	franja de seguridad de fronteras	amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley	Zona de Seguridad Fronteriza	... área delimitada que comprende una franja de seguridad de fronteras, así como una extensión variable del territorio nacional, adyacente al límite político-territorial de la República...

Fuente: textos constitucionales, disponibles en: Biblioteca Virtual Cervantes (s/f). Nota: en gris, sin registro; \* denominación oficial según UNASUR (s/f).

## FRONTERAS NACIONALES EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

Argentina no contiene ninguna referencia directa a la frontera nacional. Las únicas referencias son indirectas, cuando se enumeran atribuciones del Congreso de la Nación, además de mencionar a aquellas áreas sobre las que se mantienen reclamos de soberanía, en el Atlántico Sur. Chile, Paraguay y Uruguay no incluyen ni referencias explícitas ni implícitas.

Bolivia creó la *zona de seguridad fronteriza* [262]<sup>3</sup>: franja de 50 km adyacente al límite internacional. Asimismo, le asigna la función de su control a las Fuerzas Armadas. Por último, establece que es el Estado central quien tiene la responsabilidad de “la integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas” [261]. Es el primer texto constitucional de Bolivia donde se explicita esta cuestión.

3 Entre corchetes se identificarán los artículos de los que se extrae la información.



**Gráfico 3.**  
**Estados sudamericanos**  
**(excepto guayaneses).**  
**Definición de polígonos**  
**fronterizos nacionales.**

Fuente: elaboración propia. Cartografía digital: Pablo Maestrojuan.



En su más reciente Constitución, Brasil establece la *franja o faja de frontera* [faixa de fronteira], entendida como la “franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres” [20]. Le asigna al Consejo de Defensa Nacional atribuciones sobre esa franja y a la policía federal la responsabilidad de su seguridad. La Constitución de 1934, y no en las siguientes, había referido a la “faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras” [166].

En su art. 101, “Del Territorio”, Colombia explicita que los límites del territorio son “los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso” y menciona algunos archipiélagos, islas y demás componentes terrestres que, de conformidad con el Derecho Internacional, integran el territorio colombiano. Además, menciona, pero no define, las “zonas de frontera, terrestres y marítimas” [337].

Las referencias a la frontera en la Constitución ecuatoriana son indirectas, cuando se afirma: “Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento” [3]. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera” [7].

La Constitución de Perú identifica las *fronteras*: “dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente,

---

individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido” [71]. Es la Policía Nacional quien “Vigila y controla las fronteras” [166].

Venezuela menciona a las *fronteras* y a la *franja de seguridad de fronteras*: “La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial” [327].

De esta forma, en 5 de las 10 Constituciones se mencionan explícitamente a las fronteras, con los nombres de: *zona de seguridad fronteriza* (Bolivia), *faja de frontera* (Brasil), *zonas de frontera, terrestres y marítimas* (Colombia), *frontera* (Perú) y *franja de seguridad de fronteras* (Venezuela). Solo Bolivia y Brasil explicitan su extensión. Argentina y Ecuador la mencionan implícitamente, mientras que Chile, Paraguay y Uruguay no lo hacen de ninguna manera.

## FRONTERAS NACIONALES EN LEYES Y DECRETOS

Ecuador y Uruguay no cuentan con leyes orgánicas de fronteras y sí la tienen los países sudamericanos restantes (Gráfico 1), según este detalle:

- Argentina instituyen *Zonas de seguridad y de frontera* y las *Áreas de frontera* (leyes de 1944 y de 1970 y decreto de 1994);
- Bolivia menciona a la *zona fronteriza* (ley de 2011, que reglamenta el art. 262 de la Constitución);
- Brasil establece la *faja de frontera* (ley de 1979, previa a la Constitución);
- Chile, contrasta entre *franja limítrofe* y *franja costera* (ley de 1977);
- Colombia, diferencia *zonas de frontera, unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza* (ley de 1995) e incorpora la figura de las *regiones fronterizas* (ley de 2001);
- Paraguay crea la *zona de seguridad fronteriza* (ley de 2005);
- Perú creó las *áreas de frontera* y las *zonas de frontera*, e incluye las figuras de *región de frontera, macroregión de frontera y zona de integración de frontera* que, en conjunto, conforman el *Sistema Nacional de Desarrollo de Frontera e Integración Fronteriza* (ley de 2011);
- Venezuela, cuenta con disposiciones sobre la *zona de seguridad fronteriza*, que no explicita su extensión (ley de 2002).

*Argentina.* En este país se establecieron las *Zonas de seguridad y de frontera*, que sintetiza dos nociones: *zonas de seguridad* (década de 1940) y *zonas de frontera* (década de 1970). Las *Zonas de Seguridad* fueron instituidas en 1944: se proponía definir acciones para velar por la seguridad y la defensa en el límite y en sitios particulares

del interior del país (aeropuertos, etc.). Para ello, además, se creó la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. En base a las anteriores, en 1946 se crearon las *Zonas de Seguridad de Frontera*: franjas de diferentes anchos según el país vecino, contiguas al límite; se fijó en 100 km para el área contigua a Bolivia y Chile, y 50 a Paraguay, Brasil y Uruguay. En 1970 se establecieron las *Zonas de Frontera para el Desarrollo*, como parte de una política fronteriza más activa, implementada por los regímenes militares. Consistía en radicar pobladores, mejorar infraestructura, explotar recursos naturales y asegurar su integración al resto del país. Ese mismo año se establecieron las Áreas de Frontera, dentro de las anteriores, con el argumento de intervenir ante situaciones y características especiales que requieren la promoción prioritaria de su desarrollo. Entre 1970 y 1972 se delimitaron once. En 1994 se crearon las *Zonas de seguridad y de frontera*, por la unificación de las anteriores, fundamentado en que en las dos jurisdicciones se desarrollaban acciones concurrentes. Se mantuvo la *Zona de Seguridad de Frontera* en la franja marítima de las provincias australes de Santa Cruz, Chubut y Río Negro. Las áreas de frontera, en la actualidad totalizan 16 (Sassone 2005).

*Bolivia.* En la Ley 100/2011 *Desarrollo y Seguridad Fronteriza* se propone “Establecer mecanismos de articulación institucional para la ejecución de políticas de desarrollo integral y seguridad en fronteras” y fortalecer las capacidades institucionales destinadas a “lograr un mejor dominio estatal del territorio de frontera, promover el control efectivo de actividades ilícitas y establece mecanismos de prevención, control y lucha contra el contrabando e ilícitos en frontera”. Para ello crea el Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad (CDFS) -conformado por las Ministras o los Ministros de: Presidencia, Defensa, Gobierno, Planificación del Desarrollo, y Economía y Finanzas Públicas- [5] y la Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas como “instancia responsable de articular la ejecución de las decisiones del CDFS” [7]. Además, establece disposiciones aduaneras e impositivas generales y sobre la explotación de recursos naturales.

*Brasil.* La *faixa de fronteira* que se menciona en la Constitución de 1988 ya había sido establecida, también con un ancho de 150 km, por la Ley 6.634/1979: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km... de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” [1]. El órgano ejecutor es el Consejo de Defensa Nacional. Entre otros asuntos, estipula que las empresas industriales deben tener al menos un 51% del capital brasileiro, por lo menos 2/3 de los trabajadores deben ser de dicho país y que capitales foráneos no podrán adquirir tierras por más de 3.000 hectáreas. El primer antecedente se remonta al gobierno de Dom Pedro II (1831 a 1889), quien por la Ley 601/1850 establecía en los límites del imperio con los países vecinos, y con una función de colonización militar, una zona de 10 leguas (Borba 2013) –unos 50 km-, bajo el control directo del emperador. Esta disposición fue confirmada por la Constitución de 1891. La Constitución de 1934 duplicó el ancho e instituyó la expresión *faixa*. Una ley de 1955 convalidó su existencia, con una función ligada a la

---

defensa, al igual que la de 1979. Así, a través de las sucesivas leyes y constituciones federales se instituyó la faja de frontera, aumentando su ancho pero manteniendo como constante la preocupación vinculada a la seguridad nacional y la afirmación de la soberanía territorial en las proximidades de los límites internacionales.

*Chile.* Para la legislación de este país los ciudadanos de países vecinos están impedidos de adquirir el dominio y otros derechos reales o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces -de propiedad estatal o privada- situados total o parcialmente en la *Franja Limítrofe* o en la *Franja Costera*. El Decreto-Ley 1.939/1977 *Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado*, establece: “Las tierras fiscales situadas hasta una distancia de 10 km, medidos desde la frontera, sólo podrán ser obtenidas en propiedad, arrendamiento o a cualquier otro título, por personas naturales o jurídicas chilenas. Igual norma se aplicará respecto de las tierras fiscales situadas hasta 5 km de la costa, medidos desde la línea de más alta marea. En este último caso, podrán sin embargo concederse estos beneficios a extranjeros domiciliados en Chile, previo informe favorable de la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa Nacional. Con todo no podrán enajenarse a ningún título los terrenos de playa fiscales, dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral...” [6]. A la primera debe llamarse *Franja Limítrofe* y a la segunda *Franja Costera* (Embajada de Chile en Brasil).

*Colombia.* La Ley 10/1983 creó las *zonas de frontera*, reglamentadas por el Decreto 3.448, conocido como Estatuto de la Frontera (CONPES 2002). Si bien la ley se refería a las *zonas de frontera*, el decreto menciona las *zonas fronterizas* aunque en su definición remitía a otras dos categorías: *Regiones Fronterizas* (áreas del territorio nacional colindantes con los límites de la República de Colombia..., cuyas relaciones económicas y sociales con los países vecinos justifican programas especiales de desarrollo regional que impulsen su progreso y su adecuada incorporación a la economía del país y que faciliten la acción de mecanismos binacionales o multinacionales de cooperación y desarrollo fronterizo) y *Distritos Fronterizos* (municipios y además, en las Intendencias y Comisarías, los corregimientos localizados en las Regiones Fronterizas, cuyas áreas son colindantes con los límites internacionales de Colombia y donde es evidente la influencia de las circunstancias económicas, sociales y políticas propias del fenómeno fronterizo). En general, este decreto se orientaba a la planificación de recursos públicos en esas regiones, que son detallados por esta misma ley. Con la Constitución reformada en 1991, ya no se menciona a los límites sino, en forma genérica, a las *zonas de frontera*, que son normadas por la Ley 191/1995. Entonces, se estableció “un régimen especial para las Zonas de Frontera” [1] y se ofrecen definiciones detalladas: “*Zonas de Frontera.* Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo; *Unidades especiales de desarrollo fronterizo.* Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes

a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos; *Zonas de integración fronteriza*. Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional” [4]. Con esta ley se buscaba fortalecer los procesos de integración con los países vecinos, desarrollar la economía, mejorar la infraestructura y fortalecer las instituciones en las zonas de frontera. Con posterioridad, la Ley 667/2001 declaró a algunos municipios como *Zonas Especiales Económicas de Exportación*. Asimismo, en el marco de la Ley 1.454/2011, que organiza las regiones de planificación, se declara que los departamentos fronterizos podrán conformar *Regiones Fronterizas*, mediante la unión de dos o más de ellos. En la práctica, las *zonas de fronteras* están conformadas por los departamentos ubicados sobre el límite con los países vecinos (Cf. CONPES 2014:92).

*Paraguay*. Mediante la Ley 2.532/2005 se establece la *zona de seguridad fronteriza*: franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional [1]. Esta ley se orientó a evitar la extranjerización de las tierras paraguayas hacia oriundos procedentes de países vecinos y, fundamentalmente, a evitar el avance de la frontera agrícola brasileña sobre territorio paraguayo. Esta ley también establece la *Comisión Interinstitucional para la Zona de Seguridad Fronteriza*. El Estatuto Agrario de 1940 ya prohibía que extranjeros comprasen tierras ubicadas a menos de 100 Km del límite internacional. Esta normativa había sido derogada en 1963 (Glauser 2009).

*Perú*. La Ley 29.357/2009 de *Organización y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*, le atribuye, entre otras funciones específicas “Ser ente rector en los temas vinculados a la Integración Fronteriza y participar en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras” y “Formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con los demás sectores competentes y con los gobiernos regionales y locales correspondientes” [6]. Para ello se creó la Ley 29.778/2011 para el Desarrollo e Integración Fronteriza, que identifica y define diferentes *Espacios fronterizos*. *Área de frontera*: la franja de territorio nacional adyacente al límite internacional. ...por extensión, puede comprender el ámbito de los distritos fronterizos en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza con el gobierno regional y el gobierno local que correspondan [7]. *Zona de frontera*: el territorio de un distrito fronterizo y, en casos convenidos por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, con el gobierno regional respectivo, el departamento o provincia fronteriza. Este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo

---

al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva [8]. *Región de frontera*: el territorio de dos o más departamentos fronterizos que conforman una unidad territorial de planificación, programación y gestión del desarrollo [9]. *Macrorregión de frontera*: constituida por el territorio de dos o más regiones de frontera contiguas e integradas por corredores económicos y ejes de integración y desarrollo fronterizos [10]. *Zona de integración de frontera*: constituida por el ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o multilaterales [11]. Además, se crea el *Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza* (conjunto de entidades públicas del Estado vinculadas funcionalmente con la finalidad de articular, armonizar y garantizar la ejecución de las acciones del Estado mediante el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los espacios de frontera del país...[12]; y el *Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza*, que cuenta con una secretaría ejecutiva, la cual es un órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde participan ministerios del gobierno central y entidades subnacionales [18].

*Venezuela*. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación 37.594/2002 ofrece una Clasificación de las *Zonas de Seguridad*. Afirma que El Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo de Defensa de la Nación, podrá declarar Zonas de Seguridad, los espacios geográficos del territorio nacional señalados a continuación: 1. Una Zona de Seguridad Fronteriza. 2. Una zona adyacente a la orilla del mar, de los lagos, de las islas y ríos navegables. 3. Los corredores de transmisión de oleoductos, gasoductos, poliductos, acueductos y tendidos eléctricos principales... entre otros [48]. La *Zona de Seguridad Fronteriza* es entendida como un área delimitada que comprende una franja de seguridad de fronteras, así como una extensión variable del territorio nacional, adyacente al límite político-territorial de la República, sujeta a regulación especial que estimule el desarrollo integral, con la finalidad de resguardar las fronteras y controlar la presencia y actividades de personas nacionales y extranjeras, quienes desde esos espacios geográficos, pudieran representar potenciales amenazas que afecten la integridad territorial y por ende la seguridad de la Nación [49]. Esta reemplazó la Ley 1.899/1976, que establecía la *Zona de Seguridad Fronteriza*, como “zona adyacente a la línea fronteriza del territorio nacional” [15]. Allí ningún extranjero podía tener propiedades, ni tampoco se podían “construir obras, levantar edificaciones, ni instalaciones industriales o de otra naturaleza, sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Defensa” [17].

Considerando la superficie de los territorios nacionales sudamericanos, según fuentes oficiales, se puede afirmar que cerca de 18% está abarcada por alguna de las fronteras establecidas por ley (Gráfico 4).

Gráfico 4. Cálculo estimado de la superficie que ocupan las fronteras nacionales en Sudamérica.

<b>País</b>	<b>Superficie territorio continental km2</b>	<b>Superficie fronteras km2</b>	<b>% fronteras sobre total nacional</b>
Argentina	2.791.810 (Instituto Geográfico Nacional)	584.911	21
Bolivia	1.098.581 (Instituto Nacional de Estadística)	227.088	21
Brasil	8.515.767 (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística)	1.262.370	15
Chile	756.096 (Instituto Geográfico Militar)	78.303	10
Colombia	1.141.748 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)	429.337	37
Paraguay	406.752 (Ministerio del Interior)	138.041	34
Perú	1.285.216 (Instituto Nacional de Estadística e Informática)	201.853	16
Uruguay	176.220 (Banco Mundial)	-	0
Venezuela	916.445 (Instituto Geográfico Simón Bolívar)	-	0
Total	15.995.970	2.921.903	18

Fuente: superficie de los países, según fuentes oficial indicadas entre paréntesis.  
Superficie de las fronteras nacionales: cálculos propios.

## FRONTERAS BILATERALES EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

*Frontera binacional o bilateral* se considerará al conjunto de entidades espaciales creadas en simultáneo por dos estados, y que se extienden sobre y/o a ambos lados del límite internacional. Incluye puntos, líneas y polígonos donde se ejecutan planes y programas especiales o acciones rutinarias ligadas a la movilidad y al establecimiento de personas y objetos en las cercanías del límite compartido. Por extensión, una *frontera-trilateral* o *trinacional* involucra a tres Estados [que no se abordarán en este trabajo]. Para estos casos se consultó documentación elaborada en el ámbito de CAN, ALADI, MERCOSUR, UNASUR, IIRSA-COSIPLAN, que regula dobles fronteras al interior de los bloques regionales y con Estados vecinos. Aquí se revisan las definiciones existentes en la normativa elaborada por entidades surgidas del regionalismo económico/ aduanero (ALADI, CAN y MERCOSUR) y del regionalismo político (UNASUR).

---

## ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

La ALADI fue creada mediante el Tratado de Montevideo de 1980. Actualmente, está integrada por 13 Estados latinoamericanos, entre ellos los 10 considerados para este artículo. En este tratado se alude al *tráfico fronterizo*: Los países miembros podrán establecer normas complementarias de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo [19]; Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los hayan suscrito [45]. Estos artículos son similares a los del Tratado de Montevideo de 1960, que había dado origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Asimismo, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, en 1990 se suscribió el “Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre”, que regula la prestación de los servicios de transporte por carretera y ferrocarril, tanto de carga como de pasajeros, entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Allí se menciona al transporte terrestre con tráfico bilateral a través de *frontera común* (el tráfico realizado entre dos países signatarios limítrofes [19]), a las *aduanas de paso de frontera* (aduauna de un país por la cual ingresa o sale del país una unidad de transporte en el curso de una operación TAI [1]) y a los *puntos y estaciones fronterizas*, categoría de la cual no se ofrece definición.

En estos documentos la frontera se reduce a puntos de cruce del límite internacional al salir o al entrar del territorio de un país vecino. Vale decir, el objeto de interés es el tráfico, mientras que la frontera deviene obstáculo a sobreponer.

## COMUNIDAD ANDINA DE NACIONAL (CAN)

El Acuerdo de Integración Subregional Andino de 1969, entre Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela -también conocido como de Acuerdo de Cartagena -, estableció como una de sus metas impulsar el desarrollo integral de las *regiones de frontera* e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas [126]. Esa iniciativa fue retomada más recientemente por la CAN (sin Venezuela desde 2005). En la década de 2000 se definió un marco de acción conjunta sobre asuntos fronterizos, destacándose las Decisiones 459, 501 y 502.

La 459/1999 estableció las directrices de la “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”. Uno de sus objetivos es “Contribuir al desarrollo social y económico de las *Zonas de Integración Fronteriza*” (ZIF) [1]. Para ello se creó el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores [5]. Este consejo reglamentó las ZIF, mediante la Decisión 501/2001 (CONPES 2002), definidas como “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos



para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos” [1]. A partir de esta decisión, a través de documentos bilaterales, se establecieron en 2003 las ZIF Colombo-Ecuatoriana, Colombo-Peruana, Ecuatoriano-Peruana y Boliviano-Peruana (CAN 2009). Estas decisiones condensaron iniciativas previas, formuladas a escala de las *fronteras dobles*, como la experiencia de integración entre Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia) en la década de 1990. Las ZIF devinieron dispositivos para la formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes de los diferentes niveles involucrados, que de todos modos no lograron involucrar por completo a las poblaciones locales y regionales, por lo que terminaron siendo mayormente impulsadas por intereses binacionales localizados en las grandes ciudades (Ramírez 2005).

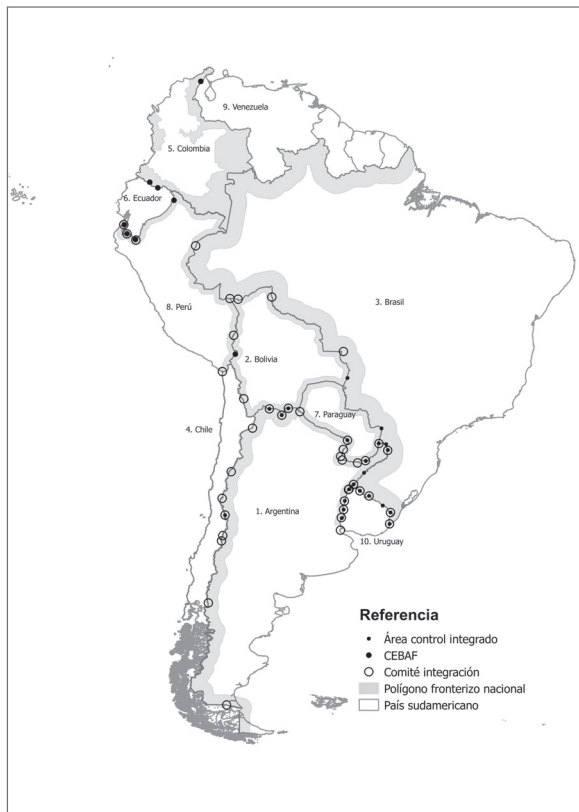
La Decisión 502 creó la figura de *Centro Binacional de Atención en Frontera* (CEBAF), entendido como “El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario” [1]. En los CEBAF se realizan controles integrados sobre personas, equipajes, mercancías y vehículos. La Decisión 398/1997, sobre “Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera”, había definido como *Aduana de Cruce de Frontera* a “aquella ubicada en los cruces de frontera habilitados por los Países Miembros, que interviene en el control de una operación de transporte internacional de pasajeros por carretera”; y creado como *Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) o Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF)*, “la infraestructura ubicada en forma aledaño a los cruces de frontera habilitados”; *Cruce de Frontera era el* “paso habilitado por los Países Miembros en su frontera común para la circulación de personas, mercancías y vehículos”. Estas categorías se repiten en la Decisión 399 del mismo año, sobre “Transporte Internacional de Mercancías por Carretera” (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Estados sudamericanos (excepto guayaneses). Definición de polígonos

ZIF	CEBAF
Bolivia-Perú	Desaguadero
Ecuador-Perú	Huaquillas (Ecuador) – Aguas Verdes (Perú) Macará (Ecuador) - La Tina (Perú) Zumba (Ecuador) – La Balsa (Perú) Río Napo
Colombia-Ecuador	Puente Rumichaca / Ipiales (Colombia) - Tulcán (Ecuador) San Miguel / Lago Agrio (Ecuador)- Colombia
Colombia y Venezuela	Paraguachón en La Guajira

Fuente: IIRSA (2008)

Gráfico 6. Estados sudamericanos: ACI, CEBAF y CI.



Fuente: elaboración propia.

## MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción de 1991, que dio origen al MERCOSUR, inicialmente formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no contiene ninguna mención a las fronteras, sino solo, indirectamente, a los *límites geográficos* [10] de los Estados Partes, en relación a la circulación de bienes entre ellos. El Acuerdo de Arrecife de 1994 instituyó las Área de Control Integrado (ACI), concebidas como “la parte del territorio del país sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el Control Integrado”, de tipo aduanero, migratorio, fitosanitario, zosanitario y de transporte (Ver cuadro 4). Este acuerdo definió como *país sede* a aquel donde se encuentra el ACI y como *país limitrofe* al vinculado por un punto de frontera con el primero. Finalmente, el *punto de frontera* es “el lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida

de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas”. Las ACI se establecieron entre los estados parte del MERCOSUR y entre estos y algunos vecinos, mediante acuerdos bilaterales, replicando las disposiciones de este acuerdo. Previamente, la Resolución 2/1991 establecía el *Control Integrado de Frontera* en los puntos habilitados para el transporte internacional de los países del MERCOSUR [1]. No hay una definición de *frontera* o de *fronteras*. La Resolución 8/1994 aprueba la nómina de *puntos de frontera* y tampoco define *de frontera*.

Otro asunto sobre el que se expidió el MERCOSUR es el llamado *tránsito vecinal fronterizo (TVF)*. El Acuerdo 17/1999 es sobre este asunto y establece que “Los ciudadanos nacionales o naturalizados de un Estado Parte o sus residentes legales, nacionales o naturalizados de otro país del MERCOSUR, que se domicilien en locali-

**Gráfico 7. Estados sudamericanos. Áreas de Control Integrado.**

Dupla de países	ACI
Argentina-Uruguay	Concordia – Salto Paysandú – Colón Fray Bentos – Puerto Unzué
Argentina-Brasil	Paso de los Libres – Uruguaiana Santo Tomé – São Borja Bernardo de Irigoyen – Dionisio Cerqueira Capanema – Andresito Foz do Iguaçu – Iguazú Alvear – Itaqui
Argentina-Paraguay	Encarnación – Posadas Puerto José Falcón – Clorinda
Argentina-Bolivia	Aguas Blancas – Bermejo Salvador Mazza - Yacuibá La Quiaca – Villazón
Argentina-Chile	Sistema Cristo Redentor
Brasil-Uruguay	Bella Unión – Barra do Quaraí Artigas – Quaraí Rivera – Santana do Livramento Acegua – Aceguá Rio Branco – Yaguarao Chuí – Chuy
Brasil-Paraguay	Salto de Guairá – Guairá Foz do Iguazú – Ciudad del Este Santa Helena – Santa Helena Pedro Juan Caballero
Brasil-Bolivia	Corumba – Pto Suárez

Fuente: MERCOSUR/GMC/RES N° 29/07.

---

dades contiguas de dos o más Estados Parte, podrán obtener la credencial de... TVF” [1]. La Decisión CMC 14/2000 aprueba la reglamentación del régimen de TVF entre los Estados parte, mientras que la Decisión CMC 15/2000 hace lo propio entre estos con Bolivia y con Chile. Se afirma: La Tarjeta Tránsito Vecinal Fronteriza permitirá a su beneficiario cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de... 72 horas a contar desde el último ingreso, salvo acuerdo bilateral o trilateral entre los Estados Partes o Asociados que establezcan un plazo mayor [3]. No explicita qué se considera *frontera*.

En general, las referencias a las fronteras en la normativa del MERCOSUR, en general, son indirectas. Asimismo, cuando son aludidas se las presenta, básicamente, como obstáculos a la circulación. La normativa sobre ACI estuvo orientada a la agilización del comercio. Y cuando se menciona, no se aclara si equivale a una línea o una franja, con qué extensión y con qué características, si coincide o no con las que se definió en la normativa interna de los estados parte. Las áreas adyacentes a los límites, sea como se llamen, no concitaron interés particular en la estructura institucional del MERCOSUR.

## **UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)**

Dentro de la UNASUR, creada en 2000, no existe ninguna normativa referida a fronteras (cfr. <http://docs.unasursg.org/all-documents>). En este ámbito institucional, se establecieron una serie de consejos sectoriales de nivel (inter)ministerial que trabajan en diferentes áreas. Uno de ellos es el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado en 2009. Dentro de su órbita se encuentra la iniciativa Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) –cuyo surgimiento fue previo a la UNASUR– como su foro técnico, para apoyarlo en la planificación de infraestructura de conectividad sudamericana. Allí se encuentran, a su vez, varias áreas sectoriales, entre ellas “Integración y facilitación fronteriza”, que básicamente se concentra en aquellas cuestiones vinculadas a la agilización de la circulación a través de los puntos autorizados para el cruce entre países, pero fundamentalmente en facilitar la fluidez del transporte internacional (Cf. Sicra 2005).

## **FRONTERAS BINACIONALES: DEFINICIONES EN DOCUMENTOS BILATERALES**

En las relaciones bilaterales existen algunos mecanismos institucionales generalizados en la región sudamericana, como los *comités de frontera* (CF) y las ACI (ya vistas). Los CF, son mecanismos de resolución de conflictos en núcleos urbanos de dos países, muy próximos entre sí, que suelen llamarse “ciudades gemelas”. Predomina la participación de municipios y consulados. En algunos casos conforman conurbaciones (La Quiaca-Villazón), en otras aglomeraciones que se expanden hacia el interior de ambos países (Chuy-Chui) o pequeños sistemas urbanos (Gualeduaychú-Fray Bentos).

Gráfico 8. ALADI, CAN y MERCOSUR. Definición de fronteras bilaterales, según tipo de implantación.

Bloque Documento/año (asunto)	Implantación		
	Puntual	Lineal	Poligonal
ALADI			
Tratado Montevideo 1980		Tráfico fronterizo	
Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre / 1990	Aduana de paso de frontera Puntos y estaciones fronterizas		Frontera común
CAN			
Tratado de Cartagena /1969			Regiones de frontera
Decisión 398 [pasajeros] y 399 [mercadería] / 1997 [transporte internacional, Centro Nacional de Atención en Frontera-CENAF o Centro Binacional de Atención en Frontera-CEBAF]	Aduana de cruce de frontera = aquella ubicada en los cruces de frontera CENAF/CABF = infraestructura ubicada en forma aledaña a los cruces de frontera Cruce de Frontera = paso habilitado por los Países Miembros en su frontera común para la circulación de personas, mercancías y vehículos		
Dec. 459 / 1999 [desarrollo fronterizo]			Zona de integración fronteriza [ZIF]
Dec 501 / 2001 [ZIF]			ZIF = ámbitos territoriales fronterizo
Dec. 502 Centro Binacional de Atención en Frontera [CEBAF]	<b>CEBAF</b> = instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera		
MERCOSUR			
Tratado de Asunción/ 1991		Límites geográficos	
Res. 2/1991	<b>Control Integrado de Frontera</b>		
Acuerdo de Arrecife/1994	<b>Punto de frontera</b> = lugar de vinculación entre los países, habilitado para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y cargas		<b>Área de Control Integrado</b> = la parte del territorio del país sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el Control Integrado
Acuerdo 17 /1999/ tránsito vecinal fronterizo TVF		Tránsito Vecinal Fronterizo	
UNASUR/COSIPLAN			
		Facilitación fronteriza	

En todos estos casos se crearon CF. Algunos son conformados por unidades político-administrativas mayores, como el caso de NOA-Norte Grande, que abarca varias provincias argentinas y regiones chilenas. En la última década fueron rebautizados como *Comités de Integración* (CI), como se explicita, por ejemplo, en un acuerdo de 2009 entre Argentina y Chile (Ver Figura 3). En el área andina también se generalizaron, como se vio, las zonas de integración fronteriza (ZIF) (Gráficos 9 y 10).

**Gráfico 9. Entidades fronterizas binacionales según años de institucionalización.**

<b>Bolivia</b>	-ACI/1998 -CF-CI/ -Región fronteriza/2004					
<b>Brasil</b>	Región de frontera/1988 CF/1988 CUF S. Tome-S. Borja /1997	-puntos de frontera/2004				
<b>Chile</b>	-CF/1987 -ACI/1997 -Facilitación fronteriza /1997 [tratado minero]	-CF/1997				
<b>Colombia</b>			-Área de Frontera y Región de la frontera/1985 y 1993 -zona de régimen especial fronterizo [Tabatinga-Leticia] y localidades fronterizas/2008 y 2010 -documento especial fronterizo/2010			Tráfico fronterizo, zona fronteriza/1962 Integración fronteriza/1971 ZIF/1990
<b>Paraguay</b>	CF/1985-6 -Complementación fronteriza-CUF/1989 - región de frontera/1989 -áreas fronterizas de ambas partes/1997		Comité permanente de Frontera Puerto Stroessner-Foz/1978			
<b>Perú</b>		Regiones fronterizas-zona de frontera-ámbito territoriales fronterizos/2004	ZIF,CVIF/2009	comercio transfronterizo/2006 ACI, CCIF, CF, Paso de Frontera, Ruta/2011	ZIF/2014	Región fronteriza, comisión vecindad, CF, CENAF/1999

<b>Venezuela</b>			Punto en la frontera, transporte fronterizo, aduanas de pasos de frontera/1995		Región fronteriza, permiso-licencia-cédula fronteriza/1942 ZIF/2006	
<b>Uruguay</b>	-facilitar el tráfico fronterizo/1974 -CUF/1987 -CF/1987 -CI/2011 Comité de Frontera [CODEFRO]		Frontera común/1933 Región de frontera/1975 Zona de frontera, zona fronteriza, cooperación transfronteriza/1997			
Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	

Fuente: elaboración propia con la guía de Aladi (2002), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) y DDIF (2012). Se sistematizó documentación alojada en los siguientes repositorios: Brasil (s/f), OEA (s/f), y Cancillería de Colombia (s/f).

**Gráfico 10. Zonas de Integración Fronteriza y Regiones Fronteriza en acuerdos bilaterales**



Fuente: elaboración propia en base a fuentes del Gráfico 9.

---

*Argentina-Bolivia.* Estos países comparten algunas ACI y CF entre ciudades pares. Asimismo, los gobiernos de ambos países solicitaron a la CAF financiamiento para elaborar un “Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional Argentina-Bolivia”, que fue encargado a una consultora. Se propuso, como objetivo general, “la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región, comprensiva de las provincias de Salta y Jujuy, y de los Departamentos de Potosí y Tarija”. Allí se menciona una “Región Frontera”, que a veces pareciera estar integrada por ese conjunto de provincias/departamentos, pero otras se vincula a conjuntos específicos de ciudades, como por ejemplo, “Tartagal, Orán-Pichanal, Villamontes, Tupiza” (PMIDF 2009). Además, en 2004 se firmó el “Acuerdo de alcance parcial para la promoción económica, comercial y de inversiones”, que se define el área sobre la cual se proyecta este acuerdo, denominada *región fronteriza*: Las Partes impulsarán el desarrollo de la región fronteriza en los departamentos de Potosí, Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz y las provincias del Noreste y Noroeste argentino [14]. Fue confirmado por el congreso de Bolivia, pero aún no por el de la Argentina.

*Argentina-Brasil.* Una temprana iniciativas bilateral fue la firma de un Protocolo en 1935 para la construcción de un “Puente Internacional sobre el Río Uruguay” [1], sin hacer referencia alguna a la frontera. En 1988 suscribieron el tratado bilateral de “Integración, Cooperación y Desarrollo”, al amparo del cual se formalizaron 24 Protocolos, con diversas materias específicas. Entre ellos, se encuentra el “Protocolo Regional Fronterizo” N° 23, que afirma: el desarrollo integrado y equilibrado de la *región de frontera* y su zona de influencia constituye uno de los objetivos principales. Dicha región estaba conformada por: “Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, que integran la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA/Litoral [CRECE-NEA/LITORAL] y, en el Brasil, por los Estados de Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina [CODESUL/FORUM SUL]”. Otro objetivo era dar impulso a la creación de los *Comités de Frontera* en las duplas Foz do Iguazú-Puerto Iguazú y Uruguayana-Paso de los Libres. Otro acuerdo, de 1989, fue para la “Construcción de un puente sobre el río Uruguay entre las ciudades de Santo Tomé y Sao Borja”, que creó la “Comisión Mixta Argentina Brasileña” (COMAB) [2]. De 1997 es el acuerdo para el funcionamiento del *Centro Único de Frontera* (CUF) Santo Tome-Sao Borja, donde CUF “significa el área delimitada conforme al Contrato Internacional de Concesión, situado del lado Argentino, contiguo al Puente Internacional Santo Tomé-Sao Borja, para fines de control de ingreso y salida de personas, mercaderías y medios de transporte. Así como para la prestación de servicios análogos (públicos o privados); El Centro Unificado de Frontera comprende el Área de Control Integrado y demás instalaciones” [1].

*Argentina-Chile.* El Tratado de Paz y Amistad de 1984 cerró la escalada conflictiva ligada a la definición limítrofe en el extremo austral y estableció la creación de una “Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física” [12]. En 1987 se produjo la “Reunión de



la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física Argentino-Chilena”. Ese mismo año se conformó el primer *Comité de Fronteras* en el Sistema del Cristo Redentor. En 1997 se suscribió el acuerdo sobre controles integrados de frontera, que responde al común sobre esta materia en el área MERCOSUR. Ese mismo año se firmó el “Tratado sobre Integración y Complementación Minera”. Entre los considerandos, se afirma: “Procurando asegurar el aprovechamiento conjunto de los recursos mineros que se encuentren en las zonas fronterizas de los territorios de ambas Partes, propiciando especialmente, la constitución de empresas entre nacionales y sociedades de ambos países y la facilitación del tránsito de los equipamientos, servicios mineros y personal adecuado a través de la *frontera común*; Reconociendo que la exploración y explotación de las reservas mineras existentes en las *zonas fronterizas*, por los inversionistas de cualquiera de las Partes, deberá naturalmente ampliar y diversificar eficazmente el proceso de integración bilateral”. No se incluye una definición explícita de *frontera común* ni de *zonas fronterizas*. Al definir Área de Operaciones, aclara “Zona delimitada en el Protocolo Adicional Específico correspondiente y en donde se desarrolla el negocio minero respectivo. En tal zona cada una de las Partes ejercerá los controles pertinentes, con las modalidades de facilitación fronteriza que dicho Protocolo contemple”. Aquí, nuevamente, la frontera se visualiza como mero obstáculo a la circulación. En 2009 se firmó el Tratado de Maipú sobre “Integración y Cooperación”. En los considerandos se resaltan a los *comités de frontera*, renombrados como *comités de integración*, y su función para la *integración fronteriza*. Los “Comités de Integración tienen como objetivos principales, la facilitación fronteriza...” [17].

*Argentina-Paraguay.* En la IX reunión de la Comisión Mixta de Cooperación y Coordinación Paraguayo-Argentina, se crearon los CF entre ambos países. Comenzaron a funcionar en 1985 los de Posadas-Encarnación, Clorinda-Colonia Falcón, Formosa-Alberdi, Puerto Bermejo-Pila, y en 1986 el de Itatí-Itacora (Valenciano 1990). También hay ACI compartidos, a partir de la normativa del MERCOSUR. De todas formas, en 1989 se había firmado un acuerdo de “Complementación económica e integración subregional y fronteriza”, al amparo de Tratado de Montevideo de 1980 (Nº 13). Entre los objetivos del acuerdo se encontraba “h) Establecer centros binacionales de *control único de fronteras*, a fin de facilitar el tránsito de personas, mercaderías y vehículos; i) Promover la complementación económica de las respectivas áreas fronterizas, a través de programas conjuntos que posibiliten el desarrollo y la integración de dichas áreas” [1]. En un protocolo adicional a este acuerdo se afirma que los gobiernos de ambos países se comprometen a: 1. Propiciar, como uno de los objetivos principales de este Acuerdo, el desarrollo equilibrado de las subregiones y de *las áreas de frontera* de ambos países... 4... b. identificar las condiciones que faciliten el aprovechamiento de los servicios públicos prestados en la *región de frontera*, incluyendo su aprovechamiento conjunto;... 6. Los *Comités de Frontera* existentes y los que fueren a crearse, serán presididos por las autoridades consulares de cada país con sede en las *ciudades fronterizas* e integrados por representantes del sector público, pudiéndose invitar al sector privado en carácter de observador”. No se ofrece definición de ninguna de estas categorías. En 1997 firmaron

---

el “Acuerdo para el Establecimiento de un Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo”, con la finalidad de complementar e integrar las estructuras productivas en las áreas fronterizas de ambas Partes, mediante el establecimiento de un Programa Binacional de *Desarrollo Fronterizo* [1]. Se alude al “desarrollo productivo de la región fronteriza”. En el anexo se propone “FASE 1: PLANEAMIENTO Y DISEÑO: a] Definir la región fronteriza” [2], que hasta el momento no se formalizó.

*Argentina-Uruguay.* El primer documento explícito orientado a la integración bilateral es el “Convenio de Cooperación Económica” de 1974, que afirmaba: Las Partes emprenderán una acción conjunta para solucionar los problemas de infraestructura que incidan desfavorablemente sobre la integración de ambos países. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones y comprenderá, en particular, las medidas necesarias para facilitar el *tráfico fronterizo* entre ambos países [14]. En 1987 un acuerdo permitió la “reglamentación de las áreas de *Control Único de Fronteras*” [1], que este documento no define. En ese mismo año se firmó el Acuerdo para “Establecer un reglamento para los *comités de frontera*”, que define como “foros que tienen por objeto la coordinación bilateral destinada a proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito y *tráfico fronterizo* de personas, vehículos, bienes y servicios, en un marco para promover la cooperación, la integración y el desarrollo de las áreas de frontera” [1]. Y creó cuatro comités, aún existentes: Monte Caseros-Bella Unión, Fray Bentos-Gualeguaychú, Colon–Paysandú y Salto-Concordia. Señala: A las reuniones del Comité de Frontera asistirán las autoridades de los organismos que actúen en el área del control integrado ubicados en los puntos de frontera [1]. No hace referencia a entidades de frontera compartida, con excepción a los *puntos de cruce de frontera*. Por un acuerdo de 2011 fueron renombrados como *Comités de Integración*.

*Bolivia-Brasil.* En el Acuerdo sobre “facilidades para el ingreso y tránsito de sus nacionales en sus territorios”, de 2004, se mencionan los “*puntos de frontera* abiertos al tránsito internacional de pasajeros” [5].

*Bolivia-Chile.* En la década de 1950 se produjo un acercamiento económico y comercial que se dio origen al “Tratado de Complementación Económica” de 1955, basado en el intercambio de petróleo boliviano por acero chileno (González y Ovando 2011). Más recientemente (1993), se firmó el “Acuerdo de Complementación Económica”. Además, en 1997 crearon el *Comité de Frontera* que comprende las regiones chilenas I de Tarapacá y II de Antofagasta y los departamentos bolivianos de La Paz, Oruro y Potosí. Asimismo, comprende los pasos fronterizos habilitados entre ambos países y su correspondiente área geográfica (DIFROL). Hasta el momento, fuera de los Comités de Frontera, no se identificó ninguna referencia explícita ni definición sobre fronteras.

*Bolivia-Paraguay.* Después de la firma del “Tratado de Paz, Amistad y Límites”, las relaciones diplomáticas entre ambos países no fueron fluidas. Recién en 2009 se

firmó la “Memoria Final de la demarcación del límite internacional entre Bolivia y Paraguay” (El Mundo, 2009). No hubo acuerdos bilaterales posteriores.

*Bolivia-Perú.* El “Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la conformación de un Mercado Común”, de 2004, se propone: Promover el desarrollo social conjunto, así como la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con especial énfasis en las poblaciones de las *regiones fronterizas* [1]. Sobre el tránsito de personas, vehículos y mercancías se afirma: Sin perjuicio de la normativa andina, las Partes adoptarán mecanismos o instrumentos bilaterales para facilitar el tránsito de personas, vehículos y mercancías, entre sus territorios, especialmente en la *zona de frontera* [24]. En relación a la Promoción, desarrollo y facilitación turística, se propone: “b] Impulsar proyectos de interés común para el desarrollo turístico en la zona fronteriza, orientados a fortalecer la incorporación efectiva de las comunidades locales, en el marco del desarrollo sostenible y de la competitividad internacional que permita gestionar financiamientos. c] Patrocinar programas para el desarrollo de las actividades turísticas en Areas Naturales Protegidas de sus respectivas zonas de frontera, en estricta sujeción a las disposiciones y regulaciones específicas nacionales” [46]. Hay un artículo sobre “Desarrollo de los ámbitos territoriales fronterizos” [48]. Diferentes artículos remiten a la normativa de la CAN, por ejemplo en lo relativo a las ZIF y los CEBAF. El CF Perú-Bolivia abarca los departamentos de Madre de Dios, Puno y Tacna por el Perú y La Paz y Pando por Bolivia.

*Brasil-Colombia.* En 1985 firmaron un Acuerdo sobre “Sanidad Animal en Áreas de Frontera”, donde se mencionan “las áreas adyacentes a la frontera entre ambos países” [1]. En otro artículo, en cambio, se menciona la *región de la frontera* [3]. Otro acuerdo, de 1993 sobre “Sanidad vegetal para protección de zonas fronterizas e intercambio de vegetales y productos derivados”, menciona las áreas de frontera [1] y las *regiones de frontera* [3], sin identificarlas ni delimitarlas. En 2008 se firmó el acuerdo para el “Establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga [Brasil] y Leticia [Colombia]”, que se aplica al “comercio de mercancías entre las *localidades fronterizas*” mencionadas, “para consumo o comercialización exclusiva en la zona” [1 Inc. 1]. El área definida queda circunscripta a las respectivas áreas urbanas [1 Inc. 2]. Finalmente, de 2010 es el acuerdo sobre “Permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas” de Leticia y Tabatinga. A estas personas se les otorgará el *Documento Especial Fronterizo* [2].

*Brasil-Paraguay.* En el Acta de la 22 Reunión de los organismos de aplicación del Convenio de Transporte Terrestre de 1966, celebrada en 1978, se creó el llamado “Comité Permanente de Frontera Ciudad Presidente Stroessner (hoy Ciudad del Este)-Foz do Iguaçú. Según el “Reglamento de las Reuniones” de ese mismo año, su finalidad era la agilización del *tráfico internacional* [5]. Luego se fueron incluyendo objetivos más diversos de la relación fronteriza (Valenciano 1990). Un rasgo de la relación bilateral

---

es la falta de acuerdos y la ausencia de cooperación transfronteriza, por fuera de los organismos multilaterales.

*Brasil-Perú.* En 2009 firmaron un acuerdo marco “para el establecimiento de la *Zona de Integración Fronteriza*” [ZIF], comprendida por “los ámbitos territoriales adyacentes de los países... para los que adoptarán políticas, planes, programas y proyectos conjuntos o coordinados con miras a impulsar su integración y desarrollo sostenible” [2]. Su finalidad es “fomentar una cultura de paz y de integración fronteriza” [3]. Se detallan los departamentos y provincias peruana, y los municipios y estados brasileños involucrados [5]. Entre ambos países, además, se realizan reuniones de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza, que tiene como funciones aprobar los Planes Operativos de la ZIF, así como coordinar, orientar y supervisar la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales (DDIF 2012).

*Brasil-Uruguay.* El “Convenio para la fijación del estatuto jurídico de la frontera” de 1933 estableció que “la obligación de conservar las carreteras y caminos que atraviesen o acompañen la *frontera común*, como también las obras que se hallaren en sus recorridos” [1]. Se trata de caminos que superpuestos al límite que, en su mayor parte, se trazó en terrenos planos sin seguir cursos de agua. Se considera que una carretera o camino acompaña la *frontera* “cuando su eje no esté o más de tres kilómetros de distancia de la *línea divisoria*” [2]. Un documento complementario, de 1997, menciona la *zona de frontera* [1] y las *zonas fronterizas* [2], sin especificar los alcances en ambos casos. También se menciona el *agua de frontera* [4]. Finalmente, se trata sobre la *cooperación transfronteriza* que: “...versará sobre materias relativas al desarrollo regional, urbano y rural, a la mejora de las infraestructuras y de los servicios públicos tales como el saneamiento, el suministro de agua potable y de energía eléctrica, las comunicaciones postales y telefónicas, los servicios de salud pública, a la ayuda mutua en caso de incendio y otros siniestros; a la protección del medio ambiente; a la seguridad pública... a la residencia y al trabajo dentro de las *zonas fronterizas*.... La cooperación transfronteriza podrá extenderse a otras áreas de interés recíproco, definidas de común acuerdo por las Partes” [8]. Por otro lado, se encuentra el “Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio” de 1975 (conocido como Tratado de Rivera) que buscaba “instaurar mecanismos permanentes de cooperación, entendimiento e intercambio de informaciones sobre todos los asuntos de interés común, bilaterales o multilaterales” [1]. Se menciona la *región de frontera* [4], haciendo alusión a un acuerdo de 1971 que resolvió la delimitación en la Barra del Arroyo Chuy. El Acuerdo de Complementación Económica N° 2 de 1983 que se proponía “promover entre los países signatarios el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular su complementación económica” [1], no tiene referencias a la frontera.

*Brasil-Venezuela.* En 1995 firmaron “Acuerdo de Alcance Parcial N° 15”, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, centrado en el “Transporte Internacional por Carretera de Pasajeros y Carga”, es decir, aquel que atraviese cualquier *punto en la*

*frontera* [2]. La normativa se concentra en cuestiones relativas al *transporte fronterizo* [5], que cruza por *pasos de frontera* [9 y 10], con el propósito de agilizar los trámites en las *aduanas de pasos de frontera* [15].

*Chile-Perú.* El Acuerdo de Libre Comercio de 2006 estableció una *Zona de Libre Comercio* [1] con el objetivo, entre otros, de “eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre las Partes” [1.2]. Una sección de este acuerdo se concentra en el *comercio transfronterizo* de servicios o *suministro transfronterizo* de servicios que significa “el suministro de un servicio: [a] del territorio de una Parte al territorio de la otra Parte [modo 1]; [b] en el territorio de una Parte, por una persona de esa Parte, a una persona de la otra Parte [modo 2]; o [c] por un nacional de una Parte en el territorio de la otra Parte [modo 4]” [12.13]. Estos países, además, en 2011 suscribieron el acuerdo marco para la implementación de sistemas de control integrado y de cooperación para la facilitación del tránsito en los pasos de frontera habilitados. Incluye numerosas definiciones: *Área de control integrado*: la parte del territorio del País Sede que comprende las instalaciones y la ruta entre éstas y el límite internacional, debidamente delimitada y cercada, donde se realizan las actividades de control integrado... *Centro de Control Integrado de Frontera* (CCIF): son las instalaciones físicas ubicadas en el área de control integrado del País Sede... en la cual se realiza, la acción de control de salida del País Limítrofe y la acción de control de ingreso del País Sede... *Comité de Coordinación Bilateral* (CCB) del CCIF: la Instancia bilateral presidida por representantes de los Organismos Coordinadores e integrada por representantes de los Organismos de Control Fronterizo de ambos países... El Comité de Frontera aprobará el reglamento de este Comité... *Comité de Frontera*: Foro bilateral creado por el Acta de Constitución del Comité de Frontera... *Organismo de Frontera*. Las entidades o instituciones nacionales que de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, tienen a su cargo responsabilidades de control y seguridad en el CCIF... *Paso de Frontera*: es el lugar de la frontera común habilitado por las Partes para efectuar el control de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos. *Ruta*: Vía terrestre que articula el paso de frontera, comprendida entre las instalaciones de ambos Estados y el límite internacional. Forma parte de las Áreas de Control Integrado [1]. El CF Perú-Chile es el principal mecanismo para temas de desarrollo e integración fronteriza bilateral. Desde 2011 se denomina *Comité de Desarrollo e Integración* (DIFROL).

*Colombia-Ecuador.* En 1962 firmaron el *Acuerdo de Tráfico Fronterizo*: En la zona fronteriza de los Estados Contratantes, circunscripta... a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Napo, en el Ecuador y Departamento de Nariño y Comisaría del Putumayo, en Colombia, el intercambio comercial se efectuará únicamente por las rutas y puertos habilitados... y estará libre de todo derecho, tasa, recargo, cuotas de fomento impuesto o multa de carácter aduanero o de otro orden siempre que se trata de operaciones que: a] se efectúen entre poblaciones situadas dentro de los territorios designados como *zona fronteriza*; y b] Consistan en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico en las poblaciones situadas dentro de los terri-

---

torios de la *zona fronteriza...*” [1]. En 1971 firmaron el “Acuerdo sobre integración fronteriza”, con el propósito de “acelerar los programas de *integración fronteriza...* que están en marcha” de tipo agropecuario, industrial, tránsito de personas y vehículos e infraestructura. El “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas, y aeronaves” de 1990 menciona a las ZIF creadas por la CAN. Entre otros asuntos dispone que “Los residentes en la ZIF de una Parte tendrán derecho a múltiples ingresos en la ZIF de la otra Parte, portando únicamente su documento de identidad o pasaporte” [14].

*Colombia-Perú.* El “Acuerdo para la implementación del plan de desarrollo de la zona de integración fronteriza” de 2014, se propuso “fortalecer la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo de la frontera común, mediante la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas, dirigidas a implementar el Plan de Desarrollo de la *Zona de Integración Fronteriza*” [1]. Además, se “constituye la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza como el mecanismo binacional para la definición de lineamientos y la coordinación de acciones y proyectos relacionados con la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible en la frontera común y aquellos que se consideren en el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza y su correspondiente actualización y ampliación, conforme a las normas establecidas” [2]. Otro acuerdo de 2015 crea el “Fondo de desarrollo de la zona de integración fronteriza Colombia-Perú”.

*Colombia-Venezuela.* De 1942 es el “Estatuto de régimen fronterizo” mediante el cual se convino “regular... el tránsito de sus nacionales entre los territorio de su *región fronteriza*, la cual se determinará por un cambio de notas sobre la base de la división política, distrital o municipal de cada país” [1]. Para cruzar los domiciliados en la *región fronteriza* podían utilizar el *permiso fronterizo* [2]. También se establece la *licencia fronteriza* para no residentes en la *región fronteriza* y válida por ocho días [2] y la *Cédula Pecuaría Fronteriza* [5] orientada a pastores y vaqueros. Se señala que “el *paso de la frontera* sólo podrá efectuarse por las rutas fijadas en los Reglamentos de Tránsito Terrestre, Fluvial y Aéreo” [14]. En 2006 se estableció la ZIF entre estos países. De 2011 es el “Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial”, que no tiene ninguna referencia explícita a las fronteras.

*Ecuador-Perú.* El “Acuerdo amplio ecuatoriano-peruano de integración fronteriza, desarrollo y vecindad” de 1999 buscada otorgar “la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas, en el marco de las relaciones de buena vecindad que han decidido construir los dos Estados” [1]. Establece el Plan Binacional de Desarrollo de la *Región Fronteriza* Perú-Ecuador y la *Comisión de Vecindad* [5] como “instancia y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses entre el Ecuador y el Perú. La Comisión de Vecindad establece

las orientaciones generales para la *cooperación bilateral*, la aplicación del *régimen fronterizo* y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la *Región Fronteriza*". También establecerá los Comités Técnicos Binacionales [8] -de *Régimen Fronterizo*; de Facilitación del Comercio; de Educación; de Salud; y de Pesquería- y los *Comités de Frontera* "como mecanismos de coordinación binacional, subsidiarios, del Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo" [13]. También se instalan los *Centros Nacionales de Frontera* (CENAF) [15]. La ZIF enunciada por la CAN tiene el mismo ámbito geográfico de intervención que el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. ZIF y Región fronteriza tiene la misma extensión (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza).

## CONCLUSIONES

Este estudio permitió arribar a algunas primeras conclusiones preliminares. En primer lugar, se puede aseverar que las categorías franja o faja, zona y área resultan sinónimos, y han sido utilizadas en la legislación de los países para identificar, delimitar y definir ámbitos dentro de cada territorio (generalmente adyacente al límite internacional) donde se implementan legislaciones específicas ligadas al ejercicio de la soberanía, la planificación o (pocas veces) la promoción del desarrollo control. El cometido principal es la exclusión del vecino: son las fronteras laterales o nacionales, que remarcan la presencia del estado en los bordes del territorio nacional. También, estas expresiones se utilizaron para las fronteras binacionales: aquellas que tienen como propósito generar formas de encuentro y diálogo entre vecinos. En este caso, aparecen intercambiadas, y se suma otra expresión: región. Especialmente esta (adjetivada como "de integración" o "fronteriza", entre otras), cuando aparece, tiende a denotar un grupo de unidades político-administrativas (departamentos o provincias) asociadas. Responde a la tendencia de algunos países de denominar *región* a las unidades que surgen de procesos asociativos.

En los textos constitucionales y las leyes orgánicas (sancionadas o confirmadas en las últimas décadas) se advierte una tendencia a asociar frontera con soberanía y seguridad, respondiendo a la tradición westfaliana de la afirmación de la territorialidad estatal. La frontera nacional (se llame zona, franja o área) responde al imperativo de la soberanía territorial y la prerrogativa de los estados a controlar con ahínco las proximidades del límite internacional.

Por otro lado, en la normativa del área MERCOSUR, la frontera es considerada, en general, como un obstáculo a superar. El imperativo suele ser la circulación, la movilidad de las cargas y, en menor medida, de las personas. La preocupación está centrada en la aceleración de la circulación comercial, respondiendo al imperativo de la integración aduanera. En la zona andina, en cambio, se advierte una gran vocación (al menos retórica) por definir las categorías y darle un cariz integracionista. La frontera tiende a presentarse como espacios desarrollo e intercambio, como zona de encuentro y diálogo. Es recurrente la referencia a la paz, y esto remite a las diferentes experien-

---

cias de violencia y de conflictos militares que ocurrieron en la historia de formación/diferenciación territorial.

Además, existen duplas de países que muestran una gran actividad bilateral. Es el caso de Brasil y Uruguay, que desde las primeras décadas del siglo XX han generado formas de acercamiento. Esto contrasta con la escasa (Brasil-Bolivia) o nula (Bolivia-Paraguay) actividad bilateral de otras experiencias.

En todo caso, estas son algunas primeras conclusiones que constituyen un puntapié en un proceso de investigación más amplio que tiene por objetivo reconstruir y analizar el sistema fronterizo desarrollado en la región sudamericana. Este trabajo permitió una aproximación a su dimensión jurídica, la que instaura categorías y entidades espaciales. Resta profundizar sobre sus implicancias.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (2002). Actualización del documento aladi/sec/di 1543 sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros. ALADI/SEC/di 1543.1. Recuperado de: <http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vpublicacionesweb/54F6A57921300FC103256E63006D6A65>
- Biblioteca Virtual Cervantes (s/f). Constituciones hispano-americanas. Recuperado de: portal Cervante Virtual. Recuperado de: [http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/catalogo\\_paises](http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/catalogo_paises)
- Borba, Vanderlei (2013). Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa, Historia, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.
- Brasil (s/f). Relaciones bilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/es/brasilenas-en-el-exterior>
- CAN/Comunidad Andina de Naciones (2009). Zonas de integración fronteriza de los países miembros de la comunidad andina información socioeconómica. Análisis estadístico. Recuperado de: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>
- Cancillería de Colombia (s/f). Estados. Tratados bilaterales. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Recuperado de: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/EstadosBilaterales.aspx>
- CONPES/Consejo Nacional de Política Económica y Social (2002). Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo. Bogotá: República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Nacional de Planeación.
- DDIF/Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (2012). Desarrollo e Integración Fronteriza. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. Recuperado de: [http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20\(29MAY12\).pdf](http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20(29MAY12).pdf)
- DIFROL (s/f). Comités de Integración y Frontera, Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, Recuperado de: <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-y-frontera.html>
- El Mundo (2009). Bolivia y Paraguay delimitan su frontera tras 74 años de conflicto. Diario el mundo, 28/04/2009. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/internacional/1240877501.html>
- Embajada de Chile en Brasil (s/f). Fronteras y Seguridad Nacional, Gobierno de Chile, Ministerio de



- Relaciones Exteriores, Embajada de Chile en Brasil. Recuperado de:  
<https://sistema.planalto.gov.br/siseventos/fronteirasegnac/exec/arquivos/chile.pdf>
- Glauser, Marcos (2009) Extranjerización del territorio paraguayo. Asunción: Base, Investigaciones Sociales.
- González, Sergio y Cristián Ovando (2011) La década dorada de las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia. *T'inkazos*, número 29, pp. 87-108.
- IIRSA (2008). Centros Binacionales de Atención en Frontera de la Comunidad Andina: Informe de Avance. Recuperado de: [www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=47](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=47)
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Libro 4. Integración Territorial Internacional. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- OEA (s/f). Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (s/f). La región fronteriza. Recuperado de: <http://planbinacional.org.pe/plan-binacional-2/la-region-fronteriza/>
- PMIDF (2009). Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia). Resumen Ejecutivo CAF, Empresa Consultora EPYPSA. Recuperado de: <http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=1412>
- Ramírez, Socorro (2005). Las Zonas Integración Fronteriza [ZIF]: avances y retrocesos. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*, año 10, número 18.
- Sassone, Susana (2005). Fronteras cerradas, fronteras abiertas en la Argentina: los desafíos de la integración en el Mercosur. En: *La frontera: Realidades y representaciones*, CONICET-Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Buenos Aires: Lugar, p. 221 - 239.
- Sicra, Ricardo (coordinador) (2005). Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Programa de proyectos pilotos en pasos de frontera – Fase II. Asistencia técnica bilateral y apoyo en Implementación de Ejercicios de Controles Integrados. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04751.pdf>
- UNASUR (s/f). Unión de Estados Sudamericanos, Estados miembros. Recuperado de: <http://www.unasursg.org/es/estados-miembros>
- Valenciano, Eugenio (1990). Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia, *Integración Latinoamericana*, número 156, INTAL.

---

# El muro de la vergüenza en Posadas-Encarnación. Especulaciones sobre seguridad, estado y fronteras.

BRÍGIDA RENOLDI<sup>1</sup>  
MARÍA DEL ROSARIO MILLÁN<sup>2</sup>  
ADRIANA CARÍSIMO<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

**E**n este trabajo buscaremos problematizar algunas de las formas en que pensamos y analizamos las fronteras. Lo haremos a partir de la nueva reconfiguración socioespacial de la ciudad de Posadas dada desde julio de 2015, al construirse un muro de cinco metros de altura por un kilómetro y medio de largo, en el área aduanera que separa Argentina de Paraguay. Observamos que en esta iniciativa confluyen intereses y procesos diversos, que marcan los procesos de *fronterización* que caracterizan a la región en los últimos años (Grimson, 2013; Grimson y Renoldi, 2016). Describiremos algunas situaciones cotidianas relacionadas a la movilidad y al trabajo, tornando evidente la relación que actualmente existe entre las “nuevas amenazas” y el énfasis en ocupar los pasos fronterizos con arquitectura, ingeniería y tecnología de control. Proponemos un abordaje atendiendo a los aspectos micro-visibles, porque ellos permiten contextualizar el impacto de las políticas macro que recaen en la región, a través de las iniciativas de gobierno que poco dialogan con las realidades locales. Nuestro objetivo es evidenciar las distancias existentes entre las formas de vida local y algunas iniciativas de las políticas públicas de seguridad. Para ello, ponemos en suspenso ciertos énfasis dados los peligros propios de las fronteras, generalmente asociados a diferencias políticas, así como a variaciones morales o mercantiles, tales como el “narcotráfico” y el “contrabando”.

## COORDENADAS

La Provincia de Misiones se encuentra en el Nordeste, de hecho, el punto más oriental

---

1 Instituto de Estudios Sociales y Humanos, FHyCS-UNaM. CONICET.  
Correo electrónico: [brire@hotmail.com](mailto:brire@hotmail.com)

2 Instituto de Estudios Sociales y Humanos, FHyCS-UNaM. CONICET.  
Correo electrónico: [copomillan@gmail.com](mailto:copomillan@gmail.com)

3 Programa de Postgrado en Antropología Social-FHyCS-UNaM.  
Correo electrónico: [adrianacarisimo@gmail.com](mailto:adrianacarisimo@gmail.com)

de Argentina está en Bernardo de Irigoyen, que limita con los poblados brasileños de Dionisio Cerqueira (SC) y Barracão (PR). Pero donde termina Argentina empiezan Paraguay y Brasil, y estos límites marcan las formas de construcción e interacción social y territorial en un espacio como el misionero.<sup>4</sup> La constitución histórica de las fronteras nacionales para los tres estados mencionados es el producto de un largo proceso de relaciones, tensiones, acuerdos y desacuerdos difícilmente caracterizables en estas líneas (Benedetti y Salizzi, 2014). Al hablar de la ocupación del espacio desde el siglo XVII usualmente se olvida, o se deja de lado, el hecho de que nuestras tierras son ocupadas desde tiempos ancestrales por sus habitantes originarios.

De ahí en más la producción social de los espacios en cuestión puede ser pensada de múltiples maneras a lo largo del tiempo<sup>5</sup>, como territorio o provincia Jesuítica, como área de extracción yerbatera y forestal, como un espacio de producción agrícola (yerba, té, tabaco, etc.), de desarrollo foresto-industrial, como área de emplazamiento de grandes proyectos hidroeléctricos y –desdela últimas décadas- como un espacio con una marcada apuesta hacia el turismo, apuntando a la configuración e impulso de la provincia de Misiones como destino turístico.

La Provincia es además un espacio privilegiado de circulación de personas, bienes y servicios por las fronteras internacionales. Alrededor del 80% de sus límites son internacionales: hacia el oeste con Paraguay, hacia el Este y Norte con Brasil. Misiones cuenta con un total de 34 pasos fronterizos internacionales habilitados, de los cuales trece son considerados por Gendarmería Nacional como los más importantes (Alba Posse, Andre-sito, Aurora, Bernardo de Irigoyen, El Soberbio, Puerto Iguazú, Integración, Panambí, Pepirí Guazú, Puerto Alica, Puerto Barra Bonita, Posadas y San Antonio).

Uno de ellos es el Puente Internacional San Roque González de Santa Cruz que, construido sobre el río Paraná, une las ciudades de Encarnación y Posadas. Se estima que durante las épocas de mayor movilidad unas cuarenta mil personas (2016-2017) cruzan diariamente la frontera. El tipo de bienes y servicios movilizados depende en gran medida del estado de las asimetrías cambiarias entre Paraguay y Argentina, alternando, según los períodos de conveniencia, entre una y otra margen del río.

Posadas y Encarnación son las principales ciudades afectadas por el embalse de la Represa Hidroeléctrica de Yacyretá que comprende unas 160.000 hectáreas en total. De esa extensión han sido erradicadas más de 80.000 personas para llevar a cabo las obras. Vale señalar que Posadas, capital de la Provincia de Misiones, reúne una población total de 386.357 habitantes aproximadamente. Se estima que Encarnación, capital del Departamento de Itapúa, en el año 2011 abrigaba alrededor de 118.000 habitantes. Estos números deben leerse en el marco de una frontera con una movilidad importante, y con redes parentales y migratorias de alcance y dimensiones no despreciables.

Desde principios de los años noventa, Posadas y Encarnación han experimentado

4 Este artículo toma por base una nota de divulgación publicada por Renoldi (2016). Nuestro objetivo es ampliar aquí el universo descriptivo y analítico en el que se inspira, a partir de la confluencia disciplinaria, para pensar los enigmas sociológicos que revisten estos fenómenos hoy en día.

5 Para una aproximación a los estudios de frontera en la región confróntese Abinzano (2013 y 2015).

grandes cambios en la constitución de su trama urbana debido a la implementación de diversos planes por el avance en la construcción de las denominadas obras complementarias. El Plan de Terminación de Yacyretá (PTY), que fue el más importante, contempló “la ejecución de diversas obras y acciones”, tanto en territorio paraguayo como argentino. Tuvo por objetivo la “culminación del proyecto” y permitió la elevación del embalse a la cota 83 msnm. Este Plan incluye las denominadas obras complementarias constituidas por la defensa costera, la realización de diversas obras viales, la construcción de viviendas y un complejo comercial (en Encarnación), para el reasentamiento de los antiguos habitantes de las zonas afectadas (Carísimo, 2016).

Con la finalización del Plan en cada una de las dos ciudades casi 30 kilómetros de tratamiento costero y nueva infraestructura vial las conectan con los centros urbanos cercanos. En Encarnación el Nuevo Circuito Comercial construido para trasladar la antigua Zona Baja –histórica zona comercial de la ciudad- se encuentra a unos 300 metros de la Aduana Paraguaya y desde su inauguración (en el año 2010) nuevas edificaciones comerciales han ido extendiéndose y acercándose cada vez más a la Aduana, hasta quedar contiguos a la misma. De modo que, la trama urbana está unida al predio oficial y, una vez en Encarnación, se puede acceder caminando, sin ningún tipo de control y sin distancias mediante, a los servicios ofrecidos en la ciudad.

En Posadas el panorama es muy distinto. Además de la costanera que re-aprovechó la orilla del río, eliminando pequeños puertos no registrados y viviendas de familias que subsistían tomando el río como recurso, toda una reconfiguración urbana recayó sobre la ciudad en el área costera, impactando notablemente en las formas de subsistencia y de sociabilidad, no sólo de los sectores más pobres que fueron desplazados. A metros de la Aduana Internacional un muro fue construido para separar el área de Aduanas que comprende el cruce vehicular y la estación del tren Posadas-Encarnación.

**Gráfico 1. Recreación de la vista aérea de parte del muro. Ciudad de Posadas.**



*Fuente: InfografíaDiario La Nación (26/01/2017).*

Como vías de ingreso a los cruces fronterizos sólo hay un camino de acceso exclusivo (a 3 kilómetros del puente) que se encuentra en paralelo al Acceso Sur a la ciudad. Asimismo, existe un puente construido posteriormente, más cercano al centro, que va desde la zona del Hospital hasta el acceso principal.

Gráfico 2. Vista del Nuevo Circuito Comercial y el Puente Internacional.



Fuente: Blog "Mi ciudad Encarnación" de Néstor Garay(29/10/2013).

La construcción de la obra comenzó en 2015 y provocó variadas controversias, pues se trata de un muro de 1.300 metros de largo y cinco metros de altura que delimita el centro de frontera.<sup>6</sup> Del impacto visual, simbólico y político de esa intervención y sus posibles derivaciones analíticas, trata este artículo. Por un lado, a través del relato de una experiencia de cruce, problematizaremos la situación de una mujer que gana su sustento de actividades mercantiles transfronterizas, poniendo de relieve lo que esta y otras tecnologías instauran en ese umbral (Renoldi, 2016). Por otro, retomaremos los hilos del debate público que esa construcción generó en los medios de comunicación, para desplegar los procesos de *fronterización* en los que se inscribe este muro (Grimson, 2013; Grimson y Renoldi, 2016).

<sup>6</sup> Vale mencionar que hace varios siglos otro muro en esta misma frontera bautizó a la ciudad como Trincheras de San José. Aquel muro de piedra estaba ligado a lo que la historiografía local denominó "período de ocupación paraguaya", preocupada por construir un relato que estableciera la pertenencia argentina del territorio de las Misiones. Esta preocupación llevó a los historiadores misioneros a enmarcar el fenómeno como "ocupación, usurpación e invasión" (Jaquet, 2002: 101), a resaltar el carácter militar de la trinchera y a minimizar las evidencias sobre la intensa actividad de aquel asentamiento poblacional que liga la historia del lugar a la memoria de otro estado nación (Millán, 2009). Este antecedente es uno más de los que componen los procesos de *fronterización* que moldean las formas variables de la frontera internacional.

---

## TRABAJAR LA FRONTERA

En julio de 2015 Graciela dejó la cama. Luego de una enfermedad de más de un mes se preparó para hacer el trayecto que normalmente hacía de Encarnación a Posadas, llevando frutas, verduras y legumbres para vender casa por casa. Su trabajo, heredado por vía materna desde tiempos remotos, le daba el nombre de “pasera”. De chica, acompañando a su madre, aprendió el recorrido, adiestró su cuerpo, sus ojos, su olfato, y desarrolló las habilidades propias del “pasar” para las que nada más que el “paso” podía entrenarla. Entre el humor, la gentileza y la subordinación, se fue haciendo de a poco los amigos necesarios para garantizar el tránsito entre ambas ciudades, a través del río que las mantiene adheridas. Antes lo hacían en canoa, luego en lancha. Más tarde fue en colectivo, cruzando el puente inaugurado en 1990 para compensar la creciente del río producida por el llenado del embalse de la represa binacional Yacyretá.

Graciela pasó muchas veces, de muchas formas y en diversos medios. También pasó muchas cosas, además de verduras. Pasó cigarrillos, ropa, teléfonos, pasó informaciones: sobre cosas que se vendían en Paraguay, sobre gente que vendía en Paraguay, sobre gente que conocía de Paraguay. De a poco, con los años, se fue transformando en una persona de confianza en el ambiente. Pero este valor, que la hizo conocida no solo en la Aduana, podría desaparecer en un segundo, con algún cambio repentino de autoridades cambiaban. Ella podría verse desafiada a tejer esa trama que le permitía “trabajar” todos los días, otra vez. A pesar de que ella llevara su oficio con orgullo, el Estado lo encuadraba como delito de *contrabando*.

La cortesía de dejar eventualmente alguna fruta, o traer algún pedido, formaba parte del hacerse del ambiente. A veces era una “colaboración” (en dinero), lo que para algunos podía ser visto como *corrupción* de los agentes. Llegado el caso, hasta información ella les daba (si había visto a alguien, si alguien podía estar metido en algo raro, si alguien le habría dicho alguna cosa de interés sobre algo en particular que fuera a pasar por la frontera), pasando por *buche* para quienes por casualidad supiesen, al final, que ella habría ofrecido las pistas para incautaciones o detenciones<sup>1</sup>.

Sin embargo, este estado normal de las cosas no era su estado natural; pues no faltaron situaciones en las que Graciela perdió toda la mercadería. Al volver a esos feos recuerdos dejaba en claro que no siempre los agentes de Aduana lo hacían para hacerle mal, sino que a veces eran obligados a intervenir para poder registrar aquello de lo que se hablaba todos los días en la ciudad. Todavía más, se retrataba en los diarios de Buenos Aires, desde donde solían verse las peores caras de la frontera (sus parientes residentes en San Francisco Solano siempre le decían que la gente de Capital no sabía ni a dónde quedaba el Paraguay).

En otras ocasiones Graciela había desatado malentendidos con agentes aduaneros, inclusive con gendarmes, al punto de producir en ellos la irritación suficiente para que le fuera expropiada toda la mercadería, sin ningún registro de las incautaciones. Un gesto que podría entenderse como un secuestro ilegal, o como un robo por parte de los aduaneros, formaba parte de las reglas que sostenían los acuerdos. Nada era tan absurdo como pensar que el día de mañana estaba garantizado para ella. Todos y cada

día eran una travesía, algo tensa, a pesar de previsible casi siempre.

Pero aquella mañana de julio en que retomaba su trabajo iba con la alerta de que había sido construido un muro del lado argentino. No podía ni siquiera imaginarlo vagamente. ¿Cómo sería ahora el paso? ¿De qué manera llegaría al mercado de La Placita del Puente, al que todos los días llevaba algo a pedido? ¿Por qué habían hecho aquella barrera? Subió al colectivo y al atravesar el lado paraguayo saludó a los guardias, confirmando con ellos que era cierto lo del muro “del otro lado”. Al entrar a Posadas vio un orden desconocido, con espacios encapsulados que producían un efecto de embudo facilitando los controles de personas y automóviles, aunque los vehículos de carga y públicos se desplazaban por un riel separado. Sólo quien mira desde afuera y desde lejos podría asegurar que 1300 metros de largo por 5 metros de altura es poca materia física. Pero desde abajo y de a pie, el poder que ejerce como barrera en ese paso, es más que contundente.

Durante el mes en que Graciela no recorrió el espacio, no sólo fue terminada la construcción del muro fronterizo, sino que además fueron modificadas las vías de acceso y circulación vehicular entre Posadas y Encarnación. Mientras su ciudad está cada vez más cerca del puente, con la nueva zona comercial comiéndose el río, Posadas se aleja cada vez más de Encarnación por la mediación de más de 3 kilómetros de vías de acceso para ingresar a la ciudad desde el Puente Internacional.

## VOCES

La construcción del muro no disparó críticas inmediatas. La inercia del ritmo de la transformación costera a la que la ciudad y sus pobladores ya están acostumbrados luego de más de treinta años de intervención de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), aletargó la reacción ciudadana. Al principio todos se preguntaban en qué consistiría esa nueva obra, hasta que los bloques de concreto se elevaron a cinco metros y la extensión del muro se hizo comprensible. Una vez que éste alcanzó sus reales dimensiones comenzaron a escucharse las voces en contra y las explicaciones sobre su construcción.

La Entidad Binacional Yacyretá justificó su decisión desplegando tres argumentos: estético urbanístico, normativo y de seguridad. El director de la EBY en aquel momento, el arquitecto Oscar Thomas, sostuvo que la decisión política proviniese de los gobiernos de Argentina y de Paraguay mediante un acuerdo en el que se le asignó al organismo la tarea de construir los centros de frontera de cada país. Según Thomas, con ese mandato explícito se resolvió iniciar una intervención urbanística que se adecuara a los requerimientos normativos de seguridad en los pasos fronterizos pero que a su vez los superara. Así, la EBY interpretó los requisitos mínimos estipulados en la ley (separación mediante alambrado) como insuficientes dado el carácter de parque urbano que ya posee toda la zona nordeste de la costanera posadeña. Decide por tanto no ceñirse a “lo mínimo” e intervenir urbanísticamente a “gran escala” y de manera “monumental”, dos aspectos que caracterizan el estilo de intervención de la entidad (Millán, 2012).

---

Las explicaciones esgrimidas por el funcionario habilitaron el uso metafórico del muro. Dejó así de ser sólo hormigón para comenzar su historia como símbolo. Desde la EBY fue presentado como una “solución” a otros problemas, o “muros” como los llamó el entonces director y otros funcionarios y representantes políticos. Su utilidad fue justificada por los principios de separación, ocultamiento y ordenamiento que una estructura arquitectónica de ese tipo permite. En distintos medios el argumento oficial giró en torno al orden de la visibilidad y el control oculta “el congestionamiento de vehículos”, “el comercio de pacotilla”, “el contrabando hormiga”, “el flujo de movimiento”, “las casillas, los *scanners*”. “Nos pedían que hiciéramos un alambrado” fue uno de los titulares más comentados que generó el arquitecto Thomas; con esta obra “la ciudad no será impactada por el centro de frontera”; “lo más importante es que ahora hay un límite claro para la ciudad”. Estas frases condensan visiones sobre la seguridad, el control de las poblaciones, la tipificación de amenazas y sobre modalidades de intervención urbana, que no son exclusivas de quien las enuncia.

Del lado argentino, diputados y arquitectos fueron las fuentes más citadas en los medios de comunicación. Todos se concentraron en señalar cómo la nueva estructura “afea la ciudad”, “obstaculiza la vista maravillosa y el paisaje urbano” e impacta sobre “el valor inmobiliario de la zona”. Con argumentos estéticos y urbanísticos cuestionaron el muro por desentonar con la orientación paisajística que posee toda la zona nordeste, representada por el carácter abierto de sus espacios públicos y por la definición de usos comerciales y de servicios principalmente. En esa línea, la jerarquía de lo visual y la dimensión estética de la obra funcionaron como marco principal para la discusión, derivándose de ese esquema conceptual tanto los argumentos como los contra-argumentos.

Por el contrario, desde la EBY la magnitud de la obra fue minimizada y puesta en relación con la totalidad de las intervenciones sobre la zona: un muro de 1.300 metros en una avenida costera con más de 27 kilómetros de extensión. Curiosamente, tal justificación revela el punto de vista de enunciación, externo, distante y superior, pues sólo desde esa posición es posible minimizar una extensión de tamaño magnitud. “Un muro que no se ve”, “un muro que no divide”, “con este muro resolvemos muchos otros muros”, estos son sintagmas que sintetizan los razonamientos enunciados en público para defender una intervención cuya motivación real deja más interrogantes que certezas. Este argumento señala lo que Brown (2012) asocia a cierta efectividad simbólica presente en el deseo tardo-moderno de amurallamiento: la intención de “bloquear encuentros indeseables” hipostasiado como anhelo socialmente compartido y modelo de ciudad consensuado.

La permeabilidad del cruce fronterizo es un elemento que para la perspectiva normativa del Estado debe ser controlado (Das y Poole, 2008). Pero es, de hecho, una constante histórica de todas las fronteras, con mayor o menor grado de militarización. Es precisamente esa permeabilidad que la construcción del muro pretende ocultar, tal vez como estrategia simbólica defensiva, como una suerte de despliegue espectacular que dé respuesta a una necesidad de contención frente a las movilidades, rearticulaciones,



inestabilidades e incertidumbres del espacio transfronterizo. Siguiendo el razonamiento de Brown, en la fantasía de contención el muro es una imagen tranquilizadora para lo que se percibe como caótico, descontrolado y /o incluso amenazador en la circulación fronteriza.

Cuando las críticas alcanzaron su punto más álgido los discursos oficiales dieron un giro de lo estético urbanístico a lo normativo, deslizando la responsabilidad hacia los entes intervinientes en zonas de frontera: la Dirección de Migraciones y de Aduanas. Sin embargo, a nivel local, ambos organismos se desentendieron de la construcción del muro alegando que no habían sido consultados al respecto y que no existe ninguna norma que disponga que el perímetro de demarcación de la zona de paso debe ser delimitado mediante un muro.

De todos modos, el discurso del entonces director a cargo de la EBY indicaba, de un modo directo y pragmático, la orientación de las políticas públicas de seguridad en los pasos fronterizos: “la gente tiene que entrar al centro de frontera en un medio de locomoción, sea público o privado, pero nada de tracción a sangre. No lo inventó Yacyretá”. Con esas alocuciones ponía en escena precisamente el debate sobre la libre circulación de bienes y personas. Y fue justamente ese el argumento que utilizaron los vecinos y comerciantes cercanos al paso de frontera para cuestionar la obra. Es que los cambios en las modalidades de circulación efectivamente afectaron la circulación peatonal en las zonas aledañas.

El otro grupo de voces que se posicionó contra la intervención estuvo conformado principalmente por sindicalistas, ambientalistas e intelectuales. Este sector prefirió otro marco para la discusión y puso en foco la política de control que el muro condensa simbólicamente. “No queremos más muros que separen a los pueblos” fue el titular que sintetizó un acto organizado por una alianza de actores movilizados el día de acción contra las represas. En aquel acto quedó plasmado en las paredes el nombre con el que se había comenzado a denominar a la obra: “el muro de la vergüenza”. Con ese apelativo se cuestionó la intervención invocando la integración y la hermandad vecinal entre las históricas ciudades. Ese día, la acción anual de la Mesa Provincial contra las Represas se concentró en el muro. Fue un acto de espíritu festivo y crítico que concluyó con cantos, bailes y pintadas sobre el murallón.

De ese modo, ese enclave devino en monumento de aquello contra lo que luchan los grupos anti represas: la acción de represar, de contener, de frenar. Para ellos, la EBY paradójicamente construyó su propio monumento insignia: un muro de contención, de separación, que divide los que quedan dentro y los que quedan fuera. Precisamente, ese es el principal cuestionamiento que los sectores ambientalistas y las agrupaciones de relocalizados arrojan sobre la entidad: los efectos de segregación urbana y desarticulación de la heterogeneidad social que provocó la creación del embalse, sumados al desplazamiento forzado de miles de personas. Para estos actores el muro parece adquirir el carácter de una heterotopía (Foucault, 2005), esos emplazamientos que pueden contener las paradojas y que sirven para señalar los cortes, separaciones y disecciones que una sociedad hace consigo misma y con sus exterioridades.

**Gráfico 3. El muro en construcción.**  
A la izquierda la ciudad de Posadas.  
A la derecha, la delimitación del área  
aduanera.



*Fuente: © Brígida Renoldi.*

**Gráfico 4. El muro en construcción.**  
Vista de la abertura prevista para el  
ingreso de vehículos aduaneros y de  
seguridad.



*Fuente: © Brígida Renoldi.*

Los argumentos esgrimidos por las entidades estatales y supranacionales que decidieron la construcción del muro intentaron conjugar contradictoriamente el paradigma de integración vecinal con la seguridad del cruce, mediante un deslizamiento hacia lo estético. “Un muro es mejor que un alambrado que se asemeja a un gallinero”, dijo el entonces titular de la EBY. “El muro no se va a notar por el tratamiento de relleno”, acotó refiriéndose al parquizado que disimula la construcción de hormigón del lado argentino. Pero para el funcionario, defender el muro resultó un desafío difícil desde el punto de vista estético paisajístico, pues la narrativa de la transformación que desde la institución se promulgó, siempre apuntó a destacar una relación contemplativa con el río, a resaltar los valores de lo abierto, la jerarquía sensorial de la vista y el valor paisajístico de la recualificación costera (Millán, 2012). De modo que la decisión de construir un muro de 5 metros de altura contrasta con el argumento estético sobre el que se edificó el tratamiento costero. Paradójicamente, pero no tanto, el único punto sobre el que el argumento de lo abierto y despejado no se esgrime es precisamente en el punto de conexión fronteriza.

A comienzos del 2016 con el cambio de gobierno también se renovó la gestión en la EBY. El nuevo director anunció la revisión de la iniciativa y de su resultado. La decisión final fue sostener la obra, alegando el impacto que tendrían los costos de una demolición. La salida propuesta a las múltiples objeciones presentadas por el efecto de cierre, la falta de accesibilidad y conectividad que la obra supuso a la trama urbana, fue la apertura del muro en tres puntos estratégicos que permitirán la unión con el ejido mediante puentes colgantes. Ante la inminente perpetuidad de la obra, los intendentes de ambas ciudades también optaron por una salida simbólica y artística anunciando un concurso de murales para re-intervenir el muro. Tal acción no se concretó, pero sobre el paredón siguieron escribiéndose las diferencias, internas, externas, vernáculas, coyunturales, estructurales.

Gráfico 5. Vista de la última intervención sobre el muro. Marzo de 2017.



Fuente: © Adriana Carísimo.

Gráfico 6. Acceso a la ciudad de Posadas una vez cruzado el puente internacional. Se aprecia el cartel que indica "República Argentina. Bienvenidos". Año 2005.



Fuente: © Brigida Renoldi.

Recientemente trascendió que se estudia la posibilidad de volver a habilitar la circulación de vehículos directamente desde el puente internacional hacia la avenida Mitre, la calle que ensamblaba directamente con el paso aduanero antes de las obras. Resta aún saber si esas modificaciones se concretarán.

## ACTUALIZACIÓN DE LAS AMENAZAS

Lo cierto es que con lo dicho y con lo hecho es posible problematizar “el muro” como una más de las tecnologías fronterizas. Eso requiere contextualizar la construcción como iniciativa compartida entre la Entidad Binacional Yacypetá y el Gobierno de la Ciudad de Posadas, en el marco de medidas de control fronterizo condicionadas por sucesos históricos que marcaron notablemente a la región, aunque no siempre de manera tan explícita.

Nos referimos, en principio, a la política desatada en Argentina en los años 60 y 70, alineada con la guerra fría, y que diera lugar a un protagonismo letal de la Doctrina de Seguridad Nacional que pautó las medidas represivas contra la población interna y de los países vecinos. En secuencia temporal inmediata, ya en los años 80 y 90, se retomó el régimen democrático, con su consecuente apertura económica en el marco de la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como bloque regional que, en el escenario de la globalización, dio especial relevancia a los procesos transnacionales de la economía. Esta realidad trajo consigo un movimiento de personas y mercancías más dinámico que en períodos anteriores, estimulado, por un lado, por las economías globales, y cercenado, por otro, por las amenazas que el mismo proceso comenzaba a significar para los estados nacionales en la región.

Durante la guerra fría la seguridad se pensaba en términos nacionales, directamente

---

asociada a la amenaza “comunista”. Pero, en el nuevo escenario creado a partir de la transnacionalización y globalización económica, en el que la constitución de los bloques (MERCOSUR, y también de la Comunidad Económica Europea-CEE) es un aspecto, el peligro comenzó a verse instalado en el flujo de poblaciones cuyas religiones y culturas podían disentir radicalmente de aquello que se caracterizó como Occidente. Fue así que los procesos migratorios fueron encapsulados como potenciales de riesgo para los estados nacionales, y se agravaron como peligro en la pos guerra fría, a partir de 2001, cuando los muros vuelven a protagonizar las escenas fronterizas (Furlan, 2016).

La movilidad fue asociada, a partir de estas diferencias religiosas, a acciones políticas. En particular, y de manera paradigmática, los atentados a la embajada de Israel y a la Asociación de Mutuales Israelita Argentina en Buenos Aires, y a las torres gemelas en Nueva York, ejercieron su impacto en la región. Divulgadas por los medios de comunicación, las sospechas que de allí se derivaron acerca del involucramiento de población islámica en estos hechos, marcaron las fronteras internacionales en la provincia de Misiones, que limita con Paraguay y Brasil, como un territorio de amenazas. La Triple Frontera fue descrita como un extremo “caliente” y actualmente es catalogada como cuna de *terrorismo* y *narcotráfico*. Esto ha llevado a las agencias estatales a reforzar los controles, creando instancias específicas de investigación y cooperación en materia de seguridad pública, con el consecuente impacto para la vida local en un ámbito que, durante siglos, comportó la permeabilidad, no sin conflictos, de sus límites.

Desde el punto de vista organizacional del Estado las relaciones personales contaminan el eficaz ejercicio del gobierno y la administración, principalmente cuando se trata de observar la ley. No obstante, en la práctica, ellas son capaces de viabilizar ordenamientos diferenciados que se apoyan, de algún modo, en la autoridad estatal (Foucault 2006). Las prácticas estatales también están configuradas por relaciones personales, aunque la moral popular (si algo así pudiera concebirse) y la teoría normativa del Estado las separe. Así, éstas pueden habilitar contemplaciones especiales, a través de favores a parientes, amigos y personas de preferencia, que suspenden o agilizan la acción legal. Este importante detalle es suficiente para re-dimensionar qué tipo de vínculos posibilitan ciertas conductas a nivel local y en qué grado las prácticas “ilícitas” están determinadas por la búsqueda del lucro económico. Considerar la relevancia de las relaciones personales permite pensar en ganancias o beneficios de otra naturaleza. Pues, aunque la protección también puede ser una mercancía, tal como lo señala Tilly (1985) en su hipótesis sobre el origen del Estado, o como lo desarrolla Misse al referirse a las “mercancías políticas” (2017), no siempre está asociada a la rentabilidad en términos financieros.

Sin embargo, la preocupación sobre la región, fundada en el actual discurso de las “nuevas amenazas”, ejerce claramente su presión en las dinámicas lugareñas que hoy en día se ven afectadas por intervenciones visibles en los espacios públicos, orientadas al control de la circulación de personas y mercancías. Pero el aumento de las intervenciones no deriva necesariamente en la reversión de ciertas prácticas. Sobre todo, cuando éstas últimas son reducidas a expresiones criminales (por su explícita

disidencia con la ley), como es el caso del comercio informal -que no contribuye a los impuestos- y del transporte de mercancías prohibidas, tratadas además como la causa de los peores males contemporáneos. Es importante atender a las ficciones que están en la base de tales apreciaciones de sentido común y del discurso de los medios de comunicación social.

## INTERVENIR LA DIFERENCIA

“El muro de la vergüenza”, como fue llamado por los críticos mediáticos, reconfiguró la dinámica de acceso y circulación local del lado argentino, e impactó principalmente en la movilidad de los comerciantes informales. Si hasta julio de 2015 el acceso era directo, al bajar del puente, ahora el desplazamiento exige tiempo y esfuerzo, además de vehículo. Lo que antes podía hacerse a pie, ya no se puede. A esto se suma un factor que no por estético carece de significado político. Quizás todo lo contrario. Desde la ciudad de Posadas, a la altura de la llamada “área aduanera”, el hecho de que no se vea más el Paraguay, es más que provocativo. Así lo señalan los vecinos que andan a pie y también los trabajadores del paso, y así lo reiteran los comentarios del público en los medios de comunicación.

El efecto visual del muro, como barrera que interrumpe no solo el movimiento sino la continuidad sensorial en la apreciación y uso del espacio, no es ajeno al proceso de control en pos de la seguridad de la región, con el cual colabora la tecnología propia de frontera que constituye hoy en día uno de los mercados más activos del mundo. La disposición de un “área de control aduanero” pretende circunscribir el espacio de modo tal que las inspecciones no queden expuestas a la vista de la población en general, y que el encapsulamiento producido por el muro contribuya a evitar la dispersión de personas y vehículos.

La idea de crear el muro provino de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), administradora de las obras costeras desde que opera la represa hidroeléctrica, a través del Centro de Frontera Argentina-Paraguay. Si bien la iniciativa se justifica en sí misma como una medida de seguridad, la receptividad local nos coloca en perspectiva con ciertas imágenes que se configuran a la distancia de las rutinas de frontera. Cuando Graciela se refiere a su trabajo queda en evidencia que la dimensión ilegal en la que éste se inscribe pasa a ocupar un lugar relevante como condena moral. Entre ser “pasera” y ser “contrabandista” hay una distancia que destruye la imaginaria sinonimia entre los dos términos. Lo mismo sucede al pensar en el agente de seguridad, por ejemplo, y la agencia de seguridad. Mientras Graciela, en cuanto “pasera”, se entiende con Antonio, el agente aduanero, o con Vásquez, el gendarme, el “contrabando” desafía a la “aduanas” y a la “gendarmería”, a través de la “contrabandista”.

Se trata de perspectivas. En este contexto es posible apreciar la institución del muro que restringe el área aduanera entre Posadas y Encarnación, en la cabecera del puente, como un acto de violencia. Si la seguridad se entiende en los términos clásicos como el ejercicio justiciero desde la perspectiva estatal, a través del monopolio de la fuerza

---

física, no debería sorprendernos que cada gesto pronunciado desde la distancia dada por el espacio físico que separa la mirada entre un centro político y un lugar remoto habitado, multiplique las fisuras que sólo exigirán más violencia como respuesta.

Para las políticas públicas de seguridad en la frontera, Graciela no interesa más que como la membrana a través de la cual se produce el ejercicio político sobre la vida de la población de frontera. El modo en el que las agencias entienden su papel social genera acciones concretas, procesos de redireccionamiento o encuadramiento forzoso en categorías que terminan fortaleciendo y reproduciendo ordenamientos clandestinos.

Cuando ya los muros parecían perder protagonismo en el contexto de las comunidades internacionales que propiciaban la integración, las fronteras vuelven a ser un problema, vías para los inminentes peligros provenientes del “exterior”. Así, la idea de frontera como frente (de guerra) tiñe de nuevo la cara de aquellos espacios que eran vividos como continuidades en las diferencias, adquiriendo un énfasis notable actualmente en los discursos políticos.

En la lógica de protegerse de las “nuevas amenazas” subyace el carácter ilícito de mercancías altamente rentables, como armas, cuerpos y drogas prohibidas, pero principalmente de actividades cotidianas de migración y comercio informal que, en estas hipótesis, fragilizarían la vida cotidiana en la frontera, operando como colchón para delitos mayores. Se trata de controlar un espacio en el que convergen grandes proyectos de alcance económico, la necesidad de registro de la movilidad de personas y cosas, y la formalización creciente de los mercados. Vistos como típicos de las regiones de fronteras, los “fenómenos” de *terrorismo*, *trata*, *crimenorganizado* y *narcotráfico* (que no pasan de ser la formulación ordenada, desde la perspectiva estatal, de agencias dispersas, variables, discontinuas e imprecisas), justifican las medidas microquirúrgicas que posibilitan las macro intervenciones (léase, tecnología de seguridad, militarización de las fronteras, encarcelamiento de pequeños transportistas de drogas ilícitas y la punición de comerciantes de productos que no colaboran con los gravámenes fiscales).

Observando las medidas que se toman para controlarlos y reducirlos aumentan las dudas acerca de las reales intenciones de paliar sus consecuencias negativas. La preocupante naturalización de los códigos legales que prohíben prácticas y sustancias, y restringen así el acceso a mercancías y derechos, segregan poblaciones vistas como naturalmente delictivas, y lo hacen sosteniéndose en un piso de valores morales “positivos”, en principio compartidos por la comunidad nacional, preservados por la ley que expresa la voluntad colectiva a través de la representación por el voto.

La seguridad pública en la frontera presupone objetos que no están material ni simbólicamente definidos en el mismo sentido que lo están para las políticas de Estado, sobre todo cuando se piensa desde los centros geopolíticos. No hemos llegado aún al punto de sospechar que las leyes que legitiman el estado de derecho pueden estar custodiando bienes inexistentes para las personas, ni que sea aún discutible la “bondad” del Estado, como valor natural.

## UMBRALES

En otro plano de esta reflexión, podemos decir que las fronteras, a pesar de estar asociadas a la noción de límite, más que lugares son estados: de liminaridad, de tránsito y de transición. Pero también son el cinturón de soberanía para los estados-nacionales. Sin embargo, mientras una nación no se define por sus fronteras territoriales, como sería el caso de la nación guaraní, un estado nacional no existe sin ellas.

Las fronteras también pueden pensarse mediante la metáfora del umbral, que es siempre transitivo, supone el pasaje y no la morada. En este otro concepto converge el sentido de límite, que marca la discontinuidad, con lo liminar que marca el comienzo de una continuidad. El umbral también involucra, señala Camblong (2012), un existente que ejecuta la acción de pasaje, algo que genera movimiento. Su perspectiva no limita la noción a personas, sino que la abre a cualquier cosa que transite de un lado a otro, de un estado a otro. “La umbralidad, en tanto concepto, refiere simultáneamente al espacio fronterizo entre dos territorialidades y a la dinámica de un proceso de pasaje” (Camblong, 2003: 23). Discontinuidad espacial y continuidad temporal, en tanto trayecto, vía, paso; ambas alternativas operan en simultaneidad. Por último, el umbral, su dinámica y su instauración, al mismo tiempo que demarca el continuo interrumpido (espacialmente) y que permite la continuidad de una trayectoria que lo atraviesa; abre la posibilidad a “un proceso entrópico de alteraciones imprevisibles” (2003: 24).

En este sentido, las fronteras son lugares y también son tiempo, son límite y son transición, son interrupción y continuidad. Las fronteras territoriales, si bien parecen materialmente objetivas, están trazadas por la movilidad de personas y mercancías a través de un área más o menos referenciada por líneas que delimitan la soberanía de cada país. Los controles inherentes a estos espacios, aunque están pautados por reglamentaciones estatales, pueden presentarse con cierto grado de flexibilidad o impredecibilidad para quienes los transitan. Y, desde cierto punto de vista, puede hasta sentirse como un límite “peligroso”, un “desafío” o una “oportunidad”.

La noción de umbral sirve como una metáfora heurística para pensar el paso y el tránsito y se ajusta mejor a la perspectiva de los habitantes, de los cruzadores de frontera. El tiempo espacio intersticial que hace al umbral, en una suerte de proceso de tránsito y transitorio, a su vez supone pruebas, duraciones inciertas. Está sesgado, tal como afirma Camblong (2012), por modalidades incoactivas, diversos inicios, pases inconclusos, ensayos que caracterizan el tránsito. Resulta sugestivo pensar esta propuesta en contraposición a la idea de *flujo* con la que frecuentemente se piensa y se asocia la frontera, idea que está en la base de las tecnologías de frontera que intentan controlar diversos movimientos de riesgo al parecer predecible. A diferencia del flujo, que supone una dirección, un ritmo y una duración cuantificable, el movimiento continuo del umbral está abierto a lo contingente.

Con relación al umbral Camblong reconoce los “relieves fáticos-conativos”, que son las significaciones sustentadas en la comunicación analógica (miradas, gestos, posturas), a la que se suma la propia circulación de objetos, información, etc. Resalta en esta dimensión, la necesidad de ratificar los contactos, gestionar los enlaces, gra-

---

tificar el paso, o incluso ocluir el flujo. En el umbral, ese lugar-tiempo en que todo es inestable, se vuelve necesario recrear las reglas variables que sostienen las interacciones. Es precisamente este aspecto el que imprime movimiento en el umbral, limitando las posibles proyecciones que se derivarían de la noción de flujo.

El muro, visto y pensado como una tecnología de control de flujos, impacta en el movimiento, empujando la experiencia del umbral a asumir formas variables que hagan posible la vida “a pesar de” y “gracias a” la frontera.

## **CUESTIONES PARA PENSAR**

El desarrollo que hemos hecho hasta aquí parte de los relatos de experiencias desde diferentes posiciones, recuperados y analizados en la confluencia de puntos de vista disciplinares que buscan complementarse en este artículo. Al hablar de especulaciones apuntamos a observar, indagar e investigar la relación entre seguridad, estado y fronteras. Con este propósito señalamos la importancia de pensar la frontera a partir de las experiencias vividas y contadas, tanto de las personas que habitan y transitan, como de aquellas que integran el Estado y las agencias no estatales que se sostienen en estrecho vínculo con él. En el mismo sentido buscamos, atender a los discursos, tanto de las personas que viven y transitan, como de los medios de comunicación que, por momentos componen miradas más o menos uniformes, a veces defienden y otras se oponen a iniciativas estatales o empresariales. Nos hemos esforzado por no adherir a posturas correctivas externas y reificadoras, tanto de los procesos de urbanización, fronterización y diferenciación, como de los conceptos propiamente estatales que pautan los ejes de las políticas públicas, principalmente los de criminalidad, riesgo y seguridad.

Al describir las diferentes voces pretendemos componer un panorama narrativo que permita apreciar las dimensiones implicadas en un cambio urbano, aparentemente simple, como es la instalación de un muro en un espacio de circulación internacional. Nos interesó aquí desplegar los elementos que se circunscriben a la noción de fronterización propuesta por Grimson, por la cual la frontera no puede tomarse como algo fijo y definido, como algo concreto que es objeto de contemplación, uso e intervención. Con la idea de fronterización se propone entenderla frontera a partir de los elementos vivos y dinámicos que la constituyen, que son moldeados por la interacción establecida entre políticas provenientes de ámbitos centrales (como en este caso las acciones federales de control fronterizo) y la población de frontera (como son aquí los trabajadores formales e informales, los habitantes del lado argentino, las empresas, los agentes mediáticos y gubernamentales). En esta confluencia de fuerzas, de acciones y apropiaciones del espacio y de los símbolos, no sólo observamos la densidad de los procesos históricos evocados por una medida que interrumpe el umbral, que lo provoca cuando se orienta explícitamente al control de las movilidades, de los mercados y de las poblaciones. También vemos gestarse los movimientos creativos que tienden a restaurar el umbral y el movimiento por sobre la intención de fijar fronteras y ordenar flujos.

Si bien las experiencias subjetivas y colectivas de este muro pueden presentarse



como en escala inferior a las intervenciones estatales y empresariales y, en el mismo sentido, aparecer con una fuerza débil, nos cabe a los cientistas sociales hacer emerger las contradicciones y variaciones que constituyen la vida en las fronteras (no sólo geopolíticas o socio espaciales). El desafío es hacerlo a partir de aproximaciones a las formas que éstas crean o recrean. Ello, sin perder de vista el cuidado necesario que debemos asumir con el conjunto de términos que suelen seleccionarse para hablar de las fronteras internacionales, mayoritariamente referidos a prácticas ilícitas y a Estados deficitarios, que ejercen su influencia sobre los ambientes de frontera, como si pusieran “la realidad” al descubierto. Incluso más que eso: como si fueran la realidad de la frontera. Parte del proceso de fronterización presupone cierta tensión entre miradas acusatorias provenientes de los centros distantes a los hábitats fronterizos y los modos de habitar. De manera que los relatos remotos que se refieren con tales términos a las fronteras “calientes” o “peligrosas”, sobre los cuales ciertas medidas públicas no demoran en recostarse, presuponen mundos uniformes de los que, en consecuencia, se derivan formas de conocimiento e intervención a menudo estado-céntricas. Nuestra apuesta ha sido, en esta pequeña escala, acercarnos a los propios universos estudiados con la esperanza de que la teoría social genere desde allí su propia fuerza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abinzano, R. C. (2013). Estudios antropológicos en y de la región de fronteras: cuestiones de teoría y metodología. *Ideação*, 15(2), 149-175.
- Abinzano, R. C. (2015). Geopolítica, regiones de frontera y procesos emergentes. *Jornadas de Investigadores*. Secretaría de Investigación y Postgrado. FHyCS-UNaM.
- Benedetti, A. & Salizzi E. (2014). Fronteras en la construcción del territorio argentino. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 23 (2), 121-138.
- Blog Mi Ciudad Encarnación (2013). Recuperado de <http://soporteblocnggf.blogspot.com.ar/>
- Brown W. (2012). Deser muros. *Relaciones Internacionales*, 23, 123-147.
- Camblong, A. M. (2003). Macedonio. Retórica y política de los discursos paradójicos. Buenos Aires: Eudeba.
- Camblong, A. M. (2013). Mi vecino Homi Bhabha. *La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales*, 1(1). Recuperado de: [http://larivada.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5:mi-vecino-homi-bhabha&catid=28&Itemid=104](http://larivada.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5:mi-vecino-homi-bhabha&catid=28&Itemid=104)
- Camblong, A. M. Fernández, F. (2012). Alfabetización semiótica en las fronteras. Posadas: EDUNAM.
- Carísimo, A. (2016). Transformaciones espaciales y recuperación patrimonial. El caso de la APH en la Ciudad de Encarnación, Paraguay. Tesis de Maestría. Programa de Postgrado en Antropología Social. FHyCS – UNaM.
- DAS, V. & Deborah POOLE, 2008, “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, FFyL – UBA, 19–52.
- Diario La Nación (2017). “Posadas ya tiene un muro que la separa de Paraguay”. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1979342-posadas-ya-tiene-un-muro-que-la-separa-de-paraguay>

- 
- Foucault, M. (2005). Espaçosoutros. Revista de Comunicação e Linguagens, 35 (34) 243-252.
- Foucault, M. (2006) Seguridad, territorio, población, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Furlan, L. F. (2016). Muros fronterizos en América. Documento Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 60.
- Lotman, I. M. (1996). La semiosfera I. Trad. Desiderio Navarro. Madrid: Cátedra.
- Grimson, A. (2012). Nations, Nationalism and Borderization. En Thomas M. W. & Hastings D. (Eds) Southern Cone. A Companion to Border Studies (194-213). EE.UU.: Blackwell Publishing.
- Grimson, A & Renoldi, B. (2016). Borderization and Public Security in Argentina. Presentación en Workshop Spaces of Security: Local, National, Global. Maynooth University City University of New York. Ireland. Mark Maguire and Setha Low orgs.
- Jaquet H. (2002). En otra historia. Posadas: EDUNAM.
- Millán, M. (2012). Figuras de una modernidad local. La producción semiótica discursiva del espacio en Posadas, Misiones. Tesis doctoral. Centro de Estudios Avanzados. Córdoba.
- Millán, M (2009). Posadas de papel. La costa y el discurso de lo urbano (Tesis de maestría). Sec. Investigación y Postgrado. FHyCS - UNaM.
- Misse, M. (2017). Mercancías políticas y Sujeción criminal. En: Renoldi, R Álvarez S., Maldonado Aranda S. (Eds) Estado, violencia y mercado: conexiones etnográficas en América Latina (29-45). Buenos Aires: Antropofagia.
- Renoldi, B (2016). El paredón de la diferencia. En: Revista Todavía. Pensamiento y cultura en América Latina, 35, (4-9). Buenos Aires: OSDE.
- Renoldi, B. (2015). Estados Posibles: Travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera. Etnográfica 19(3).
- Tilly, Charles (1985). War Making and State Making as Organized Crime. En: Evans, P.; Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) Bringing the State Back In (169-191). Cambridge: Cambridge University-Press.

## Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía

TANIA PORCARO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El interés por el estudio de las fronteras estatales se ha incrementado en torno a la década de 1990, tanto en la geografía como en otras disciplinas (Agnew, 2008; Paasi, 1999; Johnson y Jones, 2011). Su proliferación se vinculó al nuevo escenario delineado por el fin de la Guerra Fría, la intensificación de las dinámicas de la globalización, la profundización de los procesos de integración regional, y los conflictos vinculados al terrorismo. Gran parte de la literatura sobre fronteras estatales en geografía ha propuesto diferentes recorridos históricos sobre los conceptos de límite y frontera. Sin embargo, han sido escasos los esfuerzos por reconocer las diferentes perspectivas teóricas de estudio y no existe un consenso generalizado sobre las corrientes existentes.

El presente trabajo procura, por un lado, identificar algunos de los principales enfoques teóricos sobre las fronteras estatales en la geografía y, por otro lado, sintetizar las principales contribuciones teóricas por ellos realizadas. Para alcanzar los objetivos se realizó una revisión bibliográfica extensa, que comprende desde los primeros estudios elaborados en la geografía a fines del siglo XIX, hasta los enfoques más recientes. Se focaliza principalmente en la producción europea, por ser el ámbito donde se ha producido una gran cantidad de estudios que permite identificar algunas líneas de continuidad y discontinuidad. Para caracterizar las diferentes perspectivas se tuvieron en cuenta las preguntas y preocupaciones centrales, los sentidos asociados a la frontera, los principales postulados teóricos, las escalas y dimensiones de análisis, los sujetos o procesos priorizados, y los conceptos y categorías centrales.

A continuación se presenta, en primer lugar, una breve síntesis comparativa de las perspectivas teóricas que han sido identificadas por otros estudios sobre la temática. Seguidamente, se expone una nueva propuesta que reúne las diferentes perspectivas reconstruidas a partir del análisis de múltiples estudios. Luego se sintetizan algunas de las contribuciones teóricas centrales de cada uno de los enfoques identificados.

---

<sup>1</sup> CONICET/ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.  
[taniaporcaro@gmail.com](mailto:taniaporcaro@gmail.com)

---

## LAS PERSPECTIVAS GEOGRÁFICAS EN LOS ESTUDIOS SOBRE FRONTERAS

Según Brambilla *et al.* (2015), existen dos principales acercamientos al estudio de las fronteras, uno centrado en los procesos de diferenciación y control territorial, denominado estudios sobre fronteras (*border studies*), y otro metafórico, como distinción entre esferas o disciplinas, denominado teoría de fronteras (*border theory*). Sin embargo, diferentes autores utilizan la expresión *teoría de fronteras* para dar cuenta de las contribuciones teóricas en el marco de los primeros estudios (Paasi, 2011b, Bürkner, 2015), lo cual desdibuja la distinción antes realizada. De todas formas, la presente investigación se sitúa en el primer grupo, particularmente en el estudio de las fronteras estatales.

Las publicaciones que identifican y sintetizan las diferentes perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales en geografía han sido escasas, aunque de utilidad para delinear algunos puntos de partida. Un conjunto de trabajos muy extensos y detallados se focaliza sólo en los primeros períodos (Minghi, 1969; Prescott, 1965 y 1987). Por el contrario, otros trabajos incluyen las perspectivas más recientes, siendo algunos más sintéticos (Ferrari 2014; Lois y Cairo 2011; Celata y Coletti, 2012) y otros más extensos (Newman y Paasi, 1998; Paasi, 2009; Kolossov, 2005).

En general, en estos trabajos no hay consenso sobre las diferentes perspectivas existentes y la forma de nombrarlas. De todas formas, pueden establecerse algunas líneas de continuidad entre las perspectivas que identifica cada uno (Tabla 1). En estos trabajos se identifican claramente dos grandes conjuntos de preocupaciones, uno vinculado a la geografía política tradicional o clásica, hasta aproximadamente la década de 1970, y otro más reciente vinculado con la construcción social de las fronteras. Sin embargo, los diferentes enfoques o corrientes identificados dentro de cada etapa no siempre coinciden, o bien no son diferenciados en absoluto. Paralelamente, existen algunas contribuciones en los períodos intermedios que no siempre son consideradas, como las perspectivas funcionalistas o las corrientes críticas de la década de los años 1970. A su vez, en algunos trabajos no se distingue si se trata de una perspectiva o de un conjunto de preocupaciones y temáticas contextuales sin reflexiones teóricas asociadas, como los planteos sobre el fin de las fronteras o la proliferación de los controles fronterizos. Finalmente, la última etapa vinculada a la construcción social de las fronteras ha dado origen a numerosos y muy diversos estudios, lo cual complejiza su conceptualización y, por lo general, no existe un esfuerzo por diferenciar los aportes teóricos de este período.

En función de la revisión presentada y de otras lecturas sobre la temática, se propone un nuevo esquema de perspectivas que procura recuperar las propuestas anteriores y echar luz sobre los períodos escasamente analizados (Tabla 2). En el próximo apartado se sintetizan las principales contribuciones de cada perspectiva identificada, siguiendo una cierta lógica temporal aunque no estricta, ya que se optó por agrupar enfoques con preocupaciones comunes para exponer mejor las continuidades y discontinuidades.

**Tabla 1. Comparación entre perspectivas geográficas reconstruidas a partir de diferentes estudios sobre fronteras**

	<b>Ferrari</b>	<b>Lois y Cairo</b>	<b>Celata y Coletti</b>	<b>Kolossov</b>	<b>Newman y Paasi</b>
18901920	Doctrinas geopolíticas (Estados nacionales, límite, soberanía)	Geografía política (naturalista)		Histórica- geográfica (evolución y morfología)	Tradición geografía política (imperialista)
19301940		Perspectiva funcionalista		Tipologías (clasificación, funciones)	Clasificación, tipologías, funciones
19501960		Funcional (modelos de interacción, flujos)		Conflictos limítrofes, demarcación	
1970	Relación espacio-poder	Ciencia política (conflictos)			
1980		Geopolítica (política internacional)			
1990	Período moderno (visión local-regional, lo vivido, población de fronteras)	Pervivencia de fronteras, multidimensionalidad, procesos históricos, contingentes	Topológica (redes, fluidez, móviles)	Globalización (integración, des/re territorialización)	Desaparición de fronteras y pensamiento relacional (flujos, hiperespacio, redes)
2000			Social constructivista (posestructuralismo, estudios culturales)	Representaciones sociales (relaciones sociales, símbolos, discursos)	Construcción de identidades socio-espaciales
				Prácticas - políticas-percepción	Narrativas territoriales (discursos, poder)
			Institucional (gobernanza, políticas, actores)	Regiones fronteras, cooperación, políticas	Multiplicidad de escalas
				Seguridad	Nuevas barreras (vigilancia y securitization)

Fuente: Elaboración propia en base a Ferrari (2014), Lois y Cairo (2011), Celata y Coletti (2012), Kolossov (2005), Newman y Paasi (1998) y Paasi (2009).

## TRADICIÓN GEOPOLÍTICA: EXPANSIÓN, FRICCIONES Y FUERZAS OPUESTAS ENTRE ESTADOS NACIONALES

A fines del siglo XIX se produjeron, en Europa, las primeras aproximaciones al estudio de las fronteras estatales en geografía,<sup>2</sup> en un clima expansionista y belicista que marcó la producción académica por varias décadas. En el marco de la consolidación de la disciplina, los autores de la época buscaron producir obras según los parámetros de cientificidad de la época, dominados por el naturalismo, el positivismo, el organicismo y el darwinismo social (Minghi, 1969; Paasi, 2013).

<sup>2</sup> Se emplean los conceptos de límite y frontera tratando de respetar el uso que le ha dado cada autor. En gran parte de los estudios estos términos han sido utilizados como sinónimos, por lo que frecuentemente aparecerán como intercambiables.

---

En este contexto, algunos autores estudiaron las fronteras como parte de una Geografía del Estado, dedicada al estudio de la relación entre éste y el suelo como fuente de recursos. La preocupación común a los estudios de la época era la expansión de los Estados y las fricciones que ello provocaba. Se concentraban en la función defensiva de las fronteras y en los tipos de límites más convenientes desde un punto de vista militar (Minghi, 1969). En esta etapa se delinearon dos debates centrales. Uno de ellos oponía la función de defensa, según la cual los límites debían ser barreras infranqueables, a la función de asimilación o interacción, para fomentar intercambios y relaciones pacíficas (Minghi, 1969). El segundo debate que permeó la mayor parte de los trabajos de la época, fue la oposición entre límites naturales o fisiográficos, y artificiales o definidos por el hombre (Ferrari, 2014).

Entre las contribuciones de la época, el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (2011 [1896]) concebía al Estado como un organismo vivo en constante crecimiento, y las fronteras como la piel u órgano periférico que tenía que ajustarse a dicho crecimiento, por lo que estaban vivas, en movimiento permanente (Lois y Cairo, 2011). El geógrafo francés Camille Vallaux (1914) entendía a las fronteras como zonas de interpenetración o de disyunción. Distinguió entre fronteras esbozadas o trazadas sobre un mapa; vivas o de acumulación, cuando son producto de la adaptación del hombre en el tiempo; y muertas, cuando la tensión vital se relaja y el trazado se fija. En la década de 1930, el geógrafo francés Jackes Ancel, vinculado a la tradición posibilista y la historia, sostenía que los límites eran el resultado del equilibrio de poder entre dos fuerzas, los Estados, introduciendo el concepto de isobara política que recibió numerosas críticas posteriores (Prescott, 1965).

Estos y otros aportes de la época, como los estudios de Lord Curzon, Holdich, Haushofer, entre otros, son extensamente analizados en diversas obras (*cfr.* Prescott, 1965 y Minghi, 1969). Los estudios de esta etapa recibieron numerosas críticas, tanto por la concepción naturalista y el uso de argumentos biológicos, como por el carácter determinista de sus postulados. Sin embargo, la principal crítica fue realizada en torno a su función como legitimadora del expansionismo de los Estados, concebido como natural e inevitable (Moraes, 2005). Estos trabajos se vieron mermados luego de la segunda Guerra Mundial, por el desprestigio que tuvieron los estudios geopolíticos en los medios académicos.

## **PERSPECTIVA FUNCIONALISTA: LOS LÍMITES Y SU IMPACTO EN LOS FLUJOS REGIONALES**

Entre las décadas de 1930 y 1950, un conjunto de geógrafos buscó alejarse de la preocupación por la expansión y defensa de los Estados, así como de los debates entre límites naturales y artificiales. Los estudios de esta etapa rechazaron la naturalización de los límites, sosteniendo que siempre son productos de la actividad humana. En un contexto neopositivista, cuestionaron los trabajos anteriores por ser más prácticos que académicos, por la falta de sistematicidad, la escasez de técnicas y mediciones y la

Tabla 2. Síntesis de las perspectivas en el estudio de fronteras estatales

Periodo	Perspectiva	Concepción de la frontera	Corrientes / líneas	Preocupaciones centrales	Autores	Escala privilegiadas	Agentes privilegiados	Conceptos propuestos	Categorías espaciales
1880 1940	Tradición geopolítica	Zona de fricción entre Estados nacionales	Naturalista, organicista, historicista	Expansión de los Estados, tipos y criterios de delimitación (naturales - artificiales, defensa - asimilación)	Ratzel, Vallaux, Holdich, Ance	Nacional	Estado nacional	Fronteras vivas - muertas, fronteras plásticas, fronteras naturales - artificiales	Espacio vital
1930 1940	Funcionalista	Obstáculo	Funcionalista, cuantitativa	Delimitar regiones funcionales, efectos o impactos de los límites en los flujos	Hartshorne, Jones, Boggs, Lösch	Regional	Económicos	Límites pioneros, antecedentes, subsecuentes	Paisaje, región
1960 1980	Geopolítica clásica	Línea-objeto	-	Descripción, clasificación y tipología de límites, evolución de límites, demarcación, conflictos limítrofes.	Prescott, Minghi	Nacional	Estado nacional	Límites internacionales / internos	Área, paisaje
1970 1990	Construcción social	Construcción social, procesual y contextual de la diferencia	Geografía del poder, geopolíticas críticas, geografía regional anglosajona	Estructuras de poder, construcción ideológica -discursiva, producción de ordenamiento, otredad	Raffestin, Claval, Agnew, Paasi, Van Houtum	Múltiples	Estado nacional	Fronterización (bordering)	Territorio nacional
2000	Topológico	Movimiento	-	Movilidad, flujos, redes, permeabilidad, desfronterización, refronterización	Popescu, Walther Retaillé	Nacional	Económicos	Fronteras porosas, frontera-red, fronteras móviles	Espacio-red, Hiperespacio
2000	Seguridad	Exclusión, control y vigilancia	-	Control y vigilancia, ubicuidad, corporificación, biopoder, sistemas clasificatorios	Amoore	Múltiples Cuerpo	Estado nacional	Fronteras biométricas, fronteras inteligentes, fronteras difusas	Cibersespacio
2000	Humanista	Prácticas y experiencias subjetivas	Narrativa, performativa, fenomenológica	Vida cotidiana, emociones, sentidos, narrativas, prácticas, experiencias, performatividad, ilegalidad, cultura, arte, género	Prokkola, Johnson y Jones, Pötsch, Yuval Davis	Local	Sujetos subalternos	Narrativas de frontera, Trabajo de frontera (borderwork)	Lugar de frontera
2000	Político -Culturales	Espacios de encuentro	Cultural, político-cultural o institucional	Encuentros culturales, hibridación, integración, cooperación, paradiplomacia	Soja, Scott, Lois Cairo, Prokkola	Local Regional	Múltiples	Culturas fronterizas, política de fronteras	Región fronteriza, transfronteriza
2000	Complejidad	Construcción compleja	-	Multidimensionalidad, multiescalaridad, multiactoral, multiperspectivismo	Brambilla, dell' Agnese, Bürkner, Amilhat-Szary y Giraut, Rumford	Múltiples	Múltiples	Paisaje de frontera (borderscape), regímenes de frontera, imaginarios de frontera	Paisaje de frontera

---

utilización de conceptos vagos (Hartshorne, 1933). Los nuevos trabajos se enmarcaron en lo que se denominó perspectiva normativa o funcionalista guiados por la voluntad de objetividad, y delineando una geografía política despolitizada (Benedetti, 2011).

En esta etapa predominaban los trabajos descriptivos, las tipologías y clasificaciones, introduciendo, en algunos casos, estudios más cuantitativos. En lugar de preocuparse por hallar límites fuertes y sólidos, los geógrafos se concentraron en los efectos que tenían los límites en las áreas de frontera y los paisajes culturales, en los flujos e intercambios, así como en los factores de localización. Se interesaban por la capacidad de los límites de modificar la organización de un paisaje (dell' Agnese, 2015), ya no a escala nacional, sino en áreas o regiones particulares. Los límites eran concebidos como elementos del paisaje y, por lo general, tenían una visión negativa sobre ellos, ya que interrumpían los intercambios. Ya sea desde una óptica cultural o funcional, subyacía la idea de que existían regiones homogéneas preexistentes, como realidades dadas e indiscutibles, que no debían ser interrumpidas por límites internacionales rígidos. Otra preocupación de la época fue el estudio de la evolución histórica de los límites, identificando etapas progresivas, y otras cuestiones más pragmáticas sobre delimitación y demarcación. Algunos ejemplos de esta etapa son los trabajos del inglés Whittlesey o los norteamericanos Jones y Hartshorne (cfr: dell' Agnese, 2015; Prescott, 1965). Por otro lado, en el marco del desarrollo de la economía espacial, que comenzaba a ser incorporada a la geografía, algunos autores estudiaron el impacto de los límites en los flujos, los patrones de distribución y los factores de localización, realizando mediciones, cálculos, índices y comparaciones. Ejemplo de ello son los trabajos de Boggs, en la década de 1940, o de Lösch en la siguiente (cfr. Minghi, 1969; Prescott, 1965).

Este tipo de análisis recibió numerosas críticas en décadas posteriores, por concebir al espacio como una superficie abstracta, medible y cuantificable, por su despolitización, deshumanización y falta de historicidad, ignorando conflictos sociales, aspectos culturales e históricos. La supremacía de los factores de localización y la toma de decisiones racionales habilitaba una única estructura espacial válida, sin posibilidad de cambios (Claval, 2014). Además, los conceptos de paisaje o región de frontera fueron entendidos como realidades dadas y usados como sinónimo de área. En gran parte de estos trabajos primaba la noción de impacto, es decir, una mirada unidireccional que concibe al espacio como contenedor de objetos manipulados por agentes externos al lugar y producen transformaciones (Blanco, 2006). De todas formas, estas aproximaciones no se agotaron en esta etapa, sino que fueron retomadas y ampliadas en décadas posteriores (dell' Agnese, 2015).

## **LOS ESTUDIOS CLÁSICOS DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA: SISTEMATIZACIÓN Y TERMINOLOGÍA**

Entre las décadas de 1960 y 1980 se publicaron una serie de obras en el marco de la geografía política clásica que, si bien no aportaron mayores innovaciones teóricas,



realizaron un esfuerzo de sistematización de los estudios elaborados hasta el momento, y establecieron algunas clasificaciones y terminologías que estructuraron gran parte de la producción académica posterior. En esta etapa continuaba la preocupación por la objetividad de los estudios y su despolitización. Sostenían que la producción académica había sido influenciada por el interés de los autores y por la época en la que escribieron, lo cual impedía realizar avances y clarificar conceptos, siendo la objetividad uno de los mayores desafíos (Prescott, 1965).

En esta etapa las fronteras aún eran concebidas como elementos del paisaje, y se mantenía el interés tanto por los territorios estatales como por las regiones funcionales, ambos considerados como realidades evidentes (Paasi, 2013). Si bien no rechazaban los estudios funcionales previos, delinearon un conjunto de preocupaciones diferentes, atendiendo principalmente a los conflictos limítrofes en el contexto de la Guerra Fría. Dos de los autores centrales de esta etapa son el geógrafo estadounidense Julian Minghi y el anglo-australiano Víctor Prescott, quienes publicaron una serie de libros muy influyentes en este campo de estudios.

Una de las preocupaciones de estos geógrafos fue definir las áreas temáticas de incumbencia de los geógrafos políticos en relación a los límites. Entre ellas, destacaban las disputas limítrofes, los efectos de los cambios limítrofes en los paisajes, la evolución de los límites, los problemas de delimitación y demarcación, entre otros (Minghi, 1969). Se interesaban por los impactos entre límite y espacio, en ambas direcciones: los factores geográficos que determinan la posición, forma y carácter de los límites, y las influencias de un límite en el paisaje (Prescott, 1965). Minghi (1969) señalaba que la tarea del geógrafo político era la de determinar la viabilidad de un límite como divisor político, para lo cual debía estudiar los impactos de los límites en los patrones espaciales.

En general, las críticas a los trabajos de esta época se orientan hacia su concepción de los límites como elementos del paisaje, es decir, artefactos del suelo, su carácter eminentemente descriptivo, así como la centralidad otorgada a los Estados nacionales (dell'Agnese, 2015; Paasi, 2012) y la mirada unidireccional en términos de impactos, como se vio anteriormente.

## **LA RENOVACIÓN CRÍTICA: RELACIONES DE PODER Y CONSTRUCCIÓN IDEOLÓGICA DE LAS FRONTERAS**

La renovación de la geografía en torno a los década de 1970 procuró romper con las perspectivas geopolíticas clásicas, funcionalistas y cuantitativas, cuestionando no sólo sus postulados teóricos, sino principalmente su despolitización. Desde la geografía política, autores como Yves Lacoste y Pierre George, luego Robert Sack y John Agnew, comenzaron a interesarse por los conflictos sociales, el mundo subdesarrollado y las relaciones de dominación, proponiendo una geografía alternativa y combativa, en el marco de lo que se conoció como geografías críticas (Benedetti, 2011). En este marco, las contribuciones al estudio de las fronteras elaboradas por las geografías del poder

---

y las geopolíticas críticas en las décadas de 1970 y 1980, pueden considerarse como antecedentes que comenzaron a realizar las rupturas epistemológicas básicas sobre las cuales se construyó más sólidamente, en la década de 1990, la perspectiva de la construcción social de las fronteras.

### ***Geografías del poder: relación entre espacio y poder en el estudio de las fronteras***

En el marco de la renovación de la geografía política, las geografías del poder se constituyeron en el ámbito francófono, entre las décadas de 1970 y 1980, como un intento para reformular las vinculaciones entre espacio y poder a partir de diferentes teorías críticas (Benedetti, 2011). Esta corriente cuestionó los estudios sobre fronteras anteriores, en la medida en que las clasificaciones existentes no se adecuaban a la realidad y no podía pensarse en términos de fronteras buenas o malas. A su vez, rechazaron la falta de historicidad y consideraciones sociales de dichos estudios, su concepción del espacio como uniforme, sin revelar las desigualdades y tensiones sociales. Por otro lado, cuestionaron los abordajes descriptivos que no desarrollaban marcos teóricos generales (Claval, 1974, Raffestin, 1974 y 1986).

En este contexto, los geógrafos francófonos Raffestin (1974 y 1986), Claval (1974) y Foucher (1986, citado por Zúñiga, 1993) desarrollaron algunas contribuciones al estudio de las fronteras. Sus propuestas se vieron atravesadas por las teorías dominantes en esos años, tanto el estructuralismo y la teoría de los sistemas, como la semiología y la lingüística (Claval, 2014). Sus principales contribuciones fueron, por un lado, concebir a las fronteras como productos sociales y por lo tanto, realidades contextualizadas en un marco espacial y temporal. Raffestin (1974) sostenía que las fronteras eran un hecho social y, por lo tanto, un hecho espacio-temporal, como explicaba su tríada espacio-tiempo-hombre. Destacaba el carácter no arbitrario de la frontera, sino en función de las relaciones que un grupo establece con el espacio en cada momento. Analizaron a las fronteras en forma relacional, en función de las influencias mutuas entre los tres elementos, espacio, tiempo, hombre, que Raffestin pensaba en términos de *efectos de frontera*. Por otro lado, se incorporó al poder como una dimensión inherente a todo límite, vinculado a un proyecto socio-territorial y a una ideología nacional que procura controlar, expandirse, cerrarse o reprimir. Finalmente, se desarrollaron algunos esbozos de una teoría general. Raffestin (1986) proponía construir una teoría liminal, que sea nomotética y trascienda lo particular, en la cual postuló a los límites como intrínsecos a toda actividad humana y, por lo tanto, como una necesidad estructural, invariante y ubicua, con funciones variables a lo largo del tiempo.

### ***Geopolíticas críticas: discursos y relaciones exteriores en la construcción ideológica de las fronteras***

Una segunda contribución a la renovación de los estudios sobre fronteras se produjo a partir de las geopolíticas críticas que se conformaron en torno a la década de 1980, a partir de los aportes de los teóricos disidentes de las relaciones internacionales, influenciados por los enfoques posmodernos, posestructuralistas y poscoloniales (Paasi, 2013). Autores como Simon Dalby y Gearóid Ó Tuathail comenzaron a enfatizar el

carácter textual del espacio y sus aspectos representacionales, abstractos, metafóricos y discursivos, en un campo tradicionalmente materialista (Woodward y Jones, 2005).

Algunos estudios incorporaron este nuevo bagaje conceptual y se interesaron por las prácticas ideológicas y discursivas de producción de fronteras, mediadas por relaciones de poder. El principal foco de estudio se encontraba en las políticas exteriores. Para estos autores, la geopolítica estudia los procesos ideológicos de construcción de límites espaciales, políticos y culturales para separar al otro, considerado una amenaza, y para disciplinar la esfera política nacional (Dalby, 1990, citado por Paasi, 2013). Los cartógrafos críticos también indagaron en la relación entre poder y cartografía utilizando perspectivas discursivas para dar cuenta del poder de los mapas en la creación de territorios y fronteras (Paasi, 2013).

El énfasis en los aspectos simbólicos y discursivos, que se extendió en toda la disciplina, recibió diversas críticas, por la posibilidad de reintroducir versiones del espacio absoluto, neutral y abstracto que desmaterializan o despolitizan el espacio social (Smith y Katz, 1993, citados en Woodward y Jones, 2005), o bien por la sobrevalorización de la cultura en detrimento de las problemáticas económicas (Thrift 2000, citado por Kuus, 2010). Diferentes autores señalaban que la división entre los análisis materialistas y aquellos representacionales y discursivos constituían, hacia fines de la década de 1990, uno de los principales clivajes en la geografía (Woodward y Jones, 2005).

Para Paasi (2013), estos autores promovían la idea de un mundo fuertemente delimitado, sin dar una mayor discusión sobre las fronteras, los discursos, las prácticas y el poder. De todas formas, estos estudios contribuyeron a la comprensión de las modalidades en que opera el Estado, las ideologías e identidades nacionales, en la construcción de territorios y fronteras (Paasi, 2011a) y colocaron en primer plano las relaciones de poder que las atraviesan. Estas contribuciones se constituyeron como antecedentes relevantes que fueron reformulados y profundizados en las décadas posteriores.

### ***Construcción social de las fronteras: procesos relacionales y contextuales de producción de diferencias***

En la década de 1990, los estudios sobre fronteras experimentaron una notable expansión, tanto en la geografía como en otras disciplinas, acompañada de la consolidación de una nueva mirada sobre las fronteras. En la geografía, este cambio se dio, en gran medida, en el marco de la nueva geografía regional anglosajona, a través de referentes como Anssi Paasi, David Newman o Alexander Murphy, influenciados por las perspectivas humanistas, la historiografía inglesa y la antropología (Benedetti, 2011). En este contexto, los estudios sobre fronteras cuestionaron la concepción clásica por naturalizar a los Estados nacionales y sus territorios como estructuras permanentes, en las que los límites eran entendidos como realidades fijas que manifiestan las divisiones preexistentes. De igual forma, cuestionaron a los nuevos discursos sobre el fin de las fronteras y los territorios, sustentados en la misma concepción tradicional, considerando a los límites como entidades rígidas propias del proyecto de la modernidad, que no tienen lugar en los nuevos territorios de flujos y tienden a desaparecer (Paasi, 1998).

La transformación se produjo a partir de la comprensión de los Estados nacionales,

---

no como entidades políticas permanentes y preexistentes, sino como productos históricos y contextuales que se construyen a través de prácticas de demarcación de un interior y un exterior (Kuus, 2010). Los límites dejaron de ser pensados como objetos contenedores de una homogeneidad previa, y pasaron a ser considerados como constructores de la homogeneidad interna y la diferenciación externa.

Las nuevas contribuciones profundizaron en la idea de las fronteras como productos sociales e históricos, atravesados por relaciones de poder. Sin embargo, ya no eran pensadas en términos de efectos entre elementos, sino como procesos, esto es, prácticas y discursos permanentes de producción y reproducción de identidades, diferencias y exclusión (Paasi, 1998). Se interesaron por los mecanismos y dispositivos de construcción de fronteras, que comprendían aspectos tanto materiales, como simbólicos. Consideraban que las fronteras duras o militarizadas coexistían con las fronteras suaves del poder normativo (Celata y Coletti, 2012). La cuestión radicaba en comprender las formas en que el poder actuaba y producía la naturalización de los Estados nacionales, las exclusiones e inclusiones. Así, examinaban la construcción de fronteras en diferentes instituciones y discursos, historias y memorias, rituales y símbolos, así como formas banales de nacionalismo en la vida cotidiana, los medios de comunicación y libros escolares (Paasi, 1998; Ó Tuathail y Agnew, 1992). En este contexto, Agnew (1994) señalaba que las fronteras atrapan el pensamiento y la actuación en el mundo, es decir que limitan el ejercicio intelectual, la imaginación y la voluntad política, lo que denominó *trampa territorial*.

El concepto de frontera, asociado a una entidad fija en el espacio y el tiempo, fue gradualmente reemplazado por el de *fronterización (bordering)*, que refiere a un esfuerzo estratégico y continuo de creación de diferencias en el espacio (Van Houtum y Van Naerssen, 2002). Las prácticas de fronterización fueron entendidas como prácticas de ordenamiento y de creación de otredad. Esto indica que las fronteras crean órdenes, regímenes de inclusión/exclusión, y construyen la otredad al tiempo que la rechazan.

Estos estudios, lejos de romper con la mirada estado-céntrica, se interesaron por las fronteras en relación a la construcción de los territorios e identidades nacionales, producidos exclusivamente por los centros de poder y luego diseminadas o reproducidas en múltiples lugares. Se consolida así una mirada desde arriba que más tarde fue cuestionada por nuevos enfoques, junto con el énfasis en la producción de diferencia y exclusión, en detrimento de otras relaciones posibles. Si bien algunos autores han denominado a estas perspectivas como constructivistas, en tanto proponen que las fronteras son construcciones sociales (Kramsch, 2006; Celata y Coletti, 2012), otros han reservado esta denominación para los nuevos enfoques que proponen una construcción desde abajo (Bürkner, 2015), como se verá en próximos apartados.

Una de las consecuencias que se desprende de estas conceptualizaciones fue la dislocación de las fronteras. Las fronteras, en tanto discursos, instituciones y símbolos, se producen y reproducen no sólo en las áreas limítrofes, sino en una miríada de lugares, atravesando a toda la sociedad (Paasi, 1999). Esta idea se continuó y profundizó en las nuevas perspectivas que dialogaron con los procesos de globalización intensificados en el cambio de siglo.

## MOVILIDAD Y FRONTERAS EN LA GLOBALIZACIÓN: ENTRE LA FLUIDEZ Y EL INCREMENTO DE LA SEGURIDAD

### *Fronteras topológicas: del desdibujamiento a la reticulación de las fronteras*

En el marco de la globalización, la multiplicación de los intercambios y la circulación a nivel mundial llevó a concebir a las fronteras como obstáculos o barreras, símbolos de un pasado estático que debía ser reemplazado por otro más dinámico (Paasi, 1998). Esto constituyó un desafío para las formas de concebir el espacio y las fronteras.

Algunos autores comenzaron a dar cuenta de la tensión que se produce entre el desdibujamiento de las fronteras y la intensificación de los controles fronterizos, tensión que permea prácticamente toda la producción académica de las últimas décadas. Se buscó entender el modo en que las fronteras aparecen y desaparecen, promueven una mayor movilidad económica y al mismo tiempo procuran un mayor control de los flujos (Rumford, 2006). Para dar cuenta de esta tensión, se incorporaron los conceptos de desfronterización y refteronización, como procesos simultáneos y permanentes (Rumford, 2006; Lois y Cairo, 2011; McCall, 2012), inspirados en las propuestas de desterritorialización y reterritorialización que contestaban a los postulados del fin de los territorios nacionales.

Otro intento por responder la pregunta por la espacialidad de las fronteras en el contexto de la globalización, surgió de la geografía económica y la economía de la información (Paasi, 2009). Estas hicieron hincapié en los flujos, redes y movilidad en relación a las nuevas formas de territorialización, dando origen a lo que Celata y Coletti (2012) denominan perspectivas topológicas. Las fronteras son entendidas como porosas, es decir que crean regímenes de permeabilidad selectiva o filtros que permiten la movilidad de algunos y no de otros. Se produjo un cambio desde una imaginación topográfica, regida por la proximidad, hacia una imaginación topológica, de redes, flujos y nodos (Popescu, 2015). Se acuñó el concepto de frontera-red, para dar cuenta de los controles fronterizos interrelacionados o articulados a lo largo del territorio (Rumford, 2006).

En este marco también se introdujo el concepto de fronteras móviles, el cual dio origen a diferentes acepciones. Popescu (2015) señala que las fronteras ya no aseguran territorios sino que aseguran flujos. Se controla todo lo que se mueve en el espacio, es decir que el movimiento mismo se ha vuelto el objeto de control. Las fronteras se alejan de la linealidad territorial y se incrustan en los flujos que pueden desplazarse y monitorearse ininterrumpidamente. El autor se pregunta por las formas en que se territorializan las fronteras móviles y propone entenderlas como una territorialidad emergente del mismo movimiento. La movilidad se convierte en el principio fundamental de la organización espacial, es decir que es ella la que crea los lugares, y no inversamente (Walther y Retaille, 2014).

### *Fronteras ubicuas, difusas e invisibles: tecnificación y dislocación de los dispositivos fronterizos*

A comienzos del siglo XXI, el nuevo escenario delineado por conflictos en torno al terrorismo, las migraciones y los refugiados, instalaron en la agenda política las

---

cuestiones de seguridad y control fronterizo. En este nuevo contexto, algunos investigadores comenzaron a dar cuenta de la intensificación y proliferación de los controles en la movilidad de las personas, cuestionando fuertemente los discursos sobre el fin de las fronteras de los años anteriores. Los nuevos trabajos se interesaron por los mecanismos y dispositivos tecnológicos de control y vigilancia, muros y barreras, técnicas biométricas y biopolítica, entre otros (Agnew, 2008).

Estos estudios profundizaron la idea de ubicuidad, es decir que las fronteras están en todas partes (Balibar, 2002), así como la imagen de un mundo fuertemente delimitado, en referencia a que las fronteras se han multiplicado y expandido hacia diferentes ámbitos de la vida. Estos enfoques conciben a los Estados como sistemas clasificatorios, organizados para separar a las personas peligrosas de aquellos catalogados como no-peligrosos (Paasi, 2012). Sostienen que las fronteras se vuelven difusas, ya que se manifiestan en dispositivos y prácticas cada vez menos perceptibles, solapadas bajo otras formas. Surge la idea de fronteras invisibles para dar cuenta de aquellas formas de control gubernamental selectivos, irreconocibles para la mayoría de la población (Rumford, 2012), y fronteras virtuales, que remite a las distancias entre los centros de elaboración de técnicas de control y los múltiples y lejanos sitios donde estas técnicas actúan (Rumford, 2011). Adicionalmente, los conceptos de frontera biométrica y frontera inteligente, dan cuenta del giro científico y técnico en el control de la movilidad, así como la expansión del biopoder, en la medida en que los propios cuerpos humanos pasan a ser portadores de fronteras y límites de acceso, y devienen fronteras corporizadas (Amoore, 2006; Popescu, 2015; Balibar, 1998).

Ambas conceptualizaciones, tanto las fronteras topológicas como las fronteras tecnificadas, pueden pensarse como dos caras, a la vez opuestas y complementarias, para comprender la movilidad y las fronteras en el marco de la globalización. Según Amilhat-Szary y Giraut (2015), se produce una disociación creciente entre la forma y la función de las fronteras. Las funciones de división, regulación y control no se modifican, pero sí se dislocan en una multiplicidad de redes y lugares, y cambian las formas en que se materializan. El tiempo y el espacio de la frontera se vuelven elásticos. La frontera se disloca espacialmente y se dilata temporalmente, en un proceso que va mucho más allá de la inmediatez del cruce de límites (Lois y Cairo, 2011).

Estas concepciones tienen al menos dos consecuencias. Por un lado, se fija el significado de la frontera exclusivamente en la idea de barrera, control, separación y exclusión, en términos de defensa, seguridad y control (Rumford, 2006). En segundo lugar, se despega la frontera de su materialidad y se la vincula a mecanismos invisibles e imperceptibles de creación de diferencias sociales. Amilhat-Szary y Giraut (2015) sostienen que se ha realizado poco esfuerzo para relacionar esta virtualización del poder con algún tipo de anclaje espacial a la cual las redes están sujetas. Los autores se preguntan qué queda en la línea de frontera, y si una frontera que está en todas partes, aún puede ser considerada una frontera.

## FRONTERAS CONTESTADAS: NUEVAS VOCES, NUEVAS ESCALAS

Desde comienzos de la década de 2000, los estudios sobre fronteras se diversificaron gracias a un mayor diálogo con otras disciplinas y teorías. Algunas de las nuevas conceptualizaciones recalcan en las perspectivas humanistas y culturales que se extendieron en la geografía a partir de las décadas de 1970 y 1980, introduciendo nuevas preocupaciones por la subjetividad y las experiencias humanas, los comportamientos y las representaciones (Claval, 2014).

A partir de las nuevas conceptualizaciones pueden reconstruirse algunos cuestionamientos a los estudios anteriores: el análisis de la producción de límites como una práctica impuesta por el Estado o una mirada desde arriba, el énfasis en los mecanismos de exclusión y diferenciación y, finalmente, la dislocación de las fronteras, con el consecuente olvido de los lugares y regiones fronterizas. La idea de fronteras contestadas hace referencia tanto al cuestionamiento de los abordajes anteriores, como al rescate de nuevas voces, prácticas y escalas que interpelan y recrean las fronteras, y que han sido escasamente consideradas en los abordajes anteriores. En esta etapa se produce lo que Perkins y Rumford (2013) denominan una “vernaculización” de las fronteras.

### *Fronteras experimentadas: prácticas, sujetos y vida cotidiana*

El cuestionamiento a las fronteras como producto de prácticas impuestas exclusivamente desde los centros de poder, remite a que los sujetos solían ser concebidos como meros reproductores de significados. Los nuevos aportes priorizan la escala local y el interés se sitúa en la esfera de la vida cotidiana y los pobladores de las fronteras. Indagan en las formas en que las fronteras son pensadas, representadas, vividas, resignificadas o contestadas por diferentes sujetos (Brambilla, et al., 2015). Entre los nuevos aportes se pueden distinguir, analíticamente, al menos tres líneas: las representaciones y narrativas de los sujetos, los aspectos performativos y las dimensiones fenomenológicas.

Los símbolos y representaciones de las fronteras, ya incorporadas en los enfoques anteriores en relación a los Estados, fueron reelaboradas en el marco de las perspectivas humanistas. Prokkola (2008a) se apoya en la etnografía para señalar que los significados de las fronteras y su cruce varían en función de las estrategias, intereses, convenciones, relaciones sociales y situaciones de diferentes grupos. La autora estudia las narrativas locales construidas desde actividades culturales y artísticas, como formas de memorialización y comercialización de las culturas de frontera, así como instancias contestatarias a los discursos oficiales. Woodward y Jones (2005) reelaboran la síntesis entre aspectos materiales y simbólicos para dar cuenta de la vida de los pobladores de fronteras en la cotidianeidad. Se interesan por las ideas sobre los lugares y las identidades, en relación a las transformaciones materiales de las ciudades fronterizas y los movimientos de lucha contra las concepciones estigmatizantes.

Una segunda línea destaca los aspectos performativos de las fronteras. Para Johnson y Jones (2011), las fronteras son materializadas y puestas en escena (*performed*) en una multiplicidad de formas y pueden ser entendidas como una repetición de

---

actos. Se interesan en la relación entre lugar, *performance* y perspectiva, considerando actores estatales y no estatales. Rumford (2006 y 2012) propone estudiar la apropiación de la frontera por diversos actores sociales para propósitos no estatales, inclusive artísticos, ya que considera que los ciudadanos también pueden desfronterizar y refronterizar. Acuñó el concepto de *trabajo de frontera* (*borderwork*), para dar cuenta de las habilidades o esfuerzos de las personas comunes para construir, modificar o borrar fronteras. Los numerosos estudios sobre cruces legales e ilegales de fronteras también se asocian a estas múltiples formas de practicar la frontera, por parte de sujetos que interpelan los límites jurisdiccionales y las restricciones estatales.

Finalmente, otros autores señalan que las fronteras no son experimentadas por todas las personas de la misma manera, sino que depende en gran medida, de las circunstancias personales (Rumford, 2006). Algunos trabajos han propuesto un estudio de las dimensiones fenomenológicas de las fronteras a través de la sociología cognitiva, la psicología cultural y la teoría del discurso (Pötszch, 2015). El interés radica en comprender las formas en que se crean, negocian o subvierten los regímenes de inclusión/exclusión culturalmente establecidos, a través de prácticas cotidianas que permanentemente recrean las fronteras. También se han analizado las formas en que cada persona construye mentalmente las fronteras estatales y cómo se expresan en estereotipos y representaciones culturales (Strüver, 2004).

La preocupación por diferentes sujetos, experiencias y significados, junto con movimientos contestatarios a las fronteras impuestas, ha favorecido la elaboración de otros estudios, aún incipientes, sobre la relación entre fronteras y género (Yuval Davis y Stoetzler, 2002; Cassidy, 2013), expresiones artísticas (Giudice y Giubilaro, 2015; Madsen, 2015), o movimientos sociales, identitarios y étnicos (Woodward y Jones, 2005; Amilhat-Szary, 2006). Estas cuestiones refuerzan la pregunta por los sujetos que fronterizan, esto es, construyen, recrean o transforman permanentemente las fronteras (Rumford, 2006), además de las formas y razones por las cuales ello ocurre en determinadas contextos (Johnson y Jones, 2011).

### ***Fronteras como espacios de encuentros culturales y políticos***

Otro conjunto de aproximaciones ha cuestionado la dislocación de las fronteras hacia una multiplicidad de lugares y vuelven a instalar la pregunta por las transformaciones que se producen en las áreas limítrofes, preocupación que ya había estado presente entre los geógrafos desde comienzos de siglo. Estos trabajos recuperan y reelaboran los conceptos de área de frontera y región fronteriza, y acuñan otros nuevos, como región transfronteriza. Rechazan asignar a las fronteras un sentido meramente de exclusión y separación, y proponen, en cambio, centrarse en la idea de encuentro, interacción o contacto. Piensan que las fronteras no están desapareciendo, sino que se crean nuevos espacios híbridos o áreas de fusión, donde lo diferente se encuentra y produce algo nuevo.

Algunos de estos estudios hacen énfasis en los aspectos culturales. Edward Soja (2005), geógrafo norteamericano vinculado a la perspectiva posmoderna, entiende a las fronteras como ambiguas, heterogéneas y contradictorias, que a la vez circunscriben y conectan, creando la dicotomía inclusión/exclusión. El autor recupera a Lefebvre al se-



ñar que los límites son socialmente producidos y reproducidos, y por lo tanto, susceptibles de ser transformados, recreados o re-imaginados. Sostiene que las fronteras invitan a la transgresión, al movimiento, la síntesis o el hibridismo, creando un espacio distintivo que se resiste al cierre y al confinamiento. En una línea similar, otros autores señalan que es preciso repensar las fronteras como encuentros culturales, como una zona de interacción donde las personas comparten valores, creencias, sentimientos y expectativas (Rumford, 2012), o áreas de transición donde las personas comparten preocupaciones comunes, lejos de las cuestiones diplomáticas (Newman, 2011). Estas concepciones, si bien contribuyen a una mejor comprensión de las fronteras, requieren de ciertas mediaciones para evitar una concepción simplificada y esencialista de las identidades como homogéneas y estancas, o bien, una mirada optimista que ignore las relaciones conflictivas.

Otra línea de trabajos combina los aspectos culturales con elementos políticos para estudiar el rol de las fronteras en los procesos de integración, paradiplomacia y cooperación. Celata y Coletti (2012) denominan perspectiva institucional al conjunto de estudios que examinan las políticas regionales europeas y consideran una amplia gama de actores, estatales, institucionales y civiles. En esta línea se ubican los trabajos sobre regionalización transfronteriza de Lois y Cairo (2011) y Lois (2013), que la conciben como promotora de la reestructuración simbólica de escenarios sociopolíticos, o de Prokkola (2011 y 2008b), en relación a las identidades regionales y los programas institucionales que construyen puentes para remover barreras. Paralelamente, Scott (2015) propone el concepto de política de fronteras (*border politics*), como un complejo de programas, políticas e imaginarios, en los cuales las fronteras son utilizadas como recursos para diferentes propósitos, y analiza la cooperación transfronteriza en tanto instrumento de esta política.

### **MEDIACIONES EN LAS FRONTERAS: COMPLEJIZAR, RE-ESCALAR Y RE-ENMARCAR LOS DEBATES.**

En los últimos años, diferentes autores reclaman la necesidad de análisis más complejos, multiescalares y multidimensionales en la investigación sobre fronteras. Brambilla et al. (2015) señalan que el estudio de las fronteras requiere de un trabajo interdisciplinario que analice múltiples escalas y dimensiones para dar cuenta de la complejidad de las fronteras, como procesos construidos, vividos y experimentados por seres humanos. Amilhat-Szary y Giraut (2015) sostienen que la complejidad que caracteriza a las fronteras actuales trae aparejadas dificultades teóricas y contradicciones que requieren de un cambio epistemológico. No es un cambio de perspectiva o un traspaso del Estado hacia la vida cotidiana, tampoco la búsqueda de un modelo de frontera universal. En cambio, sugieren que es preciso un cambio en las escalas espaciales y temporales para percibir las fronteras en sus múltiples formas, funciones e implantaciones, en relación a la multidimensionalidad del espacio. Rumford (2012) argumenta que las fronteras contemporáneas no pueden ser entendidas desde un punto de vista único y privilegiado, y propone un estudio multiperspectivo considerando que las mismas vistas no se

---

ven igual desde diferentes ángulos. Para ello, es preciso dejar de “ver como un Estado”, es decir, pensar las fronteras como líneas de defensa, y comenzar a “ver como una frontera”, es decir, considerar también el contexto local y otros productores activos de fronteras, como empresarios o ciudadanos influyentes.

Paasi (2013) señala que las fronteras estatales se relacionan en formas complejas con procesos locales, regionales, nacionales y supranacionales; se manifiestan en innumerables formas, tanto estatales como de la vida cotidiana; condensan diferentes cuestiones como ciudadanía, estado, poder y control. De esta forma, argumenta que la complejidad de las fronteras y las prácticas de fronterización hace inalcanzable, o incluso, indeseable una teoría general sobre las fronteras y que, en su lugar, existe una búsqueda enérgica de nuevas y múltiples conceptualizaciones. En este contexto, lejos de haber una única perspectiva dominante, las miradas se ramifican en innumerables horizontes. Se recuperan a continuación algunas propuestas que dan cuenta de estas bifurcaciones, las cuales se suman a los estudios anteriores, aún vigentes.

El concepto de paisajes de frontera (*borderscapes*), propuesto inicialmente para dar cuenta de las fronteras como un paisaje de significados concurrentes (Rajaram y Grundy-Warr, 2007, citado por Rumford, 2012), ha sido reelaborado por diferentes autores. Es pensado como una síntesis entre frontera (*border*) y paisaje (*landscape*), que permite vincular y tensionar entre lo material y lo representacional, lo objetivo y lo subjetivo, las prácticas y las emociones (dell’ Agnese, 2015). También permite vincular las fronteras con los imaginarios sociales, y pensarlas como lugares de tensión entre imaginarios hegemónicos y contra-hegemónicos (Brambilla, et al, 2015). La producción de paisajes de frontera (*borderscaping*) implica prácticas a través de las cuales las fronteras imaginadas se establecen y experimentan como reales (dell’ Agnese, 2015).

Los *imaginarios de fronteras* también han sido pensados como mediación entre lo subjetivo y lo social. Desde el posestructuralismo, Bürkner (2015) sostiene que la construcción social de sentidos no puede reducirse a procedimientos mentales y discursivos, sino que se deben considerar los componentes sociales de contextos estructurales mayores. Propone utilizar el concepto de imaginarios de fronteras como mediadores o transmisores entre la vida cotidiana y las re-estructuraciones multinivel.

Finalmente, el concepto de *borderities* es propuesto por Amilhat-Szary y Giraut (2015) a partir de la idea de gubernamentalidad de Foucault. Puede ser entendido como regímenes de fronteras, esto es, el ensamblaje de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de una forma específica y compleja de poder. Existen regímenes divergentes y contrastantes para diferentes grupos, por los caminos particulares que cada uno traza, las formas en que territorializa las fronteras, los modos de apropiación de los espacios y las espacialidades de frontera.

## CONCLUSIÓN

Los debates sobre las fronteras estatales en la geografía acompañaron, en cierta medida, los cambios generales que se produjeron en la disciplina. A su vez, las distintas

subdisciplinas con las cuales dialogaron los estudios de fronteras, como la geografía política, económica, cultural o regional, fueron enriqueciendo las conceptualizaciones elaboradas. A medida que cambiaron los contextos espacio-temporales, fueron cambiando las preocupaciones, las preguntas, los presupuestos, las escalas y los conceptos. Sin embargo no se han producido quiebres totales, sino más bien continuidades y discontinuidades que permite recrear un diálogo permanente entre las diferentes perspectivas reseñadas.

En los comienzos, la preocupación central fue definir el tipo de límite más fuerte y seguro para proteger y expandir a los Estados más poderosos. Más adelante, fueron los impactos negativos de los límites en los flujos e intercambios regionales. Estas preocupaciones delinearon una concepción de la frontera como un elemento del paisaje, un objeto material, fijo y permanente, una realidad evidente, que delimitaba un conjunto homogéneo, el Estado nacional. Las transformaciones en la concepción del Estado como una construcción social e histórica, contribuyó a pensar a las fronteras, ya no como manifestación de unidades estables, sino como productoras de las diferencias, como parte de mecanismos ideológicos de construcción de otredad, atravesadas por relaciones de poder. Se instalaron nuevas preocupaciones por las formas en que se construyen las fronteras, con énfasis en aspectos tanto materiales como simbólicos y representacionales. Las fronteras pasaron a ser concebidas como procesos, históricos, contingentes y en permanente cambio, de producción y reproducción de diferencia y exclusión.

Las dinámicas de la globalización y los discursos sobre el fin de los territorios y los Estados, delinearon un nuevo escenario que también desafiaron las formas tradicionales de pensar las fronteras. Las preocupaciones de los geógrafos se vincularon al desdibujamiento de las fronteras lineales, su reconfiguración en nuevos formatos reticulares de control de flujos y personas, así como su diseminación y solapamiento en los múltiples ámbitos de la vida cotidiana. Las perspectivas anteriores centradas en el Estado nacional y la construcción de fronteras desde arriba, vinculada a la idea de control, vigilancia y exclusión, fueron cuestionadas a través de distintos enfoques que privilegiaron nuevos sujetos y escalas. Las preocupaciones se desplazaron hacia los múltiples sujetos que (re)construyen, contestan y resignifican las fronteras, en la vida cotidiana. A su vez, se volvieron las miradas hacia los lugares de frontera, que comenzaron a ser pensados como espacio de encuentro e intercambio político y cultural.

La revisión expuesta implicó necesariamente un trabajo de recorte y simplificación de los numerosos aportes y enfoques existentes, lo que sin duda requerirá de futuras revisiones y mejoras. Asimismo, resta extender el estudio hacia el ámbito latinoamericano, para conocer cuáles han sido las particularidades que asumen los estudios sobre fronteras en estas latitudes. Sin embargo, es posible señalar que no existe un único conjunto válido de conceptualizaciones, sino que múltiples visiones coexisten en la actualidad. Los reclamos por nuevas formas de análisis más complejas, multiescalares y multidimensionales, deja entrever un campo de estudios en pleno auge, que no se agota en las perspectivas reseñadas, sino que impone nuevos desafíos para seguir pensando el concepto polisémico de frontera.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53-80.
- Agnew, J. (2008). Borders on the mind: re-framing border thinking. *Ethics & Global Politics*, 1(4).
- Amilhat-Szary, A. L. (2006). *L'émergence d'un référent territorial: ethnie, frontière et projet de territoire dans les Andes*. Presentado en Premières Rencontres Internationales du programme CORUS (Les recompositions territoriales et leurs référents), Les territoires à l'épreuve: décentralisation et devolution, 09 al 11 noviembre de 2006. Université Cadi Ayyad, Marrakech.
- Amilhat-Szary, A. L., y Giraut, F. (2015). "Borderities: The politics of contemporary mobile borders". En *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders* (pp. 1-19). Springer.
- Amoore, L. (2006). Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25(3), 336-351.
- Balibar, E. (1998). "The Borders of Europe". Traducido por J. Swenson. En Cheah P. y Robbins B. (Eds.). *Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation* (pp. 216-229). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Balibar, E. (2002). *Politics and the Other Scene*. Nueva York: Verso.
- Benedetti, A. (2011). "Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea". En Benedetti, A. et al. *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía* (pp. 11-82). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.
- Blanco, J. (2006). De la noción de impacto a la de procesos asociados. Mundo Urbano 28. Publicación virtual de la Universidad de Quilmes. Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/188-2-de-la-noc>.
- Brambilla, C. et al. (2015). "Introduction". En *Borderscaping: imaginations and practices of border making*. Routledge.
- Bürkner, H. (2015). "Beyond constructivism: europeanisation and bordering under the impact of power and imaginaries". En Brambilla, C., Laine, J., Scott, J. W., & Bocchi, G. *Borderscaping: imaginations and practices of border making* (27-39). Routledge.
- Cassidy, K. L. (2013). Gender relations and cross-border small trading in the Ukrainian-Romanian borderlands. *European Urban and Regional Studies*, 20(1), 91-108.
- Celata, F., y Coletti, R. (2012). *Soft, mobile or networked? Cross border cooperation and the construction of the EU's external frontier*. Presentado en XI Conferencia Border Regions In Transition, 6al 9 de septiembre de 2011. Universidad de Ginebra y J. Fourier de Grenoble, Suiza y Francia.
- Claval, P. (1974). L'étude des frontières et la géographie politique. *Cahiers de géographie du Québec*, 18(43), 7-22.
- Claval, P. (2014). *Epistemologia da geografia*. Traducción de Castro Afeche Pimenta, M. y Afeche Pimenta, J., 2º ad. Florianópolis: UFSC.
- dell'Agnese, E. (2015). "New Geo-graphies of Border(land)-scapes". En Brambilla, C. et al. *Borderscaping: imaginations and practices of border making* (p. 53-62). Routledge.
- Ferrari, M. (2014). As noções de fronteira em Geografia. *Revista Perspectiva Geográfica*, 9(10).
- Giudice, C., & Giubilaro, C. (2015). Re-Imagining the Border: Border Art as a Space of Critical Imagination and Creative Resistance. *Geopolitics*, 20(1), 79-94.
- Hartshorne, R. (1933). Geographic and Political Boundaries in Upper Silesia. *Annals of the Association*

- of American Geographers*, 23(4), 195.
- Johnson, C. y Jones, R. (2011). "Rethinking 'the border' in border studies". En Johnson, C. *et al.* Interventions on rethinking 'the border' in border studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69.
- Kolossov, V. (2005). Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, 10(4), 606-632.
- Kramsch, O. T. (2006). Transboundary Governmentality on Europe's Postcolonial Edge: The Cypriot Green Line. *Comparative European Politics*, 4(2-3), 289-307.
- Kuus, M. (2010). "Critical Geopolitics". En Denmark, R. (ed.) *The International Studies Encyclopedia*, vol. II (683-701). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Lois, M. y Cairo, H. (2011). Introducción: Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(1), 11-22.
- Lois, M. (2013). Re-significando la frontera: el caso de la eurociudad Chaves-Verín. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 61, 309-328.
- Madsen, K. D. (2015). Graffiti, Art, and Advertising: Re-Scaling Claims to Space at the Edges of the Nation-State. *Geopolitics*, 20(1), 95-120.
- McCall, C. (2012). "Debordering and Rebordering the United Kingdom". En Wilson, T. M. y Donnan, H. (Eds.). *A Companion to Border Studies* (pp. 214-229). Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Minghi, J.V. (1969). "Boundary studies in political geography". En Kasperson, R. E. y Minghi J.V. (eds.). *The Structure of Political Geography*. Chicago: Aldine.
- Moraes, A. (2005). *Geografia: Pequena História Crítica* (20ª ed). São Paulo: Annablume.
- Newman D. (2011). "Contemporary research agendas in border studies: an overview". En Wastl-Walter, D. (Ed.). *The Ashgate research companion to border studies* (p. 33-47). Farnham: Ashgate.
- Newman D. y Paasi, A. (1998): Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, 22, 186-207.
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992) Geopolitics and discourse. *Political Geography*, 11(2), 190-204.
- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69-88.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. *Regional Studies*, 33(7), 669-680.
- Paasi, A. (2009). "Political Boundaries". En Kitchin, R. y Thrift, N. (eds.) *International Encyclopedia in Human Geography*. Londres: Elsevier.
- Paasi, A. (2011a). "A 'Border theory': an unattainable dream or a realistic aim for border scholars?". En Wastl-Walter D. *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (pp. 11-31). Londres: Ashgate.
- Paasi, A. (2011b). "Borders, theory and the challenge of relational thinking". En Johnson, C. *et al.* Interventions on rethinking 'the border' in border studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69.
- Paasi, A. (2012). Border Studies Reanimated: Going beyond the Territorial/Relational Divide. *Environment and Planning A*, 44(10), 2303-2309.
- Paasi, A. (2013). "Borders". En Dodds, K., Kuus, M. y Sharp, J. (eds.). *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*. London: Ashgate.
- Perkins, C. y Rumford, C. (2013). The Politics of (Un)fixity and the Vernacularisation of Borders. *Global Society*, 27(3), 267-282.
- Popescu, G. (2015). Topological imagination, digital determinism and the mobile border paradigm. *Nordia Geographical Publications*, 44(4).

- 
- Pötsch, H. (2015). "Seeing and Thinking Borders". En Brambilla, C. et al. *Borderscaping: imaginations and practices of border making* (p. 217-227). Routledge.
- Prescott, J. R. V. (1965). *The Geography of Frontiers and Boundaries*. Hutchinson University Library.
- Prescott, J. R. V. (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. Routledge.
- Prokkola, E.-K. (2008a). Border Narratives at Work: Theatrical Smuggling and the Politics of Commemoration. *Geopolitics*, 13(4), 657-675.
- Prokkola, E. K. (2008b). *Making bridges, removing barriers: cross-border cooperation, regionalization and identity at the Finnish-Swedish border*. Oulu: Geographical Society of Northern Finland.
- Prokkola, E. K. (2011). Cross-Border Regionalization. The INTERREG IIIA Initiative and Local Cooperation at the Finnish-Swedish Border. *Environment and Planning A*, 43(5), 1190-1208.
- Raffestin, C. (1974). Espace, temps, frontière. *Cahiers de géographie du Québec*, 18(43), 23.
- Raffestin, C. (1986). Eléments pour une théorie de la frontière. *Diogenes*, 34(134), 3-21.
- Ratzel, F. (1896 [2011]). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(1).
- Rumford, C. (2006). Theorizing Borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155-169.
- Rumford, C. (2011). "Seeing like a border". En Johnson, C. et al. Interventions on rethinking 'the border' in border studies. *Political Geography*, 30(2), 61-69.
- Rumford, C. (2012). Towards a Multiperspectival Study of Borders. *Geopolitics*, 17(4), 887-902.
- Scott, J. W. (2015). "Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe". En Celata, F. y Coletti, R. (Eds.). *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders* (Vol. 115, pp. 27-44). Cham: Springer International Publishing.
- Soja, E. (2005). "Borders unbound: globalization, regionalism, and the postmetropolitan transition". En van Houtum, H., Kramsch, O. y Zierhofer, W. (Eds.). *B/Ordering Space* (pp. 33-46). Ashgate.
- Strüver, A. (2004). 'Everyone Creates One's Own Borders': The Dutch-German Borderland as Representation. *Geopolitics*, 9(3), 627-648.
- Vallaux, C. (1914) *El Suelo y el estado: geografía social*. Madrid: Daniel Jorro.
- van Houtum, H., y van Naerssen, T. (2002). Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 93(2), 125-136.
- Walther, O. J., y Retaillé, D. (2015). "Rethinking Borders in a Mobile World: An Alternative Model". En Amilhat-Szary A. y Giraut, F. (Eds.). *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders* (pp. 191-203). London: Palgrave Macmillan.
- Woodward K. y Jones J. (2005). "On the Border with Deleuze and Guattari". En van Houtum, H., Kramsch, O. y Zierhofer, W. (eds.). *B/Ordering Space* (p. 233-48). Hampshire: Ashgate.
- Yuval-Davis, N., y Stoetzler, M. (2002). Imagined Boundaries and Borders: A Gendered Gaze. *European Journal of Women's Studies*, 9(3), 329-344.
- Zúñiga, V. (1993). Elementos teóricos sobre la noción de frontera. (Reflexiones en torno a la tesis de Michel Foucher). *Frontera Norte*, 5(9), 139-146.

## Cooperación fronteriza argentino-uruguay: acciones diplomáticas y paradiplomáticas

EMILIO SILVA SANDES<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El tema que se aborda es el proceso de fragmentación y de cohesión/articulación en el espacio fronterizo construido entre Argentina y Uruguay sobre el eje del río Uruguay (en adelante, EFAU) entre los años 1960 y 2014. Se analiza principalmente desde las relaciones diplomáticas y paradiplomáticas, y sus efectos asociados en la cooperación fronteriza. En este artículo se examinarán y compararán diferentes acciones, impulsadas por una pluralidad de agencias y actores, que dieron a lugar a documentos, acuerdos, proyectos y a la conformación entidades de diversa índole que involucran a la República Argentina y a la República Oriental del Uruguay (en adelante, ROU), y particularmente al EFAU.

En un sentido formal, y en términos de relaciones internacionales, se entiende por cooperación fronteriza a las acciones concertadas por actores/organizaciones de dos o más países que operan en una frontera interestatal, destinadas a reforzar las relaciones de vecindad y superar problemas comunes, a través de acuerdos, obras o procedimientos útiles a tales fines. (Gernaert, 2004; Programa Fronteras Abiertas, 2009). En un sentido más amplio, visto sobre todo desde la paradiplomacia, se incluye en este proceso la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el empresariado, al sector productivo, la academia y los distintos niveles de gobiernos nacionales y subnacionales, entre otros actores locales. Por lo tanto, la definición de cooperación fronteriza lleva implícita la gobernanza en multinivel, ya sea horizontal o vertical (Coletti, 2009).

La unidad espaciotemporal que se considera en términos generales es el espacio fronterizo argentino-uruguayo (EFAU), entendido como el eje fluvial-marítimo de los ríos Uruguay-del Plata compartido por los dos países. En el EFAU, a lo largo del límite, se diferencian dos tramos, cada uno de los cuales remite a un río diferente, el primero confluyente en el segundo. Hacia el norte se encuentra el Uruguay, río en el que gran parte del tramo compartido entre la Argentina y la ROU, las ciudades fronterizas más importantes se encuentran próximas entre sí y han mantenido históricamente interacciones importantes (Gráfico 1). Hacia el sur/sureste se abre el Río de la Plata. Se trata del último tramo de una gran cuenca conformada por los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay. En este tramo del sistema fluvial las márgenes se encuentran a grandes

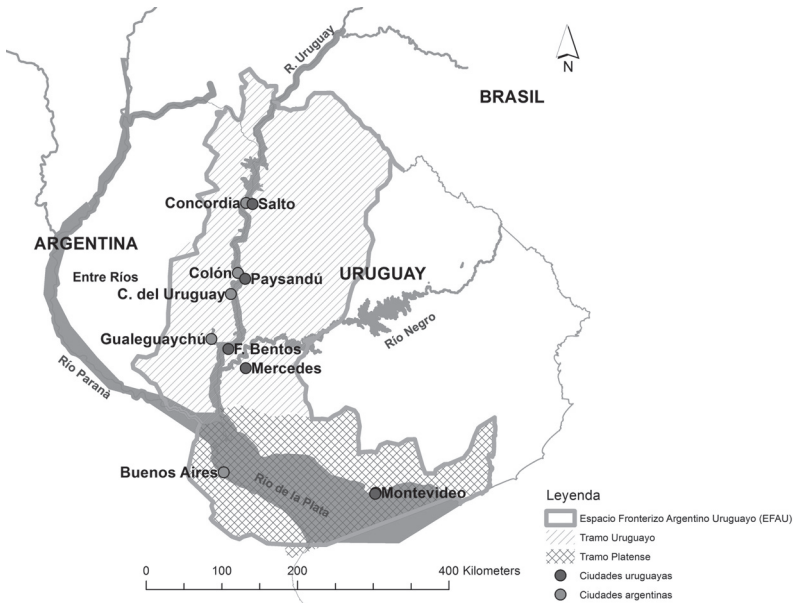
---

<sup>1</sup> Universidad Católica del Uruguay, Sede Salto. Correo electrónico: [emsilva@ucu.edu.uy](mailto:emsilva@ucu.edu.uy)

distancias: Buenos Aires (margen oeste) se encuentra a unos 50 km de Colonia (margen izquierda). Tomando esta convención, se pueden diferenciar al *tramo platense* del *tramo uruguayo* (en adelante, TUEFAU).

La mayor parte del análisis tiene que ver con los procesos que han incidido en el devenir de la cooperación fronteriza en el TUEFAU, con especial atención en la paradiplomacia, entendida como las acciones que realizan las entidades subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales basadas en el establecimiento de contactos tanto oficiales, como officiosos (*ad hoc*) de organizaciones públicas, privadas o mixtas extranjeras, con el fin de promover y mantener diálogos sobre asuntos o cuestiones de interés para sus territorios de acción (Marsilio, 2006).

**Gráfico 1. Los tramos uruguayo y platense del EFAU.**



Fuente: elaboración propia.

La perspectiva teórica desde la que se aborda este análisis, toma aspectos de la nueva geografía política regional. A diferencia de la geografía política clásica, cuyas referencias espaciales privilegiadas son los estados nacionales, los enfoques actuales manifiestan un interés creciente por una geografía política regional con una concepción diferente, más democrática (participativa) y local, de espacio (Benko, 1998). La vertiente que podemos llamar geografía políticoregional, se ha ocupado de conectar lo particular con lo general a través de la interrelación multiescalar, traducida en los principios de subsidiariedad y cooperación (Laborde, 2000; Scott, 2000; Arbaret-Schulz,



Gráfico 2. Los sectores *oriental* y *occidental* del TUEFAU.

Fuente: elaboración propia.

2002; Anderson y Wever, 2003; Sanguin, 2007; Sohn, 2010). Al mismo tiempo, ha puesto foco en el estudio de un nuevo modelo de gobierno multinivel en el que la arquitectura institucional tradicional ha dado paso a unos nuevos sistemas de gobierno de escalas múltiples. Por tanto, ha prestado interés a nuevas formas de gobernanza en la que las entidades subnacionales tratan de involucrar a los diferentes actores locales, dando lugar a relaciones de participación y colaboración multiactoral, pública-privada, organizaciones de la sociedad civil.

Los objetivos de este artículo son tres. El primero es identificar y sistematizar las tentativas diplomáticas (relaciones exteriores de los estados nacionales) y paradiplomáticas (relaciones exteriores de las entidades subnacionales, muchas veces con la participación de empresas y organizaciones de la sociedad), promovidas desde la Argentina y desde la ROU entre los años 1960 y 2014, pero con especial atención a lo sucedido en el período comprendido entre los años 1991 y 2014. El segundo objetivo es examinar las propuestas elaboradas en los documentos emanados de esas instancias (acuerdos, declaraciones, actas constitutivas, etc.) referidas a las relaciones entre la Argentina y la ROU. Finalmente, en tercer lugar, analizar los efectos asociados entre las acciones promovidas y el devenir de la cooperación fronteriza. Las fuentes de información consultadas, que se presentan en los Gráficos 3 y 4, fueron relevadas entre los diferentes organismos con presencia activa en el EFAU entre los años 1960 y 2014. Las consideraciones que se realizarán aquí, también surgen de haber participado en

---

foros institucionales, de realizar observaciones *in situ* y de haber entablado entrevistas (formales e informales) con diferentes actores clave de la zona.

En la escala temporal que aborda este artículo, se reconocen dos períodos: 1- Entre los años 1960 y 1990, que se relaciona con el acuerdo de límites del río Uruguay, con la construcción de los puentes y la represa binacionales y la creación de entidades diplomáticas de integración fronteriza. En este período se reconocerán tres momentos: 1960-1969, etapa en la cual los países avanzan con la firma de acuerdos de límites del río Uruguay y sobre la articulación física y energética; 1970-1984, en donde se concretan obras de articulación física, acuerdos económicos y mecanismos para la gestión del río Uruguay y de la energía hidroeléctrica producida en la represa de Salto Grande; 1985-1990, momento en el cual se intenta el fomento del desarrollo fronterizo a partir de acuerdos bilaterales; 2- Entre los años 1991-2014, donde se destacan acciones diplomáticas y paradiplomáticas de cooperación que se desarrollaron en un contexto signado sucesivamente por la firma del acuerdo del MERCOSUR, los inicios de importantes transformaciones productivas en el TUEFAU, crisis económica y relaciones fronterizas tensas. Este período también se divide en tres momentos: 1991-2002, en donde el acuerdo del MERCOSUR se visualizó como una inigualable oportunidad para concretar las intenciones de integración fronteriza manifiestas en las dos décadas anteriores; 2003-2010, momento de graves dificultades por el conflicto a raíz de la instalación de la planta de pasta celulosa BOTNIA en Fray Bentos y el surgimiento de acciones paradiplomáticas como alternativas a las dañadas relaciones entre los gobiernos; 2011-2014, relanzamiento de las relaciones diplomáticas y reinstalación de los Comités de Fronteras (renombrados como de “Integración”), y la creación de nuevas instancias paradiplomáticas binacionales.

Si bien el artículo pondrá mayor énfasis en el segundo período (1991-2014), se recuperan sucesos ocurridos entre los años 1960 y 1990, e inclusive algunas referencias a períodos anteriores, en la medida que permiten encontrar claves explicativas sobre el tema del artículo.

## **1960-1990: FRONTERIZACIÓN, OBRAS BINACIONALES Y COOPERACIÓN**

La escisión de la otrora Banda Oriental de las Provincias Unidas del Río del Plata, no generó hasta mucho tiempo después una clara fractura en lo que hoy es el EFAU, especialmente a escala intermedia y local. El EFAU emergió como corolario necesario de la construcción de dos territorialidades estatales yuxtapuestas. Los respectivos estados nacionales formaron y mantuvieron sus propias fronteras sobre el eje fluvial de los ríos Uruguay-del Plata, para marcar diferencias con el vecino, pero también, para controlar la accesibilidad desde/hacia afuera. Al mismo tiempo, esa dinámica convive y negocia con otras locales, regionales (subnacionales e internacionales) y globales.

A inicios del siglo XX, las sociedades asentadas particularmente en el TUEFAU, aún se mantenían en una especie de estado de integración de hecho (Boretto, 2000;

Medina, 2013). Ejemplo de ello fue el funcionamiento del sistema de transporte fluvial de personas y mercaderías que vinculaba puertos, atracaderos y núcleos poblados de ambas orillas, sin discriminar nacionalidades. Saladeros, caleras, frigoríficos, entre otros emprendimientos, formaban parte de un sistema productivo transfronterizo en el entorno del río Uruguay. Desde los puertos de Salto y Concordia, que operaban en forma integrada, salían y llegaban mercaderías y personas hacia y desde Buenos Aires y Montevideo (Fernández y Miranda, 1920). También esta región de Salto Grande era un nodo de trasbordo de productos y personas que iban o venían desde los territorios misioneros del norte y desde el suroeste de lo que hoy es Brasil (Moraes, 1990). Estos lazos socioeconómicos daban lugar a un importante nivel de cohesión regional al TUEFAU. Ese estado de situación fue cambiando cuando las fuerzas centrífugas de las capitales nacionales, reorientaron los flujos de producción y pasajeros hacia sus respectivos puertos. La construcción de vías férreas, carreteras y puentes en dirección a Montevideo, en el caso de Uruguay, y hacia Buenos Aires, en territorio argentino, junto a medidas argentinas tendientes a obstaculizar la navegación de cabotaje binacional, terminaron por desarticular una región funcional, que en los hechos desconocía la existencia del límite entre los países hasta las primeras décadas del siglo XX (Medina 2013). A partir de la década de 1940 los estados nacionales iniciaron un fuerte proceso de fronterización que incluyó medidas que desalentaron la fluidez del intercambio vecinal a nivel del TUEFAU.

A continuación, se analizará la década de 1960, en la cual se firman los acuerdos del tratado de límites en el río Uruguay como los que darán lugar a las futuras obras binacionales de infraestructura.

### ***De la delimitación a los acuerdos de articulación física y energética (1960-1969)***

La década de 1960 significó un momento de inflexión, cuando se concretaron acuerdos bilaterales importantes, a partir de los cuales derivaron tres obras binacionales que se culminaron en el decenio siguiente: dos puentes carreteros y una represa/puente.

Estas obras se proyectaron en un momento en que el desarrollismo prevalecía como teoría económica en el río de la Plata. Si bien los acuerdos binacionales para la construcción de la represa de Salto Grande datan de la década de 1940, fue en la década de 1960 cuando estuvieron dadas las condiciones entre los países para que se pudiera llevar a cabo. La Argentina y la ROU debieron superar un difícil momento diplomático coincidente con los períodos presidenciales de Juan Perón, entre 1947 y 1955, llegando a romper relaciones diplomáticas entre los años 1952 y 1955 (Figallo, 2001). El Tratado de Límites del Río Uruguay, suscripto entre esos dos países, el 7 de abril de 1961, fue un acto que puso en evidencia los deseos de ambas partes por laudarse un tema pendiente, y que una vez resuelto generó el marco propicio para avanzar en los acuerdos que a la postre darán lugar a las obras mencionadas.

El 23 de noviembre de 1960 se creó la Comisión Técnico-Mixta del Puente Argentina Uruguay (COMPAU), quedando formalmente constituida un año después, con el fin de realizar los estudios técnicos para elaborar un proyecto de construcción y determinar el emplazamiento de un primer puente que articule físicamente ambos países a

---

través del río Uruguay. En 1967 se firmó el convenio para la construcción de un puente entre Puerto Unzué-Gualeguaychú (Argentina) y Fray Bentos (Uruguay). En 1966 se constituyó la Comisión Técnica Paysandú-Colón (COTEPAYCO), para la construcción de otro puente (Castro, 1998). Fue por entonces cuando finalmente ambos países asumieron la decisión de construir el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande. En 1958 se había aprobado por parte de la ROU el convenio suscripto con la Argentina en el año 1946, para “el aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona de Salto Grande”. Pero no fue hasta la firma de la Declaración Conjunta Tripartita de fecha 23 de setiembre de 1960 (junto a Brasil, quien manifestó su acuerdo a la obra como parte de los países que integran la cuenca del río Uruguay), que se avanzó en forma acelerada hacia el inicio de la obra del complejo hidroeléctrico de Salto Grande, que incluyó un puente carretero y el único tramo de vía férrea que unió a los dos países, ubicado al norte de las ciudades de Concordia y Salto.

### ***Articulación física, acuerdos económicos y producción hidroeléctrica (1970-1984)***

Entre los inicios de la década de 1970 y mediados de la siguiente, tal vez como en ningún momento previo o posterior, confluyeron en el EFAU intereses locales y nacionales que se materializaron en la realización de las obras binacionales. Tanto en Salto y Concordia, como en Paysandú y Colón, se formaron comités locales: pro-represa, en el primer caso; pro-puente, en el segundo (Palermo, 1975). Los dos puentes y el complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande se erigieron en menos de una década, al impulso de las sociedades locales situadas en el TUEFAU y, obviamente, de los propios estados nacionales. En setiembre de 1970 se adjudicó la obra de construcción del Puente Paysandú-Colón a un consorcio argentino-uruguayo. La obra vial fue inaugurada el 10 de diciembre de 1975 y se la denominó General Artigas. En agosto de 1972 se suscribió el contrato con el Consorcio Puente Internacional (COPUI), para la construcción del puente Fray Bentos-Puerto Unzué, que se inauguró con el nombre de General San Martín el 16 de setiembre de 1976 (Castro, 1998). El 1° de abril de 1974 comenzó la construcción de la obra hidroeléctrica. En los primeros meses de 1979 se inició la formación del gran lago y comenzó a producir energía la primera turbina. El 25 de agosto de 1982 se inauguró el puente internacional vial/ferroviario sobre la represa. El 27 de mayo de 1983 se puso en funcionamiento el último hidrogenerador y, de esta manera, quedó oficialmente inaugurada la Represa Hidroeléctrica Salto Grande (Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, 2013).

De manera simultánea a la instalación de estas obras, se firmaron acuerdos limítrofes, de gestión de recursos compartidos y de cooperación entre la Argentina y la ROU. En 1974, se firmaron el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Acuerdo de Interconexión Energética. En ese año también los países ratificaron el Tratado de Límites del Río de la Plata y su Frente Marítimo y, además, se firmó el Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata. También, se concretaron acuerdos referidos a la aplicación recíproca de regímenes de la seguridad social (1973), sobre cooperación cultural (1975), de cooperación científica y tecnológica (1977) y facilitación del turismo (1980) (BID-CEPAL, 1991). Finalmente, se crearon

instrumentos jurídicos e institucionales para la gestión del río Uruguay. Para ello se suscribió el Estatuto del Río Uruguay (1975), y se creó la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), como entidad responsable del manejo y monitoreo del río (1978) (Comisión Administradora del Río Uruguay, 2007).

Paradójicamente, cabe destacar que en forma simultánea al inicio del funcionamiento de los puentes y de la represa, así como de la puesta en vigor del Estatuto del Río Uruguay y la gestión de la CARU, este espacio binacional vivió un fuerte proceso de fronterización con el establecimiento de nuevos distritos, pasos y controles fronterizos a cargo de distintas agencias estatales de ambos países, como por ejemplo aduanas, migraciones, gendarmería, ejército, entidades de control sanitario, entre otras. Esto significó la fuerte presencia estatal y un esfuerzo importante por controlar la frontera, canalizar el tránsito por los pasos oficiales y, a la vez, generar mayores trabas a la fluidez del tránsito vecinal. Se instauraron de esta manera, obstáculos burocráticos para desalentar las estrechas relaciones de hecho que habían mantenido las sociedades locales de esta diada fronteriza desde el siglo XIX y parte del XX, imponiéndose las fronteras con el fin de mantener a resguardo las respectivas soberanías nacionales y sus mercados (Gatto, 1991). Tanto los Acuerdos de Colonia celebrados a mediados de la década de 1980, como las reuniones de seguimiento del mismo, daban cuenta de esta problemática y la necesidad de ser abordada (CEPAL, 1988: 137). También la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODEFRO), entendió esto como una situación que entorpecía las movilidades cotidianas de las ciudades del TUEFAU, llegando a proponer, entre otros mecanismos de “facilitación y desregulación de los pasos de fronteras... la necesidad de establecer un control único de fronteras... y el establecimiento y funcionamiento de la Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo” (CODEFRO-Acta 1, 1995:2)

En definitiva, al mismo tiempo que la articulación física posibilitaba el desarrollo de la cohesión regional a nivel del TUEFAU, la simultánea instauración de agencias estatales de control fronterizo se constituyó en un obstáculo importante para desarrollo de las relaciones y la cooperación en la frontera del río Uruguay.

### ***El fomento de la cooperación fronteriza a partir de acuerdos bilaterales (1985-1990)***

La restauración democrática en la Argentina en el año 1983, y en la ROU en el año 1985, dio paso a un impulso importante para el desarrollo de las relaciones bilaterales y, especialmente, a la intención de asumir al TUEFAU como ámbito susceptible para la cooperación y el desarrollo. En ese marco se creó en el año 1987 la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODEFRO), instancia que tradujo las intenciones expresadas por la Argentina y la ROU en la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social, firmada por los presidentes de ambos países, previamente. En esta declaración se estableció el primer marco para la creación de la futura Comisión de Fronteras y los Comités de Fronteras. Se resolvió, entre otras cosas, la creación de un consejo ministerial binacional de coordinación y consulta encargado de promover la integración social en el marco de los convenios y acuerdos

suscriptos o por suscribirse. Integración económica, integración física y complementación agropecuaria, fueron los principales temas que se decidieron impulsar a partir de esta declaración. Ese mismo año, en la ciudad de Concepción del Uruguay (Entre Ríos, Argentina), se instalaron tres Comités de Frontera: Salto-Concordia, Paysandú-Colón y Gualeguaychú-Fray Bentos.

De esta manera, los gobiernos de la Argentina y la ROU, iniciaron un proceso bilateral mediante el cual intentaron de rearticulación del TUEFAU, a nivel diplomático. Esta iniciativa cobró mayor impulso en la década siguiente, pero esta vez, como parte de procesos multilaterales.

Estas tres décadas analizadas (1960-1990), estuvieron marcadas por la intención de los estados nacionales de definir las cuestiones limítrofes y posibilitar la circulación vial y ferroviaria a través del río Uruguay mediante la construcción de puentes binacionales. Si bien esto se concretó, lo cual facilitó las movilidades fronterizas y transfronterizas en el TUEFAU, a la vez significó mayores posibilidades para los estados nacionales de regular dicha circulación, a través de dispositivos burocráticos de control. A mediados de la década de 1980 la Argentina y la ROU, decidieron impulsar procesos de integración fronteriza de manera de promover el desarrollo en el TUEFAU.

En síntesis, durante esta fase predominaron los acuerdos y la realización de obras binacionales, una vez que fueron definidos los límites sobre el río Uruguay en el año 1961, que en términos metafóricos fue la única acción de fragmentación hasta los inicios del siglo XXI. El Gráfico 3 sistematiza todos estos acuerdos y obras de infraestructuras en esta fase considerada.

**Gráfico 3. Acciones diplomáticas y paradiplomáticas de cohesión (1960-1990).**

Fecha	Documento/organización	Declaración/propósitos
<b>Cohesiones diplomáticas</b>		
23/11/1960	Canje de Notas Reversales para constitución de Comisión Técnica Mixta del Puente entre Argentina y Uruguay (COMPAU)	Realización de los estudios técnicos necesarios a fin de elaborar un proyecto de obra vial a través del Río Uruguay y fijar su zona de emplazamiento
12/02/1966	Acuerdo de creación de Comisión Técnica Puente Paysandú-Colón (COTECOPAYCO)	Concretar la construcción de la obra vial internacional aconsejada en la zona de Paysandú-Colón, facultándola con la capacidad jurídica necesaria para adquirir derechos y contraer obligaciones.
30/05/1967	Convenio para la construcción del Puente Fray Bentos-Puerto Unzué	Aprueba lo actuado por COMPAU, a la que se le concede, para el cumplimiento de sus fines específicos, la capacidad jurídica necesaria para adquirir derechos y contraer obligaciones
08/07/1968	Convenio Puente Paysandú-Colón y Protocolo Adicional	Establece que la obra vial será propiedad común e indivisible en toda la extensión de su obra de arte y atendida y explotada con igualdad de derechos y obligaciones mediante el régimen de peaje
19/11/1973	Tratado del Río de la Plata	Determinación del límite entre las respectivas jurisdicciones marítimas.

15/07/1974	Acuerdo Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata	Entidad binacional destinado al control y la gestión del río de la Plata
20/08/1974	Convenio de Cooperación Económica Argentina Uruguay (CAUCE)	Intensificar y diversificar en el grado máximo posible el comercio recíproco entre los dos países.
12/02/1974	Convenio de Interconexión Energética	Intercambio mutuo de energía de apoyo y sustitución entre los sistemas interconectados
10/12/1975	Articulación física	Inauguración del puente General Artigas (Paysandú Colón)
16/09/1976	Articulación física	Inauguración del puente General San Martín (Fray Bentos-Puerto Unzué)
25/08/1982	Articulación física e hidroeléctrica	Se inaugura puente internacional carretero-ferroviario del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande
26/02/1975	Acuerdo Estatuto del Río Uruguay	Principios y normas a ser observados en el uso del río Uruguay y creación del organismo binacional competente para dirigir el aprovechamiento de los recursos del mismo, la Comisión Administradora del Río Uruguay (C.A.R.U.).
26/02/1975	Acuerdo Estatuto del Río Uruguay	Principios y normas a ser observados en el uso del Río Uruguay y crea el organismo binacional competente para dirigir el aprovechamiento de los recursos del mismo, la Comisión Administradora del Río Uruguay (C. A.R.U.).
22/11/1978	Notas Reversales constitución de la Comisión Administradora del Río Uruguay (C. A.R.U.).	Entidad binacional destinado al control y la gestión del río Uruguay.
19/05/1985	Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social	Suscripta por los presidentes de ambos países, en la cual se señala que las zonas fronterizas del Río Uruguay que pertenecen a ambas naciones, constituyen un área prioritaria que ofrece muchas posibilidades para el desarrollo de actividades conjuntas de integración.
26/05/1987	Acta-Programa para el Desarrollo e Integración Fronteriza Uruguayo-Argentina"	Promueve la integración y desarrollo de las zonas fronterizas y crea la Comisión para el Desarrollo de las Áreas de Fronteras Argentino-Uruguayo (CODEFRO)
19/08/1987	Acta de Instalación de los Comités de Frontera	Instala un espacio de diálogo oficial entre autoridades sobre problemáticas de la zona fronteriza
<b>Cohesiones paradiplomáticas</b>		
1957-1974	Comisiones populares pro represa de Salto Grande (funcionaron comités en Salto y en Concordia)	Gestiones y colaboración en las etapas de definición del proyecto.
1960-1974	Comités pro puente Paysandú-Colón (integrados por organizaciones de ambas localidades)	Gestiones ante los gobiernos centrales para la construcción del puente
¿?/08/1985	Acuerdo de Constitución del Cuerpo Deliberante del Río Uruguay	Instancias de intercambios y debates de ediles, concejales, intendentes, presidentes municipales y Gobernador de Entre Ríos, sobre temas referidos al río Uruguay.

Fuente: elaboración propia en base a los propios documentos citados en el Cuadro y a CEFIR (2014).

---

### ***1991-2014: acuerdos multilaterales, conflictos y paradiplomacia (1991- 2014)***

Entre los años 1991 y 2014, las oscilantes relaciones entre la Argentina y el Uruguay pasaron por tres momentos:

- 1- Entre 1991 y 2002, las relaciones estuvieron signadas por un gran optimismo ante la posibilidad de profundizar la cooperación fronteriza en el marco de los acuerdos de integración supranacional;
- 2- Entre los años 2003 y 2010, el interés por el desarrollo de la cohesión fronteriza fue dejado de lado como consecuencia, primero, de las respectivas crisis económicas que vivieron la Argentina y la ROU, y en segundo lugar por el distanciamiento producto del conflicto como consecuencia de la instalación de la fábrica de Botnia en Fray Bentos.
- 3- Entre los años 2011 y 2014, se dio un tercer momento a partir del fallo de la Corte Internacional de Justicia en relación al diferendo que mantuvieron los países, luego del cual ambos países focalizaron sus esfuerzos en recomponer las relaciones y, tímidamente, retomaron la idea del desarrollo de la cooperación fronteriza. Al mismo tiempo que los estados procedieron de esa forma, desde algunos sectores de la sociedad civil del espacio fronterizo, surgieron diferentes instancias paradiplomáticas con la intención de avanzar por otras vías en el restablecimiento del diálogo a nivel de las sociedades locales, y de recuperar la idea del desarrollo de la cohesión regional.

A continuación se analizará este período, identificando en él tres momentos que se caracterizaron por los aspectos mencionados anteriormente.

### ***1991-2002. Las expectativas por la cooperación fronteriza ante el MERCOSUR***

En el año 1991 se creó el MERCOSUR mediante el cual se estableció un esquema multilateral, que entre otros temas, cerró el largo período de rivalidades entre Argentina-Brasil. En el marco de ese acuerdo, se crearon condiciones propicias para las diferentes vinculaciones bilaterales. Pero lejos de llegar a ese ideal, el TUEFAU experimentó vaivenes que incluyeron situaciones de mucha tensión. Esta etapa está marcada por las altas expectativas generadas entre los actores locales ante la creación del MERCOSUR, el que fue visto como una instancia favorable para la integración de las áreas fronterizas. La propia CODEFRO supuso que los diagnósticos y proyectos de integración fronteriza propuestos en base a dos estudios que la CEPAL había realizado en los años 1988 y 1991 (CEPAL 1988; CEPAL-BID,1991), iban a encontrarse en el mejor de los escenarios posibles para promover una efectiva integración regional (CIESU, 1991). Durante los primeros años de funcionamiento, el MERCOSUR puso énfasis en el diseño de políticas destinadas a la facilitación del comercio. En esta primera etapa, primordialmente, el foco de preocupación era la libre circulación de los bienes y no de las personas. Un hecho significativo es que a partir del Acuerdo de Recife de 1993, se instrumentó la aplicación de los controles integrados en frontera (Ferraro, 2013).

No obstante estos esfuerzos oficiales nacionales y multilaterales, a nivel paradiplomático surgieron instancias locales preocupadas por profundizar la integración en el TUEFAU. Por ejemplo, se creó como una instancia novedosa el Comité de Planifica-



ción y Gestión de los Municipios Integrados de la Costa del Río Uruguay (en adelante, CPGRU), integrado por representantes de los gobiernos locales del TUEFAU. En 1992 se realizó el primer encuentro de intendentes de 12 municipios de las Costas del Río Uruguay (Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Chajarí, Federación, Concordia, Colón, San José, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú), creándose el CPGRU. Entre otros asuntos, este comité pretendió poner en escena “la voz local” de la integración, reclamando espacios en la toma de decisiones sobre la cuestión fronteriza y, a la vez, reivindicando que se cumplan efectivamente procesos de descentralización política. Se expresó, además, la necesidad de que en el proceso de integración regional “las fuerzas sociales locales tengan un rol propio, singular y muy activo” (CODEFRO, 1995).

También desde inicios de la década de 1990, el Comité de Frontera como instancia diplomática, funcionó ininterrumpidamente hasta el año 2001, pero sin lograr los avances esperados considerando los objetivos previstos en su creación. Entre los años 2001 y 2011 el Comité no sesionó por diversos motivos, entre ellos, las crisis económicas del 2001-2002. Otro factor que incidió fue el conflicto por la instalación de planta industrial de Botnia a partir de 2005. Esta fábrica de origen finlandés, se construyó para producir pasta de celulosa en Fray Bentos, a orillas del río Uruguay. Esto generó un conflicto con los vecinos entrerrianos de Gualeguaychú, quienes a través de diferentes organizaciones sociales y políticas atribuyeron a esta planta eventuales consecuencias ambientales en el futuro. Este diferendo terminó en una disputa diplomática entre Argentina y la ROU, que fue trasladada a la Corte Internacional de Justicia.

Un estudio realizado para este artículo de las actas del Comité de Frontera mientras funcionaron, permite constatar que de una reunión a otra se reiteran los asuntos-problemas que se pretendieron resolver.

También durante este momento comprendido entre los años 1991 y 2002, la Argentina y la ROU avanzaron en la idea de continuar desarrollando la articulación física a través de la construcción de dos nuevos puentes internacionales: uno en el *tramo platense*, cuyas cabeceras estarían próximas a las ciudades de Colonia y Buenos Aires, y otro en el TUEFAU, para conectar directamente a las ciudades de Salto y Concordia. En el año 1991, los presidentes de la Argentina y de la ROU habían firmado, también, la declaración de Punta del Este que dispuso el llamado a licitación para la construcción de este puente.

En 1994, mediante una licitación internacional, se adjudicó la realización de un estudio de factibilidad (López Gallero y Tisnés, 1997). Sin embargo, al inicio de la década de 2000 la idea del proyecto naufragó por razones que nunca fueron explicitadas por ambos gobiernos.

Tampoco prosperó la construcción de un puente vecinal que por ese entonces los gobiernos locales de Concordia y Salto, junto a un conjunto de organizaciones de las sociedades locales de ambas ciudades, promovieron. La construcción del nuevo puente evitaría un recorrido de 40 km que implica trasladarse de una ciudad a otra a través del puente de la represa, reduciendo la distancia a un 1 km, aproximadamente (Comisión Administradora del Río Uruguay, 2003).

Es oportuno hacer notar que en el transcurso de esta etapa se produjo en el TUE-

---

FAU un profundo proceso de transformaciones productivas, de la mano de empresas de capitales transnacionales. El desarrollo de la actividad forestal, la producción de pasta de celulosa para la fabricación de papel y la expansión de la producción de soja argentina hacia territorio uruguayo (Guibert, 2011), constituyeron los pilares de la transformación productiva en el EFAU, que a la postre tuvieron efectos asociados importantes en el relacionamiento de estos países y, especialmente, entre las sociedades locales fronterizas.

Es importante mencionar que también ambos países cayeron en sendas crisis económicas a partir de los años 2001-2002. En atención a obvias prioridades, los asuntos fronterizos entre Argentina y Uruguay quedaron relegados completamente.

### ***2003-2010. Conflictos fronterizos y acercamientos paradiplomáticos***

Los acontecimientos reseñados anteriormente, entre otros, están en la base del inicio del segundo momento de este período, que se puede situar entre los años 2003-2010. Las relaciones diplomáticas entre la Argentina y la ROU tomaron un giro un tanto inesperado –considerando las relaciones en las cuatro décadas anteriores–, cuando se comenzó a construir en Fray Bentos la planta industrial de BOTNIA. Las respectivas crisis económicas por la cuales habían atravesado ambos países, ya habían quitado de las agendas las prioridades dadas anteriormente a la integración fronteriza. En este contexto, el 3 de enero de 2006, la Asamblea Ambientalista de Gualaguaychú comenzó a realizar un bloqueo para interrumpir el tránsito de vehículos en el puente internacional General San Martín, manifestando su desacuerdo por la instalación de la fábrica Botnia, la cual supuestamente generaría impactos ambientales y paisajísticos. A partir de esa fecha, y hasta el año 2010, se sucedieron diferentes momentos de cortes parciales y totales del puente General San Martín, así como también del puente General Artigas. No es intención de este artículo referirse a los detalles del conflicto, por lo que remitimos a trabajos que sí lo hacen desde diferentes perspectivas (Giarraca, 2007; Graña, 2012; Crisorio, 2008; Palermo, 2007). Sí, en cambio, interesa mencionar este episodio por las repercusiones que tuvo en las relaciones binacionales, y en las fronterizas en particular.

Tras el conflicto se asistió al total congelamiento de las iniciativas vinculadas a las relaciones y la cooperación a nivel fronterizo, exceptuando, como se verá a continuación, algunas tentativas paradiplomáticas, originadas a partir de entidades locales vinculadas a los pequeños y medianos empresarios de las ciudades ubicadas en el TUEFAU.

Como sostiene Palermo (2007), el conflicto adoptó un carácter de juego suma cero, lo cual implicó recurrir a la Corte Internacional de La Haya. El gobierno argentino en el año 2006, alegó la violación del estatuto del río Uruguay del año 1975; esa opción marcó un cambio de situación, en la medida que fijó un marco de negociaciones con el objeto de desactivar los reclamos. Pero la presentación legal en la cual se había solicitado la detención de la construcción de las papeleras no prosperó, dado que la Corte de La Haya falló en contra de la demanda argentina. La principal razón fue que Argentina obvió exponer en su alegato el daño ambiental concreto; era necesario acreditar un daño irreversible. El Tribunal de La Haya consideró que no había pruebas de que la planta de BOTNIA contaminara como denunció Argentina, pero dictaminó que

el gobierno uruguayo violó el tratado bilateral de administración del río Uruguay al autorizar la instalación de la planta en forma unilateral. De alguna manera, la sentencia promovía un acercamiento entre los dos gobiernos, tendiente a recuperar el vínculo dañado por el prolongado conflicto (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 2010).

Además de paralizar todos los esfuerzos realizados hasta ese momento para el desarrollo de la cohesión fronteriza, este conflicto implicó impactos económicos y sociales por los cortes y bloqueos, que perjudicaron tanto a uruguayos como a argentinos. También generó un clima adverso en las relaciones bilaterales y pérdida de oportunidades de emprendimientos conjuntos.

Paralelamente, mientras la Argentina y la ROU mantenían la situación de conflicto, mediada por cortes de puentes y a la espera del fallo de la Corte Internacional de Justicia por parte de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú, un conjunto de gremiales empresariales (centros de comercios, industrias y servicios) crearon una instancia paradiplomática de diálogo y propuestas con la finalidad de contribuir a distender las relaciones a nivel de la frontera, especialmente entre las localidades de ambas orillas del río Uruguay. Los centros comerciales del TUEFAU - asociaciones de gremiales que nuclean a pequeños y medianos empresarios- fundaron en la ciudad de Salto, el 27 de junio de 2008, un espacio de trabajo colectivo denominado Encuentros Internacionales de Centros Comerciales del Río Uruguay (Encuentros de Centros Comerciales o ECC, en adelante).

Pese a lo que se podría suponer de antemano, la cuestión empresarial no fue el motivo primordial que dio lugar a la creación de estos encuentros. Tal situación ha quedado reflejada en las declaraciones de las reuniones que se realizaron entre los años 2008 y 2012. Según las manifestaciones de los promotores de esta idea, la intención original era crear un espacio de diálogo binacional en medio del difícil momento que se estaba viviendo en materia de relaciones internacionales entre Argentina y Uruguay. Es de destacar que la primera reunión se realizó mientras se desarrollaba el corte del puente General San Martín por parte de los ambientalistas de Gualaguaychú.

Por otra parte, el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el año 2010, marcó un nuevo punto de inflexión. Si bien no conformó totalmente a ninguna de las partes, y mucho menos solucionó definitivamente los temas que fueron objeto del diferendo, dio paso a la reapertura del diálogo entre los presidentes, y se iniciaron acciones de parte del gobierno argentino que contribuyeron a desactivar los cortes de puentes.

El diálogo se retomó institucionalmente el 2 de junio de 2010, cuando se reunieron los presidentes de ambos países, a la sazón Cristina Fernández y José Mujica, para establecer las bases de un acuerdo. En ese encuentro conocido como “Reunión de Anchorena”, también los presidentes manifestaron el interés de construir un cuarto puente en el TUEFAU que unirá a Monte Caseros con Bella Unión.

Por otro lado, el fallo de la Corte Internacional y el levantamiento del corte del puente generaron las condiciones para que, tal cual lo reclamara en el año 2008 el Intendente de Río Negro, Omar Lafluf, se conformara un espacio de trabajo a nivel de gobiernos locales fronterizos. El 25 de julio de 2008 se desarrolló en Salto (Uruguay)

---

un simposio internacional titulado “El desarrollo local-regional en el entorno del río Uruguay”. Participaron como ponentes autoridades de gobiernos locales de la región y académicos especialistas argentinos y uruguayos en el tema. En ese evento, el Intendente Lafluf expresaba:

“Los representantes de los gobiernos locales del río Uruguay precisamos un ámbito de discusión propio donde hablemos de todos los temas que nos unen y que nos enfrentan” (Silva, 2009: 12).

Y efectivamente en el año 2010, los intendentes y presidentes municipales del TUEFAU crean el Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay (en adelante, CBHRU), como ámbito de discusión de las problemáticas y necesidades de los territorios del TUEFAU, más allá del conflicto por la instalación de BOTNIA. En Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos, el 17 de agosto de 2010, se reunieron los representantes de los departamentos, municipios y alcaldías argentinas y uruguayas ubicadas sobre la ribera del río Uruguay, conjuntamente con el Gobernador de la Provincia de Entre Ríos, Sergio Urribarri, para suscribir un acuerdo con el objeto de proceder a la fundación del CBHRU. Según consta en el documento fundacional, el objetivo general que se definió promovía:

“La integración de las poblaciones argentinas y uruguayas de la vera del río Uruguay y el desarrollo de la región en el aspecto social, laboral, productivo, económico” (CBHRU, 2013: 1).

Como metodología de trabajo, se conformaron foros temáticos (educación, medio ambiente, cultura, turismo, deportes, entre otros), integrados por representantes de ambos países. Si bien la temática de la navegación del río Uruguay fue un tema central del Comité -en particular el dragado del río- la idea de “Hidrovía” se transformó en un elemento articulador de un conjunto de problemáticas del espacio de referencia, más que como un objeto exclusivo a partir del cual desarrollar acciones.

#### ***2011-2014. Relanzamiento de las relaciones a partir de los Comités de Integración***

El proceso de normalización de las relaciones diplomáticas a partir del fallo de la Corte Internacional de Justicia, dio lugar a la reactivación de los viejos Comité de Frontera, los cuales a partir del 16 de marzo de 2011 pasaron a denominarse “Comité de Integración”. Los objetivos se mantuvieron sin cambios desde la fundación de la CODEFRO. Asimismo, los integrantes de dichos comités continuaron siendo autoridades de distintos organismos estatales de ambos países. No obstante, se dejó abierta la posibilidad de invitar a participar en temas específicos a otros actores de los niveles nacionales, intermedios y locales, así como a representantes de la sociedad civil. No obstante, esta apertura hacia las organizaciones de las sociedades locales, se ha tratado de una instancia diplomática y con carácter propositivo ante los respectivos ministerios de relaciones exteriores. En el reglamento que reguló las actividades de los Comités de Integración se estableció que en cada uno funcionarán las siguientes comisiones: de *Facilitación Fronteriza* (temas aduaneros, migratorios, sanitarios, de seguridad y transporte), de *Infraestructura* (asuntos viales, telecomunicaciones y complejos fronterizos), de *Comercio y Producción* (temas fronterizos turísticos, de

comercio, de industria, de ganadería y agricultura, entre otros), de *Políticas Sociales* (cuestiones vinculados a la inclusión social, laboral, salud y asuntos ciudadanos).

La presidencia, cuando se realizan en Argentina, ha estado a cargo de la Dirección de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Cuando se realiza en Uruguay, en cambio, la ha ejercido la Dirección de Asuntos Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores. A las reuniones normalmente han asistido los cónsules de las respectivas jurisdicciones, las autoridades de los organismos que actúan en el control integrado de los pasos de frontera y una extensa lista de representantes de ambos países (22 representantes de organismos del Estado argentino y 15 de Uruguay). Están establecidos por reglamento cuatro Comités de Integración: Fray Bentos-Gualedaychú<sup>2</sup>, Colón-Paysandú, Salto-Concordia y Bella Unión-Monte Caseros. Las cuestiones tratadas han involucrado a los microsistemas urbanos binacionales referidos, y a sus respectivos entornos.

Entre los años 2011 y 2014, diferentes acciones diplomáticas y paradiplomáticas intentan contribuir a zanjar la *fractura* que generó el conflicto por la planta de celulosa instalada en Fray Bentos, en un proceso que al parecer no será resuelto en un corto plazo.

Los gobiernos nacionales, por el momento, se esforzaron (con escaso éxito) por restablecer el diálogo bilateral. Al mismo tiempo, tampoco lograron poner en práctica acciones concretas de cooperación fronteriza, no pudiendo superar el nivel retórico.

En el Gráfico 4 se sistematizan las principales acciones que desde los ámbitos diplomáticos como paradiplomáticos han promovido, tendientes tanto a la cohesión regional del TUEFAU como de fragmentación, estas últimas derivadas principalmente a partir del diferendo por la instalación de BOTNIA.

**Gráfico 4. Acciones diplomáticas y paradiplomáticas de cohesión y fragmentación (1991-2014).**

Fecha	Documento/organización	Declaración/propósitos
<b>Cohesiones diplomáticas</b>		
26/03/1991	Acuerdo de Asunción. MERCOSUR	Unión aduanera
01/07/1993	Acuerdo de Recife	Aplicación de los Controles Integrados en Fronteras entre los países del MERCOSUR
01/09/2000	Acuerdo IIRSA	Desarrollo de proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones.
20/05/2008	Tratado constitutivo de la UNASUR	Impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia
16/03/2011	Acuerdo reglamentación de los Comités de Integración (reformulando los Comités de Frontera)	Facilitar el tránsito y el desarrollo en las áreas fronterizas.
02/08/2011	Declaración de Buenos Aires	Pasar revista de los compromisos bilaterales asumidos con anterioridad.

<sup>2</sup> Este comité no se reúne desde el año 2001, producto de las rispideces que generó en ambas ciudades el conflicto por BOTNIA.

<b>Cohesiones paradiplomáticas</b>		
22/02/1992	Comité de Planificación y Gestión del Río Uruguay	Foro de intercambios y propuestas de proyectos entre autoridades locales fronterizas
27/06/2008	Encuentro Internacional de Centros Comerciales del Río Uruguay	Organización que tiene como finalidades "proyectar el desarrollo Turístico, Comercial e Industrial, y atender las problemáticas actuales que nos involucran en la Región del Río Uruguay".
17/08/2010	Acta de Constitución Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay	Dragado del río Uruguay y vinculación de ciudades fronterizas
05/09/2014	Acta de creación de la Red de Instituciones de Educación Superior del Río Uruguay (RIESRU)	Promover los intercambios y la cooperación entre las instituciones académicas terciarias del TUEFAU.
Fecha	Documento/organización	Declaración/propósitos
<b>Fragmentaciones diplomáticas</b>		
04/05/2006	Argentina demanda a Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya, por violación del Estatuto del Río Uruguay de 1975.	Detener la construcción de Botnia.
08/03/2007	Ley de la Provincia de Entre Ríos 9759	Establece la prohibición de venta y salida de madera destinada a la exportación como materia prima para empresas fabricantes de pasta celulósica radicadas o a radicarse en la República Oriental del Uruguay
<b>Fragmentaciones paradiplomáticas</b>		
23/12/2005	Proclama: "Sí a la vida, no a las papeleras" Ciudadanos de Gauleguaychú	Primer corte del puente internacional San Martín.
20/11/2006	Proclama de la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú	Corte del puente internacional San Martín, por tiempo indeterminado

Fuente: elaboración propia en base a los propios documentos citados en el Cuadro y a CEFIR (2014).

## **EXPERIENCIAS DIPLOMÁTICAS Y PARADIPLOMÁTICAS: UNA PROPUESTA DE TIPOLOGÍA**

A lo largo de la reconstrucción histórica presentada, se identificaron diferentes acciones. Algunas de ellas pueden catalogarse como *fragmentación*, entendiendo que generaron una escisión, que contribuyeron a la división y diferenciación, de algún tipo o escala, entre los territorios de Argentina y Uruguay. La firma de los dos tratados de límites en la década de 1960 formalizó la diferenciación de los territorios soberanos a partir del eje fluvial conformado por los ríos Uruguay y de la Plata. La participación, junto a otros países sudamericanos en el MERCOSUR, puede vislumbrarse como un dispositivo institucional que propendió a la *articulación* o desarrollo de la *cohesión* del EFAU, en la medida que promovió los intercambios comerciales de empresas industriales. Una tipología de acciones se presenta en el Gráfico 5. Pero ni fragmentación ni cohesión, son fenómenos absolutos. El carácter multidimensional del espacio lleva a que esas políticas se establezcan y permitan el encuentro de ciertos actores (el MER-

COSUR facilita la circulación del capital), al mismo tiempo que el establecimiento de fábricas en la propia zona fronteriza fue el motor de un conflicto sin precedentes entre dos ciudades vecinas, ubicadas a una orilla y la otra orilla del río Uruguay.

**Gráfico 5. EFAU. Acciones diplomáticas y paradiplomáticas orientadas a la fractura o a la costura. Una tipología.**

Tipologías	Ejemplos de acciones
<b>Fractura (fragmentación)</b>	
Acuerdos diplomáticos de delimitación territorial	- Tratado de límites del río Uruguay - Tratado de límites del río de la Plata y su frente marítimo
Acciones paradiplomáticas de bloqueo de fronteras	- Distintos momentos de bloqueos de puentes por parte de la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú y de Colón (Puentes General San Martín y General Artigas)
<b>Costuras (desarrollo de la cohesión regional)</b>	
Construcción de obras binacionales	- Construcción y puesta en operativa de los puentes General Artigas y General San Martín, y del complejo hidroeléctrico/vial/ferroviario de Salto Grande
Acuerdos binacionales de cooperación general	- Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) - Convenio de Interconexión Energética - Declaración de Buenos Aires (2011)
Acuerdos diplomáticos sobre cooperación fronteriza	- Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social (1985) - Acta Programa sobre el Desarrollo e Integración Fronteriza Uruguayo-Argentina (1987, creación de la Comisión para el Desarrollo de las Áreas de Fronteras Argentino-Uruguayo-CODEFRO-) - Acta de Instalación de los Comités de Frontera (1987) - Acuerdo de reglamentación de los Comités de Integración (2011, reformulación de los ex Comités de Frontera)
Acuerdos diplomáticos para la gestión de recursos compartidos	- Creación de la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande - Estatuto de la Comisión Administradora del Río de la Plata - Comisión Administradora del Río de la Plata - Estatuto del Río Uruguay - Creación de la Comisión Administradora del Río Uruguay
Acuerdos paradiplomáticos de gobiernos locales fronterizos	- Cuerpo Deliberativo del Río Uruguay - Comité de Planificación y Gestión de Municipios Integrados del Río Uruguay - Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay
Acuerdos multilaterales que tienen incidencia en las áreas fronterizas	- MERCOSUR - Acuerdo de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)- - Unión Suramericana de Naciones – COSIPLAN- Foto Técnico IIRSA <sup>25</sup>
Acciones paradiplomáticas de integración fronteriza de la sociedad civil	- Comité Popular pro-represa de Salto Grande - Comité pro puente Colón-Paysandú - Encuentros Internacionales de los Centros Comerciales del Río Uruguay - Red de Instituciones de Educación Superior del Río Uruguay

*Fuente: elaboración propia en base a los documentos citados de los Gráficos 3 y 4.*

3 En 2011, la Iniciativa IIRSA fue incorporada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), creado el 28 de enero de 2009, como su Foro Técnico, para apoyarlo en la planificación de infraestructura de conectividad regional. Recuperado de: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=121>, el 21/04/2015

---

La mayoría de las acciones identificadas se diseñaron e implementaron en el plano de la diplomacia, es decir, de las políticas impulsadas por las cancillerías de ambos estados nacionales. Pero también, como se analizó, han existido algunas experiencias paradiplomáticas. Las acciones de este tipo, es decir, aquellas en las que participan entes gubernamentales y no gubernamentales en la gestión de asuntos que involucran a los países vecinos, tuvieron mayor impulso a partir de la década de 1990, en un contexto caracterizado por la progresiva desmilitarización de las sociedades, de desactivación de los dispositivos nacionalistas y de lenta construcción de solidaridades sudamericanas. Y cobraron especial preponderancia a mediados de la década del 2000 a partir del conflicto por BOTNIA.

Parece notorio que este tipo de acciones, a través de las cuales distintas organizaciones de la sociedad civil encuentran ámbitos más directos de expresión, son portadoras muchas veces de posturas que difieren de las posiciones asumidas por los gobiernos nacionales. Y esto se manifiesta en acciones tanto de integración como de conflictos, es decir, de *costura* o de *fractura* (Gráfico 5). Las demandas que surgen desde los Encuentros Internacionales de los Centros Comerciales y desde los integrantes del Comité Hidrovía del Río Uruguay, por un lado, o desde la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualaguaychú por otro, son ejemplos de ello.

De acuerdo con Bobbio (1992), este fenómeno puede ser entendido en el marco de la sociedad civil actual que ya no se conforma con la extensión de la democracia contemporánea en la dimensión política. No se da por satisfecha con la democracia representativa o directa, y ha registrado avances para pasar de la esfera política de la democracia a la esfera social, lo cual ha aparejado formas de poder ascendentes de las sociedades. Ese proceso está ligado a una percepción, principalmente de los ciudadanos de las sociedades de las democracias más avanzadas, que la esfera política está incluida en la esfera social, debiendo, por tanto, ocurrir una democratización social en su conjunto. Tal vez sea hora de que en los estudios sobre fronteras se preste algo más de atención al accionar de este tipo de actores sociales, que se movilizan con lógicas muchas veces diferentes, tanto a la de los actores/agencias nacionales como a las de las grandes empresas, y que representan intereses locales comprometidos, a la vez, con el desarrollo de su entorno y el cuidado ambiental.

## **EL TUEFAU: UN DEVENIR CON MÚLTIPLES ACCIONES Y ESCASA COOPERACIÓN. COMENTARIOS FINALES**

Este artículo tuvo como objetivo identificar y sistematizar tentativas de cooperación fronterizas entre Argentina y la ROU, examinar las propuestas elaboradas por distintas instancias diplomáticas y paradiplomáticas, y analizar los efectos asociados entre las acciones promovidas y el devenir de las relaciones fronterizas.

En tal sentido, como se analizó, diversas instancias diplomáticas y paradiplomáticas procuraron a través de distintas acciones el desarrollo de la articulación física y la cooperación fronteriza.



Entre las década de 1960 y 1980, Argentina y la ROU realizaron importantes acuerdos diplomáticos que derivaron, entre otras cosas, en el establecimiento definitivo de los límites entre ambos países, la realización de obras binacionales de articulación física y de producción de energía hidroeléctrica, así como también crearon acuerdos y organismos para la gestión de los ríos compartidos. Al mismo tiempo se generaron instancias diplomáticas para el desarrollo de la cooperación, como los comités de frontera.

Exceptuando la concreción de las obras binacionales en la década de 1970, en general los esfuerzos diplomáticos no lograron concretar la mayor parte de las iniciativas que intentaron promover la cooperación fronteriza. Por otra parte, debido a la crisis económica que ambos países vivieron a partir del año 2001, en primer término, y posteriormente al conflicto por BOTNIA, los comités de frontera permanecieron inactivos hasta el año 2011. Si bien fueron reinstalados ese año, y rebautizados como comités de integración, la agenda de temas pendientes era similar (y lo sigue siendo hasta el presente) a la que tenían a inicios de la década de 1990. En este sentido, poco se avanzó en materia de cooperación.

Por su parte, a partir de la década de 1990, y especialmente durante la década de 2000, comenzaron a cobrar importancia instancias paradiplomáticas preocupadas, entre otros temas, por mejorar las relaciones derivadas del conflicto por la instalación de BOTNIA y desarrollar la cooperación fronteriza.

Estas organizaciones locales, resultaron importantes para generar un canal de diálogo entre actores de las sociedades civiles del espacio fronterizo, y promover a la vez proyectos de interés común para las localidades integrantes del mismo. En términos generales, se puede decir que tuvieron una mayor legitimidad social a nivel del TUEFAU que las propias instancias diplomáticas. No obstante, exceptuando algunas realizaciones concretas, como el inicio del dragado del río Uruguay promovido por el CBHRU, y ciertas (e incipientes) articulaciones académicas realizadas por las universidades que tienen presencia en la frontera, estas nuevas instancias han venido a sumar a las ya existentes de épocas pasadas, copiosas actas y resoluciones y fervientes declaraciones públicas de buenas intenciones.

Más allá de esfuerzos realizados, los temas centrales que en diferentes momentos las organizaciones diplomáticas y paradiplomáticas plantearon como claves para el desarrollo de la cooperación fronteriza, siguen pendientes. Estos tienen que ver, entre otras cosas, con la desburocratización de los pasos fronterizos, la revisión de normativas que impiden interacciones fluidas entre las sociedades locales fronterizas, así como la integración comercial y productiva a nivel de este espacio binacional.

Con frecuencia, también, las secuelas del conflicto por BOTNIA reaparecen y obnubilan la posibilidad de proyectar la cooperación fronteriza. En este contexto, un riesgo latente para la cooperación fronteriza, tal como sostiene Palermo (2007), es un estado de diferendo político-diplomático crónico que afecte por muchos años las relaciones argentino-uruguayas, marcadas por la mutua desconfianza.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J. y Wever, E. (2003). Borders, border regions and economic integration: one world, ready or not. *Journal of Borderlands Studies*, n° 18, 27-38.
- Arbaret-Sschulz, C. (2002). Les villes européennes, attracteurs étranges de formes frontalières nouvelles. En *Villes et frontières* (pág. Paris). *Anthropos Economica*: 213-230.
- Benko, G. (1998). *La Science Régionale*. Paris, PUF.
- BID-CEPAL(1991). Comisión Económica para América Latina. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/25811/8informefinalportada.pdf>
- Bobbio, N. (1992). Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Boretto, R. (2000). *Historiografía de la ciudad de Fray Bentos. Parte I. (1857-1890)*. Fray Bentos: Imprenta Fray Bentos.
- Boretto, R., & Burgueño, M. (S/f). El Bajo Río Uruguay: territorio-frontera. Completo escenario de la agroproducción sudamericana. X Jornadas internacionales de Patrimonio Industrial Agroalimentario. Gijón: ESTUDIOS HISTORICOS, CDHRP. Agosto 2009, número 2, ISSN: 1688-5317.
- Castro, J. (1998). *Puentes sobre el río Uruguay*. Paysandú: CARU.
- CBHRU (2013). *Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay*. Recuperado de: [comitebinacionalhidrovia.blogspot.com](http://comitebinacionalhidrovia.blogspot.com)
- CEFIR (2014). *Integración Regional. Observatorio de Fronteras-Documentos*. Recuperado de: [http://cefir.org.uy/fronteras/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=113](http://cefir.org.uy/fronteras/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=113)
- CIESU (1991). *Frontera, Integración y después...* Montevideo: Trilce.
- Centro Comercial e Industrial de Salto. (2013). *Encuentros Internacionales de Centros Comerciales*. Recuperado de: [http://www.ccisalto.com.uy/archivos\\_subidos/\\_1%20Encuentro\\_Inter.pdf](http://www.ccisalto.com.uy/archivos_subidos/_1%20Encuentro_Inter.pdf)
- Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (2010). *Argentina-Uruguay. Desafíos de la integración fronteriza*. Buenos Aires: CEPES.
- CEPAL (1988). *Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas de río Uruguay*. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/25602/16Propuestas%20integracionportada.pdf>
- CODEFRO (1995). *Acta e la Primera Reunión de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera (CODREFRO)*. Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.
- Coletti, R. (2009). *Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea*. BRIT X CONGRESO LAS REGIONES FRONTERIZAS EN TRANSICIÓN. Arica, Chile y Tacna, Perú: CeSPI.
- Comisión Administradora del Río Uruguay. (2003). *Proyecto de Construcción del puente interurbano Salto-Concordia*. Paysandú: CARU.
- Comisión Económica Para América Latina-CEPAL. (1991). Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/25811/8informefinalportada.pdf>
- Comisión Económica Para América Latina-CEPAL. (1988). *Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas de río Uruguay*. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/25602/16Propuestas%20integracionportada.pdf>
- Comisión Técnico Mixta de Salto Grande. (2013). *Documentos fundacionales. Leyes, Decretos, Notas Re-*

- versales, Actas, Acuerdo,s Convenios. CABA-Buenos Aires: Comisión Técnico Mixta de Salto Grande.
- Crisorio, B. (2008). Las relaciones argentino-uruguayas: la cuestión de las “papeleras”. *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, v. XXXIV, , 142-159.
- Dominguez, A. (2006). IIRSA. Integración de Infraestructuras en Sudamérica. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos. Montevideo: Redes-Amigos de la Tierra.
- Fernández, J. y Miranda, C. (1920). *Historia General de la ciudad y el Departamento de Salto*. Montevideo: Imprenta Nacional.
- Ferraro, D. (2013). Políticas e iniciativas en MERCOSUR en el ámbito de la integración fronteriza. Recuperado de [http://cefir.org.uy/fronteras/images/pdf/Fronteras\\_Mercosur\\_Daiana\\_Ferraro.pdf](http://cefir.org.uy/fronteras/images/pdf/Fronteras_Mercosur_Daiana_Ferraro.pdf)
- Figallo, B. (2001). Desde la crisis internacional a los conflictos regionales: la Argentina y el Uruguay, 1940-1955. *Anuario del CEH* .
- Gatto, F. (1991). Integración fronteriza en el proceso del Mercosur. Reflexions apartir del caso del Río Uruguay. En CIESU, *Frontera, integración y después...* (pp. 35-51). Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gernaert, S. (2004). Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana. *Alternativas para el desarrollo*. FUNDE, pp. 2-13.
- Giarraca, N. (2007). La Asamblea de Gualaguaychú: su lógica de nuevo movimiento social y el sentido binacional “artiguista” de sus acciones. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- González Vallvé, J. L. (1994). Integración fronteriza: Experiencia de la Unión Europea. CEFIR.
- Graña, F. (2012). Los vecinos de Fray Bentos ante la instalación de Botnia. *Revista de Ciencias Sociales- UDELAR, DS-FCS*, vol. 25, n.º 30, 55-74.
- Guibert, M. (2011). De Argentina a Uruguay: espacios y actores de una nueva lógica de producción agrícola. *Pampa* 07, 13-38.
- Laborde, P. (2000). Los efectos de la frontera sobre la construcción. En L. y López Trigal, *La frontera hispano-portuguesa: Nuevo espacio de atracción y cooperación* (pp. 73-92). Zamora: Rei Alfonso Henriques.
- López Gallero, A., & Tisnés, A. (1997). El puente Colonia-Buenos Aires. Intento de evaluación interdisciplinaria. *GeoUruguay. Revista uruguaya de geografía*, 7-32.
- Marsilio, E. (2006). Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino. III Congreso de Relaciones Internacionales.
- Medina, M. (Marzo de 2013). *El bajo río Uruguay. Dos naciones ¿un territorio?* Tesis de doctorado no publicada . Bracelona, Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Moraes, M. (1990). *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna*. Montevideo: CIN-VE-CALNU.
- Palermo, A. (1975). *Comité Popular de Apoyo a Salto Grande*. Salto: Impresora Salto.
- Palermo, V. (2007). *Papeleras: las castañas siguen en el fuego*. Nueva Sociedad, n°208 (208).
- Programa Fronteras Abiertas. (2009). *Frontera y límites. La frontera como área de desarrollo*. CeSPI.
- Scott, J. (2000). Euroregions, governance and transborder co-operation withing the EU. *Research in Regional Science*, n° 10, 104-115.
- Sanguin, A. (2007). Les nouvelles perspectives frontalières de l’union européenne après l’élargissement de 2004. Recuperado de <http://espacepolitique.revues.org/index437.html>
- Sohn, C. (2010). El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo. *Documents d’anàlisi geogràfica*, n° 56/1-Universitat Autònoma de Barcelona, 167-184.

---

# El Estado en los bordes: política migratoria y frontera de la República Argentina entre 1970-2010

MARÍA DOLORES LINARES<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Este artículo trata sobre las maneras en las cuales el Estado argentino ha formulado sus políticas públicas sobre las fronteras internacionales y su relación con los “otros” no-nacionales. Nuestro objetivo es describir la política fronteriza y la política migratoria argentina desde 1970 hasta el año 2010 desde una perspectiva institucionalista tomando en cuenta tres variables: el contexto político nacional e internacional, los dispositivos de las políticas públicas fronterizas y migratorias (normativos, de gestión y de recursos) y los actores intervinientes en formulación de las mismas.

En trabajos anteriores (Linares 2010, 2013, 2015) hemos focalizado nuestro análisis en la dimensión social de los espacios fronterizos desde una escala micro, específicamente centrados las movilidades espaciales, las estrategias de circulación, las prácticas comerciales fronterizas, vinculándolas con los mecanismos de control fronterizos del Estado abordados desde una metodología cualitativa de carácter etnográfico. En esta oportunidad, desde la perspectiva de la ciencia política y desde una escala macro, nos interesa detenernos en las políticas públicas que el Estado argentino ha formulado y aplicado desde 1970 en las fronteras y en el tratamiento del “otro” no-nacional, del extranjero.<sup>2</sup> Nos propusimos el ejercicio de cruzar, a partir de los conceptos de fronte-

---

1 CONICET. Instituto de Estudios Socio-Históricos (IESH), Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. E-mail: [linares.dolores@gmail.com](mailto:linares.dolores@gmail.com)

2 Esta perspectiva, si bien se presenta como “Estado-céntrica”, no pretende sin embargo atribuirle al Estado nacional un poder impersonal, legal y normalizador que, mediante sus prácticas “legales y legítimas” llegue de manera unívoca e indiscutida a todo el ámbito de lo social. En el apartado teórico-conceptual nos referiremos sobre la dificultad de estudiar el Estado y los peligros que entraña su reificación. Tampoco nos interesa en esta oportunidad demostrar cómo la pretendida “impersonalidad” del Estado estaría ausente o no en la agencia de los cuadros políticos y administrativos de esa misma institución. La pregunta sobre cómo se realizan cotidianamente las intervenciones de las agencias estatales sobre ciertos espacios/grupos, sobre cómo incide la pretendida producción de orden estatal en la práctica cotidiana de ciertos sujetos en la frontera, sobre cómo estos sujetos comprenden/conviven/reaccionan/se relacionan con las agencias estatales, fueron abordados en los trabajos anteriores mencionados desde una necesaria escala micro-social que, como indica Revel (2005) no significó oponer un “arriba” sobre un “abajo” ni un “grande” sobre un “pequeño”, sino reconocer –y utilizar como herramienta heurística– que “una realidad social no es la misma según el nivel de análisis o [...] la escala de observación en la que decidamos ubicarnos” (Revel 2015:15). La perspectiva adoptada en este trabajo nos sirve como un punto de partida desde el cual presentar un escenario complejo en donde intervienen múltiples actores que implicarían un desafío metodológico difícil de abordar en esta oportunidad.

ra y Estado, algunos de los ejes de las disciplinas de la ciencia política y la geografía, especialmente la perspectiva de la geografía del poder y la humana, poniendo esta vez el foco en las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado a partir de las siguientes preguntas: ¿qué relación existe entre el contexto político nacional/internacional y el tratamiento de una cuestión política? ¿Quiénes son los actores que obran en nombre del Estado en la definición de los intereses sobre estas cuestiones políticas? ¿Cómo son los mecanismos por los cuales se llega a la formulación de estas políticas públicas y qué otros actores –además de los estatales– participan en la misma?

A partir de una revisión normativa y bibliográfica, nos planteamos un primer acercamiento a estas políticas públicas (la fronteriza y la migratoria) con el fin de ir definiendo las líneas que ha seguido el Estado en cada una de ellas y sus diferencias entre sí. El trabajo se organiza en cuatro partes: en primer lugar consideramos necesario definir conceptos claves en nuestra argumentación como Estado, frontera, políticas públicas, dispositivos de políticas públicas, etcétera; en segundo lugar, describiremos la política fronteriza argentina desde 1970 hasta 2010, remarcando brevemente tres variables: las características del contexto nacional e internacional, las políticas públicas formuladas (puntualmente sus dispositivos normativos, de gestión y de recursos) y los actores intervinientes en los reclamos, definición y gestión de dichas políticas; un tercer apartado se dedicará al mismo tratamiento para la política migratoria argentina y, por último, delinearemos algunas pistas de análisis a modo de conclusión.

## **LINEAMIENTOS TEÓRICOS: ESTADO, FRONTERA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Carlos Acuña (2013) se pregunta –y su interrogante es retomado por renombrados politólogos– cuánto importan las instituciones, para qué sirven y porqué importan. Tomar cualquier “cuestión” política desde una escala macro, es decir, cualquier demanda social problematiza, y observar las políticas públicas que el Estado –en tanto institución– formula para intervenir en la misma, nos invita, en primera instancia, a reflexionar sobre esa escena política, compuesta por el contexto (global, político-social), los actores interesados en dicha cuestión (portadores, a su vez, de intereses, recursos e ideología) y las instituciones que la llevan a cabo. La perspectiva institucionalista de las ciencias sociales, en especial los aportes de Theda Skocpol (1995), Peter Evans (2007), Alejandro Portes (2007), Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (2007 [1978]), Fernando Isuani (2012) y Carlos Acuña (2013), nos proponen algunos ejes para poder pensar una política pública que a continuación presentamos, para ser breves, de un modo algo esquemático.

Ante todo, y particularmente teniendo en cuenta las cuestiones fronterizas y migratorias, adherimos a una de las premisas principales de Evans (2007) que establece que la globalización en ningún caso supera o invalida la importancia fundamental de los Estados y de las instituciones de oposición en la tensión creativa que da lugar a las políticas públicas. La relación con lo “global” solo complejiza las negociaciones, pero

---

no las invalida. Consideramos, con Skocpol, (1995), que el Estado es importante en tanto institución porque, mediante las unidades que lo componen, tiene la capacidad de fijarse objetivos autónomos. Con respecto a las discusiones en torno al concepto de Estado, no pretendemos enmarcar nuestro trabajo dentro del campo de estudio de la “antropología del Estado” dado que la escala descriptiva seleccionada no nos permitiría adentrarnos en profundidad en los intereses, ideología y recursos de todos los agentes y actores involucrados, de alguna u otra manera, en la cuestión fronteriza o migratoria para desentrañar “de qué está hecho” el Estado en estas cuestiones. Tenemos en cuenta las advertencias de Renoldi (2015) sobre los riesgos de apoyarnos en una visión normativa del Estado que nos lleve a “pensar desde el Estado” y por esa razón recordamos las palabras de Abrams (1988) cuando establecía que el Estado “(...) *Nos presenta el poder políticamente institucionalizado de una forma que es a la vez integrada y aislada y al satisfacer ambas condiciones crea para nuestra clase de sociedad una base aceptable de acuerdo*” (Abrams, 1988: 88). Conociendo los riesgos de caer en un “reduccionismo” institucionalista” (Espinoza Molina, 2015) o en una reificación del Estado, seguimos aquí la definición dual que proponen Acuña y Chudnovsky retomando, por un lado, la definición de O’Donnell quien entiende al Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada (O’Donnell, 1993, citado por Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 32). Por otro lado, retoma de Skocpol (1995) la condición del Estado como conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares (o unidades, en términos de Oszlak y O’Donnell, 2007 [1978]) coordinadas por una autoridad ejecutora, mostrando la eficiente alianza entre política (y poder) y gestión.

Tomamos el concepto de instituciones desde la perspectiva de la ciencia política, en tanto “conjunto de reglas” que pueden ser formales e informales (Acuña y Chudnovsky, 2013:54) y que están destinados a resolver problemas de coordinación y conflictos distribuidos en una sociedad. Esta postura implica tener en cuenta que las instituciones distribuyen poder y recursos; que son, a su vez, producto de la lucha y negociación de actores desiguales y que operan, además, en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales que pueden afectar su funcionamiento. Las políticas públicas son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concilia el interés y la atención de otros actores de la sociedad civil (Oszlak y O’Donnell (2007 [1978])). Una cuestión sería todo asunto, necesidad o demanda que sea socialmente problematizada. Las cuestiones pueden tener una suerte de “ciclo vital” dentro de la agenda política: tienen momentos de surgimiento, de atención y de omisión, hasta llegar a su resolución. En este ciclo vital, es fundamental el papel de los actores interesados en dicha cuestión. Acuña y Chudnovsky definen al actor como “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella y con capacidades estratégicas” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36). Los actores identifican sus intereses e ideología, los traducen en objetivos y diseñan un curso de acción valiéndose de sus recursos para alcanzarlos. Sobre la ideología o las “ideas”, coincidimos con Bouzas y

Gosis (2014:97-98) cuando establecen que los enfoques institucionalistas que le asignan a las decisiones estatales cierto grado de autonomía reconocen una influencia más relevante a las ideas, especialmente las de los formuladores de política, como veremos en nuestro caso.

Para comprender cómo se ejecuta una política pública, nos valemos del concepto de Isuani (2012) de Instrumentos de Políticas Públicas (IPP). Las políticas públicas necesitan, según el autor, un conjunto de instrumentos para materializar la intervención estatal y así poder solucionar las “demandas sociales problematizadas” o cuestiones de la agenda política. Señala tres tipos de instrumentos: 1) un dispositivo normativo, compuesto por leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública (poder legislativo y ejecutivo del estado); 2) un dispositivo de gestión que supone la estructuración de un esquema organizacional para llevar adelante actividades de gestión operativa y de control, y 3) recursos básicos, que pueden ser financieros (endógenos o exógenos), tecnológicos (conocimiento utilizable a escala social para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios) y de recursos humanos (burocracia) (Isuani, 2012).

Sobre la frontera como una “cuestión” que merece el tratamiento estatal, vale aclarar que la relación entre Estado y frontera es tanto conceptual como histórica, dado que resulta de un entramado de relaciones sociales y políticas desarrolladas en el tiempo y en el espacio a partir de las cuales surge el Estado moderno (Raffestin, 1980:27, Santos, 1990 [1978]).<sup>3</sup> La tradición de la Geografía Humana francesa considera a la frontera como un elemento político que marca el espacio, delimitando así el territorio. El límite no es eterno ni es un signo dado e inalterable. El carácter dinámico de la frontera deviene de ser ella misma también una construcción humana.<sup>4</sup> En palabras de Foucher (1991), las fronteras son “*estructuras espaciales elementales que tienen por función la discontinuidad geopolítica*” y la demarcación del territorio en unidades jurídicas y soberanas diferenciadas. Esta concepción nos lleva a pensar la frontera como

3 Debemos tener en cuenta, sin embargo, que para América Latina y para la Argentina en particular, la asociación entre Estado/nación/frontera no es directa: algunos autores sostienen que en estos casos el Estado ha precedido a la construcción de la “nacionalidad”, la cual ha sido forjada con posterioridad en torno a la delimitación y defensa de las fronteras, haciendo del territorio el sustrato de identificación nacional primordial (Musset, 2006:49; Medina-Nicolas, 2004).

4 Nos alejamos así de la concepción de fronteras naturales: la pretensión de “naturalización” de la frontera en la tradición académica –recurriendo a la historia, a las construcciones estatales “nacionales”– responde a la instauración y consolidación de un instrumento de dominación que tiende a perpetuarse, como lo es el Estado moderno (Raffestin, 1980: 150). En este sentido, Gutiérrez Rodríguez afirma que la geografía hizo su aporte a la naturalización de las fronteras: “*La geografía en su intento de describir y explicar un espacio ha intentado introducir una noción naturalizante de la frontera, definiéndola a través de fenómenos naturales como ríos y montañas...Es con este trasfondo sobre el que se desarrolla la proclamación del Estado-nación en la Modernidad*” (Gutiérrez Rodríguez, 2001:86). Por eso en este trabajo deberemos tener presente que, más que la “epidermis del Estado” (Rey Balmaceda, 1979:10) o el “órgano periférico de Estado” (Ratzel, 1969:23 en Cairo Carou, 2001:34), la frontera forma parte de una función inherente al hombre, la de establecer límites, como función social y política (Ainsa, 1992; Diesbach de Rochefort, 2000).

---

un espacio franja (a ambos lados del límite) o conjunto de lugares que organizan los territorios nacionales y que, como dispositivos, provocan discontinuidades espaciales. Una vez creada, los efectos de las fronteras no operan solamente en el orden político o jurídico/normativo (sistemas de inclusión/exclusión) sino también en el ámbito social, especialmente en la construcción/afirmación/reproducción de prácticas, identificaciones identitarias, representaciones sociales, etcétera.

Las discontinuidades generadas por la frontera del Estado son generalmente contestadas por continuidades que la atraviesan o que la desafían desde lo micro-social, permitiendo en ocasiones territorializaciones múltiples producto de disputas espaciales. Pese a las teorías de la desterritorialización, el Estado no ha perdido su relevancia como agente que gestiona el territorio a partir de sus políticas públicas y que, justamente, estas políticas pueden generar una re-territorialización distinta a la anterior, una que conviva mejor con otras formas de territorialización (si tenemos en cuenta diferentes escalas) llevadas a cabo por otros actores, ya sean éstos colectivos o incluso individuales.

El territorio nacional se construye sobre intereses sociales, económicos, políticos y geoestratégicos de diferentes actores, entre ellos el Estado. Si estos intereses cambian, en la frontera internacional pueden aparecer áreas más o menos fragmentadas, con consecuencias en las relaciones sociales de las sociedades fronterizas y en la misma construcción y re-construcción de las identidades llamadas “nacionales”. Por eso nos interesa observar qué sucede cuando las políticas de Estado se orientan hacia procesos de integración, descubrir esas decisiones políticas para poder desentrañar, en un futuro, sus implicancias en el espacio y en la sociedad.

## **POLÍTICA FRONTERIZA ARGENTINA 1970-2010**

Sobre la política fronteriza argentina desde 1970 distinguimos, a modo de síntesis, tres periodos: de desarrollo fronterizo hasta 1983, de cooperación fronteriza entre 1983 y 1991 y de integración fronteriza desde 1991 hasta 2010. Como veremos en el Tabla 1, cada uno de estos periodos implica un contexto regional sudamericano, unos dispositivos de políticas públicas y unos actores específicos interesados en la cuestión.

El período de *desarrollo fronterizo* se caracterizó por la consideración de la necesaria incorporación de las fronteras a la estructura socio-económica del país por parte de las políticas públicas. Ese desarrollo se realizaba mediante iniciativas nacionales que respondían a objetivos y estrategias integrales y se adecuaban a un dispositivo normativo, de gestión y de recursos (leyes, planes, estrategias, programas, proyectos) que, en conjunto, definían la política pública de frontera. El desarrollo fronterizo podía abarcar los campos de la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas y el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional.



**Tabla 1: Política fronteriza argentina 1970-2010: contexto, políticas públicas y actores.**

	Características y contexto	Políticas públicas	Actores
Fronteras "hacia adentro" 1938-1983. Desarrollo fronterizo	Permeabilidad. Objetivos de desarrollo económico, aumento demográfico, fortalecimiento social y educativo. Control fronterizo: seguridad y desconfianza. Doctrina de Seguridad Nacional. Alianzas estratégicas con países vecinos (unos contra otros). Argentinización. Cuestión fronteriza: periférica.	Normativas: Decreto Ley n° 15.385/1944: Zona de Seguridad Ley n° 18.575/1970: Zonas y Áreas de Frontera. Ley n° 19.248/1971: políticas nacionales secretas. Ley n° 19.524/1972: escuelas de frontera. Ley n° 21.900/1978: tierras fiscales Decreto 2563/1979. Decretos secretos y reservados. Creación Superintendencia Nacional de Fronteras	Estado: gobiernos de facto. Actor central: Poder Ejecutivo Nacional. Fuerzas de seguridad y de control fronterizo: Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Dirección Nacional de Migraciones y AFIP (Aduana). Funcionarios intelectuales
		De gestión: 1944. Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (Min. de Justicia de la Nación) 1970-1996. Superintendencia Nacional de Fronteras  Recursos: 1938 Creación Gendarmería Nacional 1978: sistema de créditos para industrias, becas para estudiantes, créditos para municipalidades de frontera, etcétera.	
Fronteras "hacia afuera" 1983-1992. Cooperación fronteriza	Democratización Crisis económica, abandono de las hipótesis de conflicto. Cooperación bilateral con los países vecinos: -promoción de acciones de cooperación. -Cooperación por áreas: energía, salud, educación, pasos fronterizos, etcétera.	Normativas: Decreto 1182/1987: Reformula Zonas y Áreas de Frontera Ley n° 23.630/1988: expedicionario de frontera Ley n° 23.554: diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior Tratados y convenios Internacionales, actas de cooperación bilaterales.	Estado: gobiernos democráticos (Alfonsín, Menem). Actor central: Poder Ejecutivo Nacional. Mayor participación del Poder Legislativo Relaciones bilaterales de cooperación Argentina- países limítrofes Relaciones diplomáticas y paradiplomáticas
		De gestión: Comités de frontera 1970- 1996. Superintendencia Nacional de Fronteras  Recursos: Presupuestos Ministerio del Interior	
Fronteras "hacia afuera" 1992-2010. Integración fronteriza	Proyectos de integración fronteriza bilaterales o multilaterales. Complementación de potencialidades y recursos, equiparación de costos y beneficios entre las partes MERCOSUR: giro geopolítico en América del Sur	Normativas: Decreto n°1.409/1996. Disolución de la Superintendencia Nacional de Fronteras. Ley n° 25.173/1999, Enseña patria en pasos fronterizos Min. Interior, Resolución N° 2034/2005: Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras. Mercosur: Acuerdo de Recife 2000 (CIF); Declaraciones sobre TVF.	Estado: gobiernos democráticos 1992-2010. Relaciones multilaterales arg-países vecinos. MERCOSUR Órganos Mercosur de integración fronteriza
		De gestión: Mercosur: 1992, Sub Grupo de Trabajo N° 2 (Asuntos Aduaneros); Grupo de Trabajo Ad Hoc Integración Fronteriza (GAHIF) (DEC. CMC n° 05/02); Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR) (DEC. CMC n°41/04) y su Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) (2008). Comités de Integración.  Recursos: Presupuestos Ministerio del Interior y del Ministerio del Interior y de Transporte.	

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa nacional (Leyes y decretos) consultados.

---

Aunque el interés por la cuestión fronteriza comenzó mucho antes de 1970,<sup>5</sup> fue a partir de esta década —y más específicamente con las dos últimas dictaduras militares (1966-1973 y 1976-1983)— que el Estado demostró gran preocupación por sus funciones y vulnerabilidades. La política fronteriza se ordenó poco después de la creación de la Gendarmería Nacional en 1938, controlando la frontera mediante una categorización que respondía no sólo a cuestiones de seguridad, sino también económicas, políticas y legales. De esta manera, se creó en 1944 la figura jurídica de “Zona de Seguridad” por medio del Decreto Ley n° 15.385/1944, que establecía una franja de territorio de longitud variable cercana a la línea de demarcación, destinada a “*complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional*”. El dispositivo institucional de control sobre estas zonas creado para acompañar este dispositivo normativo fue la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación.

Mucho después, en 1970, el contexto regional sudamericano estaba influenciado por la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>6</sup> y primaba la desconfianza entre los países vecinos. Las hipótesis de conflicto bélico fundamentaban la militarización de los controles fronterizos, situación que hacía a su vez precaria la paz en la región.<sup>7</sup> En este marco, la política de frontera argentina se definió con la Ley n° 18.575 de 1970 y sus lineamientos generales perduran hasta nuestros días (aunque ha sido complementada y modificada por treinta Leyes y Decretos Nacionales hasta el año 2010). Esta norma estableció las Zonas y las Áreas de Frontera y el instrumento de gestión fue la Superintendencia Nacional de Fronteras. Esta ley buscaba beneficiar aquellos territorios con debilidad económica y de-

---

5 La inclusión de una cláusula sobre la seguridad de las fronteras en la Constitución de la Nación Argentina podría considerarse como proto-política de frontera, es decir, como el interés inicial de un Estado en formación por sus fronteras internacionales. La verdadera política de frontera comenzó con la creación de la Gendarmería Nacional en 1938. Este organismo fue creado con el fin de velar por la seguridad de las zonas periféricas, para “*contribuir decididamente a mantener la identidad nacional en áreas limítrofes, a preservar el territorio nacional y la intangibilidad del límite internacional*” (Ley n° 12.367).

6 La Doctrina de Seguridad Nacional es una doctrina militar promovida por los organismos de seguridad interior y exterior de EEUU (CIA, Consejo de Seguridad Nacional, FBI) desde mediados de los años 50 para aplicar en el continente americano. Planteaba que cualquier amenaza a la seguridad de los EEUU, aún en el resto del mundo, era una acción a favor del comunismo internacional. En la República Argentina, el espíritu de esta doctrina fue impreso en el Plan CONINTES (Comoción Interna del Estado) a partir de 1958. Recién a fines de la década del 80 se estableció la prohibición a las FFAA de intervenir en cuestiones de seguridad interna mediante la Ley 23.554 de Defensa Nacional (Boletín Oficial, 5 de mayo de 1988) diferenciándose de las leyes anteriores de defensa nacional (Ley 16.970 de Defensa Nacional, de 1966; la Ley 20.318 de Defensa Civil, de 1973). Por otro lado, con el fin de terminar con los criterios de la Doctrina de Seguridad Nacional que unificaban a los enemigos externos con los internos, la Ley 24.059 de Seguridad Interior (Boletín Oficial, 17 de enero de 1992) transfiere a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina bajo la órbita del Ministerio del Interior y no bajo el Ministerio de Defensa como anteriormente.

7 En este sentido, la situación de tensión militar con los países vecinos llega a su cumbre en 1978 con la movilización de tropas en contra de Chile por la demarcación de la frontera sur patagónica. Años más tarde, el mismo gobierno dictatorial daría inicio a la Guerra de Malvinas contra Inglaterra por la posesión de las islas.

mográfica para integrarlos completamente al territorio nacional. La “Zona de Frontera” es definida como el espacio adyacente al límite internacional que compone una franja que rodea toda la periferia del país, mientras que las Áreas de Frontera son los espacios que, en el interior de las Zonas de Frontera, resultan especialmente críticos en razón de sus características y situación específicas. El interés puesto en la defensa de las fronteras se hizo evidente en la última dictadura cívico-militar (1976-1983), con la planificación de las siguientes normas que complejizaron la política de frontera: a) la Ley n° 21.900 de 1978 sobre la adjudicación de las tierras fiscales en las Zonas de frontera; b) un sistema de créditos para industrias instaladas en las zonas de frontera reglamentado en 1977 por el Banco Nacional de Desarrollo; c) la inauguración de una central telefónica automática en Bernardo de Irigoyen en 1979; d) un programa de becas para estudiantes de las fronteras, otorgado por la Gendarmería Nacional y el Ministerio de Cultura y Educación; e) créditos para las municipalidades de Zonas de Frontera, otorgados por la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (Rey Balmaceda, 1979:349).

Además de estas leyes/decretos, existieron otras relacionadas con el accionar del Estado en esas áreas de frontera, como la Ley n° 19.524<sup>8</sup> de 1972, bajo el gobierno de facto del general Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973), que estableció las bases para el funcionamiento de las escuelas de frontera. Uno de sus objetivos era el de “*promover ideales que estimulen la adhesión a los principios que fundamentan la lealtad nacional y la afirmación del sentimiento de pertenencia a la sociedad argentina*”. Por otra parte, al igual que la prohibición de adquirir bienes muebles e inmuebles por parte de extranjeros de países limítrofes en las Áreas de Frontera (Sassone, 2001:140), los maestros tampoco podían ser extranjeros sino argentinos nativos o por opción.<sup>9</sup> También existía un rechazo hacia los ciudadanos de países limítrofes en cuanto a ciertas actividades prohibidas, como negociar en las áreas “críticas” de frontera, por ejemplo.

Por último, la desconfianza mutua que primó en las relaciones con los países vecinos puso de relieve, en algunos casos, acercamientos estratégicos con unos en detrimento de otros (por ejemplo, con el proyecto de la Represa de Yacyretá entre la República Argentina y la República del Paraguay). Esta desconfianza estatal y su preocupación por “argentinar” las Zonas de Frontera está presente en el articulado de la Ley n° 19.248, promulgada el 21 de Septiembre de 1971, denominada “Políticas nacionales secretas”:

“Art. N° 2: Estrechar los vínculos de todo orden con Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú, especialmente mediante las obras de infraestructura física, creando intereses comunes que aseguren *nuestra preeminencia* y eviten la expansión brasileña hacia el Oeste. (...)”

“Art N° 54: Promover el desarrollo económico, social, cultural y demográfico en

8 República Argentina, Ley n° 19.524/1972, Establece el régimen de escuelas, en zonas y áreas de frontera, derogando al efecto las Leyes n° 17.591 y 18.978, publicada en el Boletín Oficial el 22/03/1972.

9 Aunque en el resto del territorio argentino no se realiza esta diferenciación, el CELS ha denunciado y evidenciado varios casos en los cuales las escuelas de la Provincia de Buenos Aires han denegado el derecho al trabajo en docencia a ciudadanos extranjeros (Informe CELS 2005:354).

---

las zonas y áreas de frontera, con el objeto de *reafirmar el ejercicio de la soberanía, asegurar la integridad territorial y proyectar la influencia del país hacia el exterior*. Incrementar el control y vigilancia en las áreas de frontera y en los puntos de fricción” (cursivas de la autora).

“Argentinizar” significaba lograr la “asimilación de las formas de vida propias de la cultura argentina” (Ley no° 19.524 Régimen de escuelas de zonas y áreas de frontera). En cuanto a los países vecinos, se establecía una diferenciación en las percepciones sobre su peligrosidad: en 1972, mientras Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú eran vistos como posibles “aliados” –cabe preguntarse de qué tipo, dado que el vínculo debería “asegurar la preeminencia” argentina–, Brasil era percibido como un “adversario”, un enemigo con ambiciones expansionistas.

Sobre los actores que intervenían en este tipo de política fronteriza, notamos que las disposiciones normativas consistieron en decretos del Poder Ejecutivo Nacional (en adelante P.E.N.) o en leyes, pero en período de gobierno de facto, es decir, cuando el poder legislativo no estaba en funcionamiento. Si bien carecemos de datos sobre otros actores políticos, encontramos correlación entre estas normativas y la visión de la vecindad regional compartida por algunos intelectuales que cumplieron funciones gubernamentales durante la última dictadura militar.<sup>10</sup>

Recién a partir de 1983, con el proceso de democratización en Argentina, fue posible el paso a un período de cooperación *fronteriza*, cuando la concepción de las fronteras por parte del Estado comienza a girar en torno al acercamiento con los países vecinos, aunque esto sin abandonar el control estricto de los pasos y las áreas de frontera. La cooperación fronteriza implica la colaboración entre dos áreas adyacentes a un límite internacional (un espacio fronterizo) que, vinculando o no a los órganos gubernativos locales, regionales y nacionales de los Estados involucrados, buscan la solución de problemas para el desarrollo conjunto del espacio fronterizo.

Seguendo los trabajos de Sassone (2001, 2005), estimamos que la República Argentina fue pasando de una política de desarrollo fronterizo “hacia adentro” (Sassone, 2001:121) a una política de cooperación binacional con cada uno de sus países vecinos. El paso de una concepción de frontera “cerrada” a otra de frontera “abierta” fue moldeándose, asimismo, con el paso de un concepto de Estado territorialista a la posibilidad de otra formación política, económica y territorial basada en la cooperación, por ejemplo una formación regional intergubernamental. Desde el punto de vista del *contexto* regional sudamericano, comenzó a ser claro desde 1983 que los

<sup>10</sup> El investigador del CONICET Rey Balmaceda, por ejemplo, advertía, en 1979, que la frontera argentina no debía estar delimitada sólo por los hitos: “(...) *la acción argentinizante de la periferia del territorio nacional tiene tres nortes insoslayables: a) la urgencia de poblar las fronteras –vacías u ocupadas por extranjeros– con argentinos nativos que se arraiguen y constituyan un verdadero vallado humano a pretensiones extrañas; b) alcanzar una efectiva cohesión interna con un adecuado desarrollo de una infraestructura de circulación y de comunicaciones, y c) implantar un régimen educativo que abroquele a nuestros pobladores contra cualquier influencia foránea. Evidente que en gran parte de la periferia nacional la existencia de un hito no es suficiente elemento de demarcación: sólo la presencia argentina, real y tangible, es instrumento idóneo de delimitación*” (Rey Balmaceda, 1979:355).

desafíos económicos mundiales dejaban sin asidero las propuestas de integración regional selectiva o “en contra de” y obligaban a una acción conjunta regional sudamericana para enfrentar las crisis financieras del continente. El retorno de los gobiernos democráticos en el Cono Sur propició el acercamiento y la concertación política en la región, generando un cambio de percepción en el interior de cada país. Pero aún antes de la puesta en marcha del Mercosur en 1991, los Estados de América del Sur avanzaron en la realización de un proyecto de cooperación fronteriza: la creación de los Comités de Frontera, que describiremos más adelante.

En cuanto a las políticas públicas en la Argentina, el decreto 1182 de 1987 diferencia el tratamiento entre la Zona de Seguridad y la Zona de Frontera para el desarrollo, sobre la base de nuevas políticas de reorganización territorial. El Estado, a través del P.E.N. aunque suavizara el tratamiento de sus fronteras nacionales, reconocía que, en primera instancia, fue el establecimiento de esas mismas fronteras el acto constitutivo de la República Argentina. En este sentido, en 1988 se decide homenajear a los primeros gendarmes argentinos que habían trabajado en los puestos de frontera de los entonces Territorios Nacionales con el grado de “expedicionario de frontera” (Ley n° 23.630). En ese mismo año, la Ley n° 23.554 de 1988 de Defensa Nacional diferenciaba por primera vez la significación y alcance de la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.

Otro aspecto de importancia en la política de frontera a partir de la década del 80 serán los convenios bilaterales llevados a cabo por la Argentina con sus países vecinos. Variados convenios y tratados bilaterales de cooperación sanitaria, energética, vial, de seguridad, de educación, sentarían las bases para los futuros acuerdos de integración regional.

Con respecto a los actores que intervienen en la política fronteriza, si bien el Estado sigue siendo el sujeto más relevante y siempre a través del P.E.N., una mención especial merecen los Comités de Frontera, en tanto experiencia paradiplomática, que se definen como encuentros binacionales realizados entre las regiones fronterizas de dos países para el tratamiento de temas de interés mutuo y que comprenden diferentes aspectos con respecto a la problemática local. La primera experiencia de Comité de Frontera tuvo lugar entre Argentina y Paraguay creándose, entre 1985 y 1986, cinco comités de frontera entre estos países.<sup>11</sup> En el año 2012, Argentina contaba con veinticinco (25) Comités de Integración (tal es su nueva denominación) habilitados con sus países vecinos. En general realizan una o dos reuniones por año, presididas por los funcionarios de las áreas de Relaciones Exteriores locales que representen a cada país y se pueden invitar a agrupaciones sociales, gremios, clubes, cámaras empresariales, es decir, los representantes de la actividad social del espacio fronterizo como miembros “no oficiales”. Las decisiones emanadas de este órgano no tienen carácter vinculante: sus resultados son solamente transmitidos a la autoridad competente que tenga poder de

<sup>11</sup> Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay): febrero de 1985.

Clorinda (Argentina)-Colonia Falcón (Paraguay): marzo de 1985.

Formosa (Argentina)-Alberdi (Paraguay): junio de 1985.

Puerto Bermejo (Argentina)-Pilar (Paraguay): noviembre de 1985.

Itatí (Argentina)- Ita Cora (Paraguay): julio de 1986.

---

decisión (sea una agencia local, provincial o nacional) en forma de recomendaciones y propuestas. A partir de mediados de la década del 80 veremos entonces que los actores intervinientes en la política pública sobre la frontera en la Argentina serán, además del P.E.N. y en algunas ocasiones el Poder legislativo, las autoridades políticas (ejecutivas y legislativas) de los países vecinos en el marco de los tratados bilaterales y actores de las sociedades fronterizas, aunque éstos últimos sin poder de decisión.

A este instrumento de cooperación se le sumaron, a partir de 1991, las normas y procedimientos de integración emanadas del Mercosur que configuraron un espacio fronterizo cada vez más interconectado, dando paso a un período de *integración fronteriza*. La integración fronteriza es un proceso bilateral o multilateral que tiene como objeto lograr el desarrollo fronterizo mediante la complementación de potencialidades y recursos y la equiparación de costos y beneficios. Esta integración se basa en un cuerpo legal pertinente al tipo de medidas a adoptar (ya sean convenios, acuerdos, resoluciones, dependiendo de los organismos estatales y no gubernamentales implicados) que le otorgue forma y que esté orientado a la reglamentación de los desplazamientos de personas, bienes y medios de transporte; utilización conjunta o compartida de servicios públicos en el campo social (educación, salud); complementación de los servicios de telecomunicaciones y suministro de energía, etcétera.

Desde la escala estatal el cambio más significativo sobre las políticas de frontera en esta etapa se dio en 1996 cuando se suprimió la Superintendencia Nacional de Fronteras, organismo que controlaba las Áreas de Frontera más “sensibles” y pasó a ser reemplazada por la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras, dependiente del Ministerio del Interior. Luego, en materia de integración fronteriza, los avances más importantes sucedieron ya en el marco de una institución no-estatal sino regional sudamericana: el Mercosur.

El Mercosur es un organismo intergubernamental de integración regional creado por la República Federativa del Brasil, la República Argentina, la República del Paraguay y la República del Uruguay como miembros plenos del bloque de países en 1991.<sup>12</sup> Desde el punto de vista del contexto regional significó un verdadero giro geopolítico en el Cono Sur, caracterizado por el abandono de los viejos criterios estratégico-fronterizos y la lógica del conflicto regional, marcando un cambio de paradigma en las relaciones interregionales de América del Sur.

Con respecto a los instrumentos de gestión dentro del Mercosur se creó un Sub Grupo de Trabajo N° 2, denominado de Asuntos Aduaneros, que acordó rápidamente recomendar el control integrado de los “puntos” de frontera<sup>13</sup> por parte de los Estados

---

12 A lo largo de sus 25 años de existencia, se fueron sumando como miembros plenos la República Bolivariana de Venezuela (solicitada en 2006 y otorgada en 2012) y la República Plurinacional de Bolivia (desde 1996 como asociado y en 2012 solicita la adhesión que continúa en proceso) y como miembros asociados la República de Chile (1996), la República del Perú (2003), la República de Colombia (2004) y la República del Ecuador (2004).

13 Debemos aclarar que la normativa del Mercosur utiliza el término “puntos de frontera” para referirse a lo que en la legislación argentina se comprende como pasos internacionales de frontera, es decir, los lugares geográficos ubicados en el límite internacional destinados a la comunicación física (terrestre o fluvial) y control para el paso de bienes, transportes y personas entre dos o más países.

miembros del bloque. El control fronterizo integrado es la actividad de control realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma esencial, por los funcionarios de los distintos órganos que intervienen en los controles fronterizos de los dos países involucrados. El Acuerdo de Recife del año 2000<sup>14</sup> estableció las pautas técnicas y operativas para regular los controles integrados de frontera entre los Estados miembros del Mercosur.

Por otra parte, desde 1991 existieron numerosas Declaraciones del Consejo del Mercado Común sobre la instalación del sistema de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), un sistema que agiliza, organiza y convalida la movilidad de personas en el área transfronteriza. Uno de los acuerdos más importantes en este sentido fue la Declaración MERCOSUR/CMC/DEC. n° 18/99, que aconseja la instalación de la credencial para poner en práctica el TVF.

Estas iniciativas de integración fronteriza en el ámbito del Mercosur encuentran sus limitaciones en las particularidades de cada paso fronterizo, las ciudades fronterizas, los gobiernos y representantes locales y los grupos sociales fronterizos. En esta etapa de integración comenzaron a visibilizarse conflictos sociales en diferentes puntos fronterizos (Posadas-Encarnación, Gualaguaychú-Frai Bentos, entre otros) que indicarían espacios de fragmentación dentro de la integración. Por esta razón, a partir del año 2002, el Mercosur comenzó a comprender la importancia de la inclusión de los representantes locales y regionales (provinciales, departamentales) de las ciudades y regiones fronterizas para el logro de los objetivos de la integración fronteriza, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea de “cooperación transfronteriza” (Martes Moreno, 2010) en el marco de los programas Phare<sup>15</sup> e Interreg.<sup>16</sup> En ese sentido, se creó en el Consejo Mercado Común (CMC), el Grupo de Trabajo Ad Hoc (DEC. CMC n° 05/02) sobre integración fronteriza (GAHIF), que entendía que uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración era *“la fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones”*.<sup>17</sup>

14 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/00, Acuerdo de Recife.

15 El programa Phare de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PECO) es el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los PECO candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Desde 1994, las misiones de Phare se han ajustado a las prioridades y las necesidades de cada PECO. El programa Phare renovado está dotado con un presupuesto de más de 10 000 millones de euros para el período 2000-2006 (alrededor de 1 500 millones de euros al año). Tiene dos objetivos principales: el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Si bien, en un principio, el programa Phare estaba reservado a los PECO, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales.

16 El objetivo de la iniciativa comunitaria INTERREG III (2000-2006) es reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea (UE). La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional favorece la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo. Acto constitutivo: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo - INTERREG III.

17 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/02 - Grupo Ad Hoc Sobre Integración Fronteriza.

---

Desde su creación hasta el año 2012, el GAHIF se reunió muy pocas veces y con escasos logros (Dachary y Arnaiz, 2012). Una de las dificultades principales era la ausencia de representantes oficiales (según las Actas del año 2005)<sup>18</sup> y de los representantes locales de las ciudades o poblaciones fronterizas. Estas ausencias impidieron la creación de uno de sus objetivos prioritarios: la elaboración de un “Estatuto de las fronteras del Mercosur”.

Otro paso en la integración fronteriza fue la creación, también en el marco del CMC (DEC. CMC n°41/04), del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), con el objetivo de dar participación a los gobiernos locales en los temas y problemas de frontera. El objetivo principal del FCCR es la promoción del diálogo y la cooperación entre los distintos actores sub-nacionales (municipales, provinciales, estatales y departamentales) de los Estados parte. En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR –desarrollada en Montevideo, en agosto de 2007– se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza, que terminó por crear el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) en la VII reunión del FCCR-CN en el año 2008 (Rótulo y Damiani, 2010).

Hasta aquí hemos resumido la normativa (leyes y decretos) más significativa sobre la cuestión fronteriza argentina. Notamos que pese a lograr un tratamiento prioritario durante los gobiernos de facto, esta cuestión mantuvo un nivel de intensidad estable en la agenda política. Esto se podría deber a que se trata de una cuestión que atañe a la periferia del país y que, exceptuando el caso de la frontera con la República del Uruguay, las fronteras con los demás países vecinos están físicamente muy alejadas del poder central, donde se encuentran los actores que han tomado las decisiones en esta materia.

Por otro lado, debemos recordar que tanto en la integración económica como en la jurídica-institucional, en la social y en la cultural y en la fronteriza, intervienen intereses de diferentes actores con capacidades de poder asimétricas que operan en diferentes escalas. Observamos espacios de fragmentación porque muchas de las resoluciones y decisiones emanadas del Mercosur encuentran en los gobiernos locales, provinciales (estadales o departamentales en el caso de Brasil y Paraguay) y en las sociedades organizadas (en gremios, cooperativas, etcétera) interlocutores con quienes negociar y discutir el mismo sentido de la frontera. Numerosos trabajos nos demuestran que la política de Estado no alcanza todas las escalas de “lo estatal” y que en las diferentes escalas gubernativas las políticas y discursos sobre la integración fronteriza adquieren significados y alcances diferentes (Giménez Béliveau, 2010; Linares, 2013 y 2015; Renoldi, 2015).

Por esta razón en algunos espacios fronterizos los controles son mucho más rigurosos que en otros, como es el caso Posadas-Encarnación, donde según la influencia de grupos de presión, como la Cámara de Comercio e Industria de Posadas, se evidencian fluctuaciones en las facilidades/dificultades del cruce. Pero también en este caso podemos observar cómo, aunque la normativa no desaliente las movilidades espaciales

---

18 XXX Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común, Acta 2/05, Anexo VIII, MERCOSUR/GAHIF/Informe n° 1/05, Informe sobre la IX Reunión del Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza, Montevideo, 05 y 06 de Diciembre de 2005.



en la frontera, las obras de infraestructura como por ejemplo el Plan de Terminación Yacyretá (PTY) de la Empresa Binacional Yacyretá (EBY) se transforman en un obstáculo para la movilidad. La remodelación de la cabecera argentina del puente internacional San Roque González de Santa Cruz y la construcción de un muro de 5 metros de alto que separa la zona aduanera del resto de la ciudad constituirían una para-política fronteriza para este tramo en particular, desalentando y entorpeciendo los vínculos sociales transfronterizos.

## **POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA 1970-2010**

Así como la política fronteriza durante las últimas dictaduras militares (1966-1973/1976-1983) advertía sobre los riesgos que provenían del contacto con los “otros”, también la política de población, especialmente la migratoria, obtuvo un tratamiento prioritario que respondía a los objetivos y al modelo de sociedad que los gobiernos de facto quisieron consolidar. Distinguimos, entre 1970 y 2010, dos períodos de la política migratoria argentina: uno restrictivo y otro basado en los Derechos Humanos y en el enfoque regional, cada uno con características muy distintas, como lo vemos en la Tabla 2.

En 1981 se sancionó la Ley 22.439 del P.E.N., Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, conocida como la Ley Videla. Tomando como base la Doctrina de Seguridad Nacional se buscaba una sociedad disciplinada, permanentemente controlada y libre de conflicto. El espíritu de la Ley Videla fue principalmente restrictivo, evidenciando una política de exclusión del migrante dentro de la sociedad argentina. Fomentaba, sin embargo, la llegada de extranjeros *“cuyas características culturales permitan su adecuada integración”*, mientras desalentaba la proveniente de países limítrofes (por esta razón, uno de los objetivos fundamentales consistía en “argentinizar” los espacios fronterizos). Prevaleció una óptica policial y de seguridad en la regulación de la política migratoria, que se realizó a partir del Ministerio del Interior y, dentro de éste, de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM). La ley definió categorías de ingreso al país (residentes permanentes, temporarios y transitorios) y estableció la ilegalidad por ingreso o por permanencia (Pacecca, 2000): aquel migrante que ingrese al país por un paso no habilitado o que no tuviera la documentación requerida para permanecer en el país era considerado “ilegal”, sujeto a la detención y expulsión por acción directa de la DNM y sin posibilidad de representación legal ante la justicia. La ley habilitó a la DNM a realizar inspecciones y allanamientos sin orden judicial en domicilios donde sospecharan que residían inmigrantes en situación irregular (Pacecca, 2000; Novick, 2008). Se impusieron restricciones al trabajo de los residentes transitorios y temporarios en forma de requisitos de contratación muy difíciles de cumplir. Además se impedía a los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud, educación y justicia, obligando a los funcionarios responsables en cada ámbito público o privado a denunciar la situación ante las autoridades (Courtis y Pacecca, 2008, Novick, 2008). Numerosos trabajos de investigación advierten que esta ley, como otras leyes restrictivas (Anguiano y López Sala, 2010), no desalentó la

**Tabla 2: Política migratoria argentina 1970-2010: contexto, políticas públicas y actores.**

	<b>Características y contexto</b>	<b>Políticas Públicas</b>	<b>Actores</b>
1970-2004 Política Migratoria restrictiva	<p>Idea de desarrollo neoliberal (liberalización comercial y financiera, apertura a los mercados internac.)</p> <p>Estado amplía funciones de control interno y de policía. Doctrina de Seguridad Nacional Exclusión del migrante latinoamericano.</p> <p>Óptica policial, de seguridad: Ministerio del Interior, DNM</p> <p>Ilegalidad del migrante indocumentado, dificultad para el cambio de categorías migratorias (decreto 1117/98), allanamientos DNM sin orden judicial</p> <p>Negación del derecho al trabajo, educación, justicia y atención sanitaria a indocumentados, obligación de denuncia por parte de las autoridades</p> <p>Gobiernos democráticos desde 1983 no cambian la situación: política ambigua (amnistías y convenios bilaterales con países vecinos).</p> <p>Cuestión migratoria: central</p>	<p>Normativa: Ley 22.439 del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración de 1981</p> <p>De gestión: DNM y policías auxiliares de la DNM</p> <p>Recursos: Humanos y tecnológicos de la DNM</p>	<p>Estado. Gobiernos de facto: Poder Ejecutivo Nacional</p> <p>Gobiernos democráticos 1983-2004: Poder Ejecutivo Nacional (Última ley con tratamiento parlamentario sobre cuestión migratoria, luego de la Ley Avellaneda de 1876, había sido la Ley de Defensa Nacional n° 7902 de 1910, luego sólo decretos)</p>
2004-2010 Política migratoria garantista DDHH y de enfoque regional sudamericano	<p>Década de los 90, contexto complejo: doble carácter de Argentina en tanto receptor y expulsor de flujos migratorios; nuevos flujos migratorios de China, África y el Caribe; nuevos actores involucrados en la formulación de la política migratoria.</p> <p>Proyectos de ley para modificar la Ley Videla presentados en la Cámara de Diputados: debates parlamentarios.</p> <p>Diputado Rubén Giustiniani presenta su proyecto de Ley en 2001, aprobado en 2003.</p> <p>Trabajo previo de otras instituciones sociales: religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, investigadores y asociaciones de migrantes organizados</p> <p>Nueva Ley: perspectiva de DDHH y enfoque regional, migrante indocumentado: irregular (no ilegal), derecho a la migración, al trabajo, educación, acceso a la justicia y a la salud, sin importan condición documentaria</p> <p>Categorías migratorias se mantienen, se niegan los derechos políticos y mantiene un espíritu integracionista, según algunos autores</p>	<p>Normativa Ley de Migraciones n° 25.871 del año 2004</p> <p>De gestión: DNM: tensión, resistencias. Cursos, talleres para adecuar al personal a la nueva ley y decreto reglamentario</p> <p>Recursos: humanos y tecnológicos de la DNM</p>	<p>Estado: Poder Legislativo. Comisiones en Cámara de Diputados y de Senadores.</p> <p>Instituciones de la sociedad civil constituidas en una comisión asesora para la reglamentación de la ley: por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).</p> <p>DNM: dos autoridades, Rodríguez (2003-2008) y Arias Duval (2008-2015).</p>

Fuente: Elaboración propia.

migración (los migrantes seguían llegando a Argentina) sino que, una vez en el país, condenó a los recién llegados a situaciones de vulnerabilidad social a causa de la explotación laboral, la pobreza, el hacinamiento, los problemas de salud, el analfabetismo, etcétera (Pacecca, 2000; CELS, 2001).

El retorno a la democracia en 1983 no significó un cambio con respecto a la política migratoria restrictiva, como sí notamos en la política fronteriza. Durante los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De La Rúa (1999-2001) se adoptaron posturas ambiguas. Durante el gobierno de R. Alfonsín se decretó una amnistía para la regularización documentaria en 1984 pero en 1987 se reglamentó por primera vez la Ley Videla mediante el Decreto 1434. Durante el gobierno de C. Menem se otorgó una amnistía en 1992 y se firmaron Convenios Migratorios con Bolivia, Perú y Paraguay; pero, al mismo tiempo, en 1993, mediante el Decreto 2771, se autoriza a la DNM a que, juntos con las fuerzas de seguridad, coordinen y ejecuten “*en todo el ámbito de la República Argentina, operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes que habiten su territorio*” (Decreto 2771/1993) y, finalmente, se vuelve a reglamentar la Ley Videla mediante el Decreto 1023 de 1994. Es importante indicar que, una vez realizada la reforma de la Constitución Nacional en 1994, numerosos artículos de la Ley Videla se transformaron en anticonstitucionales y violatorios de los DDHH debido a la inclusión de los tratados internacionales suscriptos por la República Argentina en el Artículo 75 Inc. 22.

A partir de los años 90 el contexto de la cuestión migratoria evidenciaba un cambio complejo que Novick (2012) sintetiza en los siguientes factores: a) el doble carácter de la Argentina en tanto receptor y expulsor de flujos migratorios; b) los nuevos flujos migratorios que provienen de China, África y el Caribe y c) presencia y acción de nuevos actores involucrados en la formación y aplicación de la política migratoria.

Sobre el actor estatal con actuación en la cuestión migratoria, antes de la Ley de Migraciones n° 25.871 del año 2004, la última ley con trámite parlamentario regular sobre esta “cuestión” fue la Ley de Defensa Nacional n° 7902 de 1910 (Pacecca, 2000). Durante esos 96 años el P.E.N., mediante sus decretos, fue la unidad del Estado que detentó el monopolio de la normativa migratoria (Courtis, 2006). Además, estos decretos fueron otorgándole funciones de poder de policía a las unidades de gestión del Estado, en especial a la DNM (Oteiza, Novick y Aruj, 1997; Pacecca, 2000; Courtis y Pacecca, 2008).

La Ley de Migraciones n° 25.871 del año 2004 incorpora dos novedades destacables que funcionan como una ruptura con la normativa anterior: la perspectiva de los derechos humanos y el enfoque migratorio regionalista o la “ciudadanía comunitaria”, en términos de Domenech (2007) (Nejamkis, 2012; Courtis y Pacecca, 2008). La nueva ley de migraciones tiene un espíritu inclusivo, reconoce a la migración como un derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar y favorece la regularización de los migrantes provenientes de países limítrofes o mercosureanos. Por otro lado, determina que los migrantes tienen derecho al acceso libre e irrestricto a los servicios de salud, justicia y educación, sin importar su condición migratoria. Si el migrante no tiene la documentación al día no es considerado ilegal sino “irregular”, no pudiendo ser detenido sino “retenido” y con derecho al acceso a la Justicia para contestar las

---

disposiciones de la DNM. Que esta ley sea inclusiva no quiere decir que sea irrestricta o masiva: subsisten las categorías migratorias que fragmentan los derechos de los migrantes (determinando asimismo los criterios de expulsión de inmigrantes) (Chausovsky, 2006, citado en Nejamkis, 2012), sigue un modelo de integración de los migrantes de características asimilacionista (Domenech, 2007) y no reconoce los derechos políticos, una deuda que algunos investigadores y actores sociales (Penchaszadeh, 2012; CELS-FIDH, 2011) consideran como el talón de Aquiles de esta nueva normativa (se trata de un millón de personas que no tienen derecho a elegir a sus representantes).

Sobre los actores que intervinieron en la formulación, reglamentación y gestión de esta nueva normativa de política migratoria debemos subrayar que durante los últimos años de la década del noventa existieron diversos proyectos de Ley elaborados por diputados y presentados ante la Comisión de Población de la Cámara de Diputados para sustituir la Ley Videla (Courtis, 2006). Además, si bien el proyecto de ley presentado por el Diputado Rubén Giustiniani en el año 2003 –quien ya lo había presentado sin éxito en el año 2001– contó con el apoyo del por entonces flamante gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y tuvo una buena recepción en ambas cámaras legislativas (habiendo sido tratado en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados y en la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores), su sanción no hubiese sido posible sin el trabajo de otras instituciones sociales vinculadas a la cuestión migratoria.

La agenda de la cuestión y los vaivenes en la atención de dicha cuestión estuvieron marcadas por la lucha que llevaron a cabo, durante décadas, instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, investigadores y asociaciones de migrantes organizados (Giustiniani, 2004; Badaró, 2006). La voluntad política de cambio se evidenció en la forma novedosa de formulación de una política pública: no sólo la cuestión migratoria volvió a ser tema de debate parlamentario, sino que se crearon instancias de participación de instituciones sociales vinculadas a dicha cuestión. Para lograr la reglamentación el Estado, a partir de la DNM, buscó crear consenso de dichas organizaciones e incentivó la creación de una Comisión Asesora, compuesta por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). Lejos de pretender armonía, la negociación fue ardua debido a los conflictos de intereses que mostraban las partes intervinientes, sobre todo en lo que respecta a la misión y función de la DNM, actor fundamental de la cuestión debatida. Entre la promulgación de la ley de migraciones en 2004 y su Decreto reglamentario n° 616 del año 2010, el CELS denunció numerosas violaciones a la ley, por ejemplo en casos de expulsión de inmigrantes, de negación del derecho al trabajo a inmigrantes docentes y en casos de externalización de las fronteras (Anguiano y López Sala, 2010)<sup>19</sup>.

---

19 Un caso de externalización de las fronteras es la negación de visado a extranjeros que pedían la cate-

## CONCLUSIONES Y PISTAS DE ANÁLISIS

Este trabajo tuvo un objetivo descriptivo a modo de ejercicio para ir definiendo un objetivo mayor: volver la atención, sobre las cuestiones fronterizas y migratorias, al Estado. Describimos la política fronteriza y migratoria argentina desde 1970 hasta el año 2010 para responder a unos primeros interrogantes que giraron en torno a la relación entre el contexto nacional e internacional y el tratamiento o no de las cuestiones políticas por parte del Estado; el protagonismo de los actores en la definición de estas cuestiones y las formas en que se llegó a la formulación de las políticas públicas sobre fronteras y migraciones. Tomamos en cuenta, así, tres variables que inciden en la capacidad del Estado para formular y llevar a cabo sus objetivos: el contexto político nacional, los dispositivos de las políticas públicas (normativos, de gestión y de recursos) y los actores intervinientes en las mismas.

Con respecto al contexto de la política fronteriza y migratoria notamos que el regreso a los gobiernos democráticos en la Argentina y en los países del Cono Sur afectó de distinta manera al tratamiento de la cuestión fronteriza que a la migratoria. Advertimos que el acercamiento estratégico previo a 1983 (con algunos países limítrofes “en contra de”, como por ejemplo la construcción de la Represa Yacretá) allanó el terreno para que, una vez vuelta a democracia en Argentina, se lograra, en algunos casos, un tratamiento más integrado de las fronteras. Un ejemplo de estas prácticas tempranas fueron los Comités de Frontera que, desde 1985, trataron temas de importancia a nivel local pero sin contar con la función ejecutiva para solucionarlos. La cuestión migratoria no sufrió grandes transformaciones con la vuelta de la democracia: la Ley Videla fue reglamentada tres veces en democracia mediante decretos y se mantuvo sin cambios aún cuando se denunciaba su flagrante inconstitucionalidad.

Estimamos que esta vinculación/desvinculación de las cuestiones con el contexto podría ser analizada desde la perspectiva de la relevancia de cada cuestión desde un punto de vista territorial. En el período de integración fronteriza, los conflictos fronterizos (casos de fragmentación) no cuentan con vías libres para llegar a la centralidad del poder de la República Argentina. Desde Buenos Aires no se manifiestan con urgencia las realidades de los espacios colindantes con los países limítrofes de Chile, Brasil, Bolivia y Paraguay. En trabajos anteriores (Linares, 2013) observamos las diferentes estrategias de acción colectiva de algunos actores, como los comerciantes de la CCI de Posadas que, contando con sobrados recursos económicos, además de capital social y cultural, debieron desplegar para hacer escuchar sus demandas en Buenos Aires en la década de los 90. Cabe preguntarse qué posibilidades tendrían otros grupos sociales menos favorecidos.

Por el contrario, la cuestión migratoria tiene gran visibilidad en Buenos Aires, sobre todo desde 1970 (13% de población nacida en el extranjero en CABA según el Censo 2010). Dentro de un contexto similar, los intentos por modificar la ley Videla fueron infructuosos durante casi dos décadas. Recién el contexto se revirtió a partir del

---

goría “turista” por parte de la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores argumentando un “riesgo migratorio” (CELS, 2005).

---

año 2003 cuando, paradójicamente, a nivel mundial comenzaba una política más restrictiva hacia los migrantes. El cambio de paradigma migratorio fue posible no gracias al cambio en el contexto internacional sino debido a la actuación de las organizaciones de la sociedad civil organizadas en torno a la defensa de los derechos de los migrantes.

Con respecto a las formas que adoptaron las políticas públicas, observamos que la normativa mayoritaria estuvo compuesta por decretos o leyes de gobiernos de facto. Mientras la cuestión fronteriza parece ser un “coto privado” del poder ejecutivo, en los últimos años la cuestión migratoria ha sido objeto de nutridos debates parlamentarios (Novick, 2008) que han dado consistencia conceptual e ideológica a los posicionamientos. Ambas cuestiones tuvieron, en sus momentos de mayor atención, una dotación de recursos muy importante, creándose instituciones destinadas únicamente a las mismas.

Por último, con respecto a los actores, aunque a partir de 1985 el Estado (a través del Poder Ejecutivo Nacional) empezó a considerar a actores no gubernamentales en el tratamiento de las fronteras, como muestra el ejemplo de los Comités de Frontera (donde participaban representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de los gobiernos locales y de la sociedad fronteriza), nunca permitió un lugar de toma de decisiones en la escala local. Aunque existen casos de cooperación a nivel de municipios de frontera, son pocos los casos de acciones conjuntas de la sociedad civil en pos de la integración fronteriza. Por otro lado son numerosas las instancias de cooperación fronteriza entre los organismos de control estatales de un lado y otro de la frontera, pero en raras ocasiones pueden ponerse de acuerdo sobre actividades conjuntas debido a inconvenientes con respecto a las normativas o a la instrumentalización de las mismas.

En cambio, en cuando a la política migratoria, el Estado, a través de sus diferentes instituciones, permitió y fomentó la participación de asociaciones de la sociedad civil que entendían sobre la cuestión –aunque de manera selectiva, debemos remarcar– para avanzar en los consensos necesarios para reemplazar la ley de la dictadura y lograr su nueva reglamentación. Esta “apertura” permitió asimismo los disensos y las resistencias, haciendo del camino de la reglamentación de la ley un permanente conflicto y negociación. Sin embargo, estimamos que consistió en un cambio de paradigma en cuanto a la política migratoria cuyos resultados definitivos están aún en evaluación.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Abrams, P. (1977). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado, *Journal of Historical Sociology*, Vol.1, (1), pp: 58-89.
- Acuña, C., Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, (pp. 19-67), Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Acuña, C. (Comp.) (2013), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, (pp. 19-67), Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ainsa, F. (1992). La frontera: ¿límite protector de diferencias o espacio de encuentro y transgresión?, *América Latina. Historia y destino*, México: Zea, Leopoldo, 452.

- Anguiano, M. E., López Sala, A. M. (Eds.) (2010). *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, Barcelona: Cidob Edicions.
- Badaró, M. (2006). La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en la práctica de las agencias estatales y organismos no gubernamentales en la ciudad de Buenos Aires. En Grimson, A. y Jelin, E. (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 207- 235), Buenos Aires: Prometeo.
- Cairo Carou, H. (2001). Territorialidad y fronteras del estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado, *Política y Sociedad*, (36), pp. 29-38.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2001). *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires.
- CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2005). *Derechos humanos en Argentina: informe 2005 - 1ª ed.* - Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CELS-FIDH (2011). Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos, (Federación Internacional de Derechos Humanos, Paris).
- Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En Grimson, A. y Jelin, E. (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, (pp. 169-205), Buenos Aires: Prometeo.
- Dachary, A. C. y Arnaiz, S. M. (2012). Región Fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades, *DRd – Desarrollo Regional em debate*, Año 2, (1), pp. 204-231.
- Diesbach de Rochefort, N. M. (2000). Frontera: ¿Muro Divisorio o Tejido de Relaciones?, *Estudios Fronterizos*, Vol. 3, (5), pp. 9-42.
- Domenech, E. (2007). Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión, III Congreso Latinoamericano de Población, Córdoba, recuperado de [http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales\\_para\\_formacion\\_docente/](http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/)
- Espinoza Molina, E. (2015). Notas sobre la dificultad de etnografiar el Estado, *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 1, (2), pp. 175-186.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá: Ilsa.
- Foucher, M. (1991). *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard. Nouvelle édition.
- Giménez Béliveau, V. (2010). Movilidades y escalas de la acción política. Políticos y funcionarios piensan el Mercosur desde la frontera, en Giménez Béliveau, V. y Montenegro, S. (Comps.), *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Giustiniani, R. (Ed.) (2004). *La migración: un derecho humano*, Prometeo: Buenos Aires.
- Gutiérrez Rodríguez, E. (2001). Deconstruir la frontera o dibujar nuevos paisajes: sobre la materialidad de la frontera, *Política y Sociedad*, Madrid, (36), pp. 85-95.
- Isuani, F. (2012). Las capacidades estatales. En Alza Barco, C. (Ed.), *Actas del VI Seminario de Reforma del Estado: Gestión pública: balance y perspectivas*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 25-43.
- Linares, M. D. (2010). Prácticas comerciales fronterizas de las mujeres paraguayas “paseras” en la ciudad de Posadas, Argentina, *Contribuciones Científicas GAEA*, (22), pp. 327-338. ISSN 0328-3194. Edición anual con Referato Externo, Buenos Aires.
- Linares, M. D. (2013). La frontera entre la permeabilidad y el “piquete”. Las transformaciones socio-territoriales en el paso Posadas (Argentina)-Encarnación (Paraguay) durante la década del noventa, *Revista Transporte y Territorio*, (9), pp. 39-64.
- Linares, M. D. (2015). Lugares de frontera en la circulación entre Posadas (Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay), *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (17) ene-jun 2015, pág. 49-75.
- Martel Moreno, S. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas, *Si Somos Ameri-*

- 
- canos. *Revista de Estudios Tranfronterizos*, Vol. X, (1), pp. 147-160.
- Medina-Nicolas, L. (2004). Le dilemme des frontières en Amérique centrale : marges symboliques ou espaces en construction. Le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá. Tesis para optar por el título de Doctor en Geografía, Université Paris X-Nanterre (inédito).
- Musset, A. (2006). *Géopolitique des Amériques*. Paris: Nathan.
- Nejamkis, L. (2012). Políticas migratorias en tiempos Kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma?, en Novick, S. (Dir.), *Migraciones y Políticas Públicas, Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 89 – 116), Buenos Aires: Catálogos.
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En Novick, S. (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-151), Buenos Aires: Editorial Catálogos, CLACSO.
- Novick, S. (2012). Introducción, en Novick, S. (Dir.), *Migraciones y Políticas Públicas, Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 13-38), Buenos Aires: Catálogos.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007 [1978]). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.) (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, y en Proyecto de Modernización del Estado*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires y en *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires, Argentina.
- Oteiza, E., Novick, S., Aruj, R. (1997). *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos*, Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Pacea, M. I. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social, *Realidad Económica* N° 171, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Pacea, M. y Courtis, C. (2008), *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL.
- Penhaszadeh, A. P. (2012). Migraciones y derechos políticos: ¿Democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia? En Novick, S. (Dir.), *Migraciones y Políticas Públicas, Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 39-62), Buenos Aires: Catálogos.
- Portes, A. (2007). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual, *Desarrollo económico*, Vol. 46, (184), pp. 475-503.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Litec.
- Renoldi, B. (2015). Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple frontera, *Etnográfica*, Vol. 19 (3), pp. 417-440.
- Rey Balmaceda, R. C. (1979). *Límites y fronteras de la Argentina*. Buenos Aires: Oikos.
- Rótulo, D. y Damiani, O. (2010). El caso de la integración fronteriza Uruguay - Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares, en *Documento de Investigación*, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay, (61), Noviembre, pp. 1-37.
- Santos, Milton (1990). *Por una geografía nueva*, Madrid: Espasa Universidad
- Sassone, S. M. (2001). Les Frontières de l'Argentine: changements de politique dans le contexte de la mondialisation et de l'Intégration, Musset, Alain ; Soria, Victor. Paris: IHEAL.
- Sassone, S. M. (2005). Fronteras cerradas, fronteras abiertas en la Argentina: los desafíos de la integración en el Mercosur, en Guiance, Ariel (dir.). *La Frontera. Realidades y representaciones*, Buenos Aires: Consejo Nacional Investigaciones Científicas Técnicas – Conicet.
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En Grompone, R. (Ed.), Adriansén, A., Cotler, J., López, S. (Comps.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp.92-129), Lima: IEP.
- Valenciano, E. O. (1990). Los comités de frontera: funcionamiento y experiencia, en *Integración Latinoamericana*, (156), pp.40-46.



**Segunda Sección**  
**FRONTERAS Y BORDES URBANO-RURALES**

---

# El pueblo y sus *otros*. Reconfiguraciones del espacio doméstico pastoril, entre el estado y los mercados (Coranzulí, Jujuy, Argentina).

JULIETA BARADA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Las ideas sobre lo ‘urbano’ y lo ‘rural’ como categorías ontológicas cerradas y dicotómicas han sido ampliamente superadas en geografía y en las ciencias sociales en general. Sin embargo, las relaciones, variaciones y alternativas que se dan en la articulación entre espacios urbanos y rurales continúan siendo un campo de debate en el que diferentes propuestas teóricas persiguen su problematización y en muchos casos, su denominación. Este trabajo se inserta en estas perspectivas en tanto nos interesa discutir el modo en el que podemos aproximarnos como investigadores a aquellos espacios en los que la ‘ruralidad’ y la ‘urbanidad’ resultan construcciones dinámicas que atraviesan, muchas veces de un modo indisociable, la vida de las personas.

Las poblaciones pastoriles en los Andes en general se han caracterizado históricamente por poseer un patrón de asentamiento múltiple y mayormente disperso, ligado al desarrollo del pastoreo de alta movilidad como actividad productiva principal<sup>2</sup>. Sus desplazamientos involucran no sólo el traslado en función del aprovechamiento de pasturas para la *hacienda*<sup>3</sup>, sino también el *caravaneo* como estrategia de intercambio con otros grupos. Desde comienzos del siglo XX, la acción del estado nacional ha estado vinculada a la sedentarización de sus poblaciones y la ruptura de este tipo de dinámicas de movilidad en función de lograr concentrar a la población local dentro del control político, social y espacial del estado. Este proceso ha sido instrumentado, principalmente, a través de la progresiva inserción de las instituciones estatales en los pueblos (particularmente el control policial, la educación y la salud) y particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, en relación con la apertura de nuevos mer-

---

1 CONICET. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: [ju.barada@gmail.com](mailto:ju.barada@gmail.com)

2 Distintos investigadores han relevado esta condición, haciendo referencia al espacio de los pastores. Podemos mencionar como ejemplos para el caso de la Puna argentina, los trabajos realizados por Yacobaccio, 1998 y Delfino, 2001 desde la arqueología; así como también los llevados a cabo desde la arquitectura (Rabey y Rotondaro, 1988; Rotondaro, 1991) y desde el trabajo etnográfico (Göbel, 2002; Tomasi, 2011; entre otros).

3 Utilizaremos cursivas para referirnos a los términos nativos o a las expresiones utilizadas por nuestros interlocutores en el campo.

cados laborales, especialmente el de la minería. Es así como en la Puna, el estado nacional ha sido el motor principal para la consolidación urbana de una serie de centros poblados que si bien preexistían a su intervención, tenían características, funciones y sentidos bien diferentes<sup>4</sup>. Éstos configuran, en la actualidad, una red de localidades que abarca tanto a pequeños poblados como ciudades<sup>5</sup> cuyas relaciones resultan especialmente relevantes para los objetivos de este trabajo.

Lo que nos proponemos aquí es analizar las dinámicas cotidianas actuales de la población puneña que habita en los pueblos, para discutir acerca del modo en el que su espacio doméstico ha sido reconfigurado a la luz de la acción del estado y de la inserción de la población local en los mercados laborales capitalistas, especialmente el de la actividad minera. Esto será llevado a cabo a partir de un estudio de caso, del pueblo de Coranzulí, provincia de Jujuy, donde estamos llevando a cabo un trabajo de campo etnográfico desde el año 2012 (Barada, 2015). Esta investigación ha involucrado, como iremos viendo a lo largo de este artículo, el trabajo con distintas familias que hoy residen gran parte de su tiempo en el pueblo, participando de sus actividades diarias dentro y fuera de sus casas. La metodología llevada a cabo consistió, fundamentalmente, en la articulación entre la observación participante y la realización de entrevistas etnográficas (no dirigidas) de acuerdo con lo propuesto por Guber (2001) sobre la reflexividad inherente al trabajo de campo etnográfico<sup>6</sup>.

Plantaremos, a modo hipotético, que es en la reconfiguración del espacio doméstico y su arquitectura, que se definen otros modos de comprender la ruralidad en clave local que no pueden ser comprendidos desde el análisis de los espacios que tradicionalmente han sido considerados como ‘pastoriles’, así como tampoco desde el estudio del desarrollo urbano de los pueblos puneños. Es de hecho en las dinámicas cotidianas de las familias y en la reconfiguración de su espacio doméstico que las relaciones entre ambas cuestiones se ponen en tensión. En este contexto, es necesario plantear primero, algunas cuestiones relativas a la relevancia que posee el espacio doméstico en la Puna, que nos permitirán reconstruir el marco de antecedentes necesarios para el desarrollo de este trabajo.

4 El rol de los pueblos puneños en la construcción simbólica del espacio pastoril, así como también sus implicancias en el calendario ritual anual, son algunas de las cuestiones a las que nos referimos con estos otros sentidos. Desarrollar sobre esto excede los objetivos sobre este trabajo. Para ver más sobre esta temática, ver: Tomasi (2011).

5 El tamaño de las localidades en la puna de acuerdo a lo que podemos observar desde sus aspectos demográficos, es realmente muy diverso, siendo sus extremos los de la localidad de El Angosto con nada más que 25 habitantes, y la ciudad de La Quiaca con alrededor de 16000 personas (INDEC, 2010).

6 Este proceso se extendió a lo largo de 4 años e involucró el desarrollo de 12 campañas de trabajo con una duración de entre una semana y veinte días cada una. Se realizaron hasta el momento, más de 25 entrevistas que se complementan con conversaciones informales mantenidas con gran parte de los pobladores actuales de Coranzulí. Asimismo, dentro de los entrevistados, contamos también con funcionarios de la Comisión Municipal local, autoridades médicas escolares y constructores. Además del registro etnográfico, el análisis de la materialidad se apoyará específicamente en el relevamiento fotográfico realizado sobre las casas presentes hoy en el pueblo de Coranzulí, repetido en tres oportunidades a lo largo de esta investigación.

---

### ***El espacio doméstico y su relevancia en la conformación de una 'espacialidad pastoril'***

En la Puna, el *campo*, tal como se denomina en términos nativos al área rural circundante a los pueblos, no puede definirse como una única entidad constituida a partir de sus atributos rurales sino que se trata de una conformación espacial heterogénea de la cual participan articuladamente tanto relaciones de parentesco como vínculos colectivos, sentidos simbólicos y condiciones geográficas. En el mismo sentido, si nos aproximamos a los análisis que han dado cuenta de las características del espacio doméstico de las familias de pastores localizadas en el *campo*, debemos tener en cuenta que este tampoco puede ser definido como una única entidad sino que se trata de un sistema de lugares y arquitecturas, observable a diferentes escalas.

Así, en cada espacio destinado al pastoreo las familias poseen, en general, una casa 'principal' cuya ubicación es coincidente, en general, con la localización de un paraje cuya denominación se asocia a la familia. Sin embargo, como ha notado Tomasi (2011), no necesariamente esto indica que sea allí donde la familia pasa la mayor parte del tiempo, sino que se trata de un lugar en el que se construye y se sostiene la genealogía familiar. En las áreas de pasturas las familias tienen entonces también un cierto número de asentamientos temporarios. El tiempo que una familia pasa en la *casa de campo* o en los *puestos* depende de cada sitio y de las condiciones agroecológicas específicas que posea su pastoreo. En general, se trata de desplazamientos que se realizan a lo largo de un ciclo anual, siendo que es durante el verano que las familias permanecen en las casas principales situadas en las áreas más bajas y durante el invierno recorren los puestos en pos de conseguir mejores pasturas y agua para la *hacienda*. La cantidad de puestos que una familia posee es variable de acuerdo a lo relevado por diferentes investigadores, podemos destacar aquí que entre los trabajos que se han referido al área puneña (Rotondaro, 1991; Delfino, 2001; Göbel, 2002; Tomasi, 2011) se puede definir un número de entre uno o dos puestos y hasta diez en algunos casos. Sin embargo, el análisis sistemático de las movilidades pastoriles realizado por Tomasi (2011) da cuenta de un promedio de, en general, no más de cinco desplazamientos por año.

Esta distribución de los asentamientos de una familia a lo largo de un territorio de pasturas y su utilización a lo largo del año nos conduce a plantear, como punto de partida para este trabajo, que el espacio doméstico de una familia de pastores puneños es un espacio multisituado que materializa, a su vez, un conjunto de significaciones que exceden a la vida doméstica y que se asocian a la propia definición de las familias. Sin embargo, como hemos adelantado, al definir las arquitecturas y lugares de una familia de pastores en la Puna, no podemos dejar de lado el rol que ocupan los pueblos y sus casas en la definición del espacio doméstico.

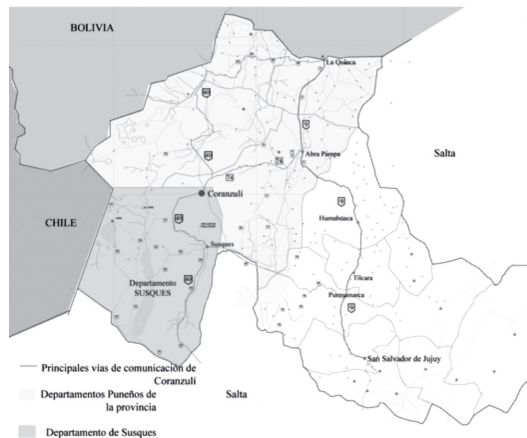
Diferentes autores han dado cuenta de la relevancia que poseen las casas en los pueblos, aun cuando su mirada haya estado permeada siempre por una mirada mayormente situada en el campo. Así, las dinámicas asociadas al sostenimiento de la unidad doméstica pastoril, han conducido a una caracterización de la casa en el pueblo como una única casa en la que confluía la familia en momentos específicos, particularmente rituales. La celebración de las Fiestas Patronales o el carnaval han definido los momentos del año en los que las familias asentadas entre las *casas* y *puestos* en el campo,

acudían al pueblo. A su vez, el crecimiento de los pueblos a la luz de la inserción de las instituciones del estado y los cambios experimentados en los patrones económico-productivos, han implicado también una transformación en la propia organización de las unidades domésticas pastoriles, en sus sistemas de asentamiento y en los esquemas de cohabitación<sup>7</sup>. Observaremos estas cuestiones en mayor detalle a partir del estudio de caso de Coranzulí.

## EL ESPACIO DE TRABAJO

Coranzulí es una de las 50 localidades que existen hoy en la Puna de la provincia de Jujuy. Está ubicada en el departamento de Susques, a 95km de la ciudad de Abra Pampa y a 70km de Susques, cabecera departamental (Gráfico 1). Las principales vías de comunicación que la atraviesan son la Ruta Nacional 40, que articula a Coranzulí con Susques hacia el sur y con Mina Pirquitas hacia el norte; y la Ruta Provincial 74, que lo conecta con la ciudad de Abra Pampa, la única que cuenta con un servicio de transporte público diario.

Gráfico 1. Mapa de la provincia de Jujuy con la localización de Coranzulí.



Fuente: Elaboración de la autora

<sup>7</sup> En este escenario nos encontramos ante ciertas ideas entorno a la conformación familiar que han sido promovidas desde el estado implicando una tendencia a la co-residencia de la familia concebida en términos nucleares. Aun así y siguiendo a Gil Montero (2007) deberemos tener en cuenta que esta aparente transformación progresiva hacia la noción ‘occidental’ de familia como familia nuclear no supone un proceso evolutivo ni lineal, sino que más bien se trata de construcciones que no son excluyentes y que de hecho resultan coexistentes en muchos casos. Profundizar en estas cuestiones y particularmente su relación con las transformaciones experimentadas por la unidad doméstica pastoril exceden los propósitos de este artículo y han sido abordadas en otro trabajo (Barada, 2015).

---

En términos ambientales, Coranzulí se emplaza en una región natural altiplánica localizada al este de los Andes Centrales que se extiende por las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy. Se trata de un espacio que suele caracterizarse fundamentalmente a partir de su altitud, estimada en un promedio de 3000 msnm, aunque también existen áreas que superan los 4000 msnm (Cabrera, 1976). Históricamente, esta área fue denominada Puna, y más específicamente Puna de Atacama, categorías que sin embargo no pueden ser comprendidas como entidades ontológicas (Benedetti, 2014). Por el contrario formaron parte de diversas construcciones políticas e históricas que han atravesado distintas miradas, intereses y escalas espaciales desde la colonia hasta la actualidad. Sin embargo, siguiendo a Benedetti (2014), no podemos ignorar que la concepción decimonónica de la descripción de los espacios persiste en muchos ámbitos al día de hoy, no sólo en aquellos destinados a la difusión masiva de sitios turísticos, o en las geografías escolares, sino también en buena parte del campo académico-científico. Es desde esta condición que se ha ido construyendo una idea, apoyada fundamentalmente en las características ambientales de la Puna, que la definen como un ambiente desértico y hostil para el desarrollo de la vida humana ‘civilizada’. Las dificultades que las lógicas de asentamiento de sus poblaciones han implicado para el estado y en particular a sus sistemas clasificatorios y tributarios, nos conducen a pensar la acción del estado en el área como parte de un proyecto ‘civilizador’ que ha sido impulsado a nivel nacional (Svampa 2006 [1994]; Oszlak 2012), que en la Puna encontró en el contexto de los pueblos, comprendidos como localidades, el ámbito propicio para el despliegue del estado como sistema de regulación social y cultural (Corrigan y Sayer 2007).

Coranzulí ha comenzado a formar parte del territorio nacional argentino recién en 1899, por un laudo arbitral que tuvo lugar luego de la Guerra del Pacífico (1879-1883)<sup>8</sup> (Benedetti, 2005). En este contexto, los citados viajes exploratorios de principios de siglo XX operaron en pos del reconocimiento de este espacio para su inclusión como parte de una totalidad nacional. En 1900 fue creado el Territorio Nacional de Los Andes, compuesto por los departamentos de San Antonio de los Cobres, Antofagasta de la Sierra, Pastos Grandes y Susques. En 1943 el Territorio de los Andes fue disuelto y su área repartida entre las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy, de sur a norte, respectivamente. En lo que respecta a su organización social, además de ser sede de su Comisión Municipal desde 1969, Coranzulí es también la referencia espacial a partir de la cual se organiza una Comisión Vecinal y una Comunidad Aborigen. Éstas ordenan, en diálogo con las principales instituciones del estado (la escuela primaria y secundaria, el destacamento policial, la sala sanitaria) y las religiosas (católica y cristiana evangélica), las distintas pertenencias y dinámicas cotidianas de las personas en el pueblo. Sus espacios, sus intereses y las relaciones que estos implican, forman parte necesaria para comprender la configuración del propio pueblo (Gráfico 2).

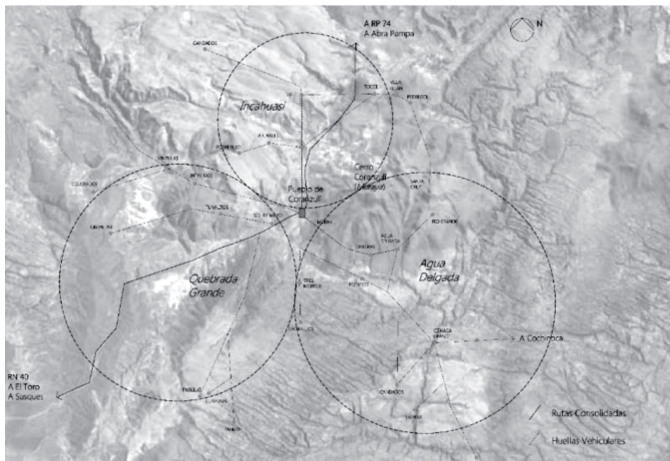
---

8 Anteriormente esta área había pertenecido a Bolivia desde la independencia y hasta 1879, y luego fue parte de Chile desde 1880 hasta 1899.

**Gráfico 2. Panorámica actual del pueblo de Coranzulí**

Fuente: Fotografía de la autora

Sin embargo, incluso en la actualidad, hablar de Coranzulí implica aproximarnos no sólo al pueblo sino también a su área rural circundante, el *campo*, en la cual como lo vimos recién, se han ordenado históricamente los asentamientos de las familias y sus *haciendas*. El *campo*, a su vez, se encuentra localmente dividido en tres *secciones* (*Incahuasi*, *Quebrada Grande* y *Agua Delgada*) que definen buena parte de las pertenencias y relaciones entre las distintas familias<sup>9</sup> (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Imagen satelital de la localización del pueblo y distribución aproximada de las secciones.**

Fuente: elaboración de la autora sobre base de imagen de Google Earth.

9 Resulta llamativa esta organización del área rural de Coranzulí a la luz de las observaciones que se han realizado en distintos trabajos a lo largo de los Andes centro-sur acerca de la división del espacio en parcialidades (Fuenzalida 1970; Palomino Flores 1984; Urton 2004 [1990]; Sendón 2008; Tomasi 2011; entre otros). En éstos, la relevancia de observar este tipo de organización espacial ha estado asociada con el análisis de las relaciones de parentesco, de jerarquías políticas y particularmente en torno a la construcción de la noción de comunidad, entre otras cuestiones.

---

En este trabajo nos concentraremos en el mencionado espacio del pueblo, desde donde se desarrollan gran parte de las dinámicas actuales de su población vinculadas principalmente al régimen de los trabajos asalariados y a la escolaridad de los niños. Se trata de dos cuestiones que han sido centrales para el proceso de inserción de la población puneña en los marcos institucionales del Estado Argentino.

Para continuar analizando las lógicas que definen la vida de la población local en el pueblo, es importante reconocer también cuáles son las dinámicas que, en términos espaciales, implica poseer un trabajo asalariado. Aun cuando la mayoría de estos se gestionen y operen, en buena medida, desde el pueblo, tener un trabajo de estas características, no requiere necesariamente de una estancia permanente allí sino que por el contrario, muchos de estos empleos implican también la movilidad de algunos de los miembros del grupo familiar, en algunos casos por tiempos prolongados. Así, mientras que los empleos en el sector público local (por ejemplo en la Comisión Municipal, la escuela) tienen un régimen semanal de lunes a viernes en el pueblo, en el trabajo en alguna de las empresas mineras de la provincia (los que constituyen una de las alternativas más frecuentes en los varones adultos), los regímenes laborales son generalmente de 14x7 o 7x7 (días de trabajo por días de descanso) en los centros de extracción y/o tratamiento de los minerales, por lo que la ausencia de estas personas en el grupo familiar, se torna frecuente. Incluso la actividad comercial que se ejerce en el mismo pueblo implica viajes de compra de mercadería que pueden durar varios días, y con diversos destinos. Asimismo, existen también otras alternativas laborales, por lo general elegidas por los más jóvenes, que implican movilidades más extensas. Tal es el caso del trabajo en la recolección de frutos en el sur del país, la continuación de los estudios en distintos centros urbanos, la inserción en el ejército, actividades que se sostienen incluso por tiempos indeterminados. En este contexto, la inserción de las familias en el mercado de trabajo se vincula, en buena medida, al proceso de ‘regulación cultural’ por parte del estado al que me refería anteriormente, en tanto implica involucrarse en una cierta disciplina temporal, en un manejo de recursos monetarios, en una determinada estructuración de los roles dentro de una *familia*.

En este contexto, hablar históricamente del espacio de los pastores en las tierras altas puneñas implicó comprender la articulación entre el *campo* y el *pueblo*, como entidades simultáneamente opuestas y complementarias (Tomasi 2011). Aunque no exenta de tensiones, esta relación ha ido cambiando, especialmente en lo que refiere a la constitución del espacio doméstico, a la luz del vínculo que se fue desarrollando entre las comunidades pastoriles puneñas, las agencias estatales y los mercados laborales. En este contexto, desde las estadísticas, pudimos observar el último Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010) que arrojó para el pueblo de Coranzulí, un total de 333 habitantes, siendo que esto significaba un descenso poblacional en el último decenio del 20%. Sin embargo, aun cuando la población haya descendido, pudimos observar que por el contrario, en el mismo periodo el número de casas presentes en el pueblo incrementó: de las 146 registradas en 2001 a un total de 179 en 2010<sup>10</sup>. En este contexto, el Censo de año 2010 dio cuenta de un

10 Al mismo tiempo, en nuestro propio relevamiento de campo registramos un total de 193 en 2015.



grado de ausentismo en las casas de más del 50%. Es decir que, al momento del relevamiento censal, más de la mitad de las casas en Coranzulí estaban ‘vacías’. Un primer conjunto de interrogantes surge a partir de estos datos preliminares y la experiencia vivida hasta hoy en el campo: ¿cómo es posible que en un contexto de aparente decrecimiento poblacional, el número de casas aumente? ¿cuáles son los sentidos a través de los cuales el pueblo continúa creciendo? ¿a dónde estaba entonces la población al momento del censo?

Evidentemente, desde su condición demográfica, Coranzulí es considerada de acuerdo con los parámetros censales, como una “localidad rural”. Sin embargo, la relación entre su estructura urbana, la población residente y las actividades económicas que esta realiza, plantea una serie de complejidades que ponen en crisis su categorización. Sin embargo, esto tampoco implica que se trate de una “localidad urbana”, sino que para reconocer sus dinámicas y sus relaciones espaciales es necesario trascender a dichas categorías. De esta manera, este trabajo se inserta en una problemática más amplia que es la de la relación entre lo ‘urbano’ y lo ‘rural’ como categorías que operan en la propia definición del pueblo (y su relación con el campo), pero que intervienen, especialmente en la conformación del pueblo en su relación con ‘otros’ espacios. A continuación haremos una breve revisión de algunas de las perspectivas y propuestas teóricas que abordaron la problemática urbano-rural en geografía para luego aproximarnos a comprender cómo estas construcciones operan en el espacio puneño, a la luz del análisis realizado sobre Coranzulí.

## REPENSANDO LO ‘URBANO Y LO RURAL’

Como planteamos en la Introducción, la discusión sobre las definiciones de lo “urbano” y lo “rural” ha configurado un amplio campo de elaboraciones conceptuales en la geografía, tanto desde la definición y redefinición de lo urbano (Capel 1975, Villalvazo Peña et.al. 2002, Sa Marques 2003, entre otros) como desde los estudios de la ruralidad (Molinero Hernando 1993, Ávila Sanchez 1999, Dirven 2011). Asimismo, muchos de estos trabajos han mantenido, históricamente, una mirada mayormente dicotómica sobre ambos espacios. Desde la geografía actual y específicamente en la geografía urbana (Hiernaux y Lindón 2006), han ido creciendo los trabajos cuyos desarrollos conceptuales resultan críticos con respecto a esta primera visión (Kayser 1996). Pensar estas fronteras conceptuales de un modo más flexible, es un desafío que encuentra diversas problemáticas y elaboraciones. Entre ellas, la idea de las “transiciones” (Escudero Gomez 2006; Ruiz Rivera y Delgado Campos 2008) y la de “gradientes” (Hugo et al. 2003) entre los espacios rurales y urbanos.

En un nivel más amplio, los estudios urbanos han abordado estas discusiones sobre la categorización de los espacios urbanos y rurales, ya desde las últimas décadas del siglo XX. En este sentido, si desde la sociología se ha planteado lo urbano como “un modo de vida” (Baigorri 1995), es posible pensar también, en la existencia de lo urbano por fuera de las ciudades. De este modo, el concepto francés de “rurbanización”

---

(Bauer y Roux 1976) plantea la posibilidad de pensar en distintos gradientes de urbanización, desde sus aspectos político – económicos, pero también en relación a su forma en el espacio. Este término, discutido no solamente desde la geografía sino también en la sociología, economía y antropología urbanas (Siebra Coelho 1999), encierra en su significación un proceso de imbricación de lo urbano en lo rural y viceversa. Por su parte, para Entrena Durán (2006), la rururbanización es “el fenómeno a través del cual se originan formas difusas de sociedad que son híbridas entre lo rural y lo urbano”.

Este breve repaso por algunas de las perspectivas que han problematizado la condición ‘urbana’ y/o ‘rural’ de los espacios nos lleva a pensar al menos dos cuestiones. La primera, que efectivamente existen fenómenos no sólo desde lo económico sino desde las dinámicas sociales que construyen condiciones híbridas ente lo urbano y lo rural. La segunda, tiene que ver con una estrategia metodológica inversa que se define al posicionarnos desde el análisis de esas dinámicas, en el que necesariamente debemos revisar ciertas categorías, aun cuando estas sean tratadas de un modo laxo. De esta manera, si las nociones de lo ‘urbano’ y lo ‘rural’ no pueden ser comprendidas de un modo cerrado, tampoco pueden serlo las estrategias de aproximación que los investigadores realizamos sobre ellas.

El análisis del espacio doméstico en la Puna nos posiciona en un contexto en el que resulta necesario comprender otras lógicas de asentamiento, cohabitación y movilidad que escapan a las contempladas en las categorías producidas por los dispositivos estatales. En este sentido, nos preguntamos, ¿es posible, aun en el contexto del pueblo, pensar en una única casa para una familia? y en esta misma línea, ¿podemos comprender la residencia desde la clave del asentamiento permanente?

## **CASAS EN EL PUEBLO**

La integración de la provincia a los mercados capitalistas fue llevada a cabo desde finales del siglo XIX, primero en relación con el desarrollo de la explotación azucarera en la zona de los valles y posteriormente, ya en la década de 1930, con las primeras explotaciones mineras de importancia realizadas por capitales extranjeros (los aún en vigencia emprendimientos de Mina Pirquitas y Mina El Aguilar) (Kindgard, 2004). El impacto de este tipo de proyectos en términos laborales para la Puna en general se ha ido dando progresivamente desde comienzos del siglo XX. Sin embargo, en lo que respecta a nuestra área de trabajo, y en correspondencia con el particular derrotero histórico que el departamento de Susques experimentó en su inserción al Estado Nacional Argentino, debemos reconocer un aumento de la mano de obra especialmente minera, se da recién para la década del 1940. Como ha planteado Bratosevich (1992), estas experiencias laborales a las que debe sumársele los distintos empleos en el ámbito estatal (ya sea de manera permanente como personal administrativo, policial, etc. como así también de forma temporaria, en la obra pública de caminos, ferrocarriles) que se configuran como trayectorias laborales que confluyen, las más de las veces incluso en las mismas personas. En este contexto, un diagnóstico realizado por un conjunto

de agencias nacionales y provinciales para el área puneña de Jujuy en 1986 registró la progresión de este cambio productivo iniciado en 1920-1930, con la visibilización recién en los '70 de una decadencia de la economía agropastoril de subsistencia (Basco, et al. 1986). Esta aparente descendencia del pastoreo, fue también detectada por Bolsi y Gutierrez (1974) para el caso particular de Susques, detallando el paralelo entre el progresivo descenso en la magnitud de las *haciendas* y el incremento de otras ocupaciones entre 1914 y 1960. En la actualidad, gran parte de las *familias* obtiene su sustento económico a través de otras actividades que exceden a la actividad pastoril: el empleo público, el trabajo en distintos emprendimientos mineros de la provincia y el comercio, además de un número significativo de personas dedicadas al trabajo por cuenta propia (mecánicos, carpinteros, herreros, transportistas, constructores). Sin embargo, es importante no perder de vista que este cambio en el patrón productivo de las *familias*, no ha implicado el abandono de la actividad pastoril, sino más bien un desfase de economías.

Mientras que estas otras actividades han planteado el ingreso a una economía monetarizada, la *hacienda* sigue siendo una estrategia económica que no solamente permite la subsistencia, sino el acceso a la tierra en el *campo*, y también a la red de lazos familiares y sociales que allí se activan. En este sentido, mientras que la existencia de la unidad doméstica pastoril (que incluye en general a dos o tres generaciones de una familia), permanece vigente en relación con las prácticas asociadas al mantenimiento del ganado, la *familia*, asociada a la composición de la familia nuclear, prima en las estrategias de sostenimiento económico vinculadas al mercado y a la cohabitación en el pueblo.

En este contexto, es interesante volver nuevamente sobre algunas estadísticas, arrojadas en este caso por el último Censo Nacional de Población y Vivienda. Allí, es posible observar que la relación entre la cantidad de habitantes censados en Coranzulí y la cantidad de casas existentes en el pueblo, arroja un promedio de nada más que 1,87 personas por casa. Si bien como mencionamos hay un componente migratorio vinculado fundamentalmente al trabajo minero o estatal en otros sitios que no debe ser despreciado a la hora de dar cuenta de la cantidad de habitantes censados en el año 2010 (INDEC), así como también un asentamiento rural que inevitablemente encuentra deficiencias en su registro censal, existe también un sostenimiento de la producción de nuevas casas en el pueblo. Es necesario entonces volver en este punto sobre la idea de *familia*. Una *familia* en el *campo* suele componerse por más de dos generaciones sucesivas e incluso de algunos parientes colaterales. En el pueblo, el trabajo asalariado ha implicado el incremento de nuevas formas de sostenimiento que implican, por lo tanto, un esquema de coresidencia diferente. La familia nuclear de padres e hijos como modelo promovido por las agencias estatales y por el tipo de sostenimiento económico que posibilitan los trabajos asalariados, observa gran presencia en el pueblo en un contexto en el cual, como vimos, la transformación constructiva de las casas parece acompañar una progresión hacia una mayor compacidad espacial y una clara limitación temporal y espacial. Entonces, si como vimos en relación con los cambios socio-productivos experimentados en muchas de las comunidades pastoriles, existe una tendencia a la cohabitación de la familia nuclear, pero el promedio de habitantes por casa

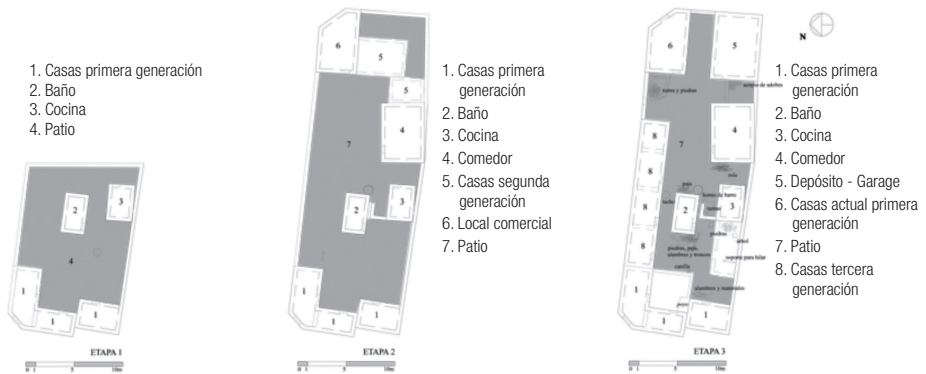
---

de acuerdo con las estadísticas citadas no alcanza las dos personas, podría al menos suponerse que las familias (incluso nucleares), poseen, en general, más de una casa.

Tal como sucede en los domicilios o casas de *campo*, la multiplicación de las residencias de una familia en el pueblo, también se relaciona con la sucesión generacional. Las parejas que se casan o deciden convivir, construyen su casa, pero en vez de hacerlo en el *pastoreo* de sus padres, como parte de la conformación del domicilio familiar, lo hacen generalmente en un nuevo lote en el pueblo. Sin embargo, existen otras alternativas en las que la multiplicación de *casas* no implica necesariamente la adquisición de un nuevo lote. En este sentido, existen casos en los cuales los padres deciden dividir su casa en el pueblo, separando las *casas* que la componen entre sí, y dividiendo el lote original entre la casa/s de alguno/s de sus hijos y para sí. De este modo, existen casos en los que, mediante la iniciativa de los padres, una casa en el pueblo comienza a albergar la construcción de *casas* para cada uno de los hijos de una *familia* (Gráfico 4). Esta lógica de *casas* que componen, articuladas alrededor de un patio (que en el caso del pueblo se da en el centro del lote), la *casa* de una familia, entendida en términos extendidos, en el pueblo, se puede asociar entonces a la lógica descrita anteriormente para la conformación de un *domicilio* en el *campo* (Göbel, 2002; Tomasi, 2011; entre otros). Sin embargo, este modo de multiplicación no implica necesariamente que los hijos de la familia vivan allí. En muchos casos, es frecuente que, además de poseer y mantener sus *casas* en el domicilio de sus padres, soliciten nuevos lotes para la construcción de sus casas en el pueblo. De esta manera, la vida doméstica de una *familia*, excede frecuentemente los límites del lote, aun cuando sus casas lo hayan tenido como limitante espacial en su construcción, lo cual nos permite explicar, a la luz del trabajo etnográfico, los datos estadísticos antes expuestos sobre la relación entre el número de personas en el pueblo y la cantidad de casas allí presentes. Nos animamos a afirmar entonces que no es que una casa esté habitada únicamente por menos de dos personas, sino que las personas (y las *familias*) poseen, en general, más de una casa para transitar su vida cotidiana.

Es posible plantear entonces que no basta con describir los espacios, los lugares, las arquitecturas de una única casa en el pueblo para dar cuenta de las características de la vida doméstica de una *familia*. Del mismo modo, no basta con describir a las personas y los lazos que cohabitan en una misma estructura arquitectónica para dar cuenta de la composición de una familia en Coranzulí: hay casas que no comparten entre sí paredes, o incluso no están en el mismo terreno, pero que sin embargo construyen entre sí una red de lugares que es, en definitiva, el espacio doméstico que habita su familia. En este contexto, podemos observar lo propuesto por Carsten y Hugh-Jones, en diálogo con las ideas de Lévi-Strauss, sobre la casa como entidad procesual y siempre relacional. Así, los autores plantean que “la fuente del poder simbólico que reside en la casa no reside en la casa como entidad aislada, pero sí en las múltiples conexiones que existen entre la casa y las personas que ésta contiene” (1995:44 -traducción propia-). Asimismo, estas múltiples casas en el pueblo, pueden poseer distintas conformaciones espaciales y utilizarse, alternativamente, desde el patio o desde el interior. Por el contrario, ambos usos muchas veces conviven, aunque no sin tensiones, en la vida

**Gráfico 4. Esquema de planta de la progresión constructiva de una casa en Coranzulí, con la incorporación de las casas para las nuevas generaciones de la familia.**



Fuente: Elaboración de la autora

cotidiana de una misma *familia*. En el mismo sentido una casa puede asociarse desde el contexto local a una familia entendida en términos nucleares, así como también a una familia extendida sin que esto implique necesariamente una oposición. Es en este contexto en el que nos encontramos nuevamente, atravesados por la categoría de *casa* para aproximarnos a comprender las implicancias que tienen, en términos nativos, las residencias en el pueblo.

## EL PUEBLO Y SUS 'OTROS': MOVILIDADES EN LA RECONFIGURACIÓN DEL ESPACIO DOMÉSTICO 'PASTORIL'

En lo que respecta a la localización del espacio doméstico de las familias, planteamos al comienzo que se trataba de un espacio multisituado en el que se relacionaban, de un modo simultáneo, casas en el campo y en el pueblo. A su vez, hemos mencionado también, la presencia de ciertas prácticas que como el *caravaneó*, vinculaban a la población coranzuleña y puneña en general con otros espacios.

La movilidad como condición de existencia de los pastores aparece entonces como una clave necesaria para pensar en la proveniencia de estas transformaciones en tensión con la conformación urbana del pueblo y su vinculación con otros espacios. Los viajes de *caravaneó* para el intercambio de mercaderías entre la Puna y los Valles (sentido oeste-este) han sido una constante en la población puneña desde el período colonial (Browman, 1974; Núñez y Dillehay 1995; Göbel, 2002; Conti 2003, 2006; Bugallo, 2008; entre otros) e incluso desde tiempos prehispánicos (Nielsen, 1996). En sentido contrario, la acción del estado en materia de vías de comunicación ha ido consolidando, primero mediante la citada presencia del ferrocarril desde 1908 y luego, desde la década de 1990 con la realización de la Ruta Nacional 9, un eje en sentido

---

norte-sur, que ha desarticulado buena parte de estas estrategias de intercambio (Conti, 2003). Sin embargo, resulta especialmente llamativa su continuidad durante el período republicano incluso sorteando la presencia y el control aduanero estatal (Molina Otarola, 2008). Desde los relatos orales recogidos en nuestro trabajo de campo, pudimos reconocer al menos dos tipos de viajes que conforman la red de relaciones comerciales históricas y actuales de Coranzulí: los que se dirigían hacia las tierras bajas de Jujuy y Salta (motivados principalmente por el intercambio de carne y lana por frutas y verduras) y los que se realizaban en función del intercambio ganadero con Chile y Bolivia<sup>11</sup>. En relación con el primer tipo de intercambios, estos responden desde una estrategia comercial, a una lógica de articulación productiva entre distintos pisos ecológicos que ha sido caracterizada para muchas poblaciones pastoriles en distintos sectores de los Andes<sup>12</sup> (Bugallo, 2008). En relación con el segundo tipo, debemos tener en cuenta que, en las primeras décadas del siglo XX en pleno auge del desarrollo de la industria salitrera en Chile (Conti, 2003), no existían aún transportes de cargas que permitan el traslado del ganado hacia el otro lado de la cordillera. De este modo, esta relación de intercambio con los poblados del norte de Chile (San Pedro de Atacama, Toconao, Socaire) se dio fundamentalmente a partir de la utilización de estos senderos por parte de las *caravanas*, los que se sostuvieron por fuera de los circuitos ‘oficiales’, exentos de buena parte de los controles aduaneros. Desde el trabajo etnográfico pudimos observar que este tipo de prácticas continúan en la actualidad, aunque mediadas por otras estrategias, que incluso están mediadas por las estructuras institucionales a escala local. En la actualidad, la Comisión Municipal de Coranzulí organiza viajes para el intercambio de productos hacia San Pedro de Atacama aproximadamente cada dos meses. En estos, es la Comisión la que provee el transporte y lleva, mediante previa inscripción, a unas diez o quince personas, miembros de diferentes familias del pueblo.

Sin embargo, se ha ido desarrollando otro esquema de movilidades con mayor frecuencia de desplazamientos, que ha incorporado la relación de Coranzulí con otros centros urbanos entre los que la ciudad de Abra Pampa y San Salvador de Jujuy, se posicionan como destinos frecuentes. Las motivaciones de estos viajes suelen estar vinculadas a los cambios experimentados en el campo económico-productivo descriptos anteriormente. Así, la compra de mercaderías para la actividad comercial, así como también de insumos de distinto tipo para el consumo familiar suelen ser una de las motivaciones principales por las que frecuentemente uno o dos miembros de la familia se dirigen semanal o quincenalmente a la ciudad de Abra Pampa. Por su parte, para quienes se encuentran empleados en la Comisión Municipal, la Unidad Sanitaria o la Escuela, la visita a Abra Pampa suele darse una vez mes al mes en tanto es allí donde

---

11 De acuerdo con lo registrado en el trabajo de campo, pudimos saber que estos eran los viajes más extensos que se realizaban, pudiendo durar hasta seis días de ida y otros seis de vuelta.

12 Debemos atender que el tipo de articulación a la que aquí nos referimos tiene que ver con la realización de intercambios comerciales y no con que una misma familia de pastores posea estancias en distintos pisos ecológicos y se traslade a lo largo de ellos durante el año, cuestión que ha caracterizado a buena parte del área andina, aunque no a su totalidad (Albó, 1972; Browman, 1984; entre otros).

se encuentra la entidad bancaria más cercana en la que deben cobrar sus salarios. Lo propio ocurre con aquellos que perciben dinero del sistema previsional, ya sea por jubilaciones o por programas de seguridad social (Asignación Universal por Hijo, Plan Jefes y Jefas de hogar, entre otros). Finalmente, el acceso a la salud es otra de las motivaciones que prima en este tipo de traslados. La Unidad Sanitaria de Coranzuli posee únicamente asistencia de un enfermero los días hábiles, por lo que para las visitas al médico que se dan, con mayor frecuencia en adultos mayores, se realizan en el hospital de la ciudad de Abra Pampa.

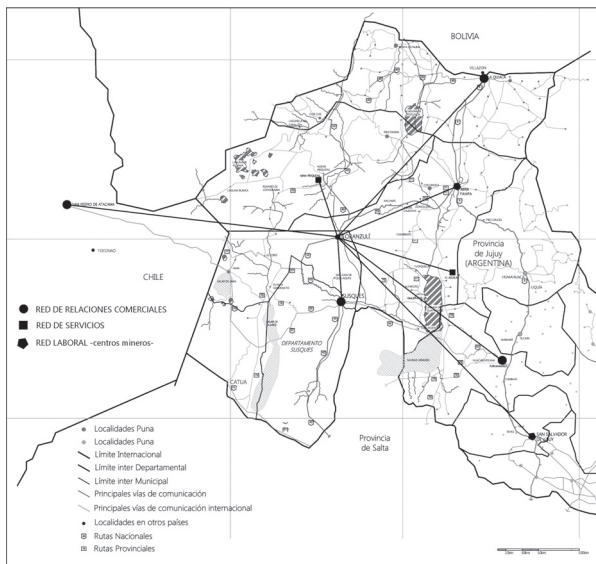
Por su parte, los viajes a la ciudad de San Salvador de Jujuy y, aunque menos frecuentemente a la ciudad de Salta, se encuentran vinculados también a la actividad comercial, pero de un modo más esporádico. Se trata de traslados que tienen que ver con la adquisición de un bien -que pueden ser materiales de construcción-, que no necesariamente forma parte de las necesidades de consumo diarias de las familias. Del mismo modo, cuestiones médicas que requieren operaciones o internaciones prolongadas son asistidas en el hospital de la ciudad Capital. Por otra parte, otra de las motivaciones que atraviesan las visitas a San Salvador, es la de la visita a familiares que han migrado, incluso temporariamente. La continuidad de estudios de los más jóvenes es otra de las motivaciones por los que este tipo de viajes suele llevarse a cabo, incluso desde el nivel secundario. Aunque hace seis años, el pueblo de Coranzulí cuenta con un bachillerato propio, la elección de muchos niños y padres al terminar la escuela suele ser la de migrar por una mejor oportunidad escolar. Esto suele implicar entonces, o bien que los niños se trasladen con sus madres, o bien que queden al cuidado de algún familiar que haya migrado previamente.

Por otra parte, además de este tipo de movibilidades, se encuentran las estrictamente laborales, que tienen lugar, en general, en los centros mineros de Mina Pirquitas (a aproximadamente 40km del pueblo) y Mina El Aguilar, cercano a la localidad de La Quiaca. Este tipo de traslados responde al régimen de cada explotación, siendo 7x7 o 7x14, los lapsos más frecuentes en los que, en general los varones adultos se trasladan a los centros mineros en los que residen hasta el descanso, cuando regresan al pueblo.

Los medios por los que los viajes se llevan a cabo y la elección de las localidades, principalmente Abra Pampa y luego Jujuy, como destinos frecuentes tienen que ver en buena medida con el esquema de comunicaciones que se desarrolló en el área, pero por sobre todo, por la existencia de un único transporte público que comunica diariamente al pueblo con la ciudad de Abra Pampa. El viaje demora alrededor de unas tres horas y media, y se realiza una única vez al día, por lo que es imposible regresar al pueblo en la misma jornada si se carece de vehículo propio. Esta cuestión nos acerca a la cuestión central que motiva este trabajo que tiene que ver con la redefinición del sistema de asentamientos de las familias (Gráfico 5).

En este escenario es que gran parte de las familias coranzuleñas en la actualidad poseen una casa en al menos alguna de estas ciudades, en la mayoría de los casos en más de una, aunque sea de su propiedad o de alquiler. Hemos tomado una muestra de diez unidades domésticas entre las que podemos observar la conformación de un promedio de entre tres y cinco familias nucleares. De la muestra observamos que sólo

**Gráfico 5. Relaciones entre Coranzulí y otras localidades de la provincia, centros mineros y sitios de intercambio.**



Fuente: Elaboración de la autora

en el caso de tres unidades domésticas, los hijos de la primera generación han hecho sus propias casas en el campo, mientras que entre ellas, sólo una constituye hoy una unidad doméstica independiente, comprendiendo el manejo propio de la *hacienda*. En el resto de los casos, los hijos de esa generación acuden a los *domicilios* de sus padres en algunos casos semanalmente y en otros sólo ocasionalmente.

En cuanto a las casas en el pueblo, la situación es diferente en tanto cada una de las *familias* posee entre una o dos casas en Coranzulí. Lo propio sucede con las casas en la ciudad: el 90% de las familias poseen una casa en Abra Pampa, siendo menos del 5% los que alquilan y el resto propietarios. Asimismo, en el 25% de los casos, las *familias* poseen al menos alguno de sus miembros viviendo de un modo más o menos permanente allí. Lo propio ocurre con las casas en Jujuy, aunque estas se dan en el caso de seis de las diez unidades domésticas y en todos los casos a excepción de uno, se trata únicamente de una de las familias de la unidad doméstica, que posee una casa allí. En la tercera generación de las familias, la de los hijos, ya mayores que decidieron irse de la casa de sus padres, las casas en San Salvador de Jujuy son más frecuentes incluso que las de la ciudad de Abra Pampa y en el 80% de los casos no poseen una casa propia en el pueblo. Sin embargo, la pertenencia a las casas de sus padres suele darse no sólo por el regreso frecuente al pueblo sino por la construcción de *casas* propias en los lotes de sus padres. De este modo, retomando lo planteado en el acápite anterior, sería posible comprender la recomposición de buena parte de la unidad doméstica pastoril en la(s) casas en el pueblo (Tabla 1 y Gráfico 6).



**Tabla 1. Ejemplo de posesión y distribución de casas en una unidad doméstica en Coranzulí. Descripción de movilidades según frecuencia.**

Localización de las Residencias		Unidad Doméstica Pastoril A				
		Unidad A1	Unidad A2	Unidad A3	Unidad A4	Unidad A5
CORANZULÍ	CAMPO					
	PUEBLO					
CIUDAD	ABRA PAMPA					
	LA QUIACA					
	JUJUY					
	SALTA					
ASENTAMIENTO MINERO	MINA PIRQUITAS*					
	MINA EL AGUILAR*					

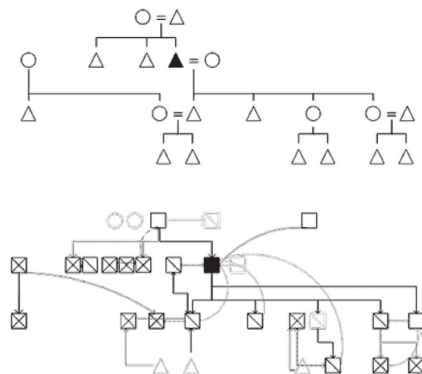
REFERENCIAS  Casa de Propia  Casa de Alquiler  Casa actualmente en deshuso

Desplazamientos	Frecuencia				
	Unidad Doméstica Pastoril A				
	Unidad A1	Unidad A2	Unidad A3	Unidad A4	Unidad A5
PUEBLO - CAMPO	Semanal	Ocasional	Ocasional	Ocasional	Semanal
PUEBLO - ABRA PAMPA	Ocasional	Mensual	Ocasional	Mensual	Ocasional
PUEBLO - LA QUIACA	-	-	-	-	-
PUEBLO - JUJUY	Ocasional	Ocasional / Permanencia de algunos miembros	Ocasional	Ocasional	Ocasional / Permanencia de algunos miembros
PUEBLO - SALTA	-	-	-	-	-
PUEBLO - MINA LOMA BLANCA	-	-	-	-	-
PUEBLO - MINA PIRQUITAS	Residencia anterior	Semanal	-	-	-
PUEBLO - MINA EL AGUILAR	-	-	Mensual	-	x

Fuente: Elaboración de la autora

**Gráfico 7. Esquemas de parentesco (arr.) y de adjudicación de casas de acuerdo al parentesco (abajo) en el ejemplo de la unidad doméstica A descrita en Tabla 1.**

- Casa en el campo
- Casa en el pueblo
- Casa en la ciudad
- Casa alquiler
- Casa en centro laboral
- Puesto de pastoreo
- Casa en deshuso
- Movilidad histórica
- Movilidad con permanencia prolongada fuera del pueblo
- Movilidad cotidiana semanal y/o quincenal
- Movilidad cotidiana mensual
- Movilidad ocasional



Fuente: Elaboración de la autora

---

## REFLEXIONES FINALES

Si retomamos las estadísticas mencionadas sobre el pueblo de Coranzulí, observamos que, aun en un contexto donde el pueblo se ha constituido como aquel lugar de las instituciones, de la escolaridad de los niños, e incluso como aquel espacio desde el cual se manejan ciertas alternativas laborales, no se encuentra permanentemente poblado. Sin embargo, su tejido urbano y en particular la cantidad de casas presentes en él, continúan creciendo y se multiplican en línea con el proceso de redefinición de la cohabitación de las *familias*.

En este sentido, no es posible establecer una relación de correspondencia de una unidad doméstica en el campo con una única casa en el pueblo, tal como había sido señalada por aquellos trabajos que concentraron su mirada en el pastoreo. Estas se han visto multiplicadas en función de una redefinición de los esquemas de cohabitación de las *familias* tendientes a la familia nuclear. Sin embargo, esto no ha implicado la necesaria escisión de la unidad doméstica pastoril sino que se trata más bien de una coexistencia de diferentes unidades domésticas. Los empleos en la minería, o en el sistema estatal, son partes de las estrategias que priman para las *familias* que viven mayormente en el pueblo. En estas, la progresiva monetarización de la economía pastoril se constituye como uno de los ejes centrales que permiten caracterizar del cambio en el modo de sostenimiento de las *familias*. En todos los casos, la apertura de estas estrategias es coincidente con la existencia de, al menos, una residencia en el pueblo para dicha *familia*, que en definitiva multiplica las casas que conforman el espacio doméstico familiar comprendido en términos extendidos.

La extensión de estas ‘redes de casas’ que conforman el espacio doméstico en Coranzulí no se circunscribe al espacio del pueblo sino que se articulan de un modo casi constante con otros centros urbanos en los que las *familias* poseen también casas, a las que acuden con distintas frecuencias. Lo interesante en este sentido, es que gran parte de esos desplazamientos se deben a necesidades construidas en el marco de la inserción de las poblaciones históricamente pastoriles al sistema estatal (tales como la educación o la salud) así como también en relación con las dinámicas que los distintos mercados laborales en los que se encuentran inmersos implican. En este contexto, una movilidad que ha sido, en principio, perseguida por el estado, no solo en la Argentina sino a nivel global (Salzman, 1980; Galaty y Johnson, 1990; Khazanov, 2001) lejos de desaparecer en función del desarrollo urbano del pueblo, se redefine como esquema de vida de las familias a la luz del propio estado y de las políticas económicas que este mismo ha promulgado. En este sentido, podemos retomar la idea sobre el ‘continuum’ rural-urbano que planteamos al comienzo para pensar a los pueblos como aquellos espacios que se localizan dentro de esa articulación y visibilizan en su propia materialidad, características y sentidos de los espacios por los que transitan la vida las familias coranzuleñas. Así, las casas se multiplican pero pueden verse articuladas como partes de un mismo espacio doméstico, cuando atendemos a las estrategias conjuntas que las unidades domésticas pastoriles continúan teniendo. Al mismo tiempo, las lógicas propias de los mercados laborales y de la vida en las ciudades se desarrollan en Coranzulí

de un modo que, lejos de constituirse como opuesto a la vida en el pueblo e incluso en el campo, forma parte de las ‘redes de casas’ que poseen las familias, en sus propios términos. Podemos recuperar aquí la propuesta de Castro y Reboratti (2008), sobre los modos en los que los sistemas clasificatorios definen a los espacios urbanos y rurales, respectivamente y la insuficiencia que presentan estas clasificaciones que los definen como entidades excluyentes.

Así, además de pensar en las particularidades que mantiene la Puna como espacio rural en relación con aquellas características que han definido, históricamente, a la ruralidad en la Argentina (modelos comunitarios de tenencia de la tierra, dispersión y movilidad de las personas y del ganado, entre otras cuestiones); debemos pensar, a la luz de estas perspectivas, en los modelos diferenciales que produce la aparente ‘urbanización de sus poblaciones’ en relación con su inserción en localidades que constituyen aglomerados urbanos y su inclusión en los mercados laborales de escala regional y nacional. En este contexto, es que ni el factor poblacional, ni las características materiales de sus aglomeraciones resultan suficientes como parámetros y en esta misma línea son las estadísticas censales las que nos propician datos que son, en principio, incompletos. Entonces ¿efectivamente la población de Coranzulí ha decrecido? ¿existe un proceso migratorio tendiente al abandono del pastoreo como actividad productiva?

Evidentemente, como vimos, existen cambios que han impactado en los históricos patrones de asentamiento y sostenimiento de las familias, pero de ningún modo estos pueden comprenderse a partir de una única variable o de un modo absoluto. El modo en el que el espacio doméstico de las familias se ha ido reconfigurando e incorporando a su propia conformación otros espacios que aparentemente resultan disruptivos de las ‘lógicas rurales’, resulta significativo para repensar estas variables desde un punto de vista metodológico. Podemos preguntarnos entonces sobre el aporte que aquellas investigaciones que situadas en las problemáticas y en las especificidades de ciertos espacios y poblaciones pueden hacer a la producción de datos estadísticos y al entendimiento de las particularidades que un contexto de creciente urbanización tiene en ciertos lugares, en relación con las dinámicas de la vida de las personas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Sánchez, H. (1999). Iberoamérica ante los retos del siglo XXI. Número extraordinario dedicado al I Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).
- Baigorri, A. (1995) De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global. V Congreso Español de Sociología.
- Barada, J. (2015). *Entre casas, departamentos y viviendas. Un análisis etnográfico sobre La producción de arquitectura doméstica en un pueblo puneño*. Coranzulí, Jujuy. (Tesis de Maestría en Antropología Social) IDES-IDAES/UNSAM, Buenos Aires. Inédita.
- Basco M. et al. (1986) *Diagnostico y alternativas de desarrollo rural para un área de la puna jujeña*. Equipo de trabajo del Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación y por las Direcciones de Agricultura y de Desarrollo Social de la provincia de Jujuy.

- Bauer, G y J.M. Roux (1976). *La rurbaisation ou la Ville Épparpillée*. París: Le Seuil.
- Benedetti, A. (2015). ¿Qué es la Puna? El imaginario geográfico regional en la construcción conceptual del espacio argentino (siglos XIX y XX). En: Benedetti A. y J. Tomasi (Comps.) *Espacialidades altoandinas. Nuevos aportes desde la Argentina*. (Tomos 1 y 2). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Benedetti, A. (2005). *Un territorio andino para un país pampeano. Geografía histórica del Territorio de Los Andes (1900-1943)*. (Tesis doctoral en Geografía) Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Buenos Aires. Inédita.
- Bolsi, A. y R. Gutiérrez (1974) Susques. Notas sobre la evolución de un pueblo puneño. En: *Documentos de Arquitectura Nacional*, Facultad de Ingeniería, Vivienda y Planeamiento, Universidad del Nordeste (2), 14-29.
- Bratosevich, N. (1992). Estructura agraria en la región de la Puna. Casabindo 1986-1987. En Alejandro Isla (comp.) *Sociedad y articulación en las tierras altas jujeñas*. Buenos Aires: MLAL.
- Browman, D. (1974) Pastoral Nomadism in the Andes. *Current Anthropology* 15 (2). Cabrera, A. (1976). En: *Regiones Fitogeográficas Argentinas. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería*. Segunda Edición, Tomo II, Fascículo I. Buenos Aires: Editorial Acme.
- Bugallo, L. (2008). Años se manejaba el cambio y ahora el billete. Participación de poblaciones de la Puna de Jujuy en ferias e intercambios entre los siglos XIX y XX. *Estudios Trasandinos*.4(2), 5-30.
- Capel, H. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios Geográficos* (138-139). CSIC.
- Carsten, J. y S. Hugh-Jones (1995). *About the house. Levi-Strauss and beyond*. Cambridge: University Press.
- Castro, H. y C. Reboratti. (2008). Revisión del concepto de ruralidad en la argentina y alternativas posibles para su redefinición. *Serie estudios e investigaciones 15*.
- Conti, V. (2006) *La ruta de los arrieros y el salitre. Las rutas del capricornio andino*. Santiago de Chile: Consejo de Monumentos Nacionales.
- Conti, V. (2003). El Norte Argentino y Atacama. Flujos mercantiles, producción y mercados en el siglo XIX. En: Benedetti, A. (comp.) *Puna de Atacama. Sociedad, economía y frontera* (pp.21-52) Córdoba: Alción.
- Corrigan, P. y D. Sayer. (2007). El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural. En: Lagos, M. y P. Calla (Coord.). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH/PNUD.
- Delfino, D. (2001). Las pircas y los límites de una sociedad. Etnoarqueología en la Puna (Laguna Blanca, Catamarca, Argentina). En: Kuznar, L. (Ed.) Michigan, *Ethnoarchaeology of Andean South America*. Michigan: International Monographs in Prehistory. Ethnoarchaeological Series.
- Dirven, M. et. al. (2011). *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Entrena Durán, F. (2007) Difusión Urbana y Cambio Social en los Territorios Rurales. Un Estudio de Casos en la Provincia de Granada. *Revista de Estudios Regionales* (77).
- Escudero Gómez, L.A. (2006) Las ciudades hoy: el modelo de transición urbana. VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana. Sevilla.
- Fuenzalida, F. (1970). La estructura de la comunidad de indígenas tradicional. AA.VV, *El campesino en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, 61-104.
- Galaty, J. G. y D. L. Johnson (1990) Introduction: Pastoral Systems in Global Perspective. En Galaty, John G. y Douglas L. Johnson (Eds) *The World of Pastoralism. Herding Systems in Comparative Perspective*. (pp. 1-11). New York: The Guilford Press.
- Gil Montero, R. (2007). ¿Métodos, modelos y sistemas familiares o historia de la familia? En: Robichaux, D. (Ed.) *Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Göbel, B. (2002). La arquitectura del pastoreo: Uso del espacio y sistema de asentamientos en la Puna de Atacama (Susques). *Estudios Atacameños* (23), 53-76.

- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá: Editorial Norma.
- Hiernaux, D. y A. Liendón (2006) Geografía urbana: una mirada desde América Latina En Bertrand G y D. Hiernaux *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Hugo, G, Champion, A. y A. Lattes (2003). Toward a new conceptualization of settlements in demography. *Population and Development Review* (29), 277-297.
- Kayser, B. (2009) *Naissance de nouvelles campagnes*. Paris: DATAR/Éditions de l'Aube.
- Kindgard, A. (2004). Tradición y conflicto social en los Andes argentinos. En torno al Malón de la Paz de 1946. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (15)1.
- Khazanov, A. (1994) *Nomads and the outside world*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Molina Otarola, R. (2008) *Relaciones transfronterizas entre atacameños y collas en la frontera norte chilena-argentina. La Desintegración de Espacios y Articulaciones Tradicionales Indígenas*. Paris: Institut de recherche et débat sur la gouvernance.
- Molinero Hernando, F. Nuevas funciones de los espacios rurales. *Estudios de Juventud* (48), 33-43.
- Nielsen, A. (1996). Competencia Territorial y Riqueza Pastoril en una Comunidad del Sur de los Andes Centrales (Dto. Potosí, Bolivia). *Zooarqueología de Camélidos* (2), 67-90.
- Núñez, L. y T. Dillehay (1995 [1979]) *Movilidad giratoria, armonía social y desarrollo en los Andes Meridionales: Patrones de Tráfico e interacción económica*. Antofagasta: Universidad Católica del Norte.
- Oszlak, O. (2012) *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Ariel.
- Palomino Flores, S. (1984). *El sistema de oposiciones en la comunidad de Sarhua. La complementariedad de los opuestos en la cultura andina*. Lima: Pueblo Indio.
- Rabey, M. Y R. Rotondaro (1988) El sistema ambiental Barrancas: sociedad, cultura y tecnología en un pueblo de la Puna. *Publicaciones de EIDA* (3).
- Rotondaro, R. (1991) Estructura y arquitectura de los asentamientos humanos. En García Fernández, Juan Javier y Rodolfo Tecchi (Comp.) *La reserva de la biosfera Laguna de Pozuelos: un ecosistema pastoril en los Andes Centrales*. San Salvador de Jujuy: Instituto de biología de altura, Universidad Nacional de Jujuy, UNESCO.
- Ruiz Rivera, N. Y J. Delgado Campos (2008) Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure* (XXXIV).
- Salzman, P. (Ed.) (1981) *Contemporary nomadic and pastoral peoples: Africa and Latin America*. Studies in Third World Societies 17. Williamsburg: Department of Anthropology.
- Sa Marques, T. (2003) Dinámicas territoriais e as relacoes urbano-rurais. *Revista da Faculdade de Letras-Geografia*. I Serie. (XIX), 507-521
- Sendón, P. (2008) Organización social de las poblaciones pastoriles en los Andes del sur peruano: hacia un balance comparativo de un aspecto omitido. En Damonte Gerardo, Fulcrand Bernardo y Gómez Rosario (editores), *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA XII. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Siebra Coelho, M. (1999). Uma rurbanizacao nos Contrafortes da Meruoca? *Revista da casa da geografia de Sobral*.
- Svampa, M. (2006) *El dilema argentino: Civilización o Barbarie*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Tomasi, J. (2011). *Geografías del pastoreo. Territorios, movilidades y espacio doméstico en Susques (provincia de Jujuy)*. (Tesis de doctorado en Geografía) Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Inédita.
- Urton, Gary (1988) La arquitectura pública como texto social: La historia de un muro de adobe en Pacariqtambo, Perú (1915-1985). *Revista Andina* (6).
- Villalvazo Peña, P; J. P. Corona Medina y S. García Mora (2002). Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales. *Revista de Información y Análisis* (20).

---

# Primeras aproximaciones al estudio de los bordes en centros patrimoniales

TOMMEI, CONSTANZA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Definir los bordes de una localidad o un centro urbano patrimonial es un complejo proceso que se lleva a cabo –de manera más o menos precisa– en cada declaratoria de un lugar patrimonial. De esta manera, estos límites quedan fijos de ahí en más, a pesar de que se reconoce que el patrimonio cultural está en constante construcción. Por fuera de los bordes y en estrecha relación con el patrimonio delimitado se recrea el espacio. En este trabajo nos planteamos analizar cómo se definen los bordes en los centros patrimoniales y que implicancia conlleva este límite urbano para la ciudad (tanto la patrimonial como la “otra”).

Desde el urbanismo y la geografía los bordes de la ciudad han despertado interés desde hace algunos años, utilizándose diferentes denominaciones: territorios de borde (Bozzano y Cuenca 1995), periurbano (Barsky, 2005), áreas periurbanas (Frediani, 2010), periferia-periurbana (Le Gall, 2010) o interfaces urbano rurales (López Goyburu, 2013). Estos términos hacen referencia a que termina la ciudad y comienza otra área (por ejemplo, el campo), sin embargo, el interés de este trabajo está puesto en los bordes o quiebres de la ciudad, en este sentido, el borde implica que continúan o terminan la ciudad.

Kevin Lynch (2008 [1960]) definió los bordes, décadas atrás, como elementos lineales que generan una ruptura de la continuidad entre dos fases. Javier Fernández Castro (2008) retomó esta idea y agregó una diferenciación entre los “bordes” y los “límites” según si son o no permeables. La palabra “bordes”, según Graciela Silvestri, “Indica frontera, pero evoca límites inciertos la ‘frontera’ es ahora pensada más como una zona intermedia (“buffer zone”), que como una línea precisa” (Silvestri, 2012:112). Estos trabajos dedicados a los “bordes” apuntaron a ver la interface, las transformaciones, los quiebres y corrimientos que acontecen en las delimitaciones.

Ahora bien, en este trabajo interesan los crecimientos urbanos, las expansiones que superan los bordes y los bordes internos en las ciudades que dividen el área patrimonial del resto del espacio urbano. Para ello, se estudiaron las definiciones de las áreas urbanas patrimoniales y como se definen sus límites. Luego, se plantean ejemplos de Latinoamérica y algunas problemáticas que presentan en sus bordes. Para esto, se seleccionaron casos variados a fin de dar cuenta de diferentes realidades en relación a los espacios de valor histórico.

---

<sup>1</sup> Instituto de Arte Americano (FADU-UBA). E-Mail: [ctommei@gmail.com](mailto:ctommei@gmail.com)

## DELIMITAR UN LUGAR PATRIMONIAL

A lo largo del tiempo, aquello que se consideró patrimonio se ha ido transformando. Se pueden identificar por lo menos tres momentos de valoración patrimonial en el marco internacional. La institucionalización del patrimonio estuvo signada por las cartas internacionales y por las instituciones argentinas. Los primeros antecedentes de institucionalización del patrimonio se producen en Europa a partir de mediados del siglo XVIII. Estas primeras valoraciones patrimoniales se enfocaban en los vestigios de la antigüedad, los edificios históricos de la Edad Media y algunos castillos. En la década de 1930, se llevó a cabo una reunión entre varios países europeos en la que se discutió la “salvaguardia de las obras maestras en las cuales la civilización ha encontrado su más alta expresión y que aparecen amenazadas” (Carta de Atenas, 1931). En la década siguiente, dentro de este contexto internacional, en la Argentina se creó la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos (CNMMYLH) mediante el Decreto 84005.<sup>2</sup>

La valoración erudita de la “arqueología y la historia de la arquitectura culta” llegó hasta mediados del siglo XX (Choay, 2007 [1992]:8), cuando se incorporó la “arquitectura *menor* o vernácula” en consonancia con el cambio de una idea de patrimonio que paso desde los monumentos a los conjuntos históricos (Choay, 2007 [1992]:8, cursiva en el original), incorporándose como valores los tipos edilicios y los tejidos de los centros urbanos. En 1964, se realizó la segunda conferencia internacional para la conservación de monumentos históricos y se firmó la Carta de Venecia –en la que participaron países europeos y Túnez, México y Perú– (Choay, 2007 [1992]). En este documento se definieron nuevos criterios de conservación y restauración para los monumentos –creación arquitectónica, sitios urbanos o rurales que sean testimonio de una civilización particular–. Muy probablemente estos cambios internacionales en la visión de salvaguarda del patrimonio tengan su reflejo en los acontecimientos de escalas menores.

Desde el 1972 la UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) se propuso proteger lo que se considera patrimonio, pensado como aquello que representa el legado que hemos recibido del pasado, lo que vivimos en el presente y lo que transmitimos a las futuras generaciones. En la convención de 1972 se resolvió “promover la conservación y valorización de lugares, monumentos y paisajes representativos de las civilizaciones humanas”, aquellos “monumentos, conjuntos de construcciones y lugares” de “valor universal excepcional” desde el punto de vista histórico, del arte o de la ciencia (UNESCO, 1972:63). Dos décadas después, esta institución incorporó la categoría de *Paisaje Cultural*, que remite más ampliamente a los bienes culturales “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” (...) ilustrativos de la evolución de la sociedad humana y los asentamientos (...)” (UNESCO, 1992) e

2 El Decreto 84.005/1941 dicta el reglamento de la CNMMYLH que señala entre sus atribuciones la custodia, conservación, refacción y restauración de los muebles históricos e histórico-artístico, de los lugares, monumentos e inmuebles históricos del dominio de la Nación, y, en su caso, en concurrencia de las autoridades respectivas que se acojan a la Ley N° 12.665, sobre los del dominio provincial, municipal y de la Iglesia Católica (Art. 2°, Ley 12.665/1940).

---

“Ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o de las ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas” (UNESCO, 2005b:132).

Según Prats (2005:19), los “procesos de patrimonialización” se inician cuando se selecciona algún elemento o atributo para darle valor. Dentro de este complejo proceso, la institucionalización del patrimonio está relacionada, por un lado, con la legislación y acciones políticas a escala local, provincial, nacional e internacional. Por otro lado, también se vincula a la intervención del *discurso patrimonial autorizado* que selecciona y activa ciertos elementos del territorio (Mancini, 2016). A su vez, este proceso se vincula con otras esferas que intervienen en la activación patrimonial, como por ejemplo el turismo, y sus múltiples mecanismos de promoción y actores involucrados, entre otros motores de valoración (Mancini y Tommei, 2014).

El patrimonio cultural es un recurso que reproduce diferencias sociales, en el que los sectores hegemónicos logran producir y distribuir un tipo particular de bienes (García Canclini, 1999). Además, una vez institucionalizado, el patrimonio entra en conflicto con las memorias y las identidades, que se expresan en negociaciones sobre los usos del pasado (Cf. Nora, 1997 [1984]; y Candau, 2008 [1998]). Según afirmó José Hernández López (2009) el “Estado, ciertos grupos de élite y ahora la UNESCO son quienes definen qué tiene valor patrimonial y qué no”, pero aclaró que esos lugares patrimonializados ya eran parte de la cultura de ciertos sectores sociales y estaban llenos de sentido en tiempos previos al reconocimiento nacional o internacional. La “declaración de patrimonio funciona como una forma de privatizar espacios con alto valor social, mediante la canalización de recursos públicos para beneficios privados” (Hernández López, 2009). En este sentido, el proceso de activación patrimonial ocurre en un escenario de negociaciones, relacionadas a procesos identitarios, a partir del cual de todo un conjunto de objetos que podrían ser patrimonializados, se otorga legitimidad sólo a algunos (Prats, 2005).

Mientras los bienes patrimoniales identificados por el *discurso patrimonial autorizado* eran edificios u objetos no existía una gran complejidad a la hora de demarcar sus alcances. Esto cambió cuando se comenzaron a declarar lugares, ya sean ciudades o paisajes, en donde vive gente que constantemente reproduce al sitio modificando sus lógicas.

### ***Los centros urbanos patrimoniales***

Definir cuáles y cómo son los centros urbanos o los cascos históricos tradicionales identificados con valor patrimonial, da una idea del alcance y límites que poseen los mismos. Sin embargo, esta definición no es única, ni estática, ni es igual para todos los espacios urbanos valorados como patrimoniales. Teniendo en cuenta que el *discurso patrimonial autorizado* institucionaliza el patrimonio a través de la producción científica, de las normativas y de otras acciones (restauración, conservación, etc.). Mediante este proceso de patrimonialización se delimita que está dentro del patrimonio y que no. En relación a esto último es que interesa plantear cuáles son los bordes.

En particular, la UNESCO (2005a:133 y 134) definió las “ciudades históricas y centros urbanos” como “Los conjuntos urbanos que se pueden incluir en la Lista del



Patrimonio Mundial” e identificó tres categorías: (1) “las ciudades que han quedado deshabitadas, testimonios arqueológicos del pasado” (2) “las ciudades históricas que continúan estando habitadas y, que por su propia naturaleza, han evolucionado y evolucionarán como consecuencia de mutaciones socioeconómicas y culturales” o como las llaman “ciudades históricas vivas” (3) “las ciudades nuevas del siglo XX que, paradójicamente, tienen algo en común con las dos categorías anteriores: su organización urbana original sigue siendo muy legible y su autenticidad es innegable, pero su futuro es impredecible puesto que su evolución es en gran medida incontrolable”.

La UNESCO, en los últimos años sustituyó el término “centro histórico”, o “centro histórico protegido”, por el de “paisaje urbano histórico”, que definió como el:

“territorio urbano concebido como una estratificación histórica de valores culturales y naturales, superando las nociones de centro histórico o de conjunto histórico para incluir el contexto urbano más amplio y su medio geográfico” (Recomendación tras el Memorando de Viena de la UNESCO de 2010, en su artículo 9, Santisteban Cazorla, 2015:64)

Fernández-Baca Casares (1996:88) definió la *Ciudad Patrimonial* como la que “busca proteger su legado cultural, y conservarlo desde una posición crítica; por mejorar la actividad de conservación; y por incorporar nuevos usos y una cultura actual, para finalmente generar la valoración y rentabilización social del mismo”. En relación a esto, este autor critica los términos de ciudad histórica y de conjunto histórico –utilizados por la UNESCO y por urbanistas- por parecerle insuficientes. No obstante, esta definición no alcanza para delimitar con precisión una ciudad patrimonial, aunque el mismo autor reconoció que se requiere “una precisa delimitación de los bienes inventariados, una adecuada definición de los niveles de protección y la posible conservación de los mismos como legado cultural” (Fernández-Baca Casares, 1996:88).

Por su parte, Perichi Caraballo (2000) reconoce que con “centros” se hace referencia a la parte antigua de la ciudad. Es un término que adoptó esta acepción en tiempos recientes en relación al rápido crecimiento urbano. El “centro histórico” es una acepción aún más reciente, consolidado junto a la imagen urbana como símbolo de las identidades colectivas.

“Este proceso de metaconstrucción teórica de un sector de la ciudad, con la invención de límites precisos, segregado del resto de la urbe, y definido a partir de su ‘valor histórico’ (calificativo asignado general y exclusivamente por el valor formal de sus edificaciones, más que por otros referentes socioculturales), ya se había iniciado a finales del siglo XIX” (Perichi Caraballo, 2000:107).

Según este autor, Francia fue “el primer Frankenstein urbano” (Perichi Caraballo, 2000:107) por la reconstrucción de Eugene Viollete-le-Duc en Carcassonne, donde ha “capturado y ‘congelado’ (...) su esencia histórica... por siempre jamás”. En Latino América, el caso de “congelamiento” que identificó este autor fue el de Ouro Preto en Brasil en 1933.

El concepto de *centro histórico* ha cambiado hacia finales del siglo XX, dejando

---

la idea de reconstruir un determinado estilo para formar un “espacio-museo” vacío y tomando una visión de conjunto con multiplicidad estilística y funciones (Perichi Caraballo, 2000:108). Además, se dejó de hablar de “centro” para referir al “espacios de valor histórico” dentro de la ciudad.

En este trabajo interesan las *ciudades vivas*, o sea las que están habitadas. Dentro de las lógicas de la UNESCO, hay dos ciudades, por un lado, las *Ciudades históricas habitadas*, y por otro, las *Ciudades nuevas del siglo XX*. Las primeras fueron identificadas por la UNESCO (2005a:134) con particular fragilidad ya que su trama urbana ha sufrido “grandes trastornos” y por la aceleración de crecimiento en sus periferias. Las *Ciudades nuevas del siglo XX* son difíciles para evaluar su calidad, siendo más fácil declarar aglomeraciones urbanas pequeñas o medianas, que eventualmente pueden controlar su crecimiento. La inscripción de una ciudad en la Lista del Patrimonio Mundial la UNESCO reconoce que puede tener importantes repercusiones, por ello recomienda que esta medida sea siempre excepcional. Otras ciudades con valor patrimonial son las que están dentro de los *Paisajes Culturales*, como parte de una región más amplia. Pero, además de las ciudades que la UNESCO identificó, hay otros lugares valoradas como centros urbanos patrimoniales. Reconocidas como Lugares Históricos (LH) por la CNMM y LH, identificadas con interés público, de conservación o con valor histórico y turístico —entre otros atributos destacadas— por gobiernos locales, provinciales o nacionales.

### ***Delimitación de los bienes***

Las delimitaciones de los bordes urbanos patrimoniales se definen en general en cada declaratoria según el discurso patrimonial autorizado considera para cada caso en particular. Sin embargo, no siempre quedan en claro los límites de estos paisajes urbanos valorados. Inclusive al recorrer los límites concebidos como tales pueden no se evidencian de forma clara, “pues existe gran variedad de patrimonio hacia los costados del que ahora se halla delimitado, mezclándose con las nuevas tendencias” (Galindo Cuervo, 2012:163). A partir de la delimitación del área de valor patrimonial, se generan fronteras internas en las ciudades. Así, ese espacio de borde pasa a tener un carácter divisorio entre dos áreas, que fuerzan la realidad material y simbólica en ambos márgenes.

Kevin Lynch, en la década de 1960, propuso categorías para analizar la ciudad moderna mediante un estudio que realizó en espacios urbanos de Estados Unidos. Este autor buscó, a partir de la superposición de imágenes individuales que recabó a través de entrevistas, arribar a una imagen pública de los elementos físicos y perceptibles, para develar la “función de la forma” (Lynch 2008 [1960]:61). Entre las categorías que propuso están las sendas, los mojones, los barrios, los cruces y los bordes. En particular, a los bordes los definió como “los límites entre dos fases, rupturas lineales de la continuidad”, son líneas que marcan diferencias entre áreas contiguas, proponiendo como ejemplos las playas o una avenida (Lynch 2008 [1960]:63). Vale destacar, como bien lo aclaró el autor, que estos elementos no existen aislados, se superponen e interpenetran.

Javier Fernández Castro (2008), desde Latinoamérica, replanteó estas categorías para relacionarlas con los nuevos paradigmas urbanos resultantes del proceso de mundialización. Este autor propone la existencia de condiciones inherentes en las ciuda-

des, las cuales van cambiando en relación a los contextos. En este sentido, postula la existencia de cinco condiciones: *flujo* como la “movilidad y accesibilidad de personas y bienes”; *referencia* como la “distinción identitaria de pertenencia” en determinada cultura; *habitación* como el “espacios de ejercicio de prácticas individuales y grupales”; *intercambio* como el “ámbitos concretos o virtuales de interrelación”; y *deslinde* como la “asunción de identidades parciales” (Fernández Castro 2008:3). A partir de estas condiciones inherentes propuso cinco nuevas categorías para analizar las metápolis latinoamericana, entre las cuales los límites los definió como “nuevos espacios de deslinde, en los que importa la mera y neta separación”, barreras urbanas imposibles de ser atravesadas (Fernández Castro, 2008:2). En este sentido, un límite -diferente al borde que Lynch propuso que se comprende como un quiebre permeable- puede ser entonces una autopista o un muro de un barrio cerrado imposibles de atravesar.

Los bordes de los espacios patrimoniales, según Teresa Galindo Cuervo, se percibe como:

“el límite que genera fractura entre un lugar y otro, puede ser natural, construido o virtual dependiendo de la percepción, de su uso y de la manera como se encuentre dispuesto en la ciudad, así mismo un borde puede ser visto como una oportunidad, dado que puede ser el generador de nuevas actividades tendientes a la integración de situaciones particulares (Galindo Cuervo, 2012:50).

Según la UNESCO, los límites de los bienes patrimoniales deben ser definidos adecuadamente para su gestión, al igual que el entorno en el que están situados. En el caso de los bienes del Patrimonio Mundial, éste puede ser una zona de amortiguamiento delimitada y regulada con precisión o comprender un “área de influencia” más vasta (UNESCO, 2014:14). Los valores del bien son los principales parámetros considerados por la UNESCO para “definir el área o áreas físicas en las que tienen que concentrarse las estrategias de gestión y determinar los distintos niveles de control necesarios”. Pero consideran otros parámetros que influyen en la definición de los bienes: las amenazas que tiene, la participación ciudadana prevista que puede disminuir el control, entre otros.

“Reconocer que los límites físicos ya no se limitan únicamente a una línea en el mapa pero que son de hecho una serie de estratos favorece indudablemente la protección, pero crea nuevos desafíos para la gestión. Con ello se reconoce también que los lugares del patrimonio dependen de su entorno (y viceversa)” (UNESCO, 2014:14).

La UNESCO propone establecer una zona de amortiguamiento cuando la conservación del bien lo requiere para su protección (UNESCO, 2005a) o como nexo de integración entre el bien y el entorno (Medina, Tortone, Cecilia, & Ferraris, 2010). Esta zona la definen como “un área alrededor del bien cuyo uso y desarrollo están restringidos jurídica y/o consuetudinariamente a fin de reforzar su protección” (UNESCO, 2005a:61), pero que no forma parte del bien declarado (Lalana, 2010). Sin embargo, su definición y gestión es determinante para su inclusión en la lista patrimonial. Para proponer que un sitio sea declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO es necesari-

---

rio que esté indicada la extensión, las características y usos autorizados en la zona de amortiguamiento, incluyendo un mapa donde estén marcados. Si no se propone una zona de amortiguamiento, debe explicarse por qué no es necesaria.

Estas zonas de amortiguamiento presentan ciertos problemas ya trabajados por otros autores como es el desarrollo urbano en altura, la presión inmobiliaria, la falta de límites claros y falta de provisión legal para su gestión (Lalana, 2010; Medina et al., 2010).

Además de las definiciones que se proponen para las ciudades declaradas patrimonio mundial por la UNESCO, están los centros urbanos ubicados dentro de los *Paisajes Culturales*, los cuales presentan otra dificultad para definir sus límites. Asimismo, en las otras normativas –fuera de las propuestas por la UNESCO– se proponen y definen centros urbanos como patrimoniales, en las cuales se suelen aclarar los bordes de los mismos.

## **BORDES PATRIMONIALES, ESTUDIOS DE CASOS**

Se seleccionaron diferentes espacios urbanos identificados con valor patrimonial a fin de verificar sus definiciones particulares, como se señalaron sus bordes y las problemáticas ya estudiadas entorno a esos deslindes. Los casos seleccionados son los siguientes: algunas ciudades identificadas como Patrimonios de la Humanidad, declarados por una institución internacional; el Centro Histórico de Lima, que posee más de una delimitación; el Área a preservar de Buenos Aires, que fue modificada en sus bordes en las últimas décadas, áreas urbanas patrimoniales dentro de un Paisaje Cultural, y el pueblo de Purmamarca, declarado desde la escala local Sector de Reserva Turística.

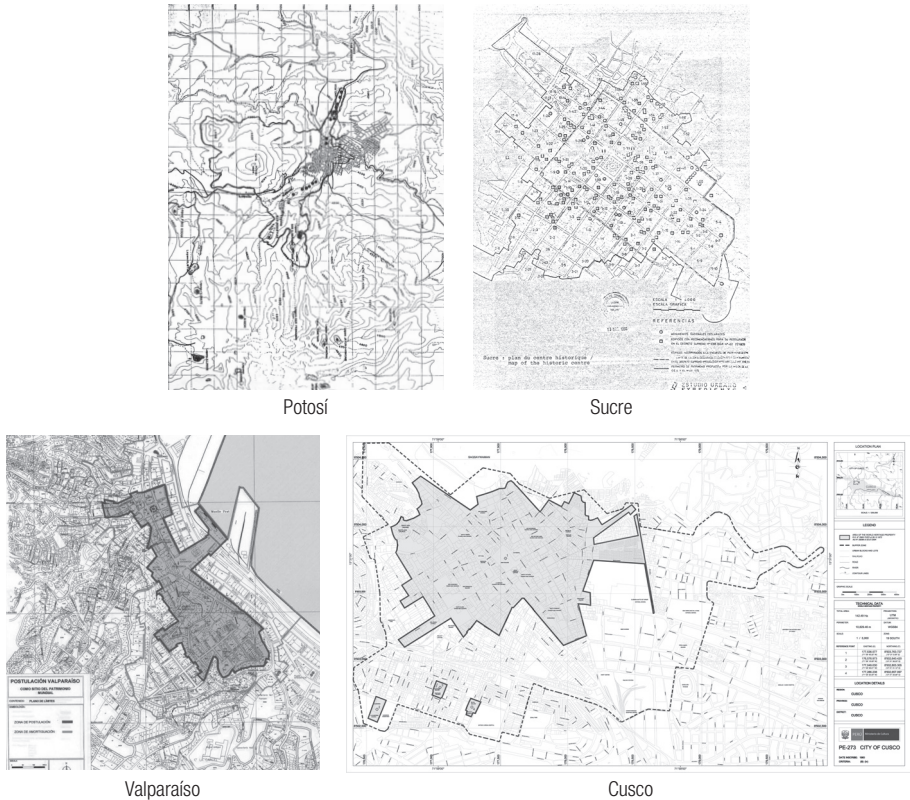
### ***Patrimonios Mundiales de la Humanidad***

La UNESCO declaró patrimonio mundial a cerca de 70 ciudades, identificadas por su valor patrimonial.<sup>3</sup> Entre las cuales, de América Latina y el Caribe hay cerca de 35 ciudades, centro o sectores de ciudades. Aquí nos interesa detenernos en las ciudades patrimoniales que continúan estando habitadas que, como bien reconoce esa organización mundial, son las más susceptibles de sufrir transformaciones considerando que son las habitadas. Teniendo en cuenta esto, las áreas urbanas de Latinoamérica declaradas Patrimonio de la Humanidad que aquí interesan –que no son prehispánicas ni están deshabitadas– son los Centros/barrios/ciudades históricas/coloniales/viejas de Bridgetown, Potosí, Sucre, Ouro Preto, Olinda, San Salvador de Bahía, Brasilia, Sao Luis, Diamantina, Goiás, Río de Janeiro, Valparaíso, Santa Cruz de Mompox, Cartagena, La Habana, Trinidad y Valle de los Ingenios (Cuba), Cienfuegos, Camagüey, Camagüey, Santa Ana de los Ríos de Cuenca, Antigua (Guatemala), Puebla, Guanajuato, Morelia, Zacatecas, Campeche, Cusco, Lima, Arequipa, Santo Domingo, Paramaribo, Colonia del Sacramento, Coro (Venezuela). La mayoría de ellas son grandes ciudades latinoamericanas, con más de 100.000 habitantes.

---

<sup>3</sup> UNESCO (2016). Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=45692&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html\(13/07/2016\)](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html(13/07/2016)).

Gráfico 1. Ejemplos de ciudades vivas declaradas por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad.



Fuente: UNESCO. Recuperado de [http://whc.unesco.org/en/list/959\(24-07-2016\)](http://whc.unesco.org/en/list/959(24-07-2016)).

A pesar de que es condición del bien que la zona esté claramente delimitada en un mapa, entre los casos expuestos no siempre fue así. Algunos poseen mapa pero son de difícil comprensión y no precisan una zona de amortiguamiento (por ejemplo, Colonia de Santo Domingo, Lima, Potosí y Sucre (Gráfico 1) y otros no poseen mapa (por ejemplo, Quito). Asimismo, se verificó que en las descripciones de estos espacios urbanos no especifican los alcances de los mismos, quedando poco claro cuál es el área patrimonial y el de amortiguación (en especial en los casos que no presentan mapa o los mismos son poco legibles, según el registro de la página oficial de la UNESCO). Por ejemplo, se puede observar esto en la descripción de Potosí:

“Fundada en el siglo XVI sobre las ruinas de una antigua ciudad inca y encaramada a 2.850 metros de altitud, la capital de Ecuador posee el centro histórico mejor conservado y menos alterado de toda América Latina, a pesar del terre-

---

moto que la sacudió en 1917. Suntuosamente ornamentados en su interior, los monasterios de San Francisco y Santo Domingo, así como la iglesia y el colegio de la Compañía de Jesús, son un acabado ejemplo del arte de la escuela barroca de Quito, en el que se funden las influencias estéticas españolas, italianas, mudéjares, flamencas e indígenas”.

### ***Centro histórico de Lima, patrimonio UNESCO***

El Centro histórico de Lima fue declarado Patrimonio de la Humanidad en 1988, y esta descrita en la página de la UNESCO como:

“la ‘Ciudad de los Reyes’, fue la urbe y capital más importante de los dominios españoles en América del Sur hasta mediados del siglo XVIII. Pese a los graves daños sufridos por los terremotos, posee numerosos monumentos arquitectónicos, como el convento de San Francisco, el más grande de esta parte del mundo en su género. Muchos edificios limeños son creaciones conjuntas de artesanos y artistas locales y arquitectos y maestros de obras del Viejo Continente” (<http://whc.unesco.org/es/list/500#>)

El mapa que acompaña esta descripción tiene una resolución insuficiente para su comprensión. Sin embargo, el organismo PROLIMA -gestor de la recuperación del Centro Histórico de Lima- posee un mapa en el cual se pueden ver los alcances del patrimonio mundial. Asimismo, en ese gráfico se distingue que, para el organismo PROLIMA, el “Centro histórico” posee límite diferente y mayores que el del “Patrimonio Cultural de la Humanidad” (Gráfico 2). A pesar de que hay una contradicción entre el área patrimonial que Lima reconoce y el área que distingue la UNESCO, no se encontraron investigaciones tendientes a analizar este particular centro histórico patrimonial.

### ***Buenos Aires, Área de Preservación Histórica***

En Buenos Aires, en la década de 1970, tras los reclamos acontecidos a partir de la demolición de grandes predios para la construcción de la AU 25 de Mayo, surgieron las primeras normativas en relación a la conservación del patrimonio. En ese contexto, se creó la *Comisión Técnica Permanente para las Zonas Históricas de la Ciudad* (Decreto n° 1.521/1979) y se sancionó el decreto n° 34.956/1979 que determina los límites del sector a conservar y la normativa que sobre él regiría. Esa zona abarcó principalmente el barrio de San Telmo y la Av. De Mayo en toda su extensión. El objetivo de la zona histórica era preservar el área para que no sea destruida, erradicando los usos que no sean compatibles, restaurando la arquitectura.

Estas primeras medidas fueron criticadas por el estancamiento que esta norma implicaba, lo que llevó a que se replantee los límites de esa zona, así la U24 se redujo a partir del decreto n° 37.617 en 1982 (Vega, 2013). Luego, en 1992, mediante Ordenanza n° 45.517 se dejó sin efecto el área de la U24 y se creó un Área de Preservación Histórica (APH) en la zona central de Buenos Aires, que contempló los límites del antiguo distrito (Gráfico 3 - Vega, 2013).

El caso de Buenos Aires, es particularmente interesante porque sus límites se fue-

ron moviendo según las influencias que había sobre quienes exponían el *discurso patrimonial autorizado*, en un juego de poder, donde se evidencia que el patrimonio estaba dado en función de las necesidades y pretensiones de un grupo social en un determinado momento, sin que exista un justificativo claro a favor del bien patrimonial.

### ***Ciudades, pueblos y parajes de un Paisaje Cultural***

La Quebrada de Humahuaca fue declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en el año 2003. En 2001, con miras a la declaratoria UNESCO se sancionaron distintas leyes. Entre ellas, se designaron de interés público y “áreas típicas de conservación” a los pueblos de Purmamarca, Tilcara, Humahuaca, Tumbaya y Uquía (de la Quebrada de Humahuaca) y Rinconada y Yavi (de la Puna). Esta ley dispuso que se debían delimitar en cada sitio un área típica de conservación y reserva, donde establecer pautas de construcción, definir inmuebles, planificar trazado, etc. (Ley provincial n° 5.255/2001). No obstante, aun en 2016, no se han logrado establecer estas áreas.

La patrimonialización que designó Paisaje Cultural a esta región, acompañada por su turistificación, ha sido muy analizada. Sin embargo, las investigaciones generalmente no han profundizado en las temáticas de delimitación, reconocimiento y expansión territorial –que se dio de la mano de un desplazamiento poblacional- en pequeños pueblos dentro de los límites patrimoniales. Desde esta perspectiva, las transformaciones del territorio, las estrategias y posicionamientos que están por detrás de estas expansiones y desplazamientos son aristas opacas, poco estudiadas en las áreas urbanas patrimoniales dentro del este Paisaje Cultural.

Alejandra Potocko (2014) analizó las transformaciones en la Quebrada de Humahuaca tras la declaratoria UNESCO en relación a las urbanizaciones populares y a los planes de vivienda. Si bien su eje no fue el patrimonio, ni el turismo, da cuenta de los cambios en algunos pueblos de esa región luego de su declaratoria patrimonial. Por ejemplo, esta autora observó que Humahuaca (10.256 habitantes; INDEC, 2013 en Potocko 2014), aumentó un 28,44% su población en el último período intercensal. Al dibujar algunos *layers*, destacó que “la zona del casco histórico, que ya estaba densamente construida, no sufrió grandes transformaciones; mientras que se produjeron cambios en las áreas periféricas” (Potocko, 2014:81). Hubo consolidación en los bordes, expansión de la ciudad con nuevos loteos y lo que Potocko el “nuevo barrio” de “2 de abril”. En esa investigación, se profundizó en ese nuevo barrio que lo definió como “el barrio de más rápido crecimiento de la ciudad de Humahuaca, con aproximadamente dos mil habitantes, un loteo fiscal de seis manzanas, 532 viviendas de interés social, algunos equipamientos y varios asentamientos” (Potocko, 2014:115 – Gráfico 4).

Otro ejemplo que se puede exponer de esta autora es el del Tilcara y Maimará, en el cual Potocko planteó un análisis conjunto por la cercanía que poseen y porque los crecimientos urbanos recientes se dieron en las áreas que antes estaban vacantes entre ambas localidades. La zona Tilcara-Maimará con 8.044 habitantes (INDEC, 2013); creció un 22% desde 2001. Al dibujarlas evidenció un proceso de consolidación y de expansión de barrios periféricos (Gráfico 4). En particular, el paraje Sumay Pacha, ubicado entre las dos localidades, lo detalló como “el barrio de más rápido crecimiento”,

---

ubicado entre las ciudades de Tilcara y Maimará sobre la ruta Nacional n° 9, frente al Pucará de Tilcara. Potocko aclaró, que allí viven más de 1.300 personas en casas autoconstruidas y hay 122 viviendas construidas por los planes federales (Potocko 2014:166). Si bien estos procesos tienen estrecha relación con las ciudades existentes no se planteó en ese trabajo como se han visto modificados los bordes de los centros urbanos patrimoniales dentro del Paisaje Cultural.

Además de Humahuaca, Tilcara y Maimará esta autora describió los crecimientos de otros pueblos de la Quebrada de Humahuaca (Uquiá, Huacalera, Purmamarca, Uquiá, Huacalera y Purmamarca) dando cuenta de la densificación y expansión que observó. A pesar de que su interés no estaba puesto en la delimitación de estas localidades, este trabajo expone ciertas aristas de la complejidad que implica delimitar un centro patrimonial en constante crecimiento (con momentos de mayor o menor aceleración).

### ***Purmamarca, Sector de reserva turística***

Purmamarca es un pequeño pueblo con menos de 1000 habitantes (INDEC 2010), emplazado dentro de los límites del Paisaje Cultural de la Quebrada de Humahuaca, declarado en 2003 Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Según indica la Ordenanza Municipal n° 006 sancionada en 1971, se declaró “sector de reserva turística el poblado de Purmamarca y sus zonas aledañas” (Artículo 1, Ordenanza Municipal n° 0061871). Esta ordenanza estableció criterios de zonificación, diferenciando cuatro áreas: conglomerado urbano, zona hotelera, zona de protección del paisaje y accesos. El plano de referencia que debería acompañar ese documento no fue hallado.<sup>4</sup> Sin embargo, se conocen los alcances de las áreas gracias a una modificación efectuada el 14 de septiembre de 1972 por el equipo Asesor de la Dirección Nacional de Turismo. Las zonas son:

- *Conglomerado Urbano*: “abarca [sic] el área urbanizada y se halla comprendida por: tramo – de la Ruta a la Puna (Avenida que bordea el Río) manzanas al este de la calle Gorriti, manzanas al sudoeste de la calle Sarmiento y manzanas al Sur de la calle Salta”.
- *Zona hotelera*: Abarca un sector de dos hectáreas al oeste del poblado.
- *Zona de protección del paisaje*: Abarca la ruta de acceso entre el poblado y la RN9 hasta el área que visualmente influya sobre el poblado.
- *Accesos*: Se considera en el (no se comprende la copia) el ingreso directo de automotores al poblado y los estacionamientos para visitantes.

A partir de esta descripción fue posible reconstruir cómo fue dividida Purmamarca para su reglamentación, definiendo los alcances de cada área (Gráfico 5). Comparando

---

<sup>4</sup> El plano que dice que acompaña esta ordenanza no lo poseen en la Comisión Municipal en la actualidad, según confirmó el comisionado municipal de turno en distintas oportunidades del trabajo de campo (entre 2009 y 2014). Asimismo, se obtuvo otra copia de la Ordenanza, un original que poseía un vecino purmarqueño (Entrevista a TZ. Diciembre de 2011, Purmamarca. C. Tommei), pero tampoco tenía el plano adjunto. Inclusive, la tesis realizada por Chorolque (1998) que anexa una copia de esta ordenanza, no presenta el citado plano. Asimismo, se consultó en diferentes instituciones emplazadas en Sal Salvador de Jujuy si tenían copia y plano de la misma, pero no se obtuvieron los resultados deseables.



este plano con otros, se pudo verificar que el *conglomerado urbano* de Purmamarca está delimitado en la ordenanza de forma muy similar a las representaciones que ha hecho Nicolini en su investigación publicada 1964 en la revista *Nuestra Arquitectura* y el que se realizó para el censo de 1991. Aun en la actualidad, cuando se habla del pueblo de Purmamarca se hace referencia a ese recorte espacial. De hecho, muchos de los planos, mapas y esquemas de Purmamarca realizados por distintos actores y con fines variados, confirman lo que se viene exponiendo: se representa al pueblo de Purmamarca con una clara y acotada delimitación (Gráfico 6). Inclusive, las guías de turismo y las investigaciones actuales, en general, al mencionar el pueblo de Purmamarca hacen referencia exclusivamente al casco urbano histórico. Sin embargo, se observó en el terreno que los bordes de este espacio urbano actualmente son otros.

Purmamarca, en las últimas décadas, se convirtió en un nuevo destino turístico privilegiado de la Quebrada de Humahuaca. Su turistificación implicó, entre muchos otros cambios, la densificación del conglomerado. Estas transformaciones en el casco urbano también se vieron reflejadas en la expansión urbana que supera los bordes del pueblo histórico y reconfigura sus alcances. Purmamarca no estaba sometido a las reglas del mercado de tierras, el cual se activó con la patrimonialización y turistificación del lugar. Sin que exista un despoblamiento de los habitantes quebradeños, se incorporó un sector social de mayor nivel económico: los empresarios, gerentes y, sobre todo, los turistas. Por este motivo se dio una intensificación en la lucha por el acceso a tierras. Creció la demanda de lotes y viviendas. Así, las propiedades aumentaron sus precios y los alquileres también. En este escenario se identificaron expansiones por fuera de los límites reconocidos como el pueblo de Purmamarca, que pueden separarse en dos tipos: los establecimientos hoteleros y las nuevas urbanizaciones ubicadas a unos pocos kilómetros de distancia respecto el casco urbano histórico de Purmamarca, separadas del mismo por los accidentes topográficos del terreno, pero estrechamente vinculados al pueblo por sus lógicas cotidianas.

Por un lado, inversionistas de otras ciudades del país, atraídos por el nuevo mercado turístico e inmobiliario, construyeron grandes emprendimientos hoteleros en Purmamarca. Muchos de estos inversores eligieron grandes lotes que solían ser agroganaderos para hacer infraestructuras turísticas de importante envergadura. Estos terrenos tienen la característica de estar próximos al *conglomerado urbano*, algunos están localizados al costado de la RN52; otros en los intersticios de las montañas, en los alrededores del *conglomerado urbano*. Estas edificaciones emplazadas a la vera de los recorridos turísticos y las principales vías de circulación se volvieron preponderantes en el paisaje. (Tommei, 2016). Por otro lado, sostener operativamente a la *ciudad turística* y su expansión con lujosos emprendimientos para los visitantes, requirió ampliar la base laboral del lugar. Varios empleados viajan diariamente desde localidades cercanas que también están dentro de la Quebrada de Humahuaca -como Maimará, Tumbaya o Volcán-. Otros habitantes de Purmamarca, que solían alquilar en el pueblo, fueron desplazados a nuevas urbanizaciones que se formaron en lugares poco visibles para los turistas. Con diferentes procesos, los nuevos asentamientos se constituyeron con población que se conformó, en tiempo posterior a la declaratoria UNESCO, como comunidades aborígenes de Purmamarca: Chalala y Coquena (Gráfico 7).

---

En síntesis, la forma del nuevo pueblo se puede plantear como la sumatoria de un casco histórico patrimonial y turístico, al que se le adosó una expansión para los turistas de mayor poder adquisitivo –área que abarca los alrededores del *conglomerado urbano* y cerca de 8 km al costado de la RN52-, y las expansiones donde viven los actores de menores recursos, con falencias en servicios e infraestructura, ocultos o poco visibles –atrás de los cerros, del otro lado del río Grande-, desde donde no perturban la visual del Paisaje Cultural.

Vale la pena destacar que la comunidad Chalala, en el último censo del INDEC, fue considerado como parte de la localidad de Purmamarca (INDEC 2010). En este sentido, cuando el INDEC anunció que el pueblo de Purmamarca poseía 891 habitantes en 2010, según los registros de la Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC), había tomado como parte del mismo dos polígonos: uno que corresponde al casco histórico de Purmamarca y el otro corresponde a Chalala (Gráfico 8).

## NOTAS DE CIERRE

Patrimonializar una obra de arquitectura tiene una incidencia sobre el entorno y la sociedad, pero no modificaba la vida cotidiana de los pobladores, en cambio, “privatizar” (recuperando las palabras de Hernández López) y poner al servicio del mercado un recorte urbano, incluye a un sector social que vive ahí. En especial cuando la cultura, que posee ese sector social, también está considerada parte del patrimonio. A partir de la delimitación del área de valor patrimonial, se generan fronteras en las ciudades, algunas internas y otras coinciden con los bordes de los conglomerados. Así, ese espacio fronterizo pasa a tener un carácter divisorio entre dos áreas, que fuerzan la realidad material y simbólica en ambos márgenes. La definición de los límites de áreas urbanas patrimoniales no es sencilla ni clara, creándose nuevos interrogantes y desafíos que aún no han sido suficientemente problematizados. Esto fue justamente lo que se buscó analizar en este artículo.

En las últimas décadas se acrecentaron las áreas urbanas y los Paisajes Culturales declarados con valor patrimonial. Las transformaciones y como afectaron estas a la población en algunos centros patrimoniales se han estudiado, sin embargo, que sucede en los bordes, no está profundizado. De hecho, en esta primera puesta a punto de materiales, al análisis los bordes se observó que no existen investigaciones sistemáticas que apunten a estudiar que está ocurriendo en las fronteras de los conglomerados con valor patrimonial. Esto se pudo comprobar en los estudios de casos que se expusieron aquí, para los cual se registraron pocos analices de los bordes de los mismos. En este sentido, las áreas urbanas declaradas Patrimonio de la Humanidad deberían poseer una clara delimitación y una zona de amortiguación (o su explícita cuenta de su inexistencia), sin embargo, esto no ocurrió en todos los caso. Además, no se encontraron trabajos que analicen las implicancias de esos bordes para las ciudades. En el caso de Lima, a pesar de tener la delimitación del patrimonio de manera controversial y contradictoria entre el organismo nacional e internacional, no hay estudios que puedan explicar porque esto se da así y sus implicancias. Buenos Aires, si bien no es un bien

declarado patrimonio de la humanidad, también tiene problemáticas similares. Los cambios acontecidos en esa área urbana dentro de la gran ciudad probablemente trajeron aparejadas consecuencias para las construcciones que pasaron de estar dentro del recorte valorado patrimonialmente y luego fuera del mismo, no obstante hasta lo que se pudo estudiar no hay investigaciones que den cuenta de ello. En el caso de los conglomerados urbanos dentro de un Paisaje Cultural las problemáticas son otras y sus límites tienen lógicas diferentes, sin embargo, sigue siendo un problema su delimitación y sin ella, el tratamiento que se quiera dar para su protección es de difícil resolución.

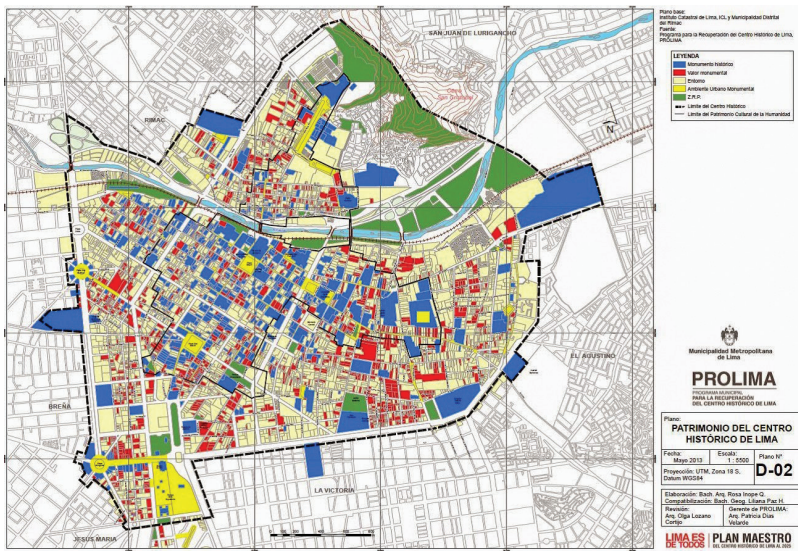
Con estas primeras aproximaciones a las problemáticas de definición y delimitación de los bordes se observó que las declaratorias patrimoniales no solamente tiene consecuencias en los centros, sino que también se ven reflejas en los bordes. En los bordes es donde puede encontrarse inclusive la ciudad real y el centro pasa a ser un gran museo, deshabitado o donde viven solo un grupo selectos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Automóvil Club Argentino. (1998). Guía turística YPF. Centro y Noroeste Argentino. Sanchez Reyes, dir.
- 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*. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm>
- Bozzano, H., & Cuenca, G. (1995). Usos del suelo. En *El Conurbano Bonaerense Relevamiento y Análisis*. Buenos Aires: CONAMBA, Ministerio del Interior.
- Candau, J. (2008). *Memoria e identidad* (Vol. Serie Antr). Buenos Aires: Ediciones del Sol [1998].
- Choay, F. (2007). *Alegoría del patrimonio*. Barcelona, España: Gustavo Gili [1992].
- Chorolque, Z. M. (1998). *Diagnostico y Análisis Crítico de la Realidad Socio-Economico-Ambiental del Municipio de Purmamarca. Propuesta de Desarrollo*. Facultad de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Salta.
- Fernández Castro, J. (2008). Metro > Intra < Meta. Categorías para leer y proyectar la Ciudad latinoamericana. *Revista de La Escuela de Arquitectura de La Universidad de Talca*, 1, 30–35.
- Fernández-Baca Casares, R. (1996). La ciudad Patrimonial. *PH Boletín* 14, 14, 88–95. Recuperado de [www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/292/292#.V6iaXmh9600](http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/292/292#.V6iaXmh9600)
- Frediani, J. (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. *Sedici*. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3203>
- Galindo Cuervo, T. C. (2012). *La franja como vínculo entre el borde patrimonial y las nuevas centralidades bases para la transformación de la ciudad: caso Tunja*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Arquitectura y Diseño Maestría en Planeación Urbana y Regional Bogota D.C., Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/15629/1/GalindoCuervoTeresaCarolina2012.pdf>
- García Canclini, N. (1999). Los usos sociales del patrimonio cultural. In E. Aguilar Criado (Ed.), *Patrimonio etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*. Conserjería de Cultura, Junta de Andalucía.
- Hernández López, J. (2009). Tequila: centro mágico, pueblo tradicional. ¿patrimonialización o privatización? *Andamios*, 6, diciembre, 41–67.
- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población 2010, Argentina*. Recuperado de [www.censo2010.indec.gov.ar](http://www.censo2010.indec.gov.ar)

- Lalana, J. L. (2010). Las zonas de amortiguamiento. *Centros Ciudades Patrimonio Mundial, Documento*.
- Le Gall, J. (2010). Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde? *EchoGéo 11*, (diciembre-febrero). Recuperado de <http://echogeo.revues.org/11539>; DOI: 10.4000/ec
- López Goyburu, P. (2013). Fundamentos para la planificación territorial del espacio de interface urbano-rural de Buenos Aires. In *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Lynch, K. (1960). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili [2008].
- Mancini, C. (2016). *Arqueología, patrimonio y usos del pasado. Las transformaciones territoriales de la Quebrada de Humahuaca hacia un Paisaje Cultural*. (Tesis doctoral inédita). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Mancini, C., y Tommei, C. (2014). La institucionalización del patrimonio en la Quebrada de Humahuaca. El caso de Purmamarca. *Cuadernos*, 46, 41–68.
- Medina, M. R., Tortone, M. G., Cecilia, C., & Ferraris, P. (2010). Las áreas de amortiguamiento: conservación y cambio en los sitios urbanos de valor excepcional. En *Jornadas Latinoamericanas "Patrimonio y Desarrollo"*. Tanti, Córdoba: Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.
- Nora, P. (1997). Entre mémoire et Histoire. La problématique des lieux. En P. Nora, *Les lieux de mémoire*. París: Quarto Gallimard [1984].
- Perichi Caraballo, C. (2000). Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo. En F. Carrión, *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos* (pp. 105–119). FLACSO - Ecuador.
- Potocko, A. (2014). *Urbanización y políticas de vivienda en las transformaciones territoriales de la Quebrada de Huahuaca. El barrio 2 de Abril y el paraje Sumay Pacha entre 2003 y 2013* (Tesis doctoral inédita). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Prats, L. (2005). Concepto y gestión del patrimonio local. *Cuadernos de Antropología Social*, 21, 17–35.
- Santisteban Cazorla, M. P. (2015). *La generación de bordes urbanos en el interior de los centros históricos de las ciudades. el caso de Valencia*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Silvestri, G. (2012). Bordes. En *Territorios, proyectos e infraestructura para el AMBA*. Recuperado de <http://www.observatorioamba.org/publicaciones/tpiamba/files/assets/basic-html/page114.html>
- Tommei, C. (2016). *De ciudad huerta a pueblo boutique. Transformaciones territoriales en Purmamarca (provincia de Jujuy) a partir de los procesos de patrimonialización y turistificación (1991-2011)*. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- UNESCO. (1972). Conferencia General. Establecimiento de la Lista de la Herencia de la Humanidad. In 17 de octubre / 20 noviembre (Ed.), *Convención para la protección del patrimonio natural y cultural. 17ª Sesión*. París.
- UNESCO. (1992). Guidelines on the inscription of specific types of properties on the World Heritage List. Retrieved June 5, 2015, from <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-annex3-en.pdf>
- UNESCO. (2005a). Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. *Comité Intergubernamental de Protección Del Patrimonio Mundial Cultural Y Natural - Centro Del Patrimonio Mundial*.
- UNESCO. (2005b). Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. *Comité Intergubernamental de Protección Del Patrimonio Mundial Cultural Y Natural - Centro Del Patrimonio Mundial*. Recuperado de <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>
- UNESCO. (2014). *Gestión del Patrimonio Mundial Cultural*.
- Vega, J. A. (2013). *As intervenções urbanas em buenos aires no último governo militar (1976-1983) e a consolidação de um modelo de cidade*. Urbanismo da Pontificia Universidade Católica de Campinas, Brasil.

Gráfico 2. Mapa del “Patrimonio del centro histórico de Lima”, donde se ven límites diferentes al Patrimonio Cultural de la Humanidad.



Fuente: Blog Lima Milenaria. Recuperado de <http://limamilenaria.blogspot.com.ar/2015/04/gestion-castaneda-prepara-la-demolicion.html> (11/10/2016).

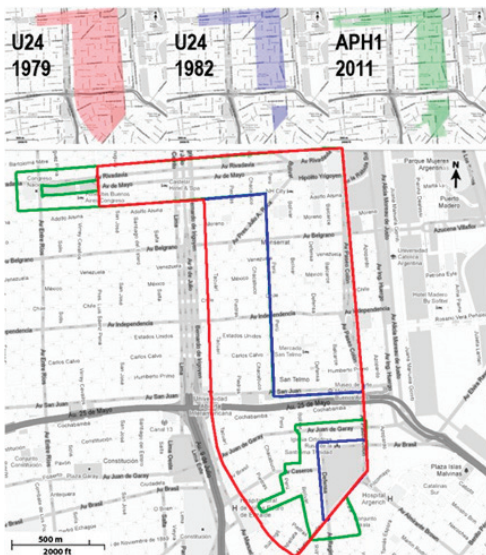
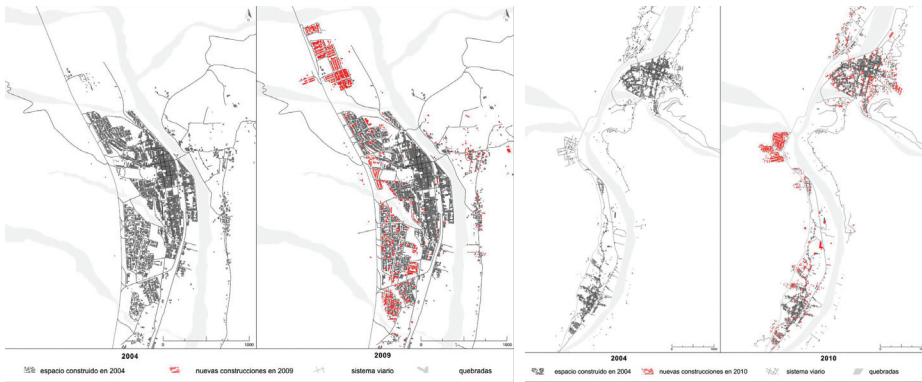


Gráfico 3. Cambios en el espacio urbano patrimonial de Buenos Aires. Área original del Distrito U24 en 1979 (en rojo), la reducción que sufrió en 1982 (en azul) y el área actual de APH1, de acuerdo con la CPU 2011 (en verde).

Fuente: Elaborado por Vega (2013) a partir de la superposición del mapa actual, Zicovich Wilson (1983), Magadan (2003) y CPU zonificación (2011).

**Gráfico 4. Crecimiento en pueblos/ciudades de la Quebrada de Humahuaca, Paisaje Cultural UNESCO.**

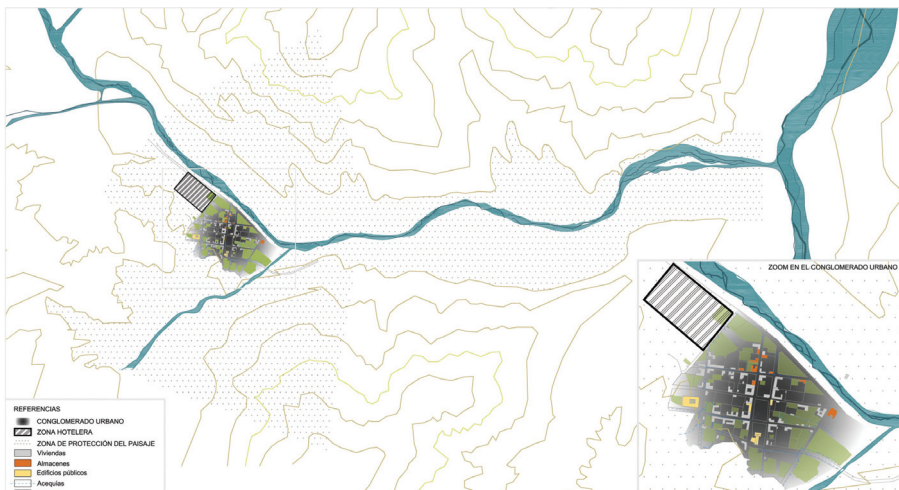


Humahuaca en 2004 y 2009

Tilcara-Maimará en 2004 y 2010

*Fuente: Potocko (2014: 81 & 90).*

**Gráfico 5. Purmamarca. Reconstrucción de las áreas explicitadas por escrito en la modificación de la Ordenanza Municipal n° 006 de 1972. El plano se dibujó sobre la reconstrucción del plano de Nicolini (1964). Se incluye un zoom del conglomerado urbano y la zona hotelera.**



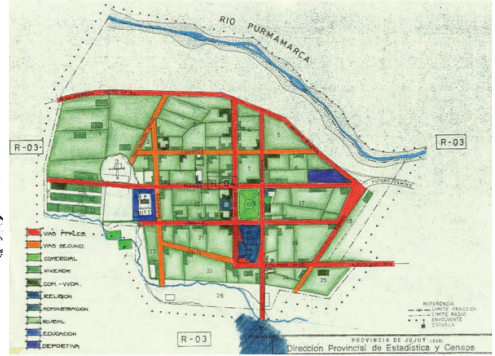
*Fuente: elaboración propia.*

Gráfico 6. Representaciones del pueblo de Purmamarca.

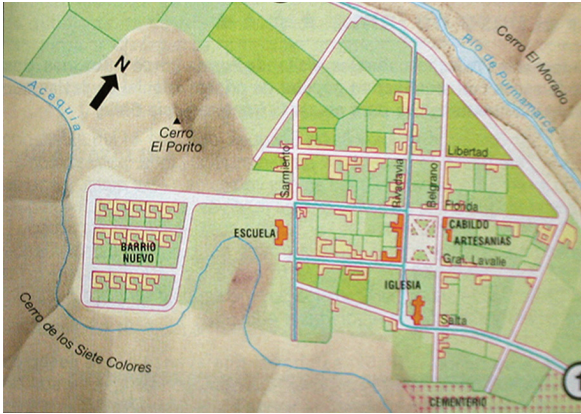
a.



b.



c.

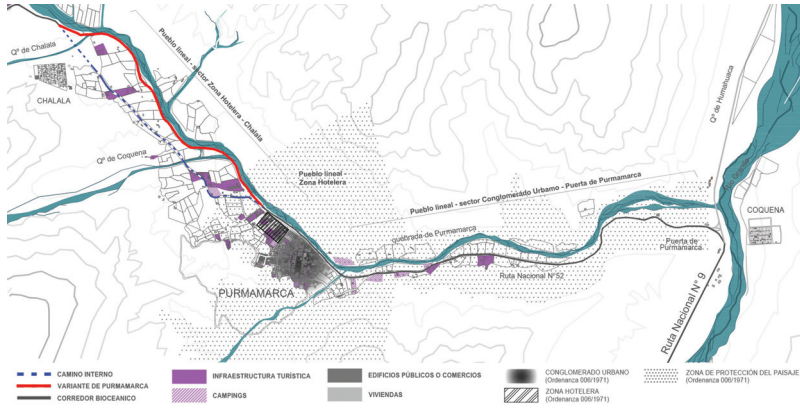


d.



Fuente: reproducido de (a) Nicolini (1964a), (b) Plano del Censo de 1991, (c) Automóvil Club Argentino (1998) y (d) Folleto otorgado por la Secretaría de Turismo de Purmamarca (2011).

Gráfico 7. Pueblo de Purmamarca. Expansiones.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8. Polígonos de Purmamarca utilizados en el censo 2010, a partir de los cuales se relevaron 891 personas.



Polígono del casco histórico de Purmamarca



Polígono de la comunidad Chalala –aclararon en la DIPEC que está mal trazado, y que en realidad abarca todas las manzanas de Chalala-

Fuente: elaboración propia en base a material entregado por la DIPEC (2014).



**Tercera Sección**

**FRENTES PRODUCTIVOS. FRONTERAS  
AGROPECUARIAS**

---

# Notas para el estudio de la frontera agraria en Geografía: de la frontera del agricultor a la frontera agraria moderna

ESTEBAN SALIZZI<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La expansión del modelo productivo de los agronegocios, y su renovado impulso tras la crisis económica de 2001, reactualizan los debates en torno a las *fronteras agrarias* y vuelven particularmente interesante su estudio allí donde su avance es más reciente. En este marco, el presente trabajo sistematiza el relevamiento bibliográfico realizado sobre la temática en el marco de una tesis de doctorado centrada en el estudio de las características espaciales adoptadas por el avance de la *frontera agraria moderna* sobre el norte cordobés.<sup>2</sup>

Se presenta así un breve estado de la cuestión que contempla las diversas perspectivas teóricas que han sido adoptadas históricamente en el estudio de las *fronteras agrarias*, y se focaliza la atención sobre los estudios más recientes desarrollados en Argentina y Brasil (país pionero en la temática en Sudamérica). Esta iniciativa parte de la premisa de que la expansión de la actividad agropecuaria ha sido objeto de indagación para especialistas de diversas disciplinas, que construyeron categorías y herramientas teóricas para su descripción y explicación. Se considera, entonces, que la recuperación crítica de los postulados que conforman dicha tradición de estudios -teniendo en cuenta sus especificidades geográficas e históricas-, ofrecerá elementos significativos para su abordaje empírico en la actualidad.

El artículo se organiza en dos grandes apartados. En primer lugar, se destacan una serie de aportes realizados desde la Geografía y otras disciplinas sociales en torno a la noción más general de *frontera*, que permiten presentar y contextualizar las líneas fundamentales de indagación que han guiado tradicionalmente su estudio. En segundo lugar, se centra la atención sobre las *fronteras agrarias*, con la finalidad de reconocer

---

<sup>1</sup> CONICET. Grupo de Estudios sobre Fronteras. Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne”. UBA.

Correo electrónico: esalizzi@filo.uba.ar

<sup>2</sup> Se refiere a la tesis correspondiente al Doctorado en Geografía de la Universidad de Buenos Aires titulada *El avance de la frontera agraria moderna sobre el norte cordobés. El caso de los departamentos Río Seco, Sobremonte y Tulumba (1990-2015)*.

las principales discusiones que organizaron su abordaje e identificar elementos que posibiliten su análisis en el marco de su renovado impulso. En esta sección se propone un recorrido analítico que consta, a su vez, de dos partes: (i) por un lado, se abordan los antecedentes teórico-conceptuales de la noción *frontera agraria*, presentando sus vínculos con los denominados estudios de *fronteras de expansión* o *asentamiento* desarrollados en el marco de la Historiografía y la Geografía política clásica; y (ii) por otro lado, se presentan los principales trabajos que han emprendido dicha tarea en Brasil y Argentina.

## APORTES CONCEPTUALES EN TORNO A LA FRONTERA

Existe en Ciencias Sociales, y especialmente en la Geografía contemporánea, un amplio consenso en señalar la polisemia del término *frontera*. Esta situación se complejiza si se tiene en consideración que dicha expresión condensa la traducción del inglés de las palabras *frontier* y *border*, las cuales no solo poseen significados distintos, sino que también se encuentran generalmente asociadas a tradiciones disciplinares diferentes (Braticevic, 2011). La primera a los estudios historiográficos y la segunda a los geográficos.

En concordancia con la referencia a los términos anglosajones mencionados, se suele reconocer como principales objetos de estudio en el abordaje de las *fronteras* a: (i) las *fronteras de asentamiento o expansión*, vinculadas al borde exterior de alguna forma de asentamiento humano, portadoras de una profunda impronta cultural y social (*frontier*); y (ii) las denominadas *fronteras políticas o lineales*, donde implícitamente la *frontera* encerraría al límite (*border*) (Reboratti, 1990).

Los orígenes de estas acepciones pueden reconocerse en los postulados de Frederick Turner y Friedrich Ratzel, respectivamente, quienes, en el marco histórico de la consolidación de los Estados decimonónicos, sentaron las bases epistemológicas de dichos abordajes de acuerdo a los intereses de sus disciplinas e influenciados por sus respectivos contextos nacionales. Por un lado, el historiador estadounidense Frederick Turner inició en la obra *The significance of the frontier in American History* (1893) los estudios de *frontera* vinculados a los procesos de expansión, contacto, incorporación y subordinación de unas sociedades por otras.<sup>3</sup> Por otro, el geógrafo alemán Friedrich Ratzel dio origen en *Politische Geographie* (1897) a los estudios sobre *fronteras* estatales, desde una perspectiva geoestratégica y militar (Benedetti, 2005).

En lo que respecta al abordaje de las *fronteras* en Geografía, Perla Zusman (2006) señala que, si bien hacia el siglo XX la disciplina se inclinó por realizar estudios empíricos desprovistos de teorizaciones explícitas, los esfuerzos realizados en este orden

3 En el presente trabajo se cita la traducción publicada en: DE SOLANO, Francisco y Salvador BERNABEU (1991) (Coords.) *Estudios (Nuevos y Viejos) sobre la frontera*. Revista de Indias, Anexo 4, 1900. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Departamento de Historia de América.

---

se dirigieron recurrentemente a la tentativa por definir en forma precisa y unívoca los términos *frontera* y *límite*. Así, reconoce dos líneas principales de trabajo en torno a la materia, coincidentes con la distinción anteriormente presentada. En la primera, se reservó el uso del término *frontera* para hablar de zonas que los Estados no alcanzaron a controlar al momento de su formación y luego ocuparon militarmente.<sup>4</sup> En la segunda, remitió directamente a la idea de *límite*, en referencia a la línea de separación entre los territorios de diferentes Estados.

La temática fronteriza fue particularmente popular en el ámbito de la Geografía política clásica, debido a la importancia que se le adjudicó a su estudio tanto en la formación de los Estados nacionales modernos, como en relación a los intereses monopólicos de los países “centrales”. En este marco, mientras el pensamiento geopolítico conservó su orientación estadocéntrica, el abordaje de las *fronteras* replicó esta tendencia.<sup>5</sup>

Los alcances de esta situación pueden observarse en la revisión bibliográfica elaborada por John Prescott (1965), que estructura su presentación a partir de dos tópicos principales: (i) las *fronteras de asentamiento* (*settlement frontiers*), identificadas como aquellas que se encuentran *dentro de un Estado*, separando áreas pobladas y despobladas; y (ii) las *fronteras políticas* (*political frontiers*), que reconoce como las que se establecen *entre Estados*. Se pone de manifiesto, así, la relación esencialista establecida entre las *fronteras* y los territorios estatales, donde en cualquiera de sus dos acepciones el factor determinante reside en la presencia efectiva de un Estado que define previamente los límites políticos de su área de influencia.

Ladis Kristof (1959) señala que hasta finales del siglo XIX, momento en el que se delimitaron sus principales acepciones, la palabra *frontera* no implicaba más que lo que sugiere su significado etimológico, es decir, aquello que se encuentra “en el frente”. Afirma, a su vez, que en su origen no era un concepto jurídico, ni tampoco -o al menos no esencialmente- un concepto político o intelectual. Por el contrario, era un fenómeno de “los hechos de la vida”, una manifestación de la tendencia espontánea para “el crecimiento de la ecúmene” (p. 269-270). Si bien pueden reconocerse en las afirmaciones realizadas por este autor elementos propios del discurso alegatorio vinculado a las *fronteras de asentamiento* -teñido de un fuerte etnocentrismo y culturalismo-, resulta útil su alusión en la búsqueda por desnaturalizar el estadocentrismo presente en los estudios fronterizos.

Sus palabras son apropiadas para recuperar aquello que, desde la perspectiva adoptada en este trabajo, se considera en la base de la comprensión de las *fronteras*: la idea de “discontinuidad”. Esta afirmación, se encuentra en concordancia, también, con lo señalado más recientemente por Adriana Dorfman y Gladys Betancor Rosés (2005)

---

4 Se advierte en esta línea de estudios un uso flexible del término *frontera* que oscila entre la referencia al área no ocupada, a la línea de ocupación que antecedería dicho sector o al conjunto de ambos sectores (Zusman, 2006).

5 La geopolítica clásica estaba particularmente interesada en el estudio de los Estados nacionales, que eran presentados generalmente a través de analogías organicistas y de visiones metafísicas que los vinculaban con el suelo y el pueblo. Por efecto, consideraban al Estado como la única fuente de poder, desarrollando una especie de fetichismo estatal (Benedetti, 2011).

acerca de que la *frontera* es una característica común a cualquier objeto o fenómeno cuya existencia posea extensión y fin. Se trata de una proposición que tiene como objetivo principal ofrecer una mirada de las *fronteras* que trascienda su reducción a una propiedad exclusiva de los Estados nacionales.

Esta iniciativa se encuentra en sintonía con las propuestas desarrolladas en el marco del proceso de renovación de la Geografía política hacia finales del siglo XX, que pretendieron trascender la visión del territorio restringida a su dimensión jurídico-administrativa y promovieron su comprensión como el producto de procesos concurrentes de apropiación del espacio por agentes no necesariamente estatales.

En este contexto, se desarrollaron nuevos abordajes, concentrados fundamentalmente en torno a la temática de las *fronteras internacionales*.<sup>6</sup> En términos generales, se produjo un alejamiento respecto del estudio de la evolución de las líneas de *frontera* —donde primaba el tema de la demarcación y evolución de los límites, así como de los criterios utilizados en su definición— privilegiando en cambio su comprensión como áreas donde se expresan diferencias espaciales, otorgando valor al estudio de las prácticas humanas que las constituyen y representan (Newman, 2003).

## ACERCA DE LA FRONTERA AGRARIA

El campo de estudios constituido en torno a la *frontera agraria*, entendida como el proceso de expansión de la actividad agropecuaria sobre nuevas tierras, se ha valido para definir total o parcialmente dicho fenómeno de un conjunto de términos que generalmente son utilizados como sinónimos: *colonización*, *franja pionera*, *frente pionero*, *frontera agropecuaria*, entre otros (Reboratti, 1979).

A través del empleo de estas nociones la *frontera agraria* ha constituido, directa o indirectamente, uno de los principales temas de interés dentro de los estudios dedicados al abordaje de las denominadas *fronteras de asentamiento o expansión*.

A continuación, se describe, primero, la conformación de un área temática orientada al estudio de las *fronteras agrarias*; y se avanza, luego, sobre la presentación de los principales trabajos que han emprendido su análisis tanto en Brasil como en Argentina. La referencia a los estudios brasileños se sustenta en el reconocimiento de una importante tradición sobre la temática en el país, cuya influencia se ha extendido por Sudamérica y particularmente en Argentina.

### *La frontera del agricultor y el frente pionero*

Tal como fue anteriormente señalado, el uso del término *frontera* para hacer mención al movimiento de expansión, poblamiento y colonización territorial, sin referencia a su uso más habitual como límite político-administrativo, fue introducido en las Ciencias Sociales hacia finales del siglo XIX por Turner (Machado, 1995).

<sup>6</sup> Se destacan los trabajos de: Welchman 1996; Newman y Paasi 1998; Newman 2000 y 2002; Kolosov y O'Loughlin 1998; Van Houtum 2000.

---

Turner ofreció una particular interpretación de la colonización del oeste norteamericano, estableciendo al continuo avance de los pioneros sobre las tierras “libres y abiertas a la conquista” como el elemento clave para explicar el desarrollo del sistema democrático estadounidense (Ratto, 2001). A través de su propuesta, se constituyó (y generalizó) la comprensión de la *frontera* como el punto de encuentro entre la “civilización” y la “barbarie”. De este modo, la perspectiva turneriana de la *frontera* manifiesta un optimismo y una creciente expectativa que refleja el confiado sentido de conquista, de triunfo de la “civilización” (Smith, 2012).

Estableció, además, una distinción entre diferentes líneas de *frontera*, basada principalmente en la velocidad diferencial de su avance y en sus consecuencias sobre la dinámica de los asentamientos: *del comerciante, del hacendado, del minero y del agricultor* (Turner, 1991). Se trata de ondas de poblamiento que, a pesar de sus especificidades, tienen como común denominador un carácter económico y productivo, que habrían dado cuenta -en conjunto- del proceso de expansión (y conquista) del capitalismo y sus ideales (Hennessy, 1978).

En lo que concierne a la *frontera del agricultor*, que bien podría considerarse como el antecedente más directo de la *frontera agraria*, señala que su avance fue desigual, consistiendo fundamentalmente en oleadas sucesivas. Según él, su dinámica estuvo directamente vinculada a la “disponibilidad y el bajo precio de las tierras”, así como al componente “aventurero” de los colonos, que impulsó su movimiento continuo hacia el oeste. Dentro de su discurso, esta *frontera* conserva un rol central, ya que es en ella donde resume los mecanismos de la mentada “evolución social” que se propone describir a través del proceso de colonización.

Los ejes principales sobre los que se concentraron las críticas recibidas por esta visión de la *frontera* fueron: (i) la decidida influencia del determinismo geográfico, del darwinismo social y del evolucionismo cultural; (ii) la omnipresencia de la idea del “destino manifiesto”; y (iii) un profundo etnocentrismo que invisibilizó a los pobladores originarios a partir de su consideración como un elemento más del entorno físico.

A diferencia de los historiadores, los geógrafos han preferido las expresiones *franja pionera* (*pioneer fringe*) o *frente pionero* (*front pionnier*) para referirse al borde exterior de alguna forma de asentamiento humano, conservando, sin embargo, la influencia ejercida por Turner (Zusman, 1999).

No obstante, las discusiones y reflexiones en torno a la temática fronteriza en Geografía no solo se nutrieron del aporte turneriano. Otra contribución fundamental para su estudio provino de la Geografía francesa de raigambre posibilista. De acuerdo con lo señalado por Reboratti (1990), esta escuela ofreció una interpretación más amplia y más precisa de la *frontera de asentamiento*, a través de la idea de “puesta en valor”. Específicamente, el término utilizado para hacer mención a esta acepción de la *frontera* fue el de *frente pionero* (*front pionnier*), el cual se refería a un sector poco habitado y en curso de colonización, donde se “...asiste a la desaparición del paisaje natural y a la elaboración de un paisaje humanizado. El «frente pionero» es la frontera móvil que separa las regiones humanizadas de las áreas que lo serán.” (George, 1991:273). Esta definición se complementa, a su vez, con la ofrecida por Jacques Lévy y Michel

Lussault (2003), para quienes corresponde a un espacio "...móvil que marca el límite provisional de la expansión de una sociedad dentro un espacio más vasto, en el curso de su puesta en valor." (p. 383, traducción propia).

Un análisis en profundidad del concepto permite observar que las principales influencias que alimentaron esa definición provinieron tanto del interior como del exterior de la Geografía humana francesa, las cuales pueden reconocerse en las huellas dejadas en la propia conformación del término, visibles a través de sus dos elementos constitutivos: frente (*front*) y pionero (*pionnier*). Por un lado, se encuentra el sustantivo *frente*, que tiene en la Geografía política francesa un significado eminentemente militar, vinculado al establecimiento de las *fronteras políticas*. Dicha perspectiva, se basa en una relación co-constitutiva entre ambas nociones, donde muchas *fronteras* consolidadas antes fueron *frentes* y viceversa (Foucher, 2005). De acuerdo con lo señalado por Laetitia Perrier Bruslé (2007), bajo esta connotación, el *frente* representa el punto (o línea) de contacto y oposición entre dos Estados vecinos que disputan el establecimiento de los límites de sus territorios nacionales, siendo así el resultado de la presión establecida desde ambos lados. Esta visión, resalta la movilidad inmanente de la *frontera*, que, si bien estaría dando cuenta de una discontinuidad en la apropiación del espacio, su estabilidad residiría fundamentalmente en torno al balance alcanzado entre las dos fuerzas en pugna. Esta denominación, poniendo el acento sobre la idea de discontinuidad, suele ser aplicada en la Geografía francesa, a su vez, y por extensión, a toda línea móvil de interfaz entre dos espacios de características bien diferenciables (Lévy y Lussault, 2003). Por otro lado, el adjetivo *pionero* remite nuevamente a la tradición turneriana y a sus influencias. Se trata de una derivación de la voz francesa *pion* (peón o soldado a pie), de uso extendido en Norteamérica, que fue aplicado -desde la óptica de Turner- tanto para referenciar al protagonista excluyente del proceso de poblamiento del oeste estadounidense (Ratto, 2001), como para calificar el "espíritu pionero" en tanto motor fundamental del avance de la *frontera* (Escamilla, 1999a). En estos términos, el pionero es el "...líder, explorador, cazador, o colonizador que se adelanta a sus contemporáneos en un país nuevo, y que asume un papel importante en su apertura..." (Monkhouse, 1978:350). En la Geografía norteamericana, a través de la adaptación realizada por Isaiah Bowman de las ideas turnerianas, la noción se aplicó, por antonomasia, a la zona que se extendía más allá del área colonizada, que comenzó a ser denominada como *franja pionera* (*pioneer fringe*).

El impulso dado por Bowman a esta temática se debió a su interés por la identificación y el estudio de las condiciones físicas, institucionales, políticas y económicas asociadas a los procesos de colonización en diferentes partes del mundo.<sup>7</sup> El trabajo en el que estableció su perspectiva se titula *The Pioneer Fringe* (1931), y consta de dos partes principales. En la primera, aborda las generalidades que presentan las *franjas pioneras* modernas, que en relación a las decimonónicas se caracterizan por sus condiciones menos favorables y por la consecuente necesidad de nuevos métodos agrícolas

<sup>7</sup> Tal como señala Zusman (1999), esta faceta de la producción académica del geógrafo norteamericano no puede ni debe ser desvinculada del activo papel que desempeñó a lo largo de su carrera profesional en la Geopolítica nacional de los Estados Unidos, fundamentalmente como asesor del gobierno.

---

para su explotación, lo que las convertiría en “zonas experimentales” en términos tanto técnicos como sociales y económicos. En la segunda, se aboca a la descripción de distintos ejemplos alrededor del mundo (Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica, Siberia, Sudamérica, y Mongolia y Manchuria). Si bien puede observarse a lo largo de la obra una particular preocupación por analizar y resaltar la figura del pionero, no se aprecia, sin embargo, el establecimiento de principios distintivos ni sistemáticos que guíen el estudio de las *franjás pioneras*.

Fue Albert Demangeon, reconocido representante de la Geografía regional vidaliana –cuyos trabajos se centraron en la problemática económica en torno a las actividades productivas y las instalaciones humanas–, quien introdujo tempranamente las nociones desarrolladas por Bowman en la Geografía francesa, a través de un artículo titulado *Pionniers et fronts de colonisation* (1932). Bajo estas influencias, los estudios franceses orientados al tratamiento de los *frentes* de colonización centraron su interés en la situación de los países tropicales, donde concentraban la mayor parte de sus dominios coloniales y hacia donde buscaban extender su influencia comercial. En este contexto, se destacó la figura de Pierre Monbeig -discípulo directo de Demangeon-, quien realizó desde la Geografía histórica importantes aportes a la temática de las *fronteras* móviles, a través del estudio de la expansión cafetalera en el Brasil de principios del siglo XX. La principal contribución de este geógrafo francés consistió en el establecimiento de una particular mixtura entre la tradición francesa y los postulados desarrollados bajo la influencia turneriana, que se plasmó en la noción de *frente pionero* (Perrier Bruslé, 2007).

En orden con su formación geográfica, Monbeig aplicó una metodología fundada sobre los estudios regionales y monográficos. Abordó el tema de los fenómenos pioneros en Brasil en varios trabajos, destacándose su tesis de doctorado publicada bajo el título *Pionniers et Planteurs de São Paulo* (1952).<sup>8</sup> En ella analiza el proceso de poblamiento de las *zonas pioneras* de los “planaltos” occidentales paulistas y del norte paranaense, motorizado por la expansión de la producción cafetalera y algodонера de principios del siglo XX.

En términos generales, su propuesta teórico-metodológica consiste en la adecuación de los postulados de la escuela regional francesa a la “joven y cambiante” realidad del territorio brasileño, en contraposición con Francia, donde las regiones serían el resultado de “procesos históricos milenarios”. De este modo, inicia su trabajo conservando los lineamientos de los estudios regionales clásicos, partiendo del análisis de las condiciones naturales que, en conjunto con las históricas, conformarían las bases ontológicas para la formación de la zona pionera. En línea con ello, realiza un análisis histórico de la “marcha” pionera y de sus diferentes etapas, a partir de dos ejes principales: (i) las ciudades, que se habrían ubicado progresivamente en los márgenes de las vías férreas de acuerdo con los impulsos y las condiciones generadas por las circunstancias políticas y económicas mundiales; y (ii) los paisajes, que a través de su

---

<sup>8</sup> Se cita una versión traducida al portugués de dicha obra, realizada por Ary França y Raul de Andrade e Silva, publicada como: MONBEIG, Pierre (1984) *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec-Polis.



fisionomía y dinámica expresarían las marcas de una historia que se mantuvo presente a pesar del progresivo poblamiento al que fue sometida la región (Nogueira, 2013).

A lo largo de su obra Monbeig considera a las *zonas pioneras* como el lugar donde la sociedad se confronta con un espacio nuevo, que transforma y en el que se transforma (Théry, 2009). Desde su perspectiva son regiones en formación donde se produce el "...nacimiento y formación del paisaje rural, fundación y crecimiento de las ciudades, construcción de una red de comunicaciones, mixtura de razas, elaboración de una mentalidad regional..." (Monbeig, 1984:23, traducción propia).

Los trabajos hasta aquí mencionados, a través de sus particulares perspectivas y de sus diversas líneas de continuidad, no solo pretendieron describir la situación y dinámica de los denominados espacios pioneros, sino que, a su vez, legitimaron su conquista y colaboraron en la elaboración de los conocimientos e instrumentos necesarios para su administración. Al respecto, cabe recuperar las palabras del propio Monbeig (1961) acerca de que los impulsos pioneros modernos no fueron solamente una etapa entre otras de la expansión de la ecúmene, sino que marcaron la integración de todas las partes del mundo en un solo espacio económico cuya unidad de dirección pertenecía a Europa. Así, el movimiento de los *frentes pioneros* era esencialmente el resultado de la creciente demanda de materias primas para el mercado global, como del progreso de las técnicas de producción y transporte impulsado en dicho contexto (Théry, 2012).

### ***El estudio de la frontera agraria en Brasil y Argentina***

En América Latina las ideas de Turner constituyeron un material de inevitable referencia, que se aplicaron tanto para promover las diferentes estrategias políticas de ocupación del territorio llevadas a cabo durante el proceso de construcción y consolidación de los Estados nacionales modernos, como para fomentar la crítica a los argumentos y las acciones políticas que las sustentaron (Zusman, 1999).

Tanto historiadores como antropólogos centraron sus estudios preferentemente en torno a las denominadas *fronteras coloniales o étnicas*, asociadas al estudio de las relaciones entre los Estados coloniales o nacionales y las sociedades indígenas.<sup>9</sup> El abordaje de tales temáticas ha sido emprendido generalmente en conjunto con el de las *fronteras agrarias*, aunque otorgándoles comparativamente -y en orden con sus intereses disciplinarios- una importancia teórico-conceptual menor.<sup>10</sup> Según las antropólogas Lidia Nacuzzi y Carina Lucaioli (2014), los tópicos desarrollados por estas disciplinas han referido, generalmente, a: (i) los espacios marginales, no incorporados al dominio político de las potencias coloniales; (ii) las "tierras libres" o "regiones inhabitadas", en una negación explícita de la población nativa; (iii) las relaciones inte-

9 Algunos ejemplos son los trabajos desarrollados por los historiadores Jorge Pinto Rodríguez (1996), Carlos Mayo (1999), Silvia Ratto (2001), Mónica Quijada (2002); y por los antropólogos Lidia Nacuzzi (1998), Héctor Trincheró (2000), Guillaume Boccaro (2003, 2005), Florencia Roulet (2006), Ingrid de Jong (2007; 2011), entre otros.

10 La distinción, muchas veces disciplinar, entre diversos tipos de *fronteras* (interétnicas, internacionales, productivas, etc.) no supone necesariamente su reconocimiento como realidades espacial, temporal y funcionalmente contrapuestas (Benedetti y Salizzi, 2014).

---

réticas -mestizajes, intercambios simbólicos, complementariedad y competencia por recursos-; y (iv) las instituciones destinadas al control de los *espacios de frontera* (fuertes, reducciones u otras).

Por su parte, la Geografía latinoamericana no se mantuvo al margen de dicha tendencia, pudiéndose reconocer como iniciativas paradigmáticas en torno a los postulados turnerianos aquellas que: (i) aplicaron sus fundamentos al análisis del proceso histórico de ocupación territorial del continente, fundamentalmente a través del concepto de *frente* o *franja pionera* (Monbeig, 1952; Waibel, 1958)<sup>11</sup>; (ii) pusieron en discusión la perspectiva turneriana de la *frontera* como ámbito de democracia e independencia, basados en los señalamientos realizados desde la Antropología y la Sociología, y se abocaron al estudio de las relaciones existentes entre la *frontera* y el desarrollo del capitalismo (Becker, 1982); (iii) despojaron su discurso de todo contenido ideológico, resaltando sus potencialidades para pensar los procesos espaciales de incorporación de nuevas tierras a la producción agropecuaria (Reboratti, 1990); (iv) señalaron la importancia de una recuperación crítica de los trabajos realizados bajo la línea argumental de Turner para poder indagar acerca del modo en el que los imaginarios geográficos en torno a la *frontera* incentivaron y legitimaron iniciativas de dominio territorial en el marco de los procesos de conformación y delimitación de los Estados nacionales modernos (Zusman, 1999; Hevilla, 2001); (v) negaron toda posibilidad de aplicación y recuperación de sus postulados en un contexto ajeno al de su formulación, ya que consideraron al concepto de *frontera* desprovisto de cualquier valor explicativo -tanto geográfico como histórico- por fuera del territorio estadounidense (Escamilla, 1999b). Estas perspectivas constituyeron verdaderas líneas de investigación donde la problematización de la *frontera agraria* ha concitado una ineludible atención, que con mayor o menor intensidad permanecen activas.

A continuación, se presentan algunos de los principales estudios que abordan la temática de la *frontera agraria* en Argentina y Brasil. Se avanza en primer lugar por el caso brasileño debido a que su estudio recibió allí una temprana motivación -en el contexto de la organización político-administrativa de su región interior-, transformándose así en una de las temáticas predilectas de las Ciencias Sociales, y particularmente de la Geografía, cuya influencia se extiende hasta la actualidad y se propaga a través del continente.

### **a) La tradición brasileña**

En la Geografía brasileña, hasta mediados del siglo XX, la referencia más significativa en torno a los fenómenos pioneros correspondió a Monbeig. Sin embargo, no fue el único que se interesó en su estudio, ya que en el mismo período se destacó también el geógrafo alemán Leo Waibel, que realizó una serie de trabajos en torno a la expansión agrícola brasileña y sus consecuencias. Sus aportes, sin embargo, no tuvieron la misma trascendencia que los de Monbeig. Entre algunas de las causas que explican esta situación puede destacarse el hecho de que no haya constituido su único tema de

---

<sup>11</sup> Se trata de geógrafos de origen europeo cuyos trabajos tuvieron un destacado impacto en la Geografía brasileña.

interés, así como al menor impacto que tuvo la escuela alemana, en comparación con la francesa, en el proceso de construcción del pensamiento geográfico brasileño (Dutra Alves y Rente Ferreira, 2011).

Waibel permaneció en Brasil entre los años 1946 y 1950, a lo largo de los cuales desarrolló diversas investigaciones en el marco del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, en torno a la colonización y la expansión agrícola sobre áreas consideradas “vacías” en términos poblacionales (regiones sur, centro-oeste y norte del país) (Dutra Alves y Rente Ferreira, 2011). Retomando los postulados de Turner, comparó el proceso de poblamiento de la región interior de Brasil con la colonización del oeste norteamericano. Desde su perspectiva, el pionero no podía ser aquel que expande la “civilización” únicamente en términos de extensión (ganadero, minero, etc.), sino quién, como el agricultor, lo hace estableciendo un vínculo con la tierra lo suficientemente fuerte como para “transformar el ambiente natural en cultural” (Boechat, 2014).

La temática de la *frontera agraria* se revitalizó hacia la segunda mitad del siglo XX, en torno a la discusión de las iniciativas desarrolladas en el contexto de la organización político-administrativa de la región interior del país. Se transformó entonces en uno de los ejes de análisis predilectos de las Ciencias Sociales, con destacados aportes de la Antropología y la Sociología. Esta situación se contrapone con lo sucedido en Argentina y el resto de la región, donde su estudio recién comenzó a fortalecerse en décadas posteriores. Este escenario invita a pensar, incluso, en la importancia de dichos trabajos en el contexto sudamericano, algunos de los cuales constituyeron antecedentes de recurrente referencia.

En esta línea, se destacaron los aportes realizados por el antropólogo Otávio Velho (1972; 1979), precursor en la discusión académica respecto al rol de la *frontera* en la formación geohistórica de Brasil. Sus postulados pusieron en discusión la perspectiva turneriana de la *frontera* como ámbito de democracia e independencia, al tiempo que buscaron reflexionar acerca de las relaciones existentes entre *frontera*, campesinado y desarrollo del capitalismo, en los términos de la relación “avance de la *frontera*-desarrollo del capitalismo agrario” como un proceso continuo de acumulación primitiva (Braticevic, 2011). Así, dicho abordaje se transformó en el eje central de un importante acervo de trabajos académicos que, motivados por el proceso de expansión que se desarrolló a partir de la década de 1960 para ocupar la cuenca amazónica, convergieron desde diversas disciplinas -como la Historia, la Antropología, la Geografía y la Sociología- en el estudio de las *fronteras de expansión* en dicho sector del país. Algunos de sus representantes más reconocidos fueron José de Souza Martins (1969; 1975; 1996), Bertha Becker (1982), José Graziano da Silva (1982) y Leonarda Musumeci (1988).

Uno de los postulados más influyentes provino de la Sociología y fue enunciado por Martins (1996), a través de su crítica a los intentos por aplicar las ideas turnerianas al caso brasileño. Su tesis se fundó sobre una concepción de la *frontera* basada en su reconocimiento como un lugar de alteridad, de conflicto, que expresa, simultáneamente, la contemporaneidad de los diversos tiempos históricos en los que se encuentran situados los grupos sociales en pugna. Al respecto, establece una distinción entre las ideas de *frente pionero* y *frente de expansión*, de las cuales se vale para diferenciar los

---

distintos tiempos presentes en las *fronteras* brasileñas. Señala que en Brasil la referencia al *frente pionero* (así como a la *zona pionera*) fue empleada a partir de la década de 1940 por los estudios geográficos con el énfasis puesto en el reconocimiento de las transformaciones impulsadas a través de la difusión de la agricultura comercial a gran escala (café y algodón), cuya particularidad se encontraba definida por la presencia del capital en la producción. En cambio, a partir de la década de 1950, los antropólogos comenzaron a referirse a esos frentes de desplazamiento de la población “civilizada” y de las actividades económicas, donde predominaban las relaciones de producción no capitalistas, como *frentes de expansión* -con Darcy Ribeiro (1971) como mayor exponente-. Ahora bien, de acuerdo a lo señalado por Martins (1996), en ninguna de las dos concepciones puede reconocerse a primera vista la intención de suponer una realidad específica y sustantiva, y es por tal motivo que no los considera propiamente conceptos, sino apenas designaciones que se han empleado para reconocer diferentes modos de la expansión territorial de la “civilización”. Cada una expresa fundamentalmente diferentes modos de ver la *frontera*: en el caso del *frente pionero*, desde una concepción de la ocupación del espacio que tienen como referencia a los empresarios, hacendados, comerciantes, pequeños agricultores y emprendedores; y en el *frente de expansión*, desde aquella que tiene en cuenta a las poblaciones indígenas. En definitiva, ambos movimientos representan diversos momentos históricos de un mismo proceso de expansión, que subsume a la *frontera* dentro de la teoría de la expansión territorial del capital. De este modo, señala que la distinción entre *frente pionero* y *frente de expansión* se fue diluyendo a medida que se volvió preponderante su reconocimiento como *frente económico*, lo que implicó a su vez una pérdida de substancia antropológica. Por tal motivo resalta la necesidad de contemplar al conflicto social como el elemento más significativo para caracterizar y definir a la *frontera*, dado que desde su punto de vista se trata de un aspecto recurrentemente descuidado en su conceptualización.

Finalmente, en los últimos años se reconoce una nueva serie de estudios que tienen como objetivo el análisis del avance reciente de las *fronteras agrarias* en el territorio de Brasil. Se trata de iniciativas cuya finalidad es el abordaje de las características que asume la expansión agroindustrial, impulsada fundamentalmente a través del cultivo de la soja. La difusión de la oleaginosa se inició hacia finales del siglo XX en el área del “cerrado” -en los estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás y Mato Grosso do Sul- extendiéndose posteriormente hacia nuevas áreas -estados de Bahía, Maranhão, Piauí y Tocantins (región a la que denominan bajo la sigla BAMAPITO)- (Campos Mesquita y Lemos Alves, 2013).

Para abordar el análisis del proceso de modernización de la agricultura brasileña, estos trabajos incorporan la noción de *frontera agraria moderna* o *frontera moderna*, a través de la cual hacen referencia a las áreas del país que a partir de la década de 1970 fueron ocupadas por monocultivos intensivos en capital y tecnología, a través del reemplazo de la vegetación nativa, los cultivos tradicionales (practicados por campesinos y/o productores familiares) y las áreas extensivas de pastoreo. Estos estudios comparten, al menos, dos puntos de partida interesantes: (i) el reconocimiento de las discusiones desarrolladas sobre la noción de *frente pionero*, recuperando fundamentalmente

las críticas y los aportes sociológicos realizados por Martins; y (ii) la incorporación de los postulados de Milton Santos (2000), en tanto le confieren a la *frontera agraria moderna* un rol emblemático en el proceso de dispersión del medio técnico-científico-informacional, afirmando que se trata de la propagación sobre los ámbitos rurales de una “nueva agricultura” propiamente científica y de alcance global.

Como principales representantes de esta vertiente de estudios puede mencionarse a Vicente Eudes Lemos Alves (2006; 2009; 2014), Julia Adão Bernardes (2007; 2009; 2015), Samuel Frederico (2008; 2011), y Luís Angelo dos Santos Aracri (2009; 2010). Entre ellos interesa destacar los aportes desarrollados por Bernardes, quien organiza el análisis de la *frontera agraria moderna* a partir de dos dimensiones fundamentales: (i) los procesos de creación de nuevos sistemas técnicos (infraestructuras de transporte, almacenamiento y procesamiento, y reestructuración de núcleos urbanos), orientados a permitir un mayor movimiento y fluidez con vistas a la exportación de *commodities* agrícolas (2009); y (ii) el abordaje de las contradicciones y conflictos derivados del proceso de la expansión agroindustrial, en tanto reconoce a la *frontera* simultáneamente como proyecto de los más poderosos y como espacio de los que luchan por la vida en el ámbito de un orden dominante, vertical y excluyente (2015).

#### **b) La tradición argentina**

A diferencia de lo sucedido en Brasil, en Argentina el estudio de la *frontera agraria* tomó notoriedad en la agenda académica recién en el último cuarto del siglo XX, en vinculación con el incipiente proceso de expansión agrícola moderno. A partir de ese momento comienzan a generalizarse una serie de trabajos que abordan su estudio desde diversas perspectivas y disciplinas (Agronomía, Economía, Geografía, Antropología, entre otras). A continuación, se señalan algunas de las principales líneas de investigación, privilegiando el análisis de aquellas que se reconocen como más influyentes en el campo de la Geografía.

Un elemento destacado, que se desprende de la sistematización propuesta, corresponde al reconocimiento de una marcada temporalidad, que se encuentra estrechamente vinculada al proceso de introducción y consolidación del modelo productivo agroindustrial en el país. De este modo, puede distinguirse entre aquellos trabajos realizados hasta principios de la década de 1990, en un contexto en el que dicho proceso se encontraba en ciernes (y que bien pueden encuadrarse dentro de los estudios clásicos en torno a las *fronteras agrarias/frentes pioneros*), y los que fueron elaborados desde entonces, en el marco de la “agriculturización y sojización” de la actividad agropecuaria. Esta cuestión explica, en parte, los virajes fundamentales que demuestran sus intereses tanto teóricos como empíricos, que se manifiestan fundamentalmente a través del progresivo distanciamiento de la referencia a los procesos de poblamiento, así como a la creciente atención otorgada a ciertas dimensiones concretas relacionadas a la reorganización productiva del espacio.

Una primera sistematización teórica desarrollada desde el campo de la Geografía, puede apreciarse en el trabajo *Migraciones y frontera agraria: Argentina y Brasil en la cuenca del Alto Paraná-Uruguay*, publicado por Carlos Reboratti en 1979, orientado a

---

“...realizar un análisis del proceso de ocupación de tierras nuevas en un área específica de América Latina, tendiente a generalizar una tipología de los mecanismos de avance de la frontera agraria y sus interrelaciones con los procesos de población.” (p. 2). Esta propuesta se inscribe en los estudios geográficos sobre *fronteras pioneras*, centrandose en la *frontera* en tanto zona de división entre las tierras ocupadas y las tierras “nuevas”, es decir, aquellas que todavía “no han sido el marco de asentamientos permanentes” (Reboratti, 1979:3). Sin embargo, un rasgo que distingue su planteo de aquella tradición de estudios radica en su preocupación por precisar el contenido conceptual de la *frontera agraria*. Algunos de los señalamientos más significativos que introduce en este trabajo respecto a la *frontera agraria* son: (i) se refiere a una franja y no a una línea; (ii) es un mecanismo de ocupación del espacio, y no solo de uso o apropiación; (iii) es un fenómeno que no posee validez universal, sino que existe y se desarrolla desde el punto de vista específico de una sociedad y en un momento histórico dado; y, finalmente, (iv) resalta su carácter procesual, al afirmar que la *frontera agraria* “...más que una definición espacial concreta, es un proceso de cambio que avanza, un movimiento constante de desplazamiento y reestructuración...” (Reboratti, 1979:4). Se trata de un trabajo precursor en la Geografía argentina, porque aplica elementos conceptuales surgidos de la reinterpretación de los postulados turnerianos al estudio de un área específica, identificada como el Alto Paraná-Uruguay (en las cercanías de la provincia de Misiones). Sus reflexiones parten de un minucioso análisis teórico en torno a la categoría *frontera agraria*, que se extiende luego al abordaje de sus características espaciales y a los motivos que impulsan su dinámica en un contexto específico.

Las líneas generales presentadas en esta primera contribución formaron parte de los análisis realizados posteriormente por Reboratti. En *La frontera agraria en el Umbral al Chaco. Desarrollo, balance y perspectivas* (1989), aborda las características adoptadas por el avance de la *frontera agraria* en el noroeste argentino, en el área comprendida entre el macizo andino y la llanura chaqueña (Umbral al Chaco). Luego, en un segundo artículo, titulado *Fronteras agrarias en América Latina* (1990), probablemente la obra más significativa desarrollada desde la Geografía argentina en la temática, condensa y organiza las reflexiones teóricas realizadas en los trabajos precedentes. Allí, despliega un denso contenido conceptual, derivado de sus estudios empíricos y teóricos, que complementa con un completo relevamiento de los antecedentes que presenta el estudio de las *fronteras agrarias* en Sudamérica.

Entre los principales aportes de esta última obra pueden destacarse: (i) la definición de la *frontera agraria* como un espacio heterogéneo donde continuamente se está desarrollando un proceso de transición entre dos tipos diferentes de organización del espacio; (ii) el planteo de los elementos que considera básicos para trazar su desarrollo a través de las dimensiones tierra, producción y población, que, desde su punto de vista, permitirían dar cuenta de la estructura agraria y su correlato espacial; y (iii) la introducción de la noción de *frontera vacía*, que emplea para hacer referencia al particular tipo de ocupación que promueve la expansión agrícola moderna en áreas en proceso de revalorización, donde la *frontera* no significa una población densa, sino una producción masiva y una inversión alta. Según el autor, en este último caso, el mecanismo

adoptado consiste en la compra a bajo precio de grandes terrenos para su valorización a partir del desmonte y la construcción de infraestructura (Reboratti, 1990).

Otro trabajo publicado con anterioridad a la década de 1990, también desarrollado desde la disciplina geográfica, corresponde al estudio de Raúl Rey Balmaceda (1979) sobre los límites y fronteras de la Argentina. A pesar de estar dedicada íntegramente al estudio de las *fronteras* entre Estados nacionales, en su acepción geopolítica clásica, dicha obra realiza un breve análisis teórico del concepto de *frontera agropecuaria*, al que ubica debajo del paraguas teórico de las denominadas “fronteras internas”, en conjunto con los *frentes pioneros*. La propuesta desarrollada por el autor se asienta sobre la presentación y sistematización de una serie de aportes realizados por diversos académicos bajo la influencia norteamericana, que pretendieron analizar los principales elementos conceptuales presentes en el estudio de las *fronteras* bajo la línea de análisis inaugurada por Turner.<sup>12</sup> En relación a la Geografía, reconoce la trascendental influencia de la obra de Bowman (1931) en torno a la temática de los *frentes pioneros*. Así, en orden con las líneas teóricas que alimentan su perspectiva -y en concordancia con su discurso estado-céntrico- presenta una conceptualización sobre el avance de la *frontera agropecuaria* basada estrictamente en el proceso de incorporación a la economía nacional de tierras “escasamente explotadas”, a las que caracteriza como portadoras de un “ancestral paisaje natural”. En referencia a su estudio en Argentina, su aporte se focaliza en la mención de aquellos frentes de expansión que reconoce en actividad hacia fines de la década de 1970, que ubica en el oeste chaqueño, la meseta misionera y el oeste de la llanura pampeana.

Más recientemente, se reconoce una serie de aportes desarrollados en el marco de la expansión del modelo productivo de los agronegocios. Una posible clave de sistematización de estos nuevos estudios puede establecerse a partir del tipo de análisis teórico-conceptual que plantean sobre la temática. En este sentido, se distingue entre los trabajos que reflexionan teóricamente acerca la *frontera agraria* y la definen como su objeto de estudio, y aquellos que no proponen estrictamente una conceptualización de la misma y se centran en lo que definen como sus principales consecuencias.

Siguiendo esta clave de análisis, en primer lugar, se destacan hacia finales del siglo XX en el campo de la Geografía un conjunto de trabajos orientados al estudio de la expansión del agronegocio en ciertos sectores específicos del país, que reflexionan teóricamente en torno a la *frontera agraria*. Estos estudios parten del reconocimiento de la *frontera agraria* como un espacio con características específicas, aunque luego se posicionan desde diferentes enfoques y privilegian dimensiones de análisis particulares. En esta línea de estudios pueden destacarse los aportes de María de Estrada (2010), Sergio Braticevic (2011) y Cristina Valenzuela (2014).

De Estrada (2010) analiza el avance de la *frontera agropecuaria* en la provincia de Santiago del Estero hacia la década de 1990, concentrándose en las particularidades que asume el conflicto social. Algunas de las preguntas que guían su estudio son: qué es lo que avanza, cómo se mueve, qué es lo que divide, y quiénes lo impulsan. De este

<sup>12</sup> Los autores a los que hace referencia son los geógrafos Ladis Kristof (1959), Marvin Mikesell (1960) y John Robert Victor Prescott (1965); y el historiador Fulmer Mood (1945; 1948).

---

modo, discute abiertamente con las concepciones clásicas, basadas en los formulados turnerianos, buscando incorporar las resistencias existentes del “otro lado de la frontera”. Su objetivo consiste en indagar las características históricas que presenta el “nuevo avance de la frontera” en dicho sector del país -ligado al agronegocio- y los mecanismos por medio de los cuales incorpora nuevas tierras. Al respecto, sostiene que no se trata de “tierras nuevas”, sino de territorios campesinos. Este trabajo se enmarca en las actividades desarrolladas por el Grupo de Ecología Política, Comunidades y Derechos (GEPCyD) del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, que centra sus estudios en el rol de los movimientos sociales rurales y las distintas luchas en las que se ven inmersos en el contexto de expansión del agronegocio, poniendo el foco de análisis en los conflictos y la emergencia política del campesinado. La autora recupera fundamentalmente los aportes teóricos desarrollados por Bernardo Mançano Fernandes (2005) en relación a la concepción del *territorio*.

En su tesis doctoral, Braticevic (2011) estudia las transformaciones generadas por el avance de la *frontera productiva* en el noreste argentino, a través de los casos del Chaco Central y el Alto Uruguay. Su propuesta se caracteriza por complementar en el estudio de la *frontera agraria* elementos de la Geografía y de la Antropología. Desde este punto de vista, en la discusión sobre la *frontera agraria* articula el concepto de *formación social de fronteras*, que retoma de Héctor Trincherro (2000), con nociones provenientes de los estudios urbanos e industriales en Geografía, tales como *densificación espacial*, *compresión espacio-temporal* y *fertilidad territorial*, que son empleados con el propósito de exhibir las continuidades presentes entre los ámbitos rural y urbano. Su objetivo consiste en caracterizar y comparar las transformaciones espaciales introducidas por la expansión agroindustrial, identificando los dispositivos que han determinado la inversión tanto pública como privada, con el propósito de dar cuenta de las formas territoriales resultantes en cada uno de los casos que analiza.

Finalmente, Valenzuela (2014) estudia la expansión de lo que denomina como “agricultura empresarial” en las provincias del nordeste argentino. En este orden, aborda la noción de *frontera agropecuaria*, a la que caracteriza como un área de interfaz, un campo relacional en proceso de continua construcción. Su propuesta de abordaje de la *frontera agropecuaria* consiste en caracterizar los sistemas que componen ambos “lados” de la misma, uno asociado al *agribusiness* -y sus estrategias-, y otro integrado por poblaciones y productores “marginales”. Asimismo, busca explicar las razones de su expresión espacial, los actores y prácticas involucrados, así como las consecuencias de sus interacciones. Retoma el concepto de *anclajes espaciales* de David Harvey (2000), con el que hace referencia a la nueva jerarquía de territorialidades que surge de la dinámica entre ambos conjuntos de actores y prácticas.

Aunque cada uno de ellos desarrolla un enfoque particular, pueden reconocerse elementos transversales a las tres propuestas analíticas: (i) el reconocimiento de la *frontera agraria* como proceso; (ii) su carácter integrado, en la medida en que surge del encuentro entre lógicas y/o proyectos antagónicos e incompatibles; y (iii) en relación a lo anterior, el surgimiento de resistencias y conflictos.

Existe, a su vez, otra aproximación interdisciplinaria que organiza sus reflexiones



en torno al concepto de *frontera agraria*, que se encuentra profundamente influenciada por la Ecología. Se trata de la perspectiva que proviene de las propuestas teóricas desarrolladas por el Grupo de Ecología del Paisaje y Medio Ambiente de la Universidad de Buenos Aires (GEPAMA), que desde 1995 se ha dedicado al estudio de la articulación entre patrones espaciales y procesos ecológicos a distintas escalas.<sup>13</sup> Entre sus principales intereses se encuentran los procesos de cambio en el uso de la tierra sobre grandes superficies, a los que denominan procesos de frontera (diferenciando entre aquellos que corresponden a *fronteras agrícolas*, urbanas y costeras). Este enfoque, centra su atención en la conversión de ecosistemas naturales o seminaturales a cultivos. A su vez, presenta una conceptualización de la *frontera* que no solo se distancia de las visiones productivistas (que se mencionan a continuación), sino que además busca emplear el concepto para dar cuenta de un espacio que, al ser incorporado al sistema productivo mundial, se vuelve complejo y conflictivo (Morello, Rodríguez y Pengue, 2004).

En segundo lugar, es importante señalar una serie de estudios provenientes de distintos campos disciplinares que, si bien no proponen un estudio de la *frontera agraria* estrictamente basado en la reflexión sobre sus características espaciales, abordan las consecuencias derivadas de la expansión del agronegocio y retoman el concepto, aunque no como su objeto de estudio. Al igual que los anteriores, se trata de trabajos que se sitúan en el contexto de expansión agroindustrial que se abre en el país hacia la década de 1990.

En esta sintonía, se encuentran los trabajos que provienen del campo de los estudios técnicos agronómicos que, mayormente desprovistos de discusiones o conceptualizaciones teóricas vinculadas a las Ciencias Sociales, suelen entender a la *frontera agraria* exclusivamente como la ampliación del área destinada a una cierta actividad productiva. En esta perspectiva su comprensión se asemeja a la idea de límite, a una línea que separa espacios donde se desarrollan ciertas actividades agropecuarias de otros factibles de ser incorporados a dicha producción, poniendo de manifiesto el contenido productivista que se le otorga a su estudio. Un ejemplo consistente de dicha perspectiva lo constituye el trabajo desarrollado por los ingenieros agrónomos Elisa Agostini y Roberto Giunta (1987), que analiza la dinámica de la *frontera agropecuaria* en la provincia de Santa Fe, a través del estudio de la intensidad en el uso de los suelos y las posibilidades de expansión de la producción en función de su aptitud potencial.<sup>14</sup> A través de esta concepción de la *frontera agraria*, se restringe su existencia al dato de la ubicación de ciertas actividades productivas, escondiendo, así, las complejas dinámicas (y tensiones) sociales que involucra el proceso de redefinición que promueve. A su vez, pone de manifiesto la impronta naturalista que se aplica a su estudio, donde se centra la atención sobre las condiciones físicas de ciertos ámbitos para la expansión de las actividades agrarias. Esta conceptualización no contempla el reconocimiento de las particularidades históricas y espaciales

---

13 Grupo académico interdisciplinario integrado principalmente por ecólogos, geógrafos, biólogos e ingenieros agrónomos, entre los que se destacan los aportes realizados por Jorge Morello, Silvia Matteucci y Walter Pengue.

14 Se trata de un trabajo de investigación desarrollado bajo el patrocinio de la Dirección General de Economía Agropecuaria perteneciente al Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Santa Fe.

---

que presenta, y conduce a la generalización de la *frontera agraria* como una categoría que estaría por sí misma resumiendo una determinada transformación espacial, lo que conduce a pensarla como un antes y un después y no como un proceso.

A su vez, los trabajos que se inscriben en este enfoque limitaron su atención casi con exclusividad a la evaluación de las capacidades físicas de ciertos espacios para la expansión de determinadas actividades agropecuarias, que garanticen la plena inserción del país en el mercado mundial de *commodities* e incrementen la productividad y rentabilidad del sector agroindustrial. De acuerdo a lo señalado por Comerci (2012), al interior de esta posición puede reconocerse la existencia de dos discursos principales: el primero, basado en miradas conservadoras liberales, que aboga por la modernización económica dejando actuar libremente al mercado; y el segundo, de características más tecnolizantes e institucionalistas, que considera que la incorporación de nueva tecnología y la generación de políticas públicas pueden minimizar los daños ambientales y atenuar los impactos sociales de dicha expansión –perspectiva recurrente en los análisis desarrollados por instituciones públicas–. En vistas de lo expuesto podría afirmarse que son estos enfoques los que presentan en la actualidad mayores líneas de continuidad con los postulados turnerianos, dado que plantean diferentes formas en las que se asocia la *frontera* a la idea de “progreso”. Así, aunque no se observen referencias explícitas, la asociación se encuentra en la justificación ideológica que sustenta la expansión del proyecto económico y productivo agroindustrial.

En contrapartida, otra serie de trabajos busca diferenciarse de las visiones netamente productivistas y plantean a la *frontera agraria* como un fenómeno que desencadena externalidades que es necesario describir, analizar y explicar. Estos pueden dividirse entre: (i) aquellos que centran su estudio en las consecuencias ambientales de dicha expansión, como los de Cabido et al. (2005) y Viglizzo y Jobbágy (2010); y (ii) los que desde una óptica social se centran en las consecuencias del avance productivo sobre las comunidades campesinas y, en algunos casos, sus territorialidades.<sup>15</sup> Dentro de esta línea pueden destacarse los estudios de Slutzky 2008; Cáceres et al. 2009; Domínguez 2010; y Comerci 2011.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del artículo buscaron sistematizarse distintas interpretaciones y líneas de estudio en torno a la *frontera agraria*, con el propósito de ordenar las discusiones teóricas que articula esta noción y poder contribuir así a su estudio en la actualidad.

Como punto de partida, se analizó el concepto más genérico de *frontera*, inscri-

---

<sup>15</sup> Un análisis sobre las perspectivas que incorporan la dimensión territorial para discutir procesos agrarios, varios de ellos vinculados con la expansión agraria moderna, puede verse en Arzeno (en edición). Se trata de una serie de trabajos desarrollados tanto dentro como fuera de la disciplina geográfica, que recuperan los aportes realizados por Milton Santos (1994); Marcelo Lopes de Souza (1995); Carlos Porto Gonçalves (2002); Rogerio Haesbaert (2004) y Bernardo Mançano Fernandes (2005) en torno a la cuestión territorial y a los diferentes modos en los que se conciben sus conceptos asociados (*territorio, territorialidad y territorialización*).

biendo el estudio de las *fronteras agrarias* dentro de las denominadas *fronteras de asentamiento o expansión*. A través del análisis propuesto se buscó establecer los lineamientos generales que organizaron su abordaje, y se intentó trascender los enfoques clásicos centrados en la figura del Estado para promover el reconocimiento de un elemento central en la definición de las *fronteras*: la discontinuidad (ya sea en el uso, ocupación o apropiación del espacio).

A continuación, se focalizó la atención sobre las *fronteras agrarias* y el proceso de conformación de una tradición de estudios asociada a ellas, a través de un análisis que se centró en sus principales fundamentos teóricos y en sus manifestaciones en Brasil y Argentina, países sudamericanos donde esta tradición tuvo un peso destacado. En este marco, se reconoció la influencia del historiador Frederick Turner en los estudios académicos de ambos países. Por afinidad, recuperación crítica u oposición, los estudiosos del tema partieron de sus postulados, constituyéndose así en una referencia ineludible para los estudios sobre *fronteras agrarias*. Asimismo, se señaló el carácter emblemático para el campo de la Geografía del trabajo de Pierre Monbeig sobre el *frente pionero*, que constituyó el resultado de una particular mixtura entre los aportes teóricos realizados desde la Geografía francesa y los postulados desarrollados desde la concepción turneriana de la *frontera*. En relación a estos dos trabajos, se señaló también que se trató de iniciativas que no solo buscaron describir la situación y dinámica de los “espacios pioneros”, sino que, a su vez, legitimaron su conquista y colaboraron en su administración. En definitiva, sus propuestas promovieron y posibilitaron el proceso de expansión del capitalismo a escala mundial.

Mientras en Brasil la temática de las *fronteras agrarias* tuvo un tratamiento temprano, en Argentina fue notorio su impulso recién a partir de la década de 1990. En relación con esto, se sostuvo que su estudio en el país estuvo atravesado por una marcada temporalidad, vinculada al proceso de introducción y consolidación del modelo productivo de los agronegocios a nivel local. De este modo, se planteó una distinción entre los trabajos realizados hasta principios de la década de 1990, en un contexto en que el proceso se encontraba aun en ciernes (estudios clásicos), y aquellos que fueron elaborados desde entonces, en el marco de la “agriculturización y sojización” de la actividad agropecuaria. Se sostuvo que esta distinción permitía explicar, aunque no acabadamente, los virajes de sus intereses teóricos y empíricos, que se manifestaban a partir de un progresivo distanciamiento de la temática del poblamiento y un acercamiento al estudio de ciertas dimensiones concretas relacionadas a la reorganización productiva del espacio.

Asimismo, se planteó una distinción entre las investigaciones que, desde el campo de la Geografía, definieron a la *frontera agraria* como su objeto de estudio y analizaron sus características espaciales a partir de ciertas dimensiones de análisis (conflictividad social, relación urbano-rural, organización de los sistemas productivos); y los trabajos que, desarrollados generalmente en el marco de otros campos disciplinares, definieron a la *frontera agraria* en términos productivistas, o bien, la abordaron a través de las consecuencias derivadas de la expansión del agronegocio. En estos casos, terminó siendo tratada más como un dato o como parte del contexto general de una problemática específica que como su objeto de estudio.

---

Como resultado del relevamiento y el análisis bibliográfico realizado a lo largo del trabajo, se deriva la identificación de la *frontera agraria* como un proceso espacial complejo y dinámico. De esta afirmación se desprende, a su vez, la importancia de profundizar aquellas líneas de investigación donde la *frontera agraria* sea definida como el eje central de indagación (es decir, como su objeto de estudio). Considerando esta condición, se sostiene que su abordaje no puede ser emprendido desde una única dimensión de análisis, sino que requiere de un enfoque multidimensional, que permita integrar los aportes realizados por los estudios clásicos con aquellos más recientes.

Por último, en línea con las particularidades observadas en los estudios relevados, se plantea la importancia de seguir profundizando el análisis conceptual sobre la *frontera agraria* a partir del estudio empírico de casos particulares, con el propósito de dar cuenta de las heterogeneidades que presenta el fenómeno, así como de su permanente dinámica. En vistas de lo expuesto, puede afirmarse que se trata de un campo de estudios abierto y de marcada actualidad para la disciplina geográfica, que ofrece un considerable acervo de herramientas teórico-conceptuales para pensar y repensar el proceso de transformación que implica en el ámbito rural la transición entre distintas formas de ocupación y organización productiva del espacio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, E. y R. Giunta (1987) *Dinámica de la frontera agropecuaria de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Dirección General de Economía Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Santa Fe.
- Aracri, L. (2010) *Sistemas de produção agrícola e meio técnico-científico-informacional: a difusão da agricultura de precisão e a modernização do espaço agrário em Mato Grosso* (Dissertação de doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Aracri, L. (2009) "A difusão da base técnica da sojicultura no Cerrado Baiano". En: Bernardes, J. A. y J. B. Brandao Filho (orgs) *Geografias da Soja II. A territorialidade do Capital*. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições.
- Arzeno, M. (en edición) "El concepto de territorio y sus usos en los estudios agrarios". En: Castro, H. y M. Arzeno (orgs) *Lo rural en redefinición. Aproximaciones y estrategias desde la Geografía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Becker, B. (1982) *Geopolítica da Amazonia. A nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Benedetti, A. (2005) *Un territorio andino para un país pampeano. Geografía histórica del Territorio de Los Andes (1900-1943)*. Tesis de Doctorado, Área Geografía, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Benedetti, A. (2011) "Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea". En: SOUTO, P. (comp) *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Benedetti, A. y E. Salizzi (2014) "Fronteras en la construcción del territorio argentino", *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, v. 23, n. 2.
- Bernardes, J. A. (2007) "Dimensões da ação e novas territorialidades no cerrado brasileiro: pistas para uma análise teórica", *Revista NERA*, a. 10, n. 10.
- Bernardes, J. A. (2009) "Fronteiras da Agricultura Moderna no Cerrado Norte/Nordeste: Discontinuidades e Permanências". En: BERNARDES, J. A. y J. B. BRANDAO FILHO (orgs) *Geografias da Soja II*.

- A territorialidade do Capital*. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições.
- Bernardes, J. A. (2015) “Novas fronteiras do capital no Cerrado: dinâmica e contradições da expansão do agronegócio na região Centro-Oeste, Brasil”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. XIX, n. 507.
- Boccard, G. (2003) “Fronteras, mestizaje y etnogénesis en las Américas”. En: Mandrini, R. y C. Paz (comps) *Las fronteras hispanocriollas del mundo indígena latinoamericano en los siglos XVI-XIX*, Tandil, CEHiR-UNS-IEHS.
- Boccard, G. (2005) “Génesis y estructura de los complejos fronterizos euro-indígenas. Repensando los márgenes americanos a partir (y más allá) de la obra de Nathan Wachtel”, *Memoria Americana*, n° 13.
- Boechat, C. A. (2014) “O conceito de ‘pioneiro’ na Geografia, na contraposição de estudos sobre expansão cafeeira e a citrícola”, *Confins, Revue franco-brésilienne de géographie*, n. 21.
- Bowman, I. (1931) *The pioneer fringe*, Nueva York: American Geographical Society.
- Braticević, S. (2011) *Expansión reciente de la frontera productiva en la Región NEA y su relación con la acumulación por desposesión: el caso del Chaco Central y el Alto Uruguay*. Tesis de Doctorado, Área Antropología, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Cabido, M.; M. Zak; A. Cingolani; D. Cáceres y S. Díaz (2005) “Cambios en la cobertura de la vegetación del centro de Argentina ¿Factores directos o causas subyacentes?”. En: Oesterheld, M.; M. Aguiar; C. Ghersa y J. Paruelo. *La heterogeneidad de la vegetación de los agroecosistemas. Un homenaje a Rolando León*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Agronomía (UBA).
- Cáceres, D.; F. Silvetti; G. Ferrer; G. Soto y C. Bisio (2009) “Agriculturización y Estrategias campesinas en el norte de la provincia de Córdoba”. *Actas de las VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires: UBA.
- Campos Mesquita, F. y V. E. Lemos Alves (2013) “Globalización y transformación del paisaje agrícola en América Latina: las nuevas regiones de expansión de la soja en Brasil y la Argentina”, *Revista Universitaria de Geografía*, v. 22, n. 2.
- Comerci, M. E. (2011) “*Vivimos al margen*” *Trayectorias campesinas, territorialidades y estrategias en el oeste de La Pampa*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Quilmes.
- Comerci, M. E. (2012) “Fronteras, territorialidades y tensiones en espacios de borde”, *Geograficando*, v. 8, n. 8.
- De Estrada, M. (2010) “Geografía de la frontera: mecanismos de territorialización del agronegocio en frontera agropecuaria de Santiago del Estero, Argentina”, *Revista NERA*, a. 13, n. 17.
- De Jong, I. (2007) “Acuerdos y desacuerdos: política estatal e indígenas en la frontera bonaerense (1856-1866)”. En: MANDRINI, R.; A. ESCOBAR OHMSTEDE y S. ORTELLI (eds) *Sociedades en movimiento. Los pueblos indígenas de América Latina en el siglo XIX*, Tandil: Instituto de Estudios Histórico Sociales.
- De Jong, I. (2011) “Las alianzas políticas indígenas en el período de la Organización Nacional: una visión desde la política de los tratados de paz (Pampa y Patagonia 1852-1880)”. En: Quijada, M. (ed) *De los Cacicazgos a la Ciudadanía. Sistemas políticos en la frontera, Río de la Plata, siglos XVIII-XX*, Berlín: Ibero-Amerikanisches Institut.
- Demangeon, A. (1932) “Pionniers et fronts de colonisation”, *Annales de Géographie*, t. 41, n. 234.
- Domínguez, D. (2010) “La territorialización de la lucha de la tierra en la Argentina del Bicentenario”. *VII Jornadas de Investigación y Debate “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Dorfman, A. y G. Betancor Rosés (2005) “Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguayos”. En: De Oliveira, T. C. M. (org) *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Campo Grande: Editora UFMS.
- Dutra Alves, F. y E. Rente Ferreira (2011) “História da geografia agrária brasileira: Pierre Monbeig e Leo Waibel”, *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, v. 10, n. 22, Universidade Federal do Ceará Fortaleza.

- 
- Escamilla, F. (1999a) "El significado del término frontera", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, n. 140.
- Escamilla, F. (1999b) "Las fronteras conceptuales de un debate: el significado en Norteamérica del término 'Frontier'", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, n. 164.
- Foucher, M. (2005) "Tipología de las fronteras contemporáneas". En: *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.
- Frederico, S. (2008) *O novo tempo do Cerrado*. Dissertação de doutorado. São Paulo: Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Frederico, S. (2011) "As cidades do agronegócio na fronteira agrícola moderna brasileira", *Caderno Prudentino de Geografia*, n. 33, v.1.
- George, P. (1991) *Diccionario de Geografía*, Madrid: Akal.
- Graziano da Silva, J. (1982) *A Modernização Dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Haesbaert, R. (2004) *O mito da desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*, Rio de Janeiro: Bertrand Brazil.
- Harvey, D. (2000) *Spaces of Hope*. Edimburgh: Edimburgh University Press.
- Hennessy, A. (1978) *The frontier in Latin American History*, Londres: Edward Arnold Publishers.
- Hevilla, M. C. (2001) *La configuración de la frontera centro-oeste en el proceso de constitución del Estado argentino (1850-1902)*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- Kolossov, V. y J. O'Loughlin (1998) "New borders for new world orders: territorialities at the fin de siècle", *Geojournal* 44.
- Kristof, L. (1959) "The Nature of Frontiers and Boundaries", *Annals of the Association of American Geographers* 49, n. 3.
- Lemos Alves, V. E. (2006) *Mobilização e modernização nos cerrados piauienses: formação territorial no império do agronegócio*. Dissertação de doutorado. São Paulo: Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Lemos Alves, V. E. (2009) "As novas dinamicas socioespaciais introduzidas pelo agronegócio nos Cerrados da Bahia, Maranhao, Piauí e Tocantis". En: BERNARDES, J. A. y J. B. BRANDAO FILHO (orgs) *Geografias da Soja II. A territorialidade do Capital*. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições.
- Lemos Alves, V. E. (2014) "Región centro-norte de Brasil: dinámicas territoriales recientes en el campo y en la ciudad", *Cuadernos de Geografía, Revista colombiana de Geografía*, v. 23, n. 1.
- Lévy, J. y M. Lussault (2003) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris: Belin.
- Lopes de Souza, M. (1995) "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". En: Elias de Castro, I.; P. C. Da Costa Gomes y R. Lobato Correa (orgs) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brazil.
- Machado, L. (1995) "A fronteira agrícola na Amazônia brasileira". En: Christofletti, A.; B. Becker; F. Davidovich y P. Geiger (orgs) *Geografia e meio ambiente no Brasil*, São Paulo: Editora Hucitec.
- Mançano Fernandes, B. (2005) "Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais", *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, a. 6, n. 16.
- Martins, J. de S. (1969) "Modernização e problema agrário no Estado de São Paulo", *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 6, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Martins, J. de S. (1975) *Capitalismo e tradicionalismo (estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil)*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Martins, J. de S. (1996) "O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira", *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, v. 8, n. 1.

- Mayo, C. (1999) "La frontera; cotidianidad, vida privada e identidad". En: DEVOTO F. y M. MADERO (dirs) *Historia de la vida privada en la Argentina. País antiguo. De la colonia a 1870*, I, Buenos Aires: Taurus.
- Mikesell, M. (1960) "Comparative studies in frontier history", *Annals of the Association of American Geographers*, v. 50, Issue 1.
- Monbeig, P. (1952) *Pionneurs et planteurs de São Paulo*, Paris: Armand Colin.
- Monbeig, P. (1961) "Estado actual de las franjas pioneras", *Boletín de estudios geográficos*, v. VIII, n. 30.
- Monbeig, P. (1984) *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*, São Paulo: Editora Hucitec - Polis.
- Monkhouse, F. J. (1978) *Diccionario de términos geográficos*, Barcelona: Oikos-tau.
- Mood, F. (1945) "The Concept of the Frontier, 1871- 1898: comments on a select list of source documents", *Agricultural History*, 19.
- Mood, F. (1948) "Notes on the history of the word 'Frontier'", *Agricultural History*, 22(2).
- Morello, J.; W. Pengue y A. Rodríguez (2004) "Bonanza rural, frontera agropecuaria y riesgos socio-ambientales en el Mercosur", *Fronteras*, a. 3, n. 3.
- Musumeci, L. (1988) *O Mito da Terra Liberta. Colonização "espontânea", campesinato e patronagem na Amazônia Oriental*. San Pablo: Vertice, ANPOCS.
- Nacuzzi, L. (1998) *Identidades impuestas. Tehuelches, auca y pampas en el norte de la Patagonia*, Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología.
- Nacuzzi, L. y C. Lucaioli (2014) "Perspectivas antropológicas para el análisis histórico de las fronteras". En: Trinchero, H.; L. Campos Muñoz y S. Valverde (coords) *Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras, Tomo I*, Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Newman, D. (2000) "Into the millenium: the study of international boundaries in an era of global and technological change", *Boundary and Security Bulletin*, v. 7, n. 4.
- Newman, D. (2002) "Boundaries". En: AGNEW, J.; K. MITCHELL y G. TOAL (eds) *A Companion to Political Geography*, Oxford: Blackwell.
- Newman, D. (2003) "On borders and power: A theoretical framework", *Journal of Borderlands Studies*, v. 18, n. 1.
- Newman, D. y A. Paasi (1998) "Fences and neighbours in the post-modern world: boundary narratives in political geography", *Progress in Human Geography*, v. 22, issue 2.
- Nogueira, C. E. (2013) "Fronteras e frentes pioneiras: aproximações teóricas", *Revista Geonorte, edição especial 3*, v.7, n. 1.
- Perrier Bruslé, L. (2007) "The front and the line: The paradox of South American frontiers applied to the Bolivian case", *Geopolitics*, n. 12.
- Pinto Rodríguez, J. (1996) "Integración y desintegración de un espacio fronterizo. La Araucanía y las Pampas, 1550-1900". En: Pinto Rodríguez, J. (ed) *Araucanía y Pampas. Un mundo fronterizo en América del Sur*, Temuco: Universidad de la Frontera.
- Porto Gonçalves, C. (2002) "Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades". En: Ceceña, A. E. y E. Sader (coords) *La guerra infinita: hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: Biblioteca virtual de CLACSO.
- Prescott, J. R. V. (1965) *The Geography of frontiers and boundaries*, Londres: Hutchinson University Press.
- Quijada, M. (2002) "Repensando la frontera sur argentina: concepto, contenido, continuidades y discontinuidades de una realidad espacial y étnica (siglos XVIII-XIX)", *Revista de Indias*, v. LXII, n. 224.
- Ratto, S. (2001) "El debate sobre la frontera a partir de Turner. La New Western History, los borderlands y el estudio de las fronteras en Latinoamérica", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, n. 24, Universidad de Buenos Aires.
- Ratzel, F. (1897) *Politische Geografie*. Traducción al francés de Pierre Rusch (1988) *Géographie politique*. Paris: Ed. Económica.

- Reboratti, C. (1979) "Migraciones y frontera agraria: Argentina y Brasil en la Cuenca del Alto Paraná-Uruguay", *Cuadernos del CENEP*, n. 8.
- Reboratti, C. (1989) *La frontera agraria en el Umbral al Chaco. Desarrollo, balance y perspectivas*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía. Mimeo.
- Reboratti, C. (1990) "Fronteras agrarias en América Latina", *Geo-Crítica Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, n. 87.
- Rey Balmaceda, R. (1979) *Límites y fronteras de la República Argentina*. Buenos Aires: Epítome Geográfico, OIKOS.
- Ribeiro, D. (1971) *Fronteras indígenas de la civilización*, México: Siglo XXI Editores.
- Roulet, F. (2006) "Fronteras de papel. El periplo semántico de una palabra en la documentación relativa a la frontera sur rioplatense de los siglos XVIII y XIX", *Tefros*, v. 4, n. 2.
- Santos, M. (1994) "O retorno do território". En: Santos, M.; M. D. de Souza y M. L. Silveira (orgs) *Território, Globalização e Fragmentação*, San Pablo: Editora Hucitec.
- Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel.
- Santos, M. (2003) *Por uma outra globalização*, Rio de Janeiro: Record.
- Slutzky, D. (2008) "Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina", *Serie Estudios e Investigaciones*. Buenos Aires: PROINDER.
- Smith, N. (2012) *La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de Sueños.
- Théry, H. (2009) "As franjas pioneiras, de Pierre Monbeig aos nossos dias". En: Geraiges de Lemos A. I. y E. Galvani (orgs) *Geografia, tradições e perspectivas, a presença de Pierre Monbeig*, Buenos Aires y São Paulo: CLACSO - Expressão popular.
- Théry, H. (2012) "Des frontières pionnières", *L'Archicube*, n. 13.
- Trinchero, H. H. (2000) *Los dominios del demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco central*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Turner, F. (1893) "The significance of the frontier in American History", discurso leído en la reunión de la Asociación Histórica Americana en Chicago, el 12 de julio de 1893.
- Turner, F. (1991) "The significance of the frontier in American History". En: De Solano, F. y S. Bernabeu (coords) *Estudios (Nuevos y Viejos) sobre la frontera. Revista de Indias, Anexo 4, 1900*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Departamento de Historia de América.
- Valenzuela, C. (2014) "Implicancias del avance de la "frontera" agropecuaria en el Nordeste Argentino en las últimas dos décadas", *Estudios Socioterritoriales*, v. 2, n. 16.
- Van Houtum, H. (2000) "An overview of European geographical research on borders and border regions", *Journal of Borderland Studies*, v. 15, n. 1.
- Velho, O. (1972) *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Velho, O. (1979) [2009] *Capitalismo autoritário e campesinato um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Viglizzo, E. y Jobbágy, E. (2010) (Eds.) *Expansión de la frontera agropecuaria en Argentina y su impacto Ecológico Ambiental*. Buenos Aires: Publicaciones INTA Anguil.
- Waibel, L. (1958) *Capítulos de Geografía Tropical e do Brasil*, Rio de Janeiro: IBGE.
- Welchman, J. (1996) *Rethinking Borders*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Zusman, P. (1999) "Representaciones, imaginarios y conceptos en torno a la producción material de las fronteras. Reflexiones a partir del debate Hevilla-Escamilla", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, n. 149.
- Zusman, P. (2006) "Geografía histórica y frontera". En: Hiernaux D. y A. Lindón (dirs) *Tratado de Geografía Humana*, México: Anthropos - UAM.



## **Frontera, frente y formación social de fronteras. Aproximación a los diferentes conceptos a partir del avance productivo reciente en el Norte Argentino.**

SERGIO BRATICEVIC<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Si se piensa a la frontera como proceso dinámico, se puede afirmar que cualquier avance o movimiento de flujos orientado al desarrollo agrario, pecuario, hidrocarburífero o agroindustrial es parte de la extensión de la frontera productiva en términos de la producción capitalista moderna. Se entiende, también, que este desarrollo capitalista *per se* no reconoce límites estrictos respecto al tipo de actividad, ni en cuanto a las formas espaciales que produce. A su vez, estas últimas son tipificadas como rurales, urbanas o de transición sólo con el propósito de comprender las transformaciones en áreas sumamente dinámicas.

Esta dinámica debe entenderse en función de los profundos cambios en la explotación de ámbitos considerados históricamente como marginales desde el punto de vista de la valorización inmobiliaria y rentística. Esta transformación se encuentra estrechamente vinculada con los diversos procesos de lo que se denomina *compresión espacio-temporal*. Asimismo, el fenómeno puede explicarse a partir de la experiencia social del espacio que tiende a condensarse frente a la aceleración del ritmo de acumulación del capital y la expansión de los medios de comunicación y transporte. Así, el capital logra reducir las barreras geográficas, creando nuevos espacios de acumulación y nuevas formas de producción de espacio en el contexto de la globalización (Harvey, 1988).

En este contexto, las transformaciones recientes basadas en la valorización inmobiliaria de diferentes territorios de “fronteras” alteran sustancialmente los denominados *procesos de territorialización*. En este sentido, Di Cione afirma que:

“Por territorialización entendemos el conjunto de procesos que dan lugar a la formación, marcación, distribución y apropiación de la realidad geográfica (física y cultural) por los actores sociales o, con mayor rigor, geo-históricos. Cada territorio es el resultado de procesos complejos de territorialización a nivel mundial (global) y en los diferentes particularismos estatales, regionales y locales.

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto Interdisciplinario Tilcara. Correo electrónico: sergiobraticevic@gmail.com

---

En tanto proceso geo-histórico concreto, real, presupone la interdependencia dialéctica de los momentos objetivos y subjetivos: los objetos y los sujetos territoriales y los procesos de objetivación y subjetivación” (2004: 1).

Para el caso regional analizado, el avance moderno de la frontera productiva ha sido permanente desde finales del siglo XIX. La intensificación en la provisión de obras de infraestructura se dio de manera más profunda desde hace unos quince años, y logró complementar este proceso de valorización en áreas de fronteras. Asimismo, el avance constante de la frontera productiva impuso límites a la ejecución de políticas públicas de corte social ya que, junto con la genealogía histórica del Estado, se trata de procesos que se inscriben en el contexto de la hegemonía del capital.

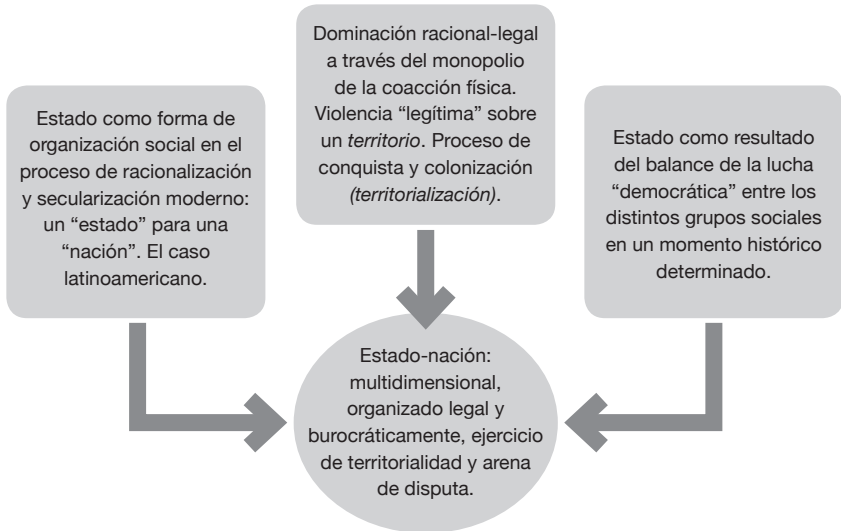
En esta dirección, se entiende al capital como resultado de la apropiación de *plusvalor* en estado permanente de transformación, cualquiera sea el ámbito de reproducción. Para ello, el capital debe dominar al resto de los factores de la producción y controlar el proceso de valorización. De este modo, el proceso de producción global y la posibilidad de extraer plusvalor al trabajo, se desarrolla en los marcos del Estado-Nación moderno. El Estado es la forma por la cual la representación social de los sujetos, las clases y los grupos adquieren *juridicidad* de acuerdo a la correlación interna de fuerzas, en el seno de esa sociedad, hegemonizada por el capital (Trincherio y Leguizamón, 2004).

Por su parte, no debe dejar de mencionarse que la genealogía del poder en regiones constituidas como Territorios Nacionales. Dentro de este modelo *racionalizador* del Estado, donde el papel de las fuerzas armadas fue fundamental para la apropiación privada de los espacios habitados por poblaciones indígenas, se fue generando una polarización en la estructura agraria entre minifundios y latifundios a lo largo de aquel largo proceso de acumulación originaria de los recursos, fenómeno que aún posee una fuerte incidencia.

En este escenario, la forma de acumulación de capital en el Norte Argentino encuentra hoy expresión en distintas modalidades de intervención para el desarrollo. Entre ellas, los programas y proyectos que contienen políticas de manejo de los recursos en el ámbito del frente expansivo regional.

## UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE FRONTERA

Esencialmente, se define a la frontera como un área más o menos permeable a través de la cual dos espacios que se suponen “diferentes” entran en contacto. Pueden ser fronteras políticas, económicas, interétnicas –entre otras- que se diferencian material y simbólicamente. En este sentido, puede reflexionarse sobre una perspectiva muy asentada en los estudios sobre las fronteras agrarias: la noción de “espacio disponible”. Esta representación del “vacío” fue la que caracterizó el proceso de colonización de los Estados-Nación a finales del siglo XIX en América Latina. En aquel momento, la expansión del espacio productivo y el ejercicio de territorialidad estatal debía “barrer” con las poblaciones originarias locales que no se plegaran al desarrollo moderno capitalista (Nweheid, 1992).

**Gráfico 1. Estado-Nación moderno y proceso de territorialización.**

Fuente: elaboración propia.

En efecto, la frontera es estudiada en el contexto de la expansión de la producción agropecuaria e hidrocarburífera en la región intertropical de América del Sur. Puede afirmarse, entonces, que desde el inicio de la postguerra estos espacios de fronteras han sido lugar de asentamiento de pequeños productores agrícolas en el contexto de gobiernos populistas y autoritarios (Schiavoni, 1998). No obstante, para los casos específicos del Norte Argentino se han identificado durante los últimos quince años procesos de transferencia de tierra que tienden a modificar ese patrón.

Si se vuelve al origen del concepto, es imposible desconocer el aporte fundacional del historiador estadounidense Frederick Turner (1893), quien recoge un fenómeno de época y un debate que se venía desarrollándose desde mediados del siglo XIX en los Estados Unidos: la expansión territorial hacia el Medio-Oeste. Son numerosas las críticas al modelo *turneriano* de frontera, así como las traspolaciones de esta experiencia para explicar otros casos de extensión de la frontera. Como señala Hevilla (1998), la publicación de *The significance of the frontier in American Story* estimuló la investigación desde diferentes disciplinas sobre el tema y, de este modo, logró influir en la práctica política y el sentido común sobre la "frontera".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por su parte, el historiador norteamericano Herbert E. Bolton estudió en detalle la frontera española-americana con el propósito de contrastar la tesis de Turner. Así fue que encontró más similitudes que diferencias entre las experiencias de Inglaterra, Portugal y España. En este sentido, Bolton se contraponía a la concepción de la frontera angloamericana de Turner, a través de la cual el pionero que avanzaba suponía el corrimiento de lo nativo o indígena. Este concepto de las fronteras aceptaba la prolongación de

---

A su vez, Escamilla (1999) afirma que Turner no tuvo en cuenta que el territorio norteamericano ya había sido explorado y que existían ciudades fundadas por franceses y españoles en el Medio-Oeste y en el Lejano Oeste, respectivamente, con anterioridad a la expansión anglosajona. Allí también se localizaban diversos grupos étnicos. Como sostiene Reboratti: “Si la frontera oeste de los Estados Unidos puede ser tomada como ejemplo –y en muchos casos ha sido el ejemplo- es en verdad muy dudoso que la tierra al oeste de los Apalaches pudiera ser considerada deshabitada, o que no formara parte del ecúmeno” (Reboratti, 1990:2). La visión que resume Turner implica, nada más y nada menos, gran parte de la conformación identitaria actual de la primera potencia mundial. El ideal de democracia individual se reafirmó, de este modo, a través de la posesión efectiva de la tierra, el manejo autónomo de la economía individual y la posibilidad de ascenso social a través del trabajo rural. En el mismo sentido, Francisco Escamilla sostiene:

“Se ha tratado, a través de la mitificación del proceso de «Conquista del Oeste» que hicieron las obras de Turner y muchos otros, de crear una visión positiva y afirmativa del «ideal americano» de tener éxito en la vida, de realizar grandes proezas luchando con la naturaleza, de construir grandes empresas. La «frontera» oeste de los Estados Unidos (en el sentido que Turner le da al término) se consideraba a través de una imagen exagerada: un extenso territorio escasamente poblado por granjeros, ganaderos y mineros muy exitosos y sin ciudades, porque el ideal americano ha tenido y sigue teniendo una connotación bucólica, rural y anti-urbana. En la formación ideológica del ciudadano norteamericano a partir del siglo XIX (y, podríamos decir, en la del ciudadano argentino, brasileño y de casi todos los países del mundo) interesaba mucho realzar ciertos hechos históricos y ocultar otros” (1999: 3).

Por su parte, el análisis de Otávio Velho realizó un aporte substancial en los estudios antropológicos de frontera para el caso brasileiro (1979), colocando en discusión la perspectiva de la frontera como ámbito de democracia e independencia (como afirmaba Turner). Desde este punto de vista, la intervención del Estado se limita a un proceso desinstitucionalizado de expansión de la frontera agraria en áreas marginales, donde el acceso a los recursos y la promoción social se circunscriben a estrategias individuales y a la acción de fuerzas represivas privadas que se sobreponen al poder público (Schiavoni, 1998). Souza Martins (1997) propone una crítica a la visión turneriana para el estudio de la frontera, tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. La desposesión hacia la población indígena, la concepción del “vacío” y la percepción de la frontera como lugar de autogestión y libertad –afirma- han accionado más desde una motivación ideológica que a partir de una perspectiva teórica.

---

lacohabitación entre los nativos y los recién llegados, llegando incluso los primeros a prevalecer sobre el perímetro de los imperios coloniales europeos. Estas ideas que desde 1920 había propuesto Bolton, remarcaron también la necesidad de explorar las fronteras indígenas latinoamericanas, donde a diferencia de Turner, las instituciones coloniales habrían tenido una fuerte influencia en el desarrollo de la sociedad de frontera, entre ellas estaban las misiones y los fortines (Schmit, 2008).

En este punto es interesante destacar que, en el razonamiento de Velho, el caso brasileño permite establecer el papel del campesinado y la frontera en un tipo de transición al capitalismo que requiere “un proceso continuo de acumulación primitiva” (Palmeira, 1977 en Schiavoni, 1998). La extensión de la frontera agraria se rige a partir de un proceso “permanente” de acumulación originaria y no sólo como un estadio inicial del proceso expansivo en el ámbito rural. Es bien conocido el planteo de Harvey sobre la “acumulación por desposesión” (2003).<sup>3</sup>

Ahora bien, ante la afirmación de Turner sobre la posibilidad de trayectoria social ascendente en Norteamérica, Velho afirma que la frontera en Brasil “desmarginaliza” a la fuerza de trabajo proveniente de sistemas represivos del Nordeste, operando como contenedor ante el emergente conflicto por la tierra en áreas ya ocupadas (Schiavoni, 1998). El desplazamiento de los campesinos, en sucesión cronológica, hacia el *Sertão*, el Mato Grosso y la Amazonía durante la segunda mitad del siglo XX se relacionó estrechamente con las corrientes políticas e ideológicas que configuraban al Brasil y a la región, en aquella época: el desarrollismo y el intervencionismo estatal. En los años setenta, y en consonancia con lo ocurrido en la Argentina, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones imprimió un giro hacia la integración y la liberalización con los mercados mundiales. De todos modos, el régimen autoritario prosiguió en la construcción de infraestructuras para la puesta en valor de nuevas tierras y el estímulo a la migración de la mano de obra hacia dichas regiones. En este sentido, se suceden colonizaciones no planificadas en los estados de Maranhão, Pará, Rondônia y Acre, ubicados en el Nordeste y la Amazonía.

Es así como Velho identifica la necesidad de una expansión constante de la frontera agraria en correspondencia con el dispositivo de *acumulación originaria permanente*, a remolque de la puesta en producción de nuevas tierras mediante el trabajo campesino. Este proceso es articulado en la matriz agroexportadora (café y azúcar principalmente) protegida por el Estado como fuente primordial de entrada de divisas.

<sup>3</sup> La concepción del término acumulación por desposesión (Harvey, *El Nuevo Imperialismo*, 2003) tiene su origen en la expresión “acumulación originaria” acuñado por Karl Marx en el Capítulo XXIV de *El Capital*. Esta noción es clave en la estructura de este texto, volviéndose la precondition necesaria del proceso de acumulación ampliada. Las primeras versiones de la discusión sobre el concepto de “acumulación originaria” se remontan a principios del siglo XX cuando Lenin y Rosa de Luxemburgo debatieron sobre el imperialismo como condición para la expansión constante de la acumulación a escala global. En esta discusión, Luxemburgo planteaba que en la acumulación de capital, el imperialismo es una característica constante e imprescindible, en tanto necesita incorporar y dominar regiones precapitalistas del planeta desde sus inicios para favorecer su reproducción ampliada, pero simultáneamente, al penetrar en ellas, destruye las formaciones económicas existentes y genera el desarrollo capitalista de las fuerzas productivas.

---

## ORIGEN DEL TÉRMINO Y SU RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE FRENTE

La procedencia del término frontera deriva de frente, un término militar que designa la zona de contacto con una armada enemiga. Con la consolidación del Estado-Nación moderno durante los siglos XVIII y XIX, la “frontera” se convierte en sinónimo de “límite” entre los estados. De esta manera, el término adquiere un sentido principalmente geopolítico y comienza a ser asimilado a la concepción de los límites como algo dado, natural. Así, la mayoría de las fronteras entre los Estados se intentan establecer sobre alguna característica física del terreno (Reitel y Zande, 2004).

Más tarde, aparecen algunas distinciones entre conceptos asociados a la frontera. Una de ellas es la diferencia entre las expresiones *border* y *frontier*. La primera refleja el límite territorial entre la jurisdicción de distintos Estados-Nación. Por su parte, el segundo remite a la articulación entre dos sistemas socio-espaciales diferentes y “donde un frente de inversiones capitalistas y estatales tiene una tendencia a expandirse sobre una zona marginal” (Gordillo y Leguizamón, 2002:15).

Asimismo, también se realiza una diferenciación entre las nociones de frente y frontera. En este sentido, Reboratti resume la distinción de este modo:

“Un frente es un fenómeno transitorio, una línea móvil de contacto entre diferentes tipos de asentamiento y uso del espacio. El frente puede no estar ligado al desarrollo posterior de una frontera, y es tanto una forma de organizar el espacio como un momento del contacto de la sociedad con territorios hasta el momento no utilizados. Los frentes atraviesan los territorios sin dejar un rastro muy marcado, y están por lo general ligados a actividades extractivas, puntuales como en la minería, o extensas como en la extracción maderera o la ganadería de monte” (Reboratti, 1990: 4). “Mientras que se define a la frontera como la franja de transición entre un espacio ocupado en forma estable y continua por una cierta sociedad y otro que, desde el punto de vista de dicha sociedad en un particular momento de su desarrollo, se encuentra libre” (Reboratti, 1979: 2).

A su vez, en los estudios desarrollados en el campo de la Geografía, aparece la categoría de “frente pionero” para denominar la transición entre un frente que, en su expansión, se transforma espacialmente en una frontera agraria consolidada o, dicho de otro modo, en un área que se “integra” al espacio productivo nacional o regional a través de la colonización efectiva. En este sentido, Pierre Monbeig analiza los frentes pioneros como: “La extensión de la ecúmene continúa realizándose por medio de la penetración de grupos humanos pioneros en sectores del planeta aún poco habitados. Una región pionera puede ser definida como uno de estos sectores en curso de incorporación a la ecúmene” y distingue entre frentes pioneros y franjas pioneras, las cuales son los márgenes donde se diseñan “subecúmenes más o menos temporariamente colonizadas” (1966: 974).

Para el caso que se analiza, la coexistencia de frentes y fronteras es parte de un proceso que se registra hasta la actualidad. En algunos casos, se habla del “final de la

frontera agraria” por el agotamiento del espacio físico, como en el ejemplo del Alto Uruguay en Misiones. Desde una perspectiva desanclada a una visión unidimensional del espacio, puede aseverarse que desde hace unos treinta años se articulan avances de la frontera agropecuaria por desplazamiento o “empuje” de otras explotaciones (como es el corrimiento de la ganadería en la Región Chaqueña gracias al crecimiento de la soja), con la constitución de frentes extractivos altamente tecnificados (petróleo y gas en el Umbral al Chaco o foresto-industrial en el Alto Paraná).

## FRONTERA PRODUCTIVA Y FORMACIÓN SOCIAL DE FRONTERAS

Por su parte, con la categoría formación social de fronteras se intenta penetrar el proceso de constitución del Estado argentino a través de la consolidación de las fronteras políticas (*borders*) en combinación con la apropiación y valorización de los espacios vacíos en términos productivos (*frontiers*). En este sentido, Hugo Trincherio afirma en *Los Dominios del Demonio*:

“La construcción de la nacionalidad inscripta en la ocupación de espacios vacíos, construye un otro en términos de enemigo; que el énfasis puesto en los conflictos territoriales facilita la institucionalización del uso de la violencia armada; que las relaciones de producción presentes en la formación social de fronteras Chaco Central, generan mecanismos de coerción política y militar para garantizar el proceso de valorización; que la construcción de tipologías étnicas, estigmatiza los significantes de las contradicciones que en determinados momentos aparecen entre la reproducción de la vida y la reproducción del capital; que la naturalización del estigma étnico, oscurece las trayectorias sociales de los pobladores y la dinámica de los procesos de subsunción del trabajo y reproducción de la vida, al capital; y finalmente, que la construcción de un escenario de revalorización del territorio y de la fuerza de trabajo, dilata la regularización dominial de sus ocupantes criollos y aborígenes” (2000: 275-276).

Siguiendo esta línea de razonamiento, la expansión de la frontera agraria se desarrolló de manera concomitante al proceso de territorialización del Estado (entendido como el ejercicio efectivo de control sobre el territorio). Durante el proceso formativo del Estado argentino (1870-1930) –una vez controlado el espacio de las *fronteras internas* a finales del siglo XIX- comienza a consolidarse el aparato productivo nacional orientado a la exportación de materias primas. De esta manera, los dispositivos de control y disciplinamiento sociales en la intervención del *espacio vacío* indígena se articularon con las hipótesis de conflicto hacia las *fronteras externas* (Trincherio, 2007).

A la vez que se consolidaba el control territorial del Estado-Nación, el avance del frente extractivo de colonización (Abinzano, 2004) se apoyó en diversas explotaciones primarias. En el territorio de lo que hoy es Misiones, por ejemplo, la extracción de yerba mate y madera fue abriéndose espacio en la selva paranaense, mientras que la producción quebracho-taninera predominó en la región del Chaco, estableciendo lo

que podría tipificarse como una gran formación social de fronteras a partir de la conformación de la nueva nación (Trincherero, 2000).

Asimismo, la categoría *formación social de fronteras* expresa particularidad y totalidad de esferas productivas distintas dentro de un espacio sin límites precisos. Por ejemplo, para el caso del Chaco Central esto podría representarse en la articulación entre el modo de usufructo territorial cazador-recolector y las relaciones capitalistas que se impusieron en la economía de los ingenios salto-jujeños. En este sentido, se puede aseverar que las relaciones de producción preexistentes se *refuncionalizan* de acuerdo a las formas de la reproducción ampliada del capital (más adelante se analizará su relación con el proceso de subsunción).

Gráfico 2. Proceso de colonización en las fronteras del Estado-Nación moderno.



Fuente: elaboración propia.

## TERRITORIALIDAD Y PUESTA EN VALOR DEL ESPACIO DE FRONTERAS

Durante el último tercio del siglo XIX, la ocupación efectiva del Chaco y las Misiones Jesuíticas estuvo basada en la necesidad de colonizar tierras para su posterior puesta en producción –a remolque del proyecto modernizante de la generación del ochenta- a través de diversos dispositivos estatales que fueron plasmados en el complejo y contradictorio proceso de apropiación espacial.

Desde el punto de vista económico, la tierra no era el único estímulo a la expansión y demarcación definitiva de las fronteras estado-nacionales. La conformación territo-



rial estable del Estado, la puesta en valor del territorio y la consolidación de mercados de fuerza de trabajo y productos de exportación, eran factores que se encontraban asociados al proyecto hegemónico de las clases terratenientes de la pampa húmeda.

De este modo, la noción de “territorio vacío” se materializó en el doble proceso de *desterritorialización indígena* y la *reterritorialización eurocéntrica*<sup>4</sup>, con la constitución definitiva de los límites fronterizos del Estado-Nación. Este fenómeno de acumulación originaria pudo materializarse y prolongarse en el tiempo gracias a la nueva clasificación social impuesta –a partir de las supuestas diferencias raciales– y una inter-subjetividad emergente sobre un patrón moderno y capitalista (Quijano, 2001).

En este sentido, la imposibilidad de viabilizar un proyecto democrático con bases sociales se cimentó en la negación de gran parte de la población en la organización política y social de la nación. Ahora bien, denegado el derecho de las mayorías, una minoría asumió el control estatal, impidiendo la participación democrática de la mayor parte de la población. Así, los indígenas fueron integrados marginalmente a la nueva sociedad, considerando necesaria la conquista de su territorio y el exterminio de esta población como forma expeditiva de homogeneizar la nación y, de ese modo, facilitar el proceso de constitución de un “estado moderno a la europea”. La atracción de millones de inmigrantes europeos consolidó, en apariencia, la “blanquitud” de la sociedad argentina, hecho que también forjó el proceso de homogeneización nacional (Quijano, 2000).

Finalmente, la población indígena fue, en gran parte, aniquilada o desplazada en los mismos márgenes fronterizos del estado. Si se trata de homogeneización blanca, una referencia innegable lo constituye el ejemplo de los Estados Unidos. Allí, una cuantiosa superficie del recurso tierra fue distribuida en vasta proporción entre mediana y pequeña propiedad (además de los latifundios) propiciando una notable participación democrática en el control de la generación y la gestión de la autoridad pública, como se mencionó más arriba (Quijano, 2001).

De este modo, la población blanca asumió el rol de mando sobre el resto de la sociedad, ya que indígenas y otros grupos fueron separados de la vida política. Así, se pudo llevar adelante el dispositivo de re-identificación nacional por parte de los ciudadanos inmigrantes que pasaban a ser parte de la nación emergente. A diferencia del caso norteamericano, en la Argentina la extrema concentración de la tenencia de la tierra –y, en particular, de las tierras conquistadas a los indios– volvió imposible cualquier tipo de relación democrática, tanto de tipo social como política entre los propios blancos. Sobre esta base, en lugar de una sociedad democrática, capaz de representarse y organizarse políticamente en un Estado democrático, lo que se constituyó en su lugar fue una sociedad y un Estado oligárquicos, sólo parcialmente desmantelados desde la Segunda Guerra Mundial (Quijano, 2000).

Por su parte, de manera paralela a la conformación del Estado centralizado como

4 También podría identificarse a este proceso como *multiterritorialidad*. Según Haesbaert (2005), no se trata de hablar de desterritorialización –que implicaría la desaparición completa de formas espaciales pretéritas– sino, más bien, de un fenómeno de reterritorialización discontinuo y complejo que el autor denomina como multiterritorialidad (2005).

---

unidad jurídico-administrativa, en el último tercio del siglo XIX la Argentina profundizó su inserción en el proceso de mundialización capitalista a través de su integración al mercado de materias primas, gracias a las excelentes ventajas comparativas que ofrecía la tierra. Siguiendo este razonamiento, la expansión de la frontera agropecuaria se desarrollaba de manera concomitante a la extensión de las fronteras interiores, mediante el control efectivo del territorio. La ofensiva militar se fundamentó, entonces, en la doble liberación del territorio. Esto es, la apropiación del territorio de la ocupación indígena para su puesta en valor y la liberación de la fuerza de trabajo orientada a la reproducción doméstica (Trincheró, 2007).

A partir de ello, se plantea una contradicción en la construcción del imaginario geográfico nacional. En este sentido, se habló de un territorio en estado de naturaleza, donde imperaba el desgobierno y la barbarie: la “conquista del desierto”. A este respecto, cabe preguntarse, entonces ¿cómo conquistar el vacío? Quienes allí habitaban no fueron considerados como personas, principio que sentó las bases para justificar el primer genocidio a gran escala por parte del Estado Argentino, a través del ejercicio sistemático del terror.

El proceso de ocupación territorial interior se sustentó, de esta manera, en un doble principio de afirmación. Por la positiva, se basó en el control efectivo del territorio a partir de la concreta instalación de las diversas agencias estatales y, por la negativa, se cimentó sobre la constitución de una otredad negadora que consideraba a las poblaciones indígenas como enemigas del proyecto modernizante y civilizador. Para el caso del Chaco existen características disímiles con respecto a la Pampa o la Patagonia. La extraordinaria matanza en estas últimas dos regiones no debía ser replicada si se necesitaba disponer de mano de obra indígena para los emprendimientos agroindustriales de algodón, azúcar y tanino, principalmente.

El pacto entre la corporación militar y las clases oligárquicas estuvo basado en la expansión económica para el mercado externo pero también —y como contracara— en la delegación simbólica e institucional hacia el ejército por la cual, la dirigencia política y la intelectualidad orgánica, legitimaron su expansión territorial, ubicando en el centro de la modernidad nacional a la ciudad de Buenos Aires. Ello puede constatarse en el presupuesto nacional de 1863, cuando más de la mitad del mismo es destinado a la institución militar.

De esta manera, se produce la profesionalización de los cuerpos militares a través de la jerarquización del pago del salario, se mejora el material bélico y se crean organismos dependientes del ejército con el propósito de fortalecer el poderío de la corporación militar. En este contexto, el despliegue corporativo del ejército se materializa en el ejercicio de poder y control sobre los territorios conquistados y a conquistar.

Es precisamente, en los nacientes Territorios Nacionales donde la modernizada corporación militar va a desplegar su específica territorialidad, reproduciendo, además, un tipo de espacio particular. Desde el punto de vista físico, la Oficina Topográfica Militar constituye la sección ingenieril del Estado Mayor General del Ejército, la cual se encarga de la cartografía, geodesia, inventario, archivo y relevamiento de planos y mapas, hasta la creación del Instituto Geográfico Militar en 1904 (Trincheró, 2000).

Asimismo, la posibilidad de apropiarse de una parte del territorio colonizado también funcionó como un estímulo para los hombres del ejército que iban abriendo la frontera. Es decir, tanto los altos rangos como los oficiales y reservistas se quedaban con una parte del botín de guerra. De todos modos, la mayoría de estas tierras fueron enajenadas, más tarde, a precios irrisorios debido a la demora en la entrega definitiva de los inmuebles y a la falta de apego a la tierra por parte de la corporación militar. Además, cuando se hacía pública la planificación de alguna campaña, los títulos de tierra cotizaban en la Bolsa de Londres (Novick, 1992).

Por aquellos años se crean los Territorios Nacionales con dispositivos normativos específicos, en los cuales los habitantes no gozaban de derechos ciudadanos y, gran parte del ejercicio de poder, lo ejercía la corporación castrense. Este hecho colocaba a los militares en un lugar de alto estatus frente al resto de la sociedad local, relativamente nueva y conformada por pequeños colonos y latifundistas absentistas. Para 1872 se establece la administración del Territorio Nacional del Chaco, en 1878 el Territorio Nacional de la Patagonia y en 1881 el de Misiones. El primero de estos comprendía las actuales provincias de Chaco, Formosa, parte de Santiago del Estero y Santa Fe y un sector del actual Chaco Boreal paraguayo.

En 1884 se dividen estos tres territorios en nueve gobernaciones, Chaco y Formosa para el primer caso, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego para la Patagonia y Misiones para el homónimo (Minvielle y Zusman, 1996). De todas maneras, las provincializaciones se producen durante la década del 1950, con excepción del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, que lo hace en el año 1990.<sup>5</sup>

Tanto la territorialidad desplegada, como el proceso de territorialización registrado, se fundamentaron en los requerimientos del capital agroindustrial regional y extra-local, en combinación con las clases oligárquicas del litoral-pampeano junto a la intelectualidad orgánica –la cual se encargó de determinar el esquema de reproducción simbólica bajo las directrices del proyecto modernizante- y, por supuesto, su brazo ejecutor en el terreno de batalla: la corporación castrense.

En este sentido, la funcionalidad del ejército para los grupos dominantes se cristalizó en el dominio y puesta en producción de nuevos territorios, en la utilización del indio como mano de obra barata (sustentándose su bajo precio en la coacción extraeconómica) y en el afianzamiento de la hegemonía simbólica del proyecto ilustrado de nación. En este modelo racionalizador del Estado, el papel de las fuerzas armadas fue fundamental y se expresó a través de la constitución de los Territorios Nacionales. Como menciona Trincherro:

“En este contexto, las tareas de reconocimiento y exploración, sistematización y representación del territorio fueron los pilares en los cuales el ejército construyó la centralidad de su poder sobre los Territorios Nacionales: sobre las fronteras

<sup>5</sup> Con la provincialización los habitantes de estos territorios pasan a tener estatus de ciudadanos, eligiendo al ejecutivo provincial y a sus representantes en las cámaras legislativas nacionales y provinciales. A su vez, el Estado provincial pasa a tener su propia policía y mecanismos de designación de jueces, su propia constitución y poder recaudatorio.

---

(interiores), el «desierto», se construía paulatinamente una cadena de mandos centralizada a través de la cual se tejían las utopías geopolíticas del poder central” (2007: 201).

Tras la institucionalización de estos espacios como Territorios Nacionales, era fundamental controlarlos, ejercer el monopolio de la violencia física y orientarlos a la producción para exportación. Es decir, llenarlos de contenido de manera moderna y civilizada. Una vez pacificado el territorio comenzaría la explotación. La apertura de frentes extractivos sostuvo su mayor expresión en la explotación taninera del Chaco, además de la extracción de madera y yerba mate. Más tarde, se irían extendiendo las fronteras productivas sobre la base de diferentes explotaciones agrícolas más intensivas: algodón y azúcar en el Chaco y té, tung y yerbales implantados en Misiones.

A mediados de la década del cincuenta se provincializan la mayoría de los Territorios Nacionales, Chaco en 1951, Misiones en 1953 y Formosa en 1958. Este cambio administrativo, que otorga mayor autonomía a los gobiernos provinciales, se produce en simultáneo con el avance de la frontera productiva, pero con grandes porciones de tierra en manos de propietarios absentistas (sobre todo para el caso misionero), por lo que el posterior desarrollo de productores pequeños y medianos va a encontrarse obstaculizado por dicha situación. No obstante, la expansión a través del minifundio va a sustentarse sobre territorios fiscales que manejan los institutos de tierras y colonización provinciales.

## **PROCESOS DE SUBSUNCIÓN EN LA FORMACIÓN SOCIAL DE FRONTERAS**

La constitución de economías de enclave, a partir de la expansión de estas fronteras agropecuarias, conformó un espacio productivo en gran medida disociado del espacio de reproducción social, donde actualmente se superponen economías de subsistencia con empleos temporarios en las actividades propias del avance productivo. En este contexto, se generan asimetrías espaciales entre las actividades económicas más concentradas y tecnificadas con respecto a los espacios de reproducción local, que se relacionan sólo a través de diferentes mecanismos de subsunción indirecta.

Este tipo de relación marginal se materializa a través del mercado de trabajo, el trabajo doméstico y por medio de las transacciones comerciales que se desarrollan entre el sector minifundista y el capital agrario. Este fenómeno es parte del funcionamiento propio de la formación social de fronteras, lugar donde ciertas ramas específicas del capital (agrario, comercial, hidrocarburo) persiguen tasas de ganancia extraordinarias, evitando la nivelación producida por la competencia que tiende a igualar los beneficios en áreas espacialmente más consolidadas. De este modo, mediante instrumentos específicos de regulación sobre el espacio de fronteras, las agencias estatales y los organismos de desarrollo promueven oportunidades de negocios para que el proceso de acumulación siga su marcha (Trincherero et al., 2004).

### *El caso del Alto Uruguay en Misiones*

Para el caso del Alto Uruguay, hasta hace 35 años predominaban las explotaciones de especies nativas con escaso procesamiento en el lugar (exceptuando algunos aserraderos). A su vez, los poblados eran muy pequeños y se estructuraban, fundamentalmente, a partir de una economía de enclave basada en la extracción sin reforestación. De este modo, fueron sentándose bases un tanto precarias para la expansión de la producción local. Sin embargo, con avances en materia de infraestructura desde hace unos diez años (como la consolidación de caminos y tejidos urbanos, que se tradujeron en mejores condiciones de accesibilidad y distribución de mercancías) y la conformación de mercados locales y economías de escala (con algunos pequeños *clústeres* madereros) se produce el pasaje hacia un espacio más integrado con el resto de la provincia, tanto a nivel económico como territorial.<sup>6</sup>

En este sentido, en el constante movimiento de la frontera se observaron rasgos de mayor integración espacial –pese a la especialización tabacalera– que se visualizan en la diversificación de las actividades complementarias, aunque con escasa orientación al mercado (pequeña ganadería, maíz, mandioca, poroto y hortalizas). Asimismo, subsisten enclaves extractivos de madera, pero sin el nivel de tecnología que se observa en el Alto Paraná, acaso la zona maderera más tradicional (Gráfico 3).

El *boom* del tabaco Burley se inicia afines de la década del setenta desde el sudeste provincial, hasta alcanzar –una década después– los municipios del Alto Uruguay (Rofman et al., 2008). Con la actividad tabacalera aparecen los *dealers* multinacionales<sup>7</sup>, a través de las empresas acopiadoras –llamándose a sí mismas con el eufemismo de cooperativas de productores– quienes controlan la totalidad del proceso productivo. Este tipo de integración vertical se desarrolla bajo la modalidad de agricultura bajo contrato (Baranger et al., 2007; Diez, 2009). De acuerdo con Baranger (2007):

La producción tabacalera en el Alto Uruguay puede encuadrarse como un caso típico de agricultura bajo contrato, porque los productores directos son formalmente agricultores independientes, pero trabajan para una compañía que les adelanta los insumos y con la cual asumen el compromiso de entregar su producción. En esta modalidad de integración vertical de la producción las compañías tercerizan el proceso productivo agrícola, aunque conservando un control casi absoluto sobre el mismo” (citado en Diez, 2009: 108).

6 Se define por “clúster” a un espacio físico relativamente acotado en el cual se realiza una actividad económica con agregación de valor y encadenamiento productivo, conformando un espacio económico integrado tanto con actividades afines, como con el entramado social local, a contraposición del concepto de “enclave”.

7 Se denomina “dealer” al comprador internacional de hoja “en bruto” que funciona como procesador final y comercializador de los distintos derivados del tabaco. El mercado mundial de la hoja está dominado por tres *dealers* estadounidenses: Dimon, Standard Comercial (ambos conformaron en 2005 Alliance One) y Universal. Dichas empresas influyen junto con las compañías cigarreras en la producción de cada país, tanto en cantidad como en tipo de hoja. En Argentina, Massalin Particulares y Nobleza Piccardo son las filiales de Philip Morris y British American Tobacco, respectivamente, dos de los cuatro emporios de cigarrillos más importantes del mundo (García, 2009).

---

Así, los minifundistas tabacaleros conservan la propiedad de dichos medios, pero, como afirma Diez: “Las empresas controlan y supervisan la esfera productiva e imponen precios de acopio y condiciones de entrega en la esfera de comercialización del producto” (2009:33). Los mecanismos de esta clase de subsunción indirecta se ven reflejados a partir del cambio tecnológico sobre el proceso laboral doméstico, junto con la introducción de formas intensivas de producción (Gordillo, 1992). En el Gráfico 4 puede verse la expansión tabacalera en contraste con los otros usos del suelo en la Provincia de Misiones.

### ***El ejemplo del Chaco Central y el Umbral al Chaco***

Por su parte, durante las últimas tres décadas, en el Chaco los usos del suelo se han centrado en tres sectores. En las zonas con mejor acceso a fuentes de agua han predominado los cultivos de secano extensivos (poroto alubia, maíz y soja) y algunos enclaves a base de riego. En las zonas más áridas cercanas a los bajos de los ríos Bermejo y Pilcomayo se desarrolló el sector ganadero y silvo-ganadero (desplazado recientemente por el avance sojero). Por último, el Chaco semiárido se encuentra abarcado por parte de la cuenca petrolífera del noroeste argentino y, si bien no aporta tanto volumen a la producción global de la cuenca, ha alcanzado un fuerte dinamismo durante los últimos veinte años gracias al hallazgo de nuevos pozos tanto de gas como de petróleo. La explotación de las áreas de Palmar Largo, El Chivil y Selva María en el oeste de Formosase desarrolla en áreas con gran cantidad de población indígena (Gráfico 5).

En comparación con el Alto Uruguay, estas áreas se encuentran menos integradas a la geografía nacional y poseen menores niveles de densidad en materia de accesibilidad y transporte, por lo que el desarrollo de enclaves extractivos es un tanto mayor. Los polos gasífero-petroleros constituyen su cara más visible, ubicándose en el este de Salta y oeste de Formosa. A su vez, algunos oasis de riego, enclaves sojeros y frentes madereros completan la geografía extractiva regional, en un espacio donde las isohietas se ubican entre los 600 y 800 mm. En el Gráfico 6 pueden observarse los desmontes en la zona sojera del este de Salta.

En este caso, el sector doméstico mantuvo la propiedad de los medios de producción, pero perdió el control sobre sus condiciones de existencia ya que, en forma indirecta –a través del intercambio y del sistema de precios- el capital introdujo el conjunto de normas de la producción doméstica. Este proceso fue denominado subsunción indirecta formal del campesinado a las normas capitalistas de producción en el agro (Gordillo, 1992).

El caso más paradigmático corresponde a las comunidades indígenas del Chaco Central desplazadas hacia las zonas de frontera y los bajos de los ríos Pilcomayo y Bermejo, áreas con pocas precipitaciones y escasa fertilidad de la tierra. En este espacio la economía indígena cazadora, recolectora y pesquera se mantuvo gracias a las condiciones naturales y la escasa valorización del territorio, pero refuncionalizada de acuerdo con diversos dispositivos de subsunción indirecta. Según Gordillo, tanto el fenómeno de los ingenios como el de la ganadería no implicaron una desarticulación completa de los Wichí y los otros grupos nativos del Chaco:

“En el Chaco centro-occidental (oeste de Formosa y nordeste de Salta), la desarticulación del modo de producción no significó una total destrucción de la dinámica económica cazadora-recolectora. Dada la semiaridez de esta región, la expansión del capital en ella no se basó en su ocupación directa, sino en el reclutamiento de los indígenas como mano de obra estacional por parte de sectores productivos situados a su alrededor: primero los ingenios salto-jujeños y más recientemente las fincas porteras salteñas y las colonias algodonerías del Chaco oriental. En este sentido, el avance directo del blanco se limitó a la colonización por parte de pobladores criollos que, provenientes de Salta, practicaban una ganadería montaraz. En este contexto, a pesar de la presión territorial generada por los criollos, los indígenas mantuvieron el control de relativamente amplios territorios y del acceso a los ríos, lo que les permitió reproducir las actividades de pesca, caza y recolección y las relaciones sociales y económicas asociadas a ellas” (1995: 106).

No obstante, existe una diferencia sustantiva entre los dos casos. En el Chaco Central, la subsunción indirecta formal se establece por la no alteración del proceso de producción, la marcada estacionalidad del trabajo doméstico y su carácter plenamente extensivo. Para el Alto Uruguay, en cambio, la metamorfosis técnica y el control sobre el proceso de trabajo, la rigidez del ciclo anual de producción del tabaco y la utilización intensiva de los factores de producción determinan una subsunción indirecta de tipo real.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Por medio del recorrido realizado se han intentado mostrar las transformaciones recientes operadas sobre dos espacios localizados en la región norte del país a partir del análisis del avance productivo en materia agropecuaria e hidrocarburífera, siempre anclado en el concepto de “frontera”. Asimismo, se ha propuesto revisar la noción de frontera agrícola desde una visión centrada en la constitución del moderno Estado-Nación, de manera específica para América Latina y, en especial, para el caso argentino.

Si bien se trata de procesos contemporáneos, específicamente, el ejercicio de real y formal de territorialidad sobre el espacio nacional permitió la puesta en valor del “espacio de fronteras” de acuerdo a la expansión de los primeros frentes productivos. Así, se han descrito brevemente los dispositivos que fueron consolidando las fronteras estatales y productivas durante el mencionado proceso de territorialización (*border* y *frontier*) a través de la categoría de “formación social de fronteras”. A partir de este concepto, se logró avanzar en el análisis sobre la inserción de áreas marginales en el Norte Argentino, con todas sus particularidades.

En este sentido, la conformación de economías de enclave, la falta de integración espacial con el resto del tejido productivo y la aparición de fenómenos de subsunción revelan las formas que adquiere la extensión de la frontera productiva en el contexto

---

actual, tanto a nivel nacional como regional. De este modo, la categoría central del presente trabajo –frontera- ha servido para mostrar de manera condensada e integradora procesos aparentemente inconexos, como la consolidación territorial del Estado Argentino y la apropiación originaria de la tierra con respecto al avance reciente de la frontera agropecuaria, las formas de usufructo del suelo y los tipos de subsunción indirecta, de acuerdo a las características que observa la reproducción doméstica.

## BIBLIOGRAFÍA

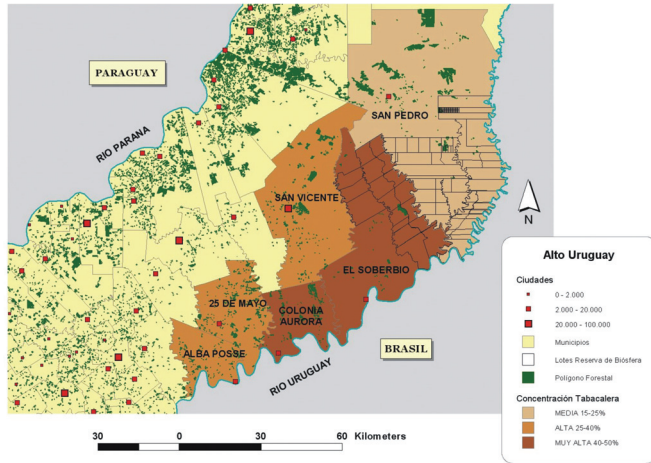
- Abinzano, R. (2004). Antropología de los procesos transfronterizos: conocer y actuar en la región de fronteras. *Cuadernos de la Frontera*, año I. UNaM, FHyCS, Secretaría de Investigación y Postgrado, Posadas.
- Baranger, D. (Ed.). (2007). *Tabaco y agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*. Posadas: Editorial Universitaria de la UNaM.
- Corradini, E. et al. (2005). *Caracterización del sector productor tabacalero en la República Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Agrarias, UCA.
- Di Cione, V. (2004). Universos, niveles, campos y escalas de investigación. *Geobaires Cuadernos de Geografía*. El Palomar: UNTref.
- Diez, C. (2009). *Pequeños productores y agroindustria: Una etnografía en Colonia Aurora, Misiones*. Secretaría de Investigación y Postgrado, FHyCS, UNaM, Posadas.
- Escamilla, F. (1999). El significado del término frontera. *Biblio3 W*, número 140. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-140.htm>. Consultado el 18 de Julio de 2016.
- García, Ariel (2009). Agricultura de contrato en la producción tabacalera: subordinación excluyente en Misiones (Argentina) y Rio Grande do Sul (Brasil). En XII EGAL, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Gordillo, G. (1992). Procesos de subsunción del trabajo al capital en el capitalismo periférico. En *Antropología Económica II. Conceptos fundamentales*. Trinchero, H. (Ed.) (pp. 45-67). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gordillo, G. y Leguizamón, J. M. (2002). *El río y la frontera*. Buenos Aires: Biblos.
- Haesbaert, R. (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. San Paulo: USP.
- Harvey, D. (1988). *La condición de la Posmodernidad*, Buenos Aires: Amorrortou.
- \_\_\_\_\_ (2003). *El nuevo imperialismo*. Buenos Aires: Akal.
- Hevilla, M. (1998). El estudio de la frontera una aproximación bibliográfica. *Biblio3 W*, número 125. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-125.htm>. Consultado el 18 de Julio de 2016.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Buenos Aires.
- Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011). Relevamiento Territorial Lotes Fiscales 55 y 14 del Este Salteño (2011). Ciudad de Salta: Gobernación de Salta.
- Minvielle, S. y Zusman, P. (1996). Someter al indígena para fundar la Nación. Aproximación a los argumentos que sustentaron la política de organización de las colonias indígenas (1884-1885). Buenos Aires: Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.



- Monbeig, P. (1966). *Les franges pionnières*. Géographie General : Encyclopédie de la Pléiade, Gallimard.
- Novick, S. (1992). *Política y Población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Nweheid, K. (1992). *Frontera y límite en su marco mundial. Una aproximación a la "fronterología"*. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Caracas: Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- PEA (1999). *Programa Estratégico de Acción de la Cuenca del Río Bermejo*. Buenos Aires.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En: Lander, E. (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Colonialidad del poder, globalización y democracia". Desgravación de la conferencia sobre Tendencias básicas de nuestra época: Globalización y Democracia. Caracas: Instituto de Estudios Diplomáticos e Internacionales Pedro Gual.
- Reboratti, C. (1979). Migraciones y Frontera Agraria: Argentina y Brasil en la cuenca del Alto Paraná-Uruguay. *Desarrollo Económico*, número 74, volumen XIX. Buenos Aires: IDES.
- \_\_\_\_\_ (1990). Fronteras agrarias en América Latina. *Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, número 87. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Reitel, B. y Zande, P. (2004). Definición de Frontera. *Hypergeo*. Recuperado de: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article326>
- Rofman, A. et al. (2008). Subordinación productiva en las economías regionales de la pos-convertibilidad. Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo. *Realidad Económica*, número 240. Buenos Aires: IADE.
- Schiavoni, G. (1998). Las regiones sin historia: apuntes para una sociología de la frontera. *Revista Paraguaya de Sociología*, número 100. Asunción: CEPS.
- Schmit R. (2008). La construcción de la frontera decimonónica en la historiografía rioplatense. *Mundo Agrario*, número 16, volumen VIII. La Plata: UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios Histórico Rurales.
- Souza Martins, J. (1997). *Fronteira. A degradação do Outro nos confins do humano*. Programa de Pós-graduação, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo. São Paulo: HUCITEC.
- Trincheró, H. (2000). *Los dominios del demonio*. Buenos Aires: EUDEBA.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Aromas de lo Exótico (retornos del objeto): Para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Trincheró, H., Belli, E. & Slavutsky, R. (Ed.) (2004). *La cuenca del río Bermejo. Una formación social de fronteras*. Buenos Aires: Editorial Reunir.
- Trincheró, H. y Leguizamón, J. M. (2004). Hidrocarburos, dinámica del capital y cuestión social en el norte argentino. En *La cuenca del río Bermejo. Una formación social de fronteras*. Trincheró, Belli y Slavutsky (Ed.). Buenos Aires: Editorial Reunir.
- Turner, F. (1991). El significado de la frontera en la historia americana. En *Estudios (nuevos y viejos) sobre la frontera*. De Solano y Bernabéu (Ed.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Velho, Otávio (1979). *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. Rio de Janeiro: DIFEL.

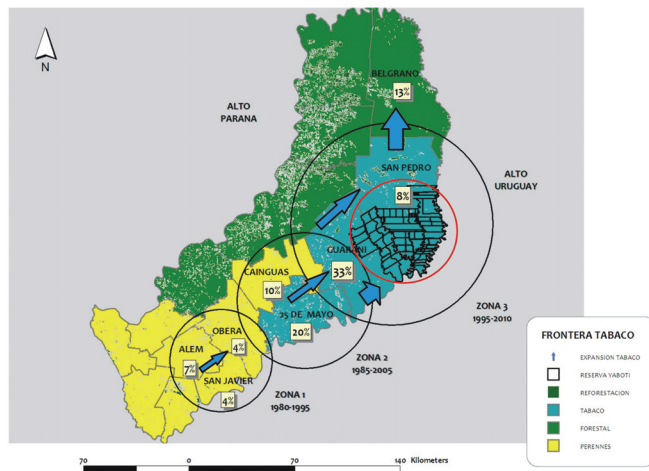


Gráfico 3. Expansión de la frontera productiva en el Alto Uruguay. Polígono forestal y concentración tabacalera.



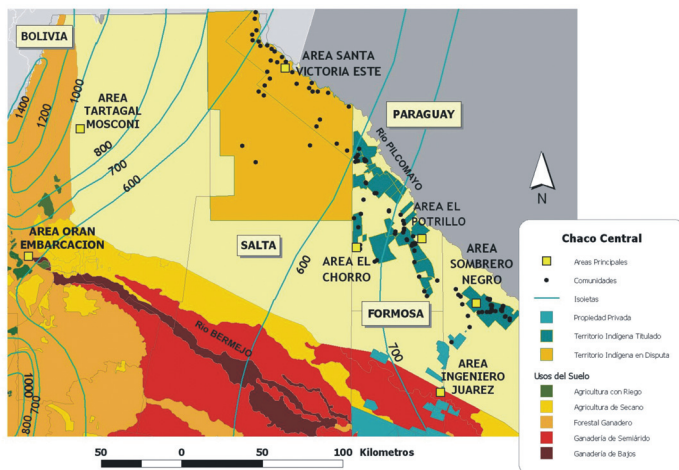
Fuente: elaboración propia en base a Corradini (2005) y Diez (2009). Nota: la concentración tabacalera se calcula con el porcentaje de explotaciones que poseen como principal cultivo al tabaco *Burley* sobre el total de unidades productivas por municipio.

Gráfico 4. Usos agrícolas predominantes y expansión de la frontera del tabaco entre 1980 y 2010.



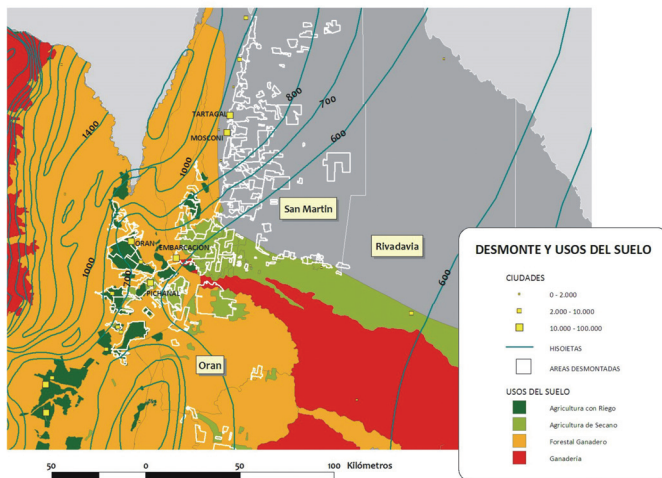
Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Ministerio de Agricultura (2011).

Gráfico 5. Chaco Central. Usos del suelo, precipitaciones y territorio indígena.



Fuente: elaboración propia en base a PEA (1999).

Gráfico 6. Usos del suelo y desmontes recientes en el este Salteño (2008).



Fuente: Elaboración propia en base a PEA Bermejo (1999) y Ministerio de Gobierno, Seguridad y Derechos Humanos (2011).

**Cuarta Sección**  
**ESPACIOS Y FRONTERAS METROPOLITANAS**

---

## Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza.

MATÍAS GHILARDI<sup>1</sup>

### LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA, UN TERRITORIO EN PERMANENTE TRANSFORMACIÓN

La tan comentada crisis del modelo de producción fordista en la década del setenta, trajo aparejados cambios en el dinamismo y estructura de la ciudad occidental. Entre sus causas principales podemos incluir el aumento en los niveles de desindustrialización, en el que los sectores y actividades industriales comenzaron a perder peso económico a escala local y regional, junto a una mayor disponibilidad de nuevas tecnologías, sobre todo ligadas a los sistemas de comunicación y telecomunicaciones (TICs), así como una mejora en las redes y sistemas de transporte. De este modo, aparece una nueva configuración espacial de las actividades productivas (permitiendo, por ejemplo la relocalización de industrias en función del menor costo de la mano de obra), al mismo tiempo que el sector terciario comienza a tomar relevancia y dinamismo.

Los procesos de descentralización administrativa y las dinámicas de dispersión metropolitana mostraban cómo los cambios económicos habían acabado por transformar no solo los sistemas de producción, sino también el espacio y el tipo de ciudad asociado a este nuevo modelo económico (NeLo y Muñoz Ramírez, 2004). A principios de la década del noventa, las pautas difusoras sobre el espacio eran de una intensidad tan grande que afectaban algo tan físico como la propia extensión de la urbanización. Algunos geógrafos colaboran en la interpretación de este fenómeno. Por ejemplo, el italiano Giuseppe Dematteis (1998) demuestra cómo esta dilatación física del espacio construido permitía encontrar características propias de la ciudad en lugares que se localizaban tradicionalmente al margen de los procesos de urbanización, consecuencia de un nuevo tipo de economía que no necesitaba concentrar infraestructura u trabajo, y que en cambio se aprovechaba de las ventajas de la difusión de los usos del suelo urbanos.

Edward Soja afirma que en cierto sentido, hoy en día la totalidad del mundo se está urbanizando rápidamente, desde la Antártida hasta el Amazonas, a medida que el alcance espacial de las culturas, las sociedades y las economías con sede en las ciudades se extiende hacia todas las regiones del planeta (Soja, 2008).

Sin embargo, estudios posteriores constataron que la dispersión sobre el espacio,

---

<sup>1</sup> Geógrafo. Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC-FFyL), Universidad Nacional de Cuyo. Correo electrónico: [mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar](mailto:mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar)

que lleva algo más de treinta años, no significó de ninguna manera una ruptura absoluta con el modelo de concentración ligado a un modo de producción fordista. La dinámica del área central de los centros urbanos incluso se ha visto reforzada por procesos varios entre los que se puede destacar el de gentrificación. Para alcanzar a comprender esta contradicción entre la consolidación de la centralidad y el aumento de la dispersión, implica conocer que estas dos dinámicas se presentan de manera simultánea y complementaria (Sassen 1991, en Nel Lo y Muñoz Ramírez, 2007).

En su obra *La ciudad global* (1991), Saskia Sassen, plantea que mientras la internacionalización de los flujos económicos y la globalización de los circuitos de información han hecho adquirir a los núcleos urbanos más importantes condiciones de sobrecentralidad, en paralelo se produce un proceso de desconcentración económica y territorial. En consecuencia, las actividades de carácter gerencial y de toma de decisiones, así como las actividades productivas que incluyen alta tecnología, siguen ocupando lugares neurálgicos en los centros de la economía mundial; al mismo tiempo que las actividades productivas industriales menos tecnificadas junto con actividades terciarias no estratégicas son confinadas a las periferias urbanas.

El análisis de este binomio se incluye en este trabajo, ya que ha resultado de suma utilidad para el análisis de la evolución de las ciudades del mundo occidental en las tres últimas décadas. Por otro lado la transición del fordismo al post-fordismo, de la economía industrial a la globalizada, ha impactado fuertemente en el ámbito urbano, generando un proceso de creciente polarización socio-espacial.

En sintonía con el proceso de dispersión de lo urbano sobre el espacio periférico es común encontrar también el concepto de *fragmentación urbana*, que aunque en sentido estricto se utilizaba para explicar a las discontinuidades en el proceso de expansión física de la ciudad, hoy se encuentra ligado a la problemática de la desigualdad social. La literatura ha venido reflexionando largamente sobre la especificidad urbana de la exclusión social (a partir de algunos trabajos sobre los guetos en las ciudades norteamericanas) basados en las nociones de la *ciudad dual o ciudad dividida* (Sassen, 1991).

Desde una perspectiva geográfica y social, es posible afirmar que los fenómenos de exclusión social no pueden en absoluto desvincularse de la dimensión territorial. Y ello es así tanto en el análisis de las variables que acaban configurando situaciones de exclusión, como en relación con las políticas públicas que se elaboran y se implementan en relación al tema (Subirats, 2005).

Es preciso entonces conceptualizar al *territorio* diferenciándolo del término *espacio*, desde los aportes de Richard Sack. Este autor propuso en los ochenta una definición que se ha tornado ya clásica: "Territorialidad será definida como el intento por parte de un individuo o un grupo de afectar, influenciar o controlar a la gente, las cosas y las relaciones mediante la delimitación de un área y la determinación de un sistema de control sobre la misma, y esa área será llamada territorio" (Sack, 1986, en Benedetti, 2009). Esta definición permite diferenciar un territorio, que necesita de la acción humana para ser definido como tal (esto es, para que sea considerado como tal debe existir previamente una voluntad de control) y un lugar, que puede ser determinado en forma objetiva, sin que se modifiquen sus características. "Básicamente, el territorio

---

es mirado desde adentro del mismo y desde la perspectiva de quien ejerce su control, definiendo por lo tanto un adentro y un afuera, mientras que el lugar es mirado desde afuera, sin que esa mirada lo modifique” (Reboratti, 2008).

En contraposición, el espacio es la materia prima, es un lugar de posibilidad; es previo a cualquier pensamiento y a cualquier práctica; el “espacio es anterior al territorio” (Raffestin, 2011) y por tanto, el territorio deviene de un espacio en el que deben participar actores que mediante relaciones sociales lo van construyendo y van haciendo que el espacio se transforme en territorio; por tanto que deje de ser sólo un soporte físico para pasar a ser una construcción colectiva e histórica, y por ende, social: “Al apropiarse, concreta o abstractamente (mediante la representación, por ejemplo), de un espacio, el actor “territorializa” el espacio” (Raffestin, 2011). Los espacios son así objetivados por medio de *procesos sociales que los vuelven territorios*. Estos entonces se construyen desde los espacios por la intervención e intencionalidad de los actores sociales. El espacio sólo tiene valor de uso y no valor de cambio; tiene una utilidad para los actores que en él intervengan cuando estos le encuentran una intencionalidad.

En tal sentido el territorio es construido y entonces definido como tal a partir de relaciones de dominación que sobre este se desarrollan, suponiendo ello no una mirada objetivista, esencialista del territorio, si no por el contrario una mirada relacional en la que se conjugan elementos objetivos con elementos subjetivos. Para Lopes de Souza, “el territorio [...] es fundamentalmente un espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder” (1995).

En este trabajo se mantendrá una permanente atención sobre el *espacio de la ciudad*, dando cuenta de las “relaciones de expropiación/apropiación, presencia/ausencia, inclusión/exclusión y algún grado de subordinación o dominación, material o simbólico, que a su vez, supone siempre algún modo de clausura de las extensiones que se quieren influir o controlar” (Benedetti, 2011). Desde esta mirada, se pretende entonces mostrar las heterogeneidades presentes al interior de la ciudad, que conforman *variados territorios* urbanos, así como incorporar al análisis la relevancia de las *nuevas fronteras urbanas* que ponen de manifiesto las lógicas de separación que se acrecientan paralelamente con el crecimiento y desarrollo urbano.

## UNA SOCIEDAD SEGREGADA

El concepto de segregación urbana en la actualidad se aleja del pensamiento tradicional de la sociología de la Escuela de Chicago, que se interesaba por mostrar la distribución de minorías étnicas en las grandes ciudades de Estados Unidos y la consecuente aparición de “guetos” (Foote, 1971, Jacobs, 1973). La sociología contemporánea, de la mano de Manuel Castells, define la segregación urbana como: “la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de referencia, sino de jerarquía” (Castells, 1976:204).

Por su parte, Sonia Roitman (2003) entiende a la segregación social como las di-



visiones en el tejido social y al debilitamiento —e incluso la desaparición— de lazos sociales entre los diversos grupos socioeconómicos, como así también una escasa movilidad social; lo que a su vez llevaría a procesos de agudización de situaciones de carencia entre los sectores sociales más desfavorecidos de la estructura social.

Del mismo modo que la fragmentación, el término segregación admite diversas acepciones o reconstrucciones. De interés en el campo de los estudios urbanos en general y de este trabajo en particular es la definición de la *segregación residencial*, la cual “reduce los contactos entre personas de distinta condición socioeconómica aumentando consecuentemente el aislamiento entre las clases. Son pobres que se relacionan con pobres. Los recursos que pueden circular en redes compuestas solo por pobres son necesariamente precarios” (Suárez, 2004:34). La segregación residencial, en el sentido de residir en un contexto de vulnerabilidad, aumenta significativamente las probabilidades de los hogares de sufrir déficit de subsistencia (Salvia y Lépoire, 2005).

En esta misma línea, se expresa Rubén Katzman afirmando que:

“Los fenómenos de segregación residencial se asocian a la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Tales evidencias inducen a sospechar que, para los estratos populares urbanos, la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios es un factor que tiende a empobrecer la capacidad comunitaria para generar el tipo de capital social que facilita el logro de metas individuales o colectivas”. (Katzman, 2000).

Algunas investigaciones (Clichevsky, 2002), plantean que el fenómeno de la segregación residencial limita el acceso a bienes y servicios públicos, la participación político-ciudadana y la vida comunitaria. Otros estudios (Katzman y Retamoso, 2005; Lépoire y Salvia, 2005) utilizan de manera compuesta el término de segregación laboral, que tiende a favorecer las desigualdades en las oportunidades relacionadas con el acceso, la calidad, los salarios y la movilidad ocupacional de la fuerza de trabajo.

## LA FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL

La acepción fragmentación socio-espacial se interesa en interpretar las interacciones entre lo social y lo espacial de manera general, conocer la localización/concentración de diferentes elementos que hacen a la morfología urbana, para finalmente interrogarse sobre el impacto de las transformaciones en la organización socio-económicas sobre la morfología (Navez-Bouchanine, 2002).

Bien entendida en este trabajo de investigación, la fragmentación es un proceso de *fronterización* al interior de la ciudad y con una población socialmente homogénea, una diferenciación que se presenta en el plano horizontal (es decir en la ciudad). De esta manera, resulta importante marcar una diferencia respecto de la segregación que hace referencia a las diferenciaciones en una supuesta unidad, donde existe una jerarquía preestablecida en un plano vertical (la jerarquía social).

---

La ciudad actual, entonces, presenta rasgos de segmentación tanto en el plano espacial como social, reduciéndose al mínimo las relaciones entre estratos socio-económicos distintos. Esta segmentación puede observarse empíricamente a través de diversas manifestaciones materiales, la más paradigmática la de los barrios cerrados, amurallados, porque el fenómeno de la segregación impacta con fuerza a través de sus materialidades (barrios, zonas, paredones, etc.).

No obstante, se considera que esta característica forma parte también de los actos subjetivos de los individuos de diferentes grupos socioeconómicos, lo cual genera una profundización de esta tendencia a la separación o división social. Según Henri Nadel (1996) segregación en el ámbito urbano es “esotérica” y “exotérica”. En el primer caso, esta guetización se ve a nivel material, empírico; en el otro, subyace, se da a nivel de lo subjetivo, de las representaciones de los agentes sociales.

## FRONTERAS AL INTERIOR DE LA CIUDAD

Paralelamente a este fenómeno emergente de la fragmentación socio-espacial, propia del proceso de urbanización latinoamericano, es decir, barrios de pobres y barrios de ricos se destaca la consolidación de las fronteras urbanas, radicalizándose sus consecuencias sociales e identitarias (Márquez, 2008).

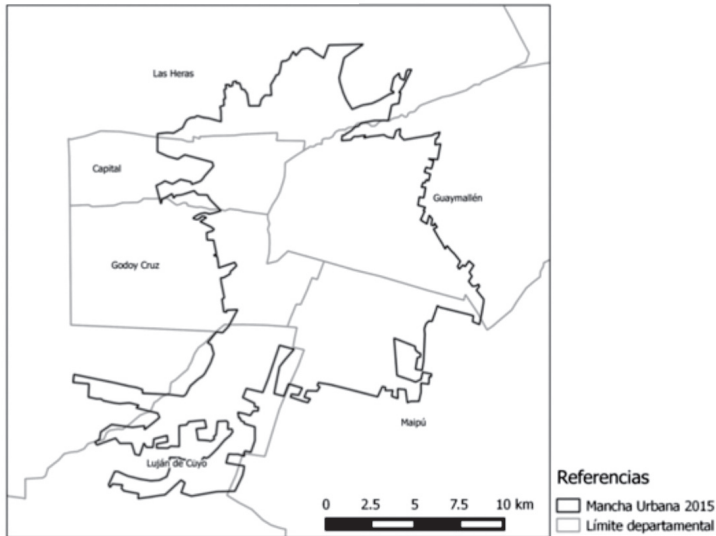
Estas fracturas urbanas, *las fronteras al interior de la ciudad*, aparecen entonces como la expresión y el recurso de integración e identificación al interior del propio grupo de pertenencia; pero también de exclusión y distinción en relación al resto de la sociedad.

La segregación y las fronteras espaciales urbanas no son un mero reflejo de una comunidad de desiguales, ellas también ayudan a construirla. En este sentido, el actual proceso urbano da cuenta de la consolidación progresiva de un modelo de ciudad de fronteras, marcada por la afirmación de una ciudadanía privada y una comunidad fuertemente fragmentada (Márquez, 2003). Por lo tanto creemos que al abordar la problemática de la segregación urbana, es necesario incluir la categoría de frontera.

Dentro de una perspectiva historicista, podemos definirla como un límite político que constituye un territorio específico. Es un objeto resultante de un proceso de territorialización, sin olvidar que todo territorio en formación lleva consigo las semillas de las fronteras. Sin embargo, la frontera es igualmente un objeto establecido por un poder político para distinguirse de otras entidades territoriales. El interés de su abordaje radica en la comprensión de los mecanismos y las formas de gestión política de las discontinuidades espaciales y sociales que instituye toda delimitación.

Con el fin de singularizar el concepto de frontera en relación con otras nociones similares, Jean Pierre Renard (2002), sugiere una graduación conceptual entre el límite “que circunscribe dos conjuntos espaciales señalando las diferencias (no siempre estructurantes)”, y la frontera “una separación estructurante que revela diferencias en el ejercicio de poder”. Es decir que la frontera muestra la discontinuidad que supone el propio límite.

Gráfico 1. Área Metropolitana de Mendoza. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

Un cambio en los límites genera una nueva territorialidad. Cualquier cambio de división implica una nueva estructura de poder “los límites no son inocentes, ni son naturales, ni tampoco arbitrarios. (...) Ellos forman parte de nuestro juego de la reproducción social: producción, intercambio, consumo. La reproducción social no es, finalmente, otra cosa que la territorialidad, ya que los límites son vividos, consumidos. Y basta con asomarse a las segmentaciones imaginadas para facilitar las actividades sociales, para saber que éstas son bien o mal vividas, que dan lugar a relaciones simétricas o asimétricas” (Raffestin, 2011).

En un sentido contrario a las predicciones que indicaban que con la profundización del proceso de globalización las fronteras se volverían irrelevantes –como resultado de lo que se denominó compresión del espacio por el tiempo, desde inicios de la década de 1990 se vislumbra una multiplicación de fenómenos asociados a éstas, que incluye conflictos por razones ambientales, muros que se levantan para evitar el ingreso de inmigrantes, fragmentación de países con el consecuente surgimiento de nuevas fronteras, continuidad de las movilidades comerciales de tipo “hormiga” que buscan beneficiarse de alguna asimetría entre territorios nacionales.

Al trasladar el análisis al interior de la ciudad, especialmente en Latinoamérica se vislumbra que la conformación de “territorios de sí mismos”, ligados a estrategias residenciales afines, por una parte, y la relegación de la pobreza en asentamientos populares por otra, son realmente las formas extremas del fenómeno de fragmentación socio-espacial. La disposición territorial de los diferentes grupos sociales, termina aumentando la diferencia entre los barrios, incluso entre las manzanas, lo que establece

---

nuevas fronteras entre los ricos y los pobres, como así también entre los pobres y los nuevos pobres (Prévot Schapira, 2001).

A continuación, tomando como ejemplo el caso del Área Metropolitana de Mendoza (AAM), se procederá a dar cuenta de la consolidación de las fronteras urbanas tradicionales. En este punto se presentará la oposición centro/periferia y aquellas fronteras ligadas a los límites políticos administrativos al interior de la metrópoli.

Por último, se abordará de manera exploratoria el surgimiento de nuevas formas de división, muros e infraestructuras que atraviesan la trama urbana convirtiéndose en fronteras mucho más excluyentes e incluso (en algunos casos) imposibles de atravesar por la mayoría de los habitantes de la ciudad.

## ARGENTINA FRENTE AL CRECIMIENTO URBANO

La población urbana, a partir de mediados del siglo XX, tuvo un crecimiento espectacular debido a las migraciones internas del campo a la ciudad y también a las migraciones entre diversos centros urbanos, en este último caso las grandes urbes nacionales poseyeron un rol protagónico.

El ritmo de urbanización latinoamericano no tiene precedentes en el mundo. La tasa de urbanización ha sido desde la mitad del siglo XX muy superior a la mundial, reconocándose a fines del siglo pasado como la primera región más urbanizada (con mayores porcentajes de habitantes urbanos) del mundo en desarrollo y segunda a nivel mundial. En 1950 una cuarta parte de la población latinoamericana vivía en aglomeraciones de más de 20 mil habitantes, mientras más de la mitad de la población ya lo hacía a principios de los noventa (Dalla Torre y Ghilardi, 2012). En 2010 las cifras llegan a un 89% de habitantes urbanos, proyectándose un aumento de casi 10 puntos porcentuales para el año 2050.

En relación a la temática de este trabajo, es pertinente poner énfasis en la porción más pobre de los habitantes urbanos. En 1990 uno de cada tres de ellos en América Latina y el Caribe residían en asentamientos informales (*slums*)<sup>2</sup>, disminuyendo a un 23% en la actualidad. Pese a esta baja, el número de personas urbanas que viven en condiciones precarias aumentó de 106 a 111 millones (Habitat, ONU, 2010).

En 1980 en la mayoría de las grandes ciudades el 60% del espacio urbano consruído provenía del sector informal, reforzando un modelo de ciudad que traería como consecuencia una condena a la precariedad a gran parte de sus ciudadanos y sus descendientes y una puesta en marcha de un proceso de segregación, cómo se explicó anteriormente, que se intensifica hasta nuestros días.

Con referencia a la Argentina, los modelos de desarrollo por los que transitó propicia-

---

<sup>2</sup> El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT-1996) define como *slums* aquellos barrios de tugurios y asentamientos precarios que presentan condiciones de vida por debajo de los niveles mínimos necesarios para garantizar la salud de las familias y comunidades que allí residen.

ron una tendencia creciente a la urbanización (Di Pace, 2005), posicionando al país entre los más urbanizados del continente. A fines de la década del noventa contaba con el 85% de su población viviendo en ciudades. En líneas generales las tres características esenciales de las ciudades argentinas son la macrocefalia (el peso en el sistema de un gran centro urbano frente al resto de los aglomerados), la metropolización (las provincias con mayor peso demográfico concentran a su población en pocos centros urbanos) y la desestructuración de las tramas urbanas (la unidad espacial del territorio urbano se modifica por la pérdida de la cohesión social), es decir la fragmentación territorial.

En la actualidad la red urbana argentina está altamente desequilibrada en sus jerarquías superiores. El Área Metropolitana de Buenos Aires concentra más de trece millones de habitantes, seguida por Rosario y Córdoba que superan el millón de habitantes. Mientras que en cuarto lugar se ubica el Área Metropolitana de Mendoza (AMM), cuya población ascendía a 872.311<sup>3</sup> en el año 2010.

A partir del primer gobierno de la última dictadura militar comenzaron a implantarse las políticas que llevaron al empobrecimiento estructural de gran parte de la población, mientras que unos pocos vieron cómo sus fortunas se multiplicaban (Ghilardi y Dalla Torre, 2012). La idea del nuevo gobierno era lograr la implementación de un novedoso régimen monetario y financiero que, en teoría, llevaría a una modernización y a una expansión del sistema productivo.

Ya en los años noventa, durante el gobierno de Menem, el proceso denominado por muchos ideólogos neoliberales de “globalización” implicó una apertura indiscriminada al comercio internacional en un contexto de desprotección de la industria argentina. De esta manera se consolidó un modelo económico, que terminó condenando a la exclusión a miles de personas

En resumidas cuentas la depreciación de los salarios, la desocupación y la hiperinflación de finales de la década del ochenta trajeron aparejado un aumento destacable de la pobreza<sup>4</sup> y una inevitable ruptura social, que impactó en la configuración espacial urbana. Esta coyuntura económica, fue el inicio de un proceso de separación entre los grupos sociales que se mantiene hasta nuestros días, no solo en un plano territorial sino principalmente en cuanto a lo simbólico, que genera un desconocimiento del otro, intensificando la sensación de inseguridad entre las partes.

## **MENDOZA, AQUELLA CIUDAD FRAGMENTADA (1990-2010)**

En el AMM, como resultado del Plan de Convertibilidad impulsado por el gobierno nacional a principios de la década del noventa, se incrementó notablemente la inver-

3 Si bien a la fecha de redacción de este artículo el INDEC aún no ha publicado datos de población por aglomerado urbano, fue posible realizar con una aproximación de la población total del AMM a través de los datos disponibles por radio censal.

4 La pobreza, según algunas estimaciones, se elevó desde un 4% en 1974 a un 20% en 1992 (Basualdo, 1999).

---

sión privada en materia de construcción y de materialización de grandes desarrollos inmobiliarios). Así, los programas de viviendas de promoción social fueron descentralizados desde nación hacia las provincias y recortados (Ballent, 2010), también acompañados de la privatización del Banco Hipotecario y de la intervención de organismos multilaterales de crédito, lo que provocó que el crecimiento urbano estuviera manejado fundamentalmente por actores ajenos al espacio público.

La inversión estatal, en ese momento, se direccionó hacia obras de infraestructura, que propiciaron e incluso beneficiaron discrecionalmente a los desarrolladores inmobiliarios emergentes de la década de los noventa. La construcción de la autovía “Corredor del Oeste” da cuenta de ello. Si bien mejoró la vinculación de los barrios populares del oeste del AMM, en realidad fue ejecutada para solucionar los tiempos de conectividad desde el sur, principalmente desde Chacras de Coria –suburbio residencial de altos ingresos ubicado en el departamento de Luján de Cuyo- hacia el centro de la ciudad de Mendoza.

La crisis de 2001 puso un freno a esta expansión pero a partir del 2003 se produjo un nuevo impulso, a un ritmo más acelerado, avanzando en gran medida sobre áreas agrícolas del sur de la ciudad. Ya en el año 2015 se contabilizaron más de 300 urbanizaciones privadas en el AMM (UNCuyo, 2015). Varios de estos proyectos, fueron orientados hacia familias de clases medias, apareciendo barrios cerrados en zonas “no tradicionales” como es el caso de los departamentos de Las Heras y Guaymallén.

Paralelamente, en el centro de la ciudad, caracterizado tradicionalmente por casas y edificios de poca altura, aumentó el valor del suelo potenciando la construcción de inmuebles exclusivos de propiedad horizontal (a partir también de la flexibilización de algunas ordenanzas municipales). Así, aparecieron edificios que superan los veinte pisos tanto en el centro de la ciudad de Mendoza, como en barrios de diverso nivel socioeconómico de la trama urbana consolidada de los departamentos de Capital y Godoy Cruz, respectivamente.

El Gobierno Nacional implementó, a partir de 2003, una política habitacional activa a través de la ejecución de programas federales desarrollados y financiados desde Nación, que tendieron a mejorar el acceso a la vivienda de las clases populares. Gran parte de estos barrios, construidos en la periferia urbana de Mendoza, fueron destinados a mejorar las condiciones de informalidad y pobreza de sus habitantes

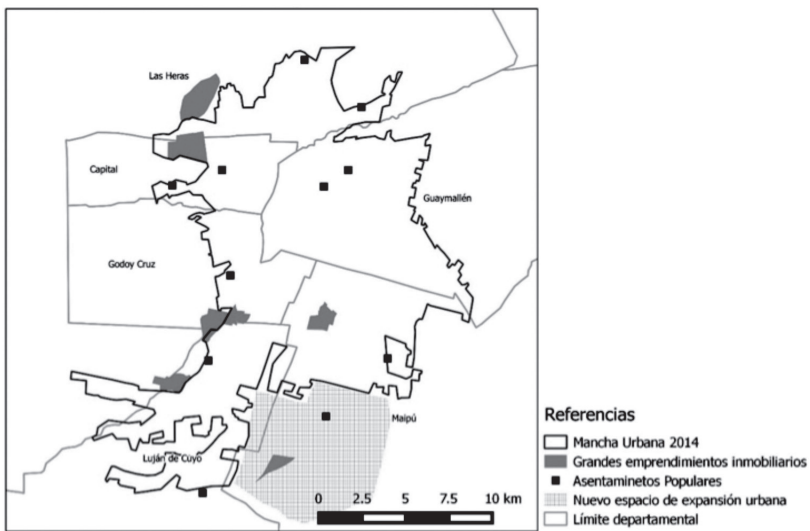
Algunos de los esfuerzos se concentraron en la construcción en el mismo sitio o en el entorno cercano (como por ejemplo los barrios construidos alrededor del asentamiento La Favorita, al oeste de la Capital). Sin embargo, han existido otros casos de relocalización en zonas alejadas del lugar de origen del asentamiento, carentes de servicios públicos y en zonas periféricas de la trama urbana, no permitiendo una inclusión social ni territorial de la población (Dalla Torre y Ghilardi, 2012) y fortaleciendo la presencia de fronteras urbanas.

Más allá de los avances y retrocesos de la intervención estatal, en los últimos veinte años además es constante el fenómeno de la ocupación informal de viviendas por parte de familias de clases populares en el núcleo tradicional así como en terrenos en la periferia del AMM. Es notable también la aparición de algunos asentamientos pre-

carios que se ubican en terrenos vecinos a otros preexistentes, en terrenos fiscales en el piedemonte y al norte de la aglomeración (Panquehua, El Plumerillo y El Borbollón en el departamento de Las Heras), y en sectores cercanos a fuentes de trabajo informales, como en el oeste del departamento de Godoy Cruz y en Guaymallén. Sus pobladores se localizan alrededor de basurales para realizar la selección de desechos para su posterior venta en el marco de estrategias familiares de supervivencia.

El Gráfico 2 permite observar las diversas dinámicas de apropiación y uso de los espacios urbanos y de su construcción por parte de los distintos agentes intervinientes en el AMM.

Gráfico 2. Dinámica urbano-territorial del AMM. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

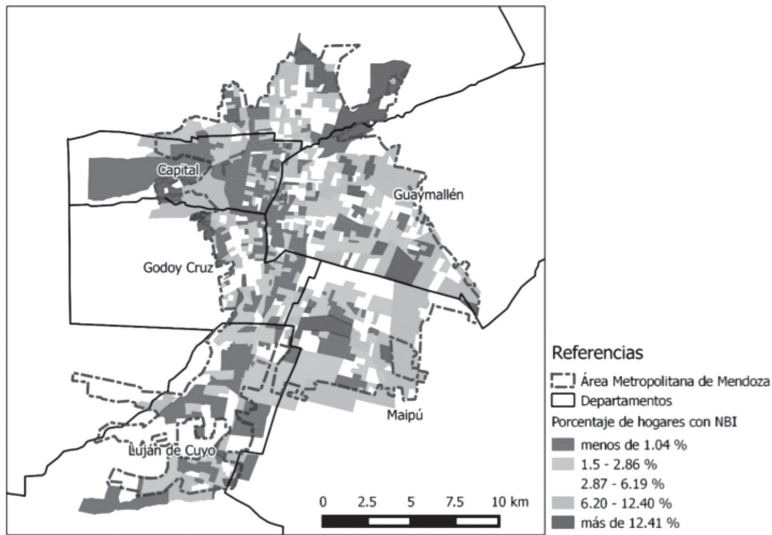
### ***Fronteras urbanas tradicionales***

Siguiendo la clasificación de fronteras urbanas, propuesta por Prêvot Schapira (2001), resulta interesante comenzar por las diferencias existentes entre el centro de la aglomeración y las periferias urbanas. En el *Mapa Social del Gran Mendoza* (Gudiño et al., 2014) es posible distinguir una primera gran frontera socioeconómica en el interior de la ciudad. Este estudio demuestra que el AMM presenta un alto grado de polarización geográfica debido a que es fácilmente distinguible la presencia de buenas o muy buenas condiciones de vida en el centro de la ciudad, y hacia fuera barrios marginales con regulares o malas condiciones de vida que se van tornando en estado crítico hacia las zonas periféricas suburbanas. Sin embargo, hay que subrayar la existencia de barrios exclusivos en determinados sectores muy valorizados (sobre todo la periferia sur).

Las áreas con condiciones de vida muy buenas son reducidas y se limitan a la franja oeste del centro de la ciudad, en las proximidades del centro cívico; mientras que las zonas con condiciones de vida críticas aparecen en zonas más alejadas.

Esta antigua oposición centro/periferia, se agudiza además en varios aspectos. A partir de datos de población con NBI, proveniente del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 se verifica esta tendencia. Los sectores más desfavorecidos tienden a ubicarse en los márgenes de la ciudad.

Gráfico 3. Hogares con NBI-AMM. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia.

Los límites políticos demarcan el borde hasta dónde se extiende una aglomeración. Bajo un sistema de ejido urbano es probable que la administración de toda un área metropolitana recaiga sobre un solo ente (municipio por ejemplo).

Sin embargo, tienen un papel protagónico cuando son varias las unidades de gestión que manejan alguna ciudad contemporánea. En los casos en que no exista un organismo de decisión metropolitano por encima de las administraciones locales, los lugares que son atravesados por la línea que separa dos jurisdicciones son propensos a sufrir las consecuencias de la no puesta en práctica de políticas consensuadas, generando verdaderas fronteras que separan territorios bajo el mando de diferentes administraciones. Aspectos como la planificación urbana, la zonificación y los usos del suelo, el transporte, la circulación, los servicios públicos entre otros son sensibles a verse perjudicados.

En este sentido, el AMM presenta diversos problemas, que han sido denunciados



por especialistas e incluso se convierten en temas recurrentes en la prensa de la provincia. Quizás sea preciso indicar que el AMM se encuentra extendida sobre un espacio administrado por seis jurisdicciones diferentes. La provincia de Mendoza tiene un régimen político administrativo de Municipio-Departamento, es decir que existe una sola entidad gubernamental en cada una de las unidades territoriales. Debajo de este nivel, existe una división por distritos, en los cuáles no existe ningún órgano ejecutivo ni deliberativo.

Al respecto de los problemas que los límites jurisdiccionales ocasionan en el aglomerado en cuestión, quizás uno de los más difundidos sea los diversos cambios de sentido de circulación de calles y avenidas. Las modificaciones que se realizan en arterias que recorren dos o más municipios de manera unilateral por parte de una administración municipal, provocan complicaciones para el tránsito y la circulación en general.

### ***Fronteras urbanas emergentes***

Anteriormente, se presentó la multiplicación de los emprendimientos privados como uno de los principales desarrollos inmobiliarios que caracterizaron el crecimiento urbano del AMM durante los últimos quince años.

Estos sectores son áreas residenciales cerradas por muros y barreras que cuentan con vigilancia las 24 horas del día. Los dispositivos de seguridad impiden el libre acceso a ellos por parte de los no residentes. Estos nuevos emprendimientos urbanos han sido diseñados con la intención de proveer seguridad a sus residentes y prevenir la entrada de personas desconocidas a los mismos (Roitman, 2003). La mayoría de ellos están situados en las áreas suburbanas, donde hay tierra disponible para la realización de este tipo de emprendimientos. Esto ha generado un importante cambio en los patrones de uso del suelo urbano, ya que anteriormente eran los barrios construidos con subsidios estatales, destinados a los grupos sociales de menores ingresos, los que se ubicaban en la periferia de la ciudad.

Por otra parte, los barrios cerrados generalmente se encuentran ubicados cerca de vías rápidas de circulación para facilitar el desplazamiento desde el lugar de residencia hacia las áreas centrales de la ciudad donde se desarrollan las actividades cotidianas. Asimismo, al estar localizados en zonas periféricas de la ciudad, en muchas ocasiones, los barrios cerrados se encuentran cerca de villas inestables, lo que hace que los contrastes sociales se tornen más evidentes y como consecuencia aparezca una nueva forma de frontera urbana.

En Mendoza, estos guettos de riqueza se desarrollan en zonas que, gracias a su accesibilidad y a sus condiciones paisajistas y ambientales, devienen en grandes islas privadas que rompen con la trama urbana. Sin, embargo es posible encontrar situaciones en las que los muros que limitan el territorio barrial privado, son adyacentes a asentamientos urbanos con un alto grado de precariedad, es allí entonces donde aparecen situaciones en los que la cercanía espacial se contraponen a una elevada desigualdad social. El barrio Valle Encantado, ubicado en el distrito de Chacras de Coria (Lujan de Cuyo) en la periferia sur del AMM, se presenta como un caso ejemplificador de ese fenómeno.

---

Este asentamiento precario se encuentra asentado sobre tierras privadas abandonadas. El proceso de apropiación de este terreno comenzó débilmente mediados del año 2006 cuando un par de personas se beneficiaron de esta situación de abandono y comenzaron a vender parcelas, a muy bajo costo, a familias desinformadas, que a su vez se encontraban en condiciones de precariedad socioeconómica y habitacional.

El proceso de compra (según los relatos de los propios habitantes), se realizó en unos casos con total conocimiento de la informalidad del mismo y en otros en pleno desconocimiento. Esto se debió, por un lado, a la necesidad de una vivienda propia y de cesar el pago de un alquiler que absorbía gran parte de los ingresos familiares, y por otro lado, a las deficiencias de políticas habitacionales y de oportunidades concretas que les permitiera adquirir un terreno y/o vivienda de modo formal en el marco del mercado inmobiliario de Mendoza.

A su vez, gran parte de los compradores de lotes eran migrantes, principalmente de origen peruano quienes de voz en voz tomaron conocimiento de la posibilidad de ser propietarios de un terreno en esta zona de Chacras de Coria, que además de “ser hermosa” es uno de los espacios “en el cual trabajamos”, opiniones que se desprenden de los relatos de los habitantes. Estos agentes se encontraban en una situación de vulnerabilidad particular ya que a sus necesidades habitacionales se les sumaba, en algunos casos, su condición de informalidad documentaria; condición que impide la posible obtención de una vivienda a través de políticas de vivienda.

Los terrenos en muchos casos fueron subdivididos entre miembros de las familias, e incluso vendidos a extraños, disminuyendo su tamaño considerablemente. De esta manera no es extraño encontrar más de una casa en lo que a la vista constituye un solo terreno con único frente autoconstruido. Es decir, en las partes traseras de la casa principal se han realizado subdivisiones y nuevas construcciones.

Inmediatamente después de la compra de los terrenos el inicio de la modalidad de autoconstrucción de la vivienda demoró un tiempo hasta que las familias pudieron juntar dinero cuyo proceso se extendió varios meses. De manera mayoritaria las familias se fueron a vivir al terreno comprado sin ningún tipo de construcción previa, en ranchitos precarios construidos con palos y nylon. Éstas constituían una primera forma de ocupación, coyuntural, momentánea, que les permitía además de ahorrar en alquiler, evitar la posible usurpación y ocupación de sus propiedades (Dalla Torre y Ghilardi, 2012).

Con el tiempo, las inversiones en la construcción de sus casas fueron creciendo y el barrio se fue poblando hasta llegar a su ocupación total a comienzos de 2012. En la actualidad se observa un importante avance en la infraestructura de las viviendas y del barrio en sí mismo y se evidencia entonces el mejoramiento realizado por las familias a lo largo de los pocos años de asentamiento en estos terrenos. Estas mejoras muestran un importante vínculo, no ya sólo material, sino también simbólico que estos habitantes han construido con su espacio, con su lugar de vida. Es decir, ellos han logrado apropiarse de ese lugar y construirlo en una comunidad, tal como lo hicieron en muchos casos ellos mismos o sus familiares años anteriores en Perú.

Los terrenos se encuentran en su mayoría claramente divididos por telas o alambre

perimetral y hasta en algunos casos por paredes de material. El barrio se conforma de siete manzanas de diversos tamaños y formas, a pesar de que una primera etapa intentan seguir una figura de damero, existen zonas del barrio donde se rompe con esta lógica para tomar forma irregular. Al unificarse manzanas, algunas calles desaparecen y la circulación vehicular y humana se torna dificultosa.

El barrio limita hacia el sur con un gran descampado que llega hasta una calle importante de la zona (Besares) y hacia el oeste colinda con la ruta Panamericana que anteriormente conectaba Mendoza con el país vecino de Chile. Esta ruta se extiende sobre un terraplén de considerable altura cercando al barrio en una especie de pozo (ubicado en tierras bajas, fácilmente inundables, con una única salida hacia el sur) aumentando la vulnerabilidad de la población que allí reside y reforzando su posición de enclave.

Hacia el este y el norte el asentamiento se encuentra separado de dos barrios privados vecinos por muros de doble altura, mayormente electrificados potenciando la situación de enclave. Varias viviendas, apoyan una de sus paredes sobre estos muros para abaratar los costos de construcción de la vivienda. Ante esta situación, es posible afirmar que una cercanía espacial, no implica una cierta homogeneización de las condiciones socioeconómicas de lo que allí residen. Por el contrario, a mayor desigualdad, mayores son los dispositivos de separación que promueven la consolidación de las denominadas fronteras urbanas.

Gráfico 4. Barrio “Valle Encantado”, Mendoza.



Fuente: ©Matías Ghilardi.

---

La falta de integración, según se desprende de entrevistas realizadas a los habitantes del asentamiento, no es solamente con los barrios adyacentes, sino también con el resto de la comunidad de Chacras de Coria. El escaso capital social y económico, así como las diferencias culturales, se traducen en situaciones de rechazo mutuo con el entorno. En definitiva, se asiste a la aparición de una frontera subjetiva (Segura, 2006) que modela la vida social, que se estructura y depende, en gran medida, de la movilización de (escasos) recursos y la elaboración de variadas estrategias para atravesar la frontera con la finalidad de acceder a bienes y servicios escasos o ausentes en el barrio (trabajo, salud, educación, recreación) necesarios para la reproducción de las condiciones de vida.

A diferencia de otros asentamientos populares, en el barrio habitan familias que en su mayoría no tienen una historia de vida signada por la pobreza estructural. Los adultos han migrado desde el Perú soñando mejorar su calidad de vida y ofrecer a sus familias un futuro ominoso. Ellos cuentan con niveles de educación medio y con experiencias en sus trayectorias laborales insertas en actividades ligadas a los servicios (atención de clientes en negocios como restaurantes, cuidado de niños y enfermos por parte de las mujeres) y a la construcción (los varones). Sus trayectorias de vida y sus capitales culturales y sociales acumulados condicionan sus formas de pensarse y de imaginarse a futuro; en consecuencia los lleva a buscar mejorar sus viviendas así como el conjunto del hábitat comunitario. Desde lo simbólico se imaginan viviendo en mejores condiciones y en el espacio que ellos mismos construyeron con el esfuerzo de su propio trabajo.

En la actualidad, muchos habitantes de origen peruano aún siguen en situación de informalidad, lo cual dificulta sus inserciones en el mercado de trabajo. Esto ocurre mayormente con quienes no tienen hijos argentinos. Los varones participan en el mercado informal de la construcción y en menor medida en el área de servicios, por ejemplo en vigilancia, jardinería. Las mujeres se insertan en el servicio doméstico o en el cuidado de niños y enfermos para lo que son muy valoradas por las mendocinas de clases medias o altas.

Esta situación repercute en las relaciones vecinales que se establecen con las pocas familias argentinas que residen en el barrio. Muchas veces la condición de migrante, genera rechazo al interior de un mismo grupo social. Esta separación, logra evidenciar una de las múltiples fronteras que van apareciendo en espacios considerados a menudo como homogéneos (asentamientos populares en este caso).

## **REFLEXIONES FINALES**

En un mundo en permanente transformación, los cambios experimentados en las ciudades contemporáneas, resultan un tema atrayente. A partir del análisis del Área Metropolitana de Mendoza, se comprueba la aparición y consolidación de elementos que se convierten en estructurantes en el espacio de la desigualdad existente en el conjunto social. Estas fronteras son visibles en la diferenciación de espacios tanto entre el cen-

tro y la periferia, entre barrios (o sectores) periféricos así como al interior de algunos barrios.

La falta de planificación en cuanto a la forma del crecimiento urbano por parte del Gobierno Provincial y de los municipios del Área Metropolitana, la ausencia de coordinación entre las políticas sociales con el territorio, y la lógica imperantes del mercado han preparado el terreno para el florecimiento de estas formas de separación. Los resultados obtenidos en este trabajo, más allá de posicionarse de manera crítica a estos procesos, deberán ser tenidos en cuenta en las sucesivas etapas de planificación urbana y de ordenamiento; debiéndose escoger los mejores mecanismos para aumentar la cohesión social y fomentar la integración espacial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ballent, A. (2010). Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del habitar. En S. Torrado (Dir.). El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002) Tomo II. Buenos Aires: Edhasa.
- Basualdo, E. (1999). Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Benedetti, A. (2009). TERRITORIO, concepto clave de la geografía contemporánea. Revista 12(ntes), Vol. 4 (1), 5-8.
- Benedetti, A. (2011). Territorio: concepto integrador de la geografía contemporánea. En P. Souto (Coord.). Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía. Buenos Aires: FFyL, UBA.
- Castells, M. (1976). La cuestión urbana. Ciudad de México: Siglo Veintiuno editores.
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2012). Aproximación a la ciudad dual. Fragmentación espacial y segregación material y subjetiva en el área metropolitana de Mendoza, Argentina. Revista Proyección (12), CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo.
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. J. Monclús (Ed.). La ciudad dispersa. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Di Pace, M. (2005). Procesos de urbanización y desarrollo, pobreza y calidad de vida. En M. Di Pace (Coord.) Ecología de la ciudad. Buenos Aires: Editorial UNQ.
- Foote Whyte, W. (2005). Sociedade de esquina. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Gudiño, M. E., Ghilardi, M. y Dalla Torre J. (2014) El mapa social del Gran Mendoza. En G. Buzai (Dir.). Mapas Sociales Urbano, Segunda Edición. Buenos Aires: Lugar.
- Jacobs, J. (1973). Muerte y vida de las grandes ciudades. Madrid: Península.
- Katzman, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Documentos de Trabajo del IPES/Colección Aportes Conceptuales.
- Katzman, R. y Retamoso, A. (2004). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista CEPAL, (85).
- Lopes de Souza, M. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En: I. Castro (Ed.) Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- 
- Márquez, F. (2003). Identidades y Fronteras Urbanas en Santiago de Chile. En Congreso Internacional de Americanistas, Repensando las Américas en los Umbrales del Siglo XXI. Santiago de Chile.
- Márquez, F. (2008). Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. *Psicología em revista*, Vol. X, (14), 35-51.
- Nadel, H. (1996). La regulación y Marx. En R. Boyer, y Y. Saillard (Eds.) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Navez-Bouchanine, F. (2002). La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?. París: Editions L'Harmattan.
- Nel Lo, O. y Muñoz Ramírez, F. M. (2004). El proceso de urbanización. En J. Romero (Coord.) *Geografía humana: procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (p. 255-332). Barcelona: Ariel.
- Prévôt-Schapira, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos* (19), 33-56.
- Renard, J. P. (2002). La frontière : limite politique majeure, mais aussi aire de transition. En J. P. Renard (Coord.) *Collectif, Limites et discontinuités en géographie* (p. 40-66). París: Sedes.
- Roitman, S. (2003). Barrios cerrados y segregación social urbana. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VII (146), 118.
- Salvia, A. y Lépole, E. (2005). La naturaleza multidimensional de la pobreza. Algunas aproximaciones empíricas al déficit de capacidades de subsistencia. En VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. AEPA/Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Sassen, S. (1991). *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Segura, R. (2009). Paisajes del miedo en la ciudad. Miedo y ciudadanía en el espacio urbano de la ciudad de La Plata. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad*, (8), 59-91.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Suárez, A. (2004). Erosión de capital social en contextos de aislamiento social. En Encuentro Anual de Investigación del Área de Sociología. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz Revista de Economía Vasca*, Vol. I (60), 18-37.
- Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Ciudad de México: El Colegio de Michoacán.
- Reboratti, C. (2008) El territorio rural: ¿actor social o escenario? En: V Jornadas de Investigación y Debate "Trabajo, propiedad y tecnología en la Argentina rural del siglo XX", Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

## **OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

- Habitat, O. N. U. (2010) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Rio de Janeiro, Brasil.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- Universidad Nacional de Cuyo (2015). *La década loteada. El mapa de los barrios cerrados de Mendoza*. Disponible en: <http://www.unidiversidad.com.ar/ladecadaloteada>

## De las decisiones teórico-metodológicas a las fronteras posibles. Reflexiones en torno a qué hacemos cuando hacemos mapas sociales urbanos a partir del caso del Gran Buenos Aires

MARIANA MARCOS<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

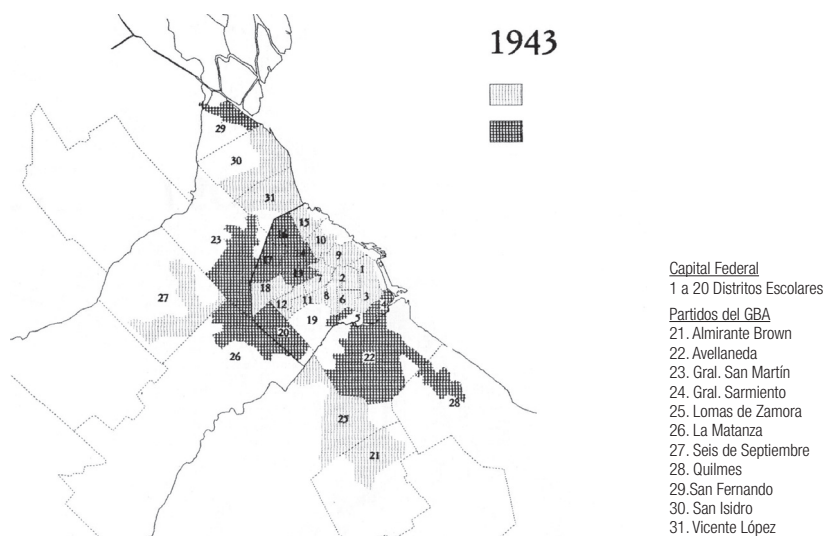
El origen de los mapas sociales urbanos se enmarca en a la preocupación por conocer las características y la dinámica que adquiere la distribución espacial de los grupos sociales en las ciudades, que tiene una larga trayectoria en las ciencias sociales del último siglo: desde lo que se reconoce como el inicio de los modernos estudios urbanos, con los trabajos desarrollados en la Universidad de Chicago a comienzos del siglo XX –encabezados por Robert Park, Ernest Burgess y Roderick McKenzie– hasta los aportes de la llamada nueva sociología urbana –con Henri Lefebvre, Manuel Castells y David Harvey, entre otros–, que vinieron a problematizar la espacialidad, poniéndola en relación con la dinámica de producción, reproducción y cambio social.

En Argentina, el foco estuvo puesto en la estructura social desde los momentos fundacionales de la sociología. El trabajo pionero es sin duda *Estructura social de la Argentina*, de Germani y Graciarena (1955), y su continuación más directa se encuentra en los escritos de Torrado (1992; 1995; 2003; 2010, entre los más importantes). En ese recorrido inicial, la resolución espacial se fue afinando progresivamente, partiendo de los estudios a nivel de total del país, para distinguir luego diferenciales regionales, provinciales e inclusive algunas tendencias básicas en el interior de Buenos Aires. Sin embargo, la dimensión espacial no ocupó un lugar protagónico.

Con un desfase temporal de aproximadamente veinte años, desde el urbanismo y la geografía social cuantitativa comenzaron a realizarse grandes esfuerzos para estudiar la heterogeneidad socio-espacial interna de las ciudades, en particular, de Buenos Aires. Los primeros trabajos de Torres (Gráfico 1) datan de finales de la década de 1970, y analizan la configuración del espacio metropolitano como producto de la mutua interacción entre el territorio, o medio natural modificado por la acción del hombre, y la organización social de la producción y el consumo (Torres, 1993). Siempre desde esta perspectiva, a lo largo de sus investigaciones el autor exploró la condición socioeconómica y habitacional de la población y el soporte físico infraestructural (Abba, 2011).

<sup>1</sup> IIGG, CONICET, UBA – UNTREF. Correo electrónico: marianamarcos.ar@gmail.com.

Gráfico 1. El mapa social de Buenos Aires en 1943, según Horacio Torres.



Fuente: Torres, 1993

En continuidad, hacia 2003, Gustavo Buzai (2003) edita su célebre libro *Mapas sociales urbanos*, donde pone al alcance de un amplio público las herramientas teórico-metodológicas para investigar la estructura social interna de las ciudades.<sup>2</sup>

Y es precisamente desde mediados de la década del 2000 cuando, a partir de la publicación de la primera base de datos censales en formato digital en Argentina –con su respectiva cartografía– y de la disponibilidad de herramientas metodológicas e informáticas para manipularla, se asiste a una explosión de trabajos sobre Buenos Aires y muchas otras ciudades del país, a la vez macrosociales, en tanto abordan a la ciudad en su totalidad, y microespaciales, en la medida que la preocupación es visibilizar las diferencias sociales a nivel de pequeñas unidades espaciales. En relación a Buenos Aires, los esfuerzos van desde la actualización del mapa social de Horacio Torres a partir de indicadores univariados o multivariados (Thuiller, 2005; Groisman y Suárez, 2009; Buzai y Marcos, 2012; Marcos, 2012), hasta trabajos más amplios, que identifican múltiples estructuras sociodemográficas en la ciudad (Marcos, 2015), o enfoques más específicos que estudian las características e impacto de estrategias residenciales particulares y propias de grupos sociales determinados –concretamente, las villas miseria y asentamientos, y los barrios cerrados–.

Contando ya con información aún más actualizada y al alcance de la mano con la

<sup>2</sup> El libro se reedita años después ampliado y actualizado (Buzai, 2014), con el agregado de mapas sociales urbanos de numerosas ciudades intermedias argentinas y grandes ciudades latinoamericanas, incluyendo Buenos Aires.



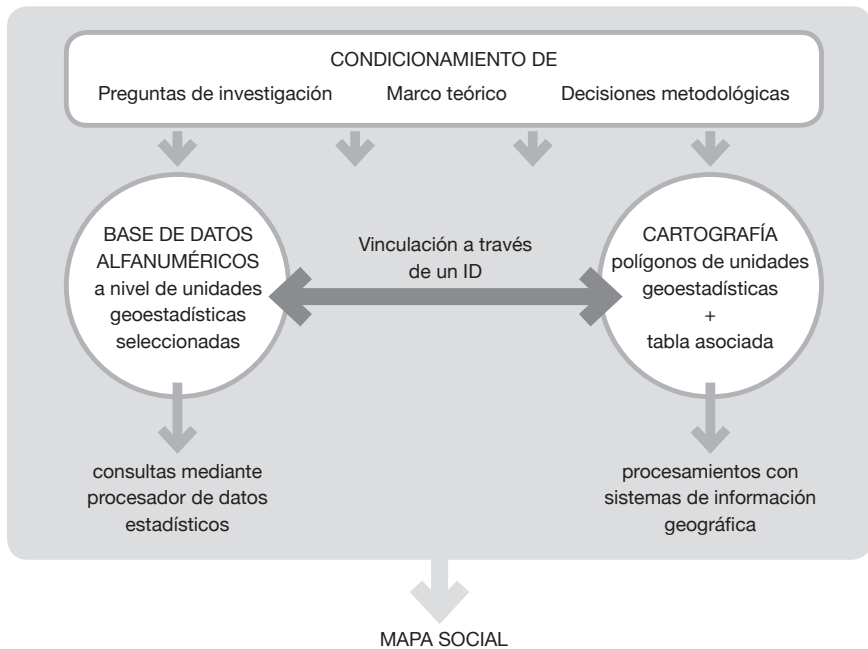
reciente publicación del Censo de 2010, la realización de nuevos mapas sociales urbanos y la actualización de los preexistentes, constituye una inquietud en ámbitos académicos y de gestión. Ahora bien, la realización de estos mapas involucra decisiones de índole teórica y metodológica que pueden dar lugar a la representación de *fronteras intraurbanas* de lo más disimiles. En este sentido, cabe preguntarse ¿qué hacemos cuando hacemos mapas sociales urbanos? y reflexionar críticamente sobre el alcance del rol de técnicos e investigadores.

## LOS MAPAS SOCIALES URBANOS: SUPUESTOS Y RECORTES

Los mapas social urbanos son mapas cuantitativos coropléticos (de gradación de color) que tienen el propósito de dar cuenta de la dimensión espacial de la composición social interna de la ciudad, a través de la representan indicadores de ella.

En términos operativos, la construcción de mapas sociales urbanos supone 1) la realización de consultas en la base de datos censal a nivel de unidades geoestadísticas pequeñas; 2) el cálculo de indicadores; y 3) la vinculación de los datos cuantitativos calculados con la cartografía censal para su representación en mapas (Gráfico 2).

Gráfico 2. La producción del mapa social



Fuente: elaboración personal

---

De este modo, en el mapa social, la representación de espacios de composición social distinta se realiza por medio de la asignación de diferentes colores a las unidades geostatísticas según los atributos de la población que contienen. En la medida que las unidades geostatísticas de similar composición colindan entre sí, conforman áreas de mayor tamaño e igual color. En el mapa final, tanto las fracturas como las interfaces –zonas heterogéneas de contacto– entre dos espacios de composición social distinta se simbolizan con cambios de color, es decir que en el mismo acto de clasificación de superficies (o unidades geostatísticas) emergen líneas (o *fronteras socio-espaciales intraurbanas*).

En palabras de Harley (2005: 188), el mapa no es el territorio, y ello forma parte de la cuestión general más amplia de que el vínculo entre realidad y representación de ella a través de mapas está mediado por lo social. Los mapas sociales urbanos, como todos los mapas, “son una construcción de la realidad, imágenes cargadas de intenciones y consecuencias que se pueden estudiar en las sociedades de su tiempo. Al igual que los libros, son también producto tanto de las mentes individuales como de los valores culturales más amplios en sociedades específicas” (Harley, 2005: 62). Su elaboración involucra, pues, la puesta en juego de ciertos recortes y supuestos que es conveniente tener siempre presente.

En primer lugar, los mapas sociales urbanos se enfocan en el nivel mixto, correspondiente a la ciudad, aunque su interpretación requiere necesariamente ampliar la mirada tanto al nivel macro de la racionalidad global que atraviesa a la ciudad y al más allá, como a la cotidianeidad del nivel micro (Lefebvre, 1972).<sup>3</sup>

En segundo lugar, si bien los mapas sociales urbanos no desconocen (o no debieran desconocer) que la ciudad que representan es el resultado o producto social de la compleja dinámica de las relaciones socio-espaciales de producción –que se despliegan en una relación dialéctica estructurando sucesivas capas de espacio social sobre la base de las capas preexistentes–, la dimensión a la que hacen alusión es específicamente la *dele espacio-producto de carácter sociológico, es decir, a la distribución espacial de la población y sus características sociodemográficas*.

Estos dos primeros recortes analíticos en el abordaje de la estructura socio-espacial de la ciudad pueden sintetizarse gráficamente como sigue:

---

3 Lefebvre (1972) propone una división analítica del espacio en tres niveles que, enumerados de mayor a menor escala, son el nivel global, el mixto y el privado. En el primero de ellos es donde se ejerce el poder desde las grandes instituciones, es el lugar del Estado como voluntad manifiesta en las estrategias políticas, y de la representación del espacio sustentada desde lo ideológico. En el extremo opuesto, el nivel privado comprende los objetos materiales que contienen a la vida cotidiana –el terreno construido o, más específicamente, los alojamientos inmuebles donde las personas y grupos interactúan en forma directa relacionándose entre sí en su habitar. Y entre el nivel global y el privado, se sitúa el nivel mixto que corresponde a la ciudad, donde se reúnen formas, funciones y estructuras vinculadas a los otros dos niveles.

Gráfico 3. Nivel y dimensión del espacio que abordan los mapas sociales urbanos

Nivel del espacio	Dimensión del espacio		
	Producto	Medio	Acción
Macro/Global			
Mixto	X <sup>1</sup>		
Micro/Privado			
<sup>1</sup> Específicamente, el carácter sociológico o distribución de la población y sus características socio-demográficas			

Fuente: Marcos, 2012, en base a Lefebvre, 1972

En tercer lugar, en los mapas sociales urbanos, el análisis de la información empírica sobre la estructura socio-espacial de la ciudad se realiza sobre la base de un espacio preconcebido como eminentemente diferencial, en el que la heterogeneidad, las diferencias e irregularidades—rugosidades no provienen del espacio en sí, sino de lo que él contiene, reúne y pone en condiciones de enfrentamiento (Lefebvre, 1972). A través del trabajo estadístico-cartográfico los mapas sociales urbanos pretenden dar visibilidad a la dimensión espacial de las diferencias sociodemográficas, haciendo emerger un mosaico geográfico atravesado por *fronteras internas* que delimitan sectores de composición sociodemográfica homogénea en su interior y heterogénea entre sí. Ellas representan la cristalización en un momento y espacio determinados de las relaciones socio-espaciales de producción y reproducción social que se encuentran condicionadas, a su vez, por las instancias materiales —y espaciales— de las que emergen.

En línea con lo anterior, la apreciación de Simmel (1977) acerca de los límites, es extensiva a las fracturas e interfaces representadas como fronteras internas en el mapa: no son un hecho espacial con efectos sociológicos, sino un hecho sociológico con una forma espacial. Si el espacio es producto de un constante proceso de construcción social, esto parece adquirir particular claridad en el caso de límites, fronteras e interfaces, cuya existencia misma cobra sentido en tanto producción social de las diferencias en el territorio. Grimson (1990) propone trasladar analógicamente algunos de los instrumentos de análisis de las *fronteras nacionales* para pensar a las *fronteras intraurbanas* que atraviesan los espacios metropolitanos. El concepto de frontera, se caracteriza precisamente por su duplicidad: frontera fue y es simultáneamente un objeto/concepto y un concepto/metáfora. De una parte, parece haber fronteras físicas, territoriales; de la otra, fronteras culturales, simbólicas (Grimson, 2000: 9). El análisis integral de la construcción de las diferenciaciones espaciales requiere entonces considerar, como señalan Lamont y Molnar (2002), cómo se articulan las *fronteras simbólicas* —las distinciones de los propios actores en torno a los objetos, personas y prácticas, que separan a los grupos y generan sentimientos de identificación y pertenencia— y las *fronteras sociales*, formas objetivadas de las diferencias sociales, que se manifiestan en accesos desiguales y distribuciones di-

---

ferenciales de recursos, y que pueden expresarse en términos de agrupamientos en el espacio o condicionar las formas de interacción, trasladándose, por ejemplo, a patrones de exclusión social o segregación racial/de clase. Unas y otras, a diferencia de las fronteras nacionales que sirvieron de inspiración a Grimson, no son fácilmente trasladables al papel en forma de líneas unívocas que atraviesan el mapa, sino que se puede encontrar un gradiente de situaciones que va desde las fronteras espaciales claras entre grupos sociales que se pueden trazar a partir de la identificación de formas habitacionales que fragmentan el territorio, como son los barrios cerrados; hasta extensos espacios difusos de composición social heterogénea que funcionan como transición o interface entre el espacio residencial preferencial de unos y otros; pasando por fronteras simbólicas que tienen que ver con la movilidad en la ciudad, la existencia de espacios simbólicamente vedados para algunos y el alcance del espacio de vida de los diferentes grupos sociales.

Tomando esta definición integral de “frontera” en consideración, debe explicitarse un último recorte analítico involucrado en los mapas sociales urbanos, en la medida en que se asientan sobre un paradigma de análisis cuantitativo dúctil para *hacer emerger en el plano fronteras físicas o territoriales, y no a las de tipo cultural o simbólico*, con la limitación de traducir tanto fracturas como interfaces entre espacios residenciales en líneas que surcan la ciudad.

## **TEORÍA, METODOLOGÍA Y FRONTERAS: ENTRE LO DESEABLE, LO POSIBLE Y LAS DECISIONES**

A pesar de que lo mucho que se ha reflexionado y escrito acerca de la naturaleza de los mapas, la creciente automatización de los procesos para su construcción puede conducir a llevarlos a cabo de manera muy veloz, pero también acrítica y hasta irreflexiva, al punto de que cabe preguntarse en qué medida los mapas sociales realizados de esa manera tienen algún sentido teórico o empírico. Muy fácilmente se puede caer en producir información estadística sin anclaje teórico –ya sea porque se la utiliza con urgencia tal como es provista por/ obtenida del organismo productor o por el conformismo con “la información que hay”, que puede estar alejada de los propios conceptos–; o en establecer los límites exteriores del universo territorial de análisis en un lugar u otro, en elegir trabajar con unas unidades geoestadísticas, o en seleccionar un método de delimitación de las categorías (¡las fronteras intraurbanas!) en el mapa, sin reflexionar en tales decisiones y en las alternativas posibles, o aun simplemente aceptando las opciones que los programas informáticos ofrecen por defecto.

Las siguientes páginas apuntan, precisamente, a ilustrar dichos puntos críticos a partir de algunos ejemplos sobre Buenos Aires.

### ***Escala de análisis: las ventajas y limitaciones de las unidades geoestadísticas***

La fuente de datos por excelencia para la realización de mapas sociales urbanos son los censos de población, que cumplen con los requisitos de proporcionar información

sociodemográfica abundante y variada, y georreferenciada para unidades espaciales lo suficientemente pequeñas<sup>4</sup>.

Ahora bien, utilizar los censos de población para la realización de mapas sociales urbanos implica “importar” al propio trabajo las definiciones y decisiones metodológicas tomadas por el organismo productor de esta fuente secundaria de datos —el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)— a lo largo del operativo de producción de la información.

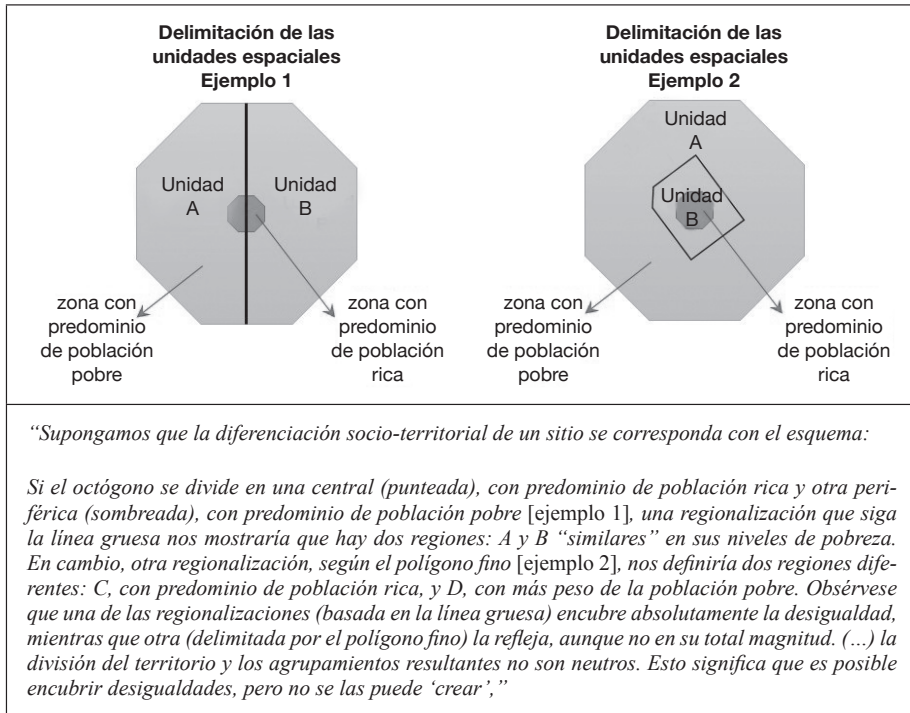
Una de esas decisiones metodológicas tiene que ver con la subdivisión del territorio y la definición de unidades espaciales para las que se publica información. Si bien la principal prioridad del censo de población suele ser brindar información para la gestión de áreas político-administrativas, por debajo del nivel municipal el territorio suele ser subdividido siguiendo el criterio meramente operativo de facilitar la recolección de los datos. Ante la creciente demanda de los usuarios —y los avances técnicos que lo hacen posible— el INDEC fue poniendo a disposición los datos censales a nivel de unidades espaciales pequeñas; pero frente a las posibilidades que brinda esta nueva accesibilidad no se debe perder de vista que dichas unidades espaciales *no necesariamente suponen áreas sociodemográficas relevantes a los fines de la investigación social*.

Es muy común que las unidades espaciales censales más pequeñas no cumplan con los requisitos básicos para constituir un sistema de clasificación del territorio completamente funcional a la realización de mapas sociales urbanos, a saber: 1) que los agrupamientos geográficos revelen simultáneamente la diversidad de los hechos de la población y las variaciones del ambiente socioeconómico, político, cultural y económico; y 2) que, en términos operacionales, las áreas que de él se desprendan puedan ser delimitadas sin ambigüedad ni yuxtaposición (Welti 1997). Lejos de ello, las unidades espaciales censales suelen ser heterogéneas en superficie y forma, así como en cantidad y composición de población, y al intentar reconstruir a partir de ellas los diferenciales socio-espaciales internos de la ciudad aparece el llamado “problema de la unidad espacial modificable” (PUEM) (Openshaw, 1977; 1984), que hace alusión, precisamente, al hecho de que la división del territorio puede no reflejar —y hasta encubrir— la realidad socio-territorial, tal como se ilustra en la Gráfico 4.<sup>5</sup>

4 La información se releva mediante procedimientos muestrales, como es el caso de las encuestas de hogares y parte de la información de algunos censos (al respecto véase Mera y Marcos, 2012), “sólo tendrá representatividad confiable a niveles de agregación particulares y/o para unidades espaciales predefinidas, determinados éstos por el método de muestreo utilizado” (Robirosa, 1996: 629). Estas unidades predefinidas generalmente son de gran tamaño (provincias, ciudades, departamentos) y no permiten estudiar microdiferencias intraurbanas. En este sentido, *los censos de población, por su carácter universal* (el hecho de que constituyen un recuento completo y exhaustivo de la población que habita el territorio nacional), *emergen como la única fuente que cuenta con la flexibilidad requerida* en este sentido

5 “Mientras que los datos censales se recolectan para entidades esencialmente no modificables (personas, hogares), son informados para unidades areales arbitrarias y modificables. El principal criterio usado en la definición de esas unidades son los requerimientos operativos del censo, consideraciones políticas locales y administración de gobierno. Como consecuencia, ninguna de estas áreas censales tiene significado geográfico intrínseco. Pero es posible, verdaderamente muy probable, que los resultados y cualquier análisis posterior dependa de estas definiciones” (Openshaw, 1984:4).

Gráfico 4. Fronteras intraurbanas y el problema de la unidad espacial modificable



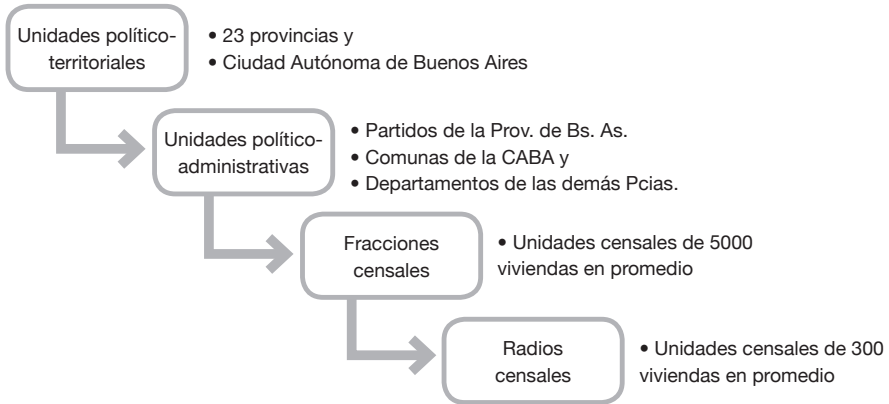
Fuente: modificado de Velázquez, 2008:22 y 23

En Argentina, los censos producen información para unidades geoestadísticas<sup>6</sup> de diferente orden (Gráfico 5). Las jurisdicciones de primer orden son las unidades *político-territoriales* que corresponden a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las jurisdicciones de segundo orden son las unidades *político-administrativas* que corresponden a los partidos en la provincia de Buenos Aires, las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los departamentos en las demás provincias. Finalmente, por debajo de las unidades político-administrativas se encuentran las unidades censales, que comprenden a las llamadas *fracciones*, subdivididas, a su vez, en *radios*.<sup>7</sup>

<sup>6</sup>“Unidad geoestadística es cada una de las porciones de territorio que se utilizan para referir información estadística. Bajo esta denominación se contemplan tanto las divisiones políticas (por ej. provincias, departamentos, gobiernos locales) como aquellas unidades generadas por el Instituto a fines operativos (por ej. localidad censal, fracción censal, radio censal).” (INDEC, 2015).

<sup>7</sup> Existe un tercer nivel de desagregación espacial de la información aún más pequeño, el de los segmentos censales, que no es posible utilizar porque los datos se encuentran resguardados por la Ley de

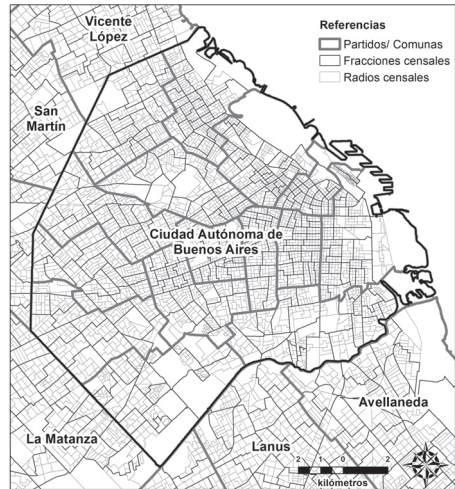
**Gráfico 5. Unidades geoestadísticas de los Censos de Población argentinos**



Fuente: elaboración personal.

**Gráfico 6. Atributos de las unidades geoestadísticas censales. CABA, 2010**

Unidades geoestadísticas	mínimo	máximo	promedio	desvío estándar	
<b>FRACCIONES</b>					
personas	25	24.268	8.234	2.340	
hogares	6	6.702	3.277	743	
viviendas particul.	Ocup.	6	5.107	3.085	683
	total	20	10.296	4.057	1.059
superficie (km <sup>2</sup> )	0,09	6,39	0,59	0,64	
<b>RADIOS</b>					
personas	0	3.945	813	293	
hogares	0	1.093	324	106	
viviendas particul.	Ocup.	0	998	305	99
	total	6	1.404	401	142
superficie (km <sup>2</sup> )	0,00	6,39	0,06	0,17	



Fuente: elaboración en base a INDEC, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Secreto Estadístico (La Ley 17.622/68 de Creación del Sistema Estadístico Nacional (SEN) garantiza que las informaciones que se suministren a los organismos que integran el SEN deberán ser publicadas en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a quienes se refieran).

---

Las unidades de menor tamaño, fracciones y radios, forman parte de la estructura del relevamiento censal, y su finalidad no es otra que la de facilitar la organización del relevamiento de los datos. En áreas urbanas, su tamaño se determina según la cantidad de viviendas, y en zonas rurales se tienen en cuenta otros factores, como las características del terreno, la accesibilidad y la distancia entre las viviendas. Ello hace que sean unidades geoestadísticas sumamente heterogéneas en superficie, forma y cantidad de viviendas, población y hogares (véase el ejemplo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Gráfico 6). En consecuencia, las unidades geoestadísticas de menor tamaño disponibles en la Argentina, los radios censales, no escapan al problema de la unidad espacial mínima modificable. En palabras de Robirosa (1996: 630), “representan unidades de organización del trabajo de campo en la operatoria de relevamiento censal y por lo tanto son delimitados por los organismos responsables de cada provincia en función de razones de conveniencia práctica y no por responder a criterios sociales significativos”.

Dentro del acotado espectro de unidades geoestadísticas posibles, la elección de uno u otro nivel tiene significativas consecuencias en la clasificación del territorio y el trazado de aquellas fronteras que delimitan áreas de composición sociodemográfica homogénea en su interior y heterogéneas con respecto a las áreas restantes. En palabras de Lois, no hay que olvidar que “la escala, más que una cuestión de tamaño, es un dispositivo de visualización: ciertos fenómenos son visibles a cierta escala y quedan totalmente invisibilizados en otras” (Lois: 2015, 6). En este sentido, las unidades geoestadísticas censales de diferente nivel funcionan como peldaños dispuestos a distinta altura en una escalera situada en la tierra, sobre el universo espacial de análisis, y desde un peldaño u otro se visibilizan/ invisibilizan ciertos fenómenos.

A modo de ejemplo del “*efecto escala*”, en la Gráfico 7 se representó la proporción de población con nivel educativo universitario tomando como unidades de análisis a los radios censales, en un caso, y a las fracciones censales, en el otro. El universo territorial de análisis, la información estadística y el método de delimitación de las categorías son idénticos en ambos mapas, sin embargo, a simple vista se observa que ciertas microfronteras territoriales que han emergido en el primero, quedan ocultas en el segundo, elaborado a partir de unidades geoestadísticas de mayor tamaño que aglutinan territorios de composición distinta y promedian los atributos de su población. En este sentido, los radios censales parecen ser más idóneos que las fracciones para representar las fronteras sociales internas de Buenos Aires que se pueden trazar a partir del nivel educativo de la población. Ahora bien, no hay que olvidar que los radios censales tampoco están exentos del problema de la unidad espacial modificable. En la Gráfico 8 se ejemplifica, precisamente, cómo pueden contener población sumamente diversa y estar produciendo en ciertos sectores de la ciudad el mismo efecto que se ilustró en la Gráfico 7.

### ***Delimitación del universo espacial: diferencias relativas... ¿en relación a qué?***

En la elaboración de mapas sociales urbanos, las unidades geoestadísticas constituyen las unidades de análisis en estudio, y son clasificadas *en términos relativos* según sus atributos sociodemográficos. Es decir que mediante procedimientos automatizados las características de cada unidad de análisis se comparan con las características de las



demás, buscando identificar unidades de análisis similares y unidades de análisis distintas. Los diferenciales internos de la ciudad, emergen como fronteras cartográficas en el mapa social en la medida que las unidades de análisis similares se encuentren espacialmente correlacionadas y colindan conformando conglomerados (áreas) de unidades geoestadísticas similares.

En esta operación, la definición del universo de análisis, es decir, de los límites exteriores del territorio de estudio, no es nada menor. Adoptar una u otra definición de “ciudad”, trazar límites que la definan como un universo territorial acotado o considerarla más amplia extendiendo sus límites exteriores más allá, significa, en términos metodológicos, dejar fuera o incorporar al análisis cantidades de unidades de análisis (unidades geoestadísticas) que pueden ser muy significativas en términos cuantitativos o en términos cualitativos (por la especificidad de la población que contienen), al punto de cambiar sensiblemente las fronteras internas del mapa social.

En el Gráfico 9, se ilustra este “*efecto universo territorial*”, mostrando cómo cambian los límites internos del mapa social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se la estudia como un universo territorial en sí mismo y cuando se la considera parte de un contexto metropolitano más amplio. La puesta en contexto de la CABA, supuso incorporar una gran cantidad de unidades geoestadísticas de nivel educativo bajo, con respecto a las que las unidades geoestadísticas de la Ciudad capital quedaron mejor posicionadas.

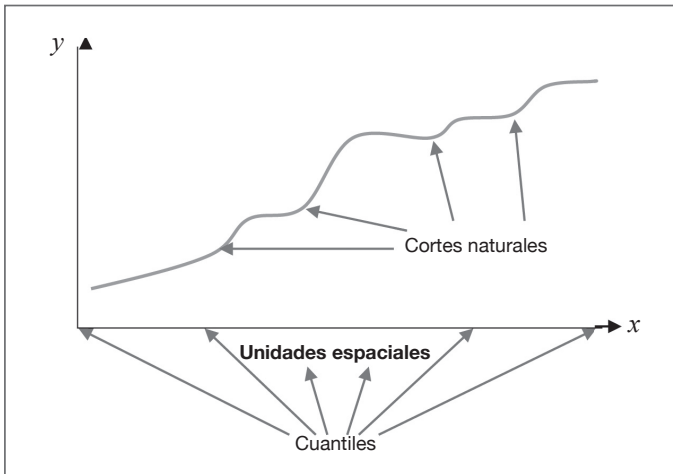
### ***Métodos para delimitar las categorías en el mapa: mismo universo espacio-temporal, mismos datos, distintas fronteras***

Otra decisión metodológica que puede modificar la representación de los diferenciales internos de la ciudad, es la elección del método de clasificación de las unidades de análisis en base a sus atributos cuantitativos.

Los Sistemas de Información Geográfica ofrecen distintas alternativas, entre las que se destacan, por ser de las más usadas, los cuantiles, los cortes naturales y el desvío estándar.

El método de los *cuantiles* consiste en ordenar las unidades geoestadísticas según los valores de un atributo cuantitativo y asignar el mismo número de ellas a cada grupo, habiéndose establecido previamente la cantidad de grupos deseada. Es decir que el hecho de que las unidades geoestadísticas sean similares o no entre sí, no tiene protagonismo en este método de clasificación (Gráfico 10). El método de *cortes naturales*, por su lado, construye una cantidad predefinida de agrupamientos de unidades geoestadísticas homogéneos en su interior y heterogéneos entre sí mediante la identificación de “saltos” en la distribución de los datos previamente ordenados de menor a mayor (Gráfico 10). Y el método de los *desvíos estándar*, los agrupamientos de las unidades geoestadísticas se establecen por la diferencia de sus atributos con respecto a la media de la ciudad, identificándose grupos de unidades geoestadísticas por encima y por debajo de esa media. La cantidad de agrupamientos en este caso no se preestablece, aunque sí se puede definir la amplitud (en unidades de desvío estándar) que tendrán los intervalos de clase. (Vidal Domínguez, 2008: 167-168).

Gráfico 10. Selección de intervalos de clase en base a cortes naturales y cuantiles



Fuente: modificado de Buzai y Baxendale, 2006:233.

En la Gráfico 11 se ejemplifica el “*efecto método de clasificación*”, a través de la representación del porcentaje de universitarios por radio censal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y puede observarse cómo en el primer mapa por cuantiles primó el criterio de igual cantidad de radios censales en cada grupo; en el segundo, mediante el método de cortes naturales, las fronteras internas de la ciudad se trazan a partir de saltos encontrados por el sistema en el porcentaje de universitarios de los radios; y en el tercer mapa por desvíos estándar, las fronteras, establecidas por diferencia con respecto al porcentaje de universitarios promedio encontrado en la Ciudad, cambian significativamente, dando cuenta de la existencia de un grupo de radios localizado fundamentalmente en el sur de la ciudad y en algunos sectores específicos del este, que tienen porcentajes de universitarios muy por debajo del promedio.

***Indicadores: tensiones recurrentes entre el marco teórico y la disponibilidad de información***

Finalmente, y para nada menor, son las huellas que dejan en los diferenciales internos de la ciudad que representan los mapas sociales las posturas teóricas que adoptan los autores. Por definición, los mapas sociales urbanos pretenden dar cuenta de la dimensión espacial de la estructura social de la ciudad. Ahora bien, ¿qué se entiende por “estructura social”? ¿cómo está determinada? ¿cuál es su alcance en términos de dimensiones analíticas? Al respecto existen largos debates inconclusos, que en Argentina se remontan a los inicios de la sociología y los primeros trabajos de Gino Germani, y la postura teórica que se tome en relación a ellos indefectiblemente permeará al mapa social urbano a través de la definición operacional de los conceptos, la selección

de indicadores para dar cuenta de ellos y su posterior representación cartográfica. Se trata de dilemas teóricos comunes a toda la investigación social, que en el caso de los mapas sociales urbanos se ven complejizados por la escasez de información georreferenciada a nivel de unidades espaciales de tamaño reducido. En Argentina, variables comúnmente utilizadas en los estudios de estructura social, como los indicadores de la posición de las personas ocupadas en la estructura productiva, suelen no estar disponibles a nivel de radios censales. En el último Censo 2010, la escasez se extiende también a otros aspectos de la población y los hogares que pueden ser considerados constitutivos de la estructura social, puesto que buena parte de la información se relevó a través de procedimientos muestrales que sólo proporcionan resultados para unidades geoestadísticas de mayor tamaño (departamentos).<sup>8</sup>

En este marco, el proceso de traducción de la teoría en datos es sumamente complejo, al punto que muchos trabajos académicos tienen serios problemas que van desde la escisión (más o menos pronunciada) entre teoría y datos, hasta casi prescindir de marco teórico. En el primer caso, se trata de trabajos en los que el autor toma una postura teórica específica y bien explicitada, pero no accede a datos cuantitativos que den cuenta de ella de manera fiel, de modo que los mapas sociales finalmente elaborados son, en el mejor de los casos, aproximaciones a la dimensión espacial de la estructura social teóricamente definida, y hasta pueden no dar cuenta de ella. Y en el extremo más problemático, se pueden encontrar trabajos en los que la escasez de datos georreferenciados a nivel de unidades espaciales pequeñas cobra protagonismo por sobre el marco teórico, y parece que simplemente se hubiera hecho una selección y representación de lo posible, sin anclaje en postura teórica alguna.

Los gráficos 12 y 13 ilustran lo determinante que puede ser el “*efecto marco teórico*” a la hora de trazar fronteras internas en la ciudad.

En la primera de ellas, las autoras se enfocaron en la ciudad construida y su proceso de poblamiento (la periodicidad, la regularidad inicial y los actores que tuvieron protagonismo) para identificar distintos tipos de hábitat en Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el segundo ejemplo, se parte de una noción de “estructura social” amplia, que abarca el del nivel socioeconómico y las estructuras y dinámicas demográficas de la población, para así llegar a una estructura socio-espacial del Aglomerado Gran Buenos Aires tripartita, donde las fronteras cartográficas que emergen de la estructura sociodemográfica de la ciudad, del asentamiento diferencial de los hogares según su estructura interna y de la localización de la población migrante, no coinciden entre sí.

A simple vista, los resultados obtenidos partiendo desde dos posturas teóricas distintas, son completamente diferentes y dan cuenta de dimensiones alternativas (aunque complementarias) de la estructura social de la ciudad.

<sup>8</sup> Con respecto a la información que relevó cada Censo de población y el nivel territorial de análisis para el que está publicada puede consultarse el trabajo de Mera y Marcos (2012) “Los censos de población como fuente de datos para trabajar a nivel microespacial (1980-2010)”

---

## REFLEXIONES FINALES

¿Qué hacemos, pues, cuando hacemos los hoy tan difundidos “mapas sociales urbanos”? La respuesta a esa pregunta disparadora, después del recorrido realizado, no tiene una respuesta simpática. Se podría ensayar que “apelamos a la ciencia para emprender un proceso a lo largo del cual tomamos una serie de decisiones que van desde el posicionamiento teórico y la delimitación de los límites exteriores del territorio interrogado, hasta la elección –limitada por ‘lo elegible’ dentro de las posibilidades que brinden las fuentes– de los indicadores para dar cuenta de las desigualdades sociales y las unidades geoestadísticas de análisis, y el método de categorización final de los datos en el mapa”. ¿Qué obtenemos como resultado? Una representación sin dudas *inestable* de la estructura socio-espacial de la ciudad; una subdivisión de la ciudad según su composición social, construida a través del trazado de unas fronteras que podrían quedar posicionadas más aquí o más allá, habiendo tantas alternativas de fronteras como decisiones del autor del mapa posibles.

Y las fronteras posibles no se agotan en las disyuntivas ejemplificadas. Se podrían continuar mencionando y analizando factores que determinan variantes en términos de desplazamientos de las fronteras socio-espaciales internas de la ciudad: la técnica utilizada para la construcción de índices multivariados (*linkage analysis*, valor índice medio, análisis factorial, *culsters*, etc.), la cantidad de categorías que se distinguen en el mapa, etc. etc. La intención aquí no es realizar un recorrido exhaustivo en ese sentido, sino llamar a recordar que el mapa social urbano, como cualquier otra variante de cartografía temática, es inestable, y lejos de “dar cuenta fielmente de la realidad”, constituye una representación de ella atravesada por los conceptos y las decisiones metodológicas mediante las que se la interpele.

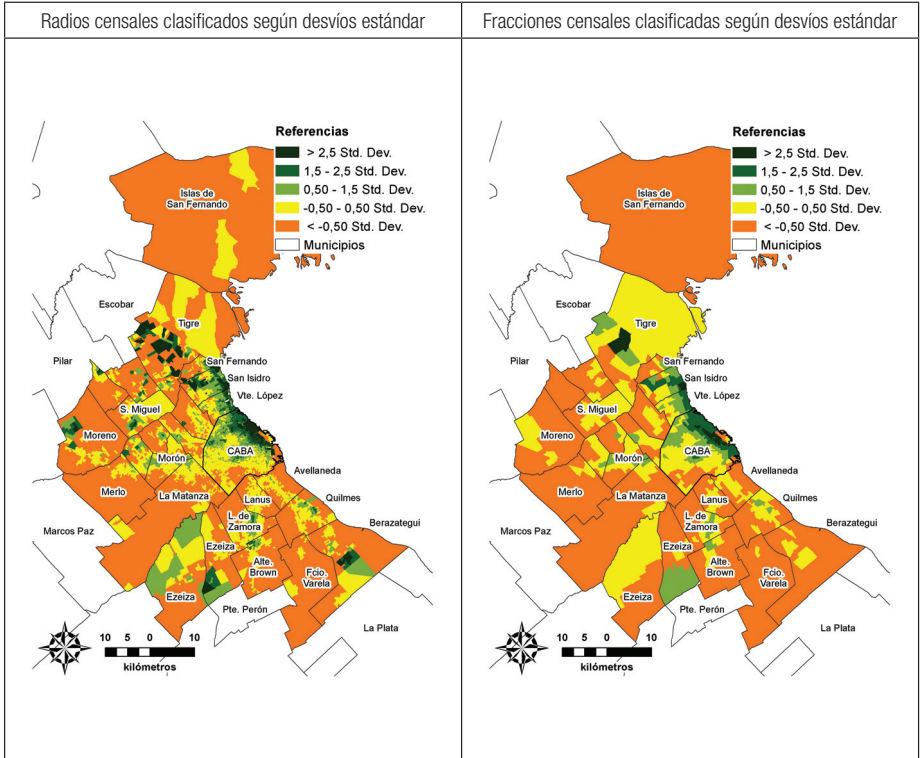
Pero estas críticas no deben llevar tampoco a desprestigiar al mapa social como herramienta analítica del campo de los estudios urbanos, considerándolo un producto absolutamente relativo. Lejos de ello, se ha mostrado que las fronteras internas con que se representa la heterogeneidad de la ciudad pueden sufrir corrimientos más o menos importantes, pero dentro de ciertos umbrales, cuyos límites están determinados por el hecho de que el mapa tiene anclaje en datos cuantitativos de las características socio-demográficas de la ciudad. No hay completa escisión entre realidad y mapa, aunque la relación es compleja y debe concebirse como socialmente mediada, sin perder de vista que los mapas sociales urbanos no escapan al destino de tantos otros de ser un campo estructurado de intencionalidades (Sousa Santos 1991; 2011), donde el autor es protagonista en términos de planteo de preguntas de investigación, postura teórica y decisiones metodológicas, que van a determinar las fronteras internas de la ciudad resultantes que queden plasmadas en el papel.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abba, A. P. (2011). Aspectos metodológicos e instrumentales. En Abba, A. P., Kullock, D., Novick, A., Pierro, N. y Schweitzer, M. *Horacio Torres y los mapas sociales. La construcción teórica del caso de Buenos Aires*. Buenos Aires: Cuentahilos.
- Álvarez, G. y Iulita, A. (2005). Mapeando el riesgo y la territorialidad en el Partido de San Martín. Metáfora, producción de sentido y escala en la construcción de un mapa. En *Coloquio de Investigaciones Etnográficas "Territorialidad y política"*, Centro de Investigaciones.
- Buzai, G. D. (2003). *Mapas sociales urbanos*. (1ªed.). Buenos Aires: Lugar editorial.
- Buzai, G. D. (2014). *Mapas sociales urbanos*. (2ªed.). Buenos Aires: Lugar editorial.
- Buzai, G. D. y Baxendale, C. (2006). *Análisis Socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*. Buenos Aires: Lugar editorial – GEPAMA.
- Buzai, G. D. y Marcos, M. (2011b). The Social Map of Greater Buenos Aires as Empirical Evidence of Urban Models. *Journal of Latin American Geography*, 11, 67-78.
- Domínguez, M. J. V. (2008). Nociones básicas de cartografía temática y galería de mapas. En Moreno Jiménez, A (coord.) *Sistemas y análisis de la información geográfica: Manual de autoaprendizaje con ARC Gis* (p. 159-173).
- Germani, G., & Graciarena, J. (1955). *Estructura social de la Argentina: análisis estadístico* (p. 82). Editorial Raigal.
- Grimson, A. (1990). Ritos de pasaje en la territorialidad urbana. *J. Filc (coordinadora), Territorios Itinerarios Fronteras: la cuestión cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2002*.
- Grimson, A. (2000). Introducción: ¿fronteras políticas versus fronteras culturales? *Grimson, Alejandro (comp.), Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro, Buenos Aires, Ciccus, La Crujía*, 9-40.
- Groisman, F. y Suárez, A. L. (2009). Residential Segregation in Greater Buenos Aires. En Roberts, B. R. y Wilson, R. H. *Urban Segregation and Governance in the Americas* (39-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Harley, J. B. (2005) *La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la historia de la cartografía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Base de datos REDATAM.
- INDEC (2015). *Unidades Geoestadísticas. Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional*. Definiciones. Recuperados de: <http://geoservicios.indec.gov.ar/codgeo/index.php?pagina=definiciones>
- Lamont, M., & Molnár, V. (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual review of sociology*, 167-195.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lois, C. (2015). El mapa, los mapas. Propuestas metodológicas para abordar la pluralidad y la inestabilidad de la imagen cartográfica. *Geograficando*, 11(1).
- Marcos, M. (2011). Desafíos para estudiar las desigualdades socio-espaciales metropolitanas: el caso de Buenos Aires. *Población*, 7, 49-63.
- Marcos, M. (2012). Más allá de los promedios: diferencias y especificidades intraurbanas. La estructura demo-espacial de la Aglomeración Gran buenos Aires en el año 2001. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Buenos Aires. Tesis doctoral inédita.

- 
- Marcos, M. (2015). Estructura socioespacial de la Aglomeración Gran Buenos Aires. *Geo UERJ*, n° 26, pp. 22-54 (ISSN 1415-7543). Recuperado de: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/11583>
- Marcos, M.; Mera, G.; Di Virgilio, M. M. (2015). Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat. *Papeles de Población*, 21(84) 161-196. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11239488007>
- Mera, G. (2013). Migración y espacio urbano. Distribución de los migrantes paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires: procesos de diferenciación y segregación espacial. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Buenos Aires. Tesis doctoral inédita.
- Mera, G. y Marcos, M. (2012). Los censos de población como fuente de datos para trabajar a nivel microespacial (1980-2010). *PAMPA, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 8, número 8 (ISSN 1669-3299).
- Openshaw, S. (1977). A Geographical Solution to Scale and Aggregation Problems in Region-Building, Partitioning and Spatial Modelling. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2, 4, 459-472.
- Openshaw, S. (1984). The modifiable areal unit problem. *CATMOG*, 38.
- Robirosa, M. (1996). Micro-espacios, municipios y otras jurisdicciones locales. Problemas y recomendaciones para su tratamiento. En INDEC, *Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual de la cédula censal*. Serie D n°2, tomo 2. Buenos Aires: Publicaciones del INDEC.
- Santos, B. D. S. (1991). Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. *Revista Nueva Sociedad*. Venezuela
- Santos, B. D. S. (2011). A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática* (Vol. 1). São Paulo: Cortez.
- Simmel, G. (1977). El espacio y la sociedad. *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, 207-296.
- Thuiller, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Eure*, 93, 5-20. Santiago de Chile, agosto 2005
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Torrado, S. (1995). Vivir apurado para morirse joven. Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza. *Revista Sociedad*, N° 7, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- Torrado, S. (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En Torrado, S. (comp.), *El costo social del ajuste. (Argentina, 1976-2002)*. Buenos Aires: EDHASA.
- Torres, H. A. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión, 3. Buenos Aires: FADU- UBA.
- Velázquez, G. (2008). *Geografía y bienestar. Situación local, regional y global de la Argentina luego del censo de 2001*. Buenos Aires: Eudeba.
- Welti, C. (1997). *Demografía I*. México: PROLAP-IISUNAM.

**Gráfico 7. Porcentaje de población<sup>1</sup> con máximo nivel educativo alcanzado universitario completo. RMBA, 2010.**



<sup>1</sup> Población de 25 años y más que no asiste, excluyendo a quienes asistieron a educación especial y nivel inicial.

Fuente: elaboración en base a INDEC, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010

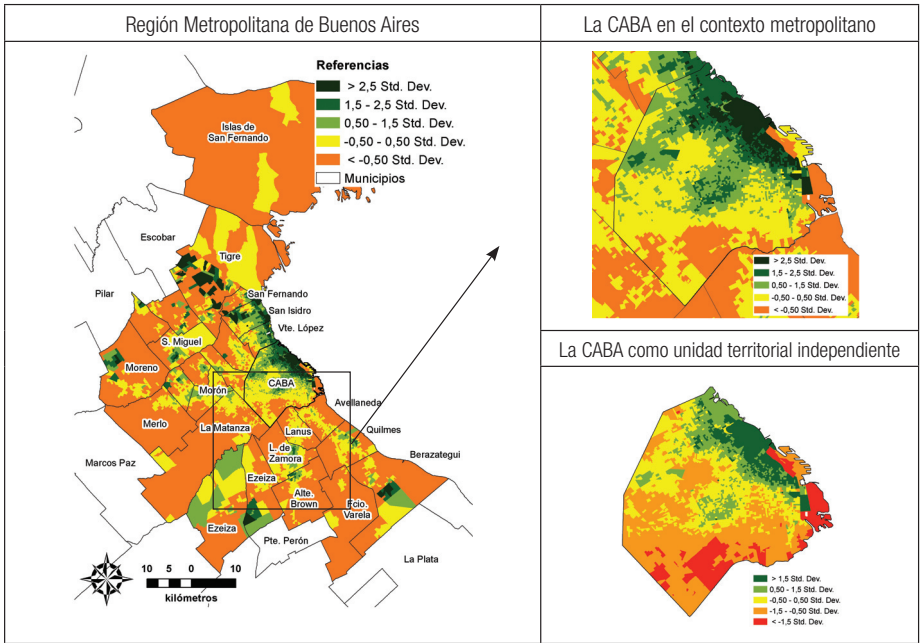
Gráfico 8. Fronteras intraurbanas y el problema de la unidad espacial modificable. Ejemplificación a partir de un radio censal de Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración en base a Google Earth e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

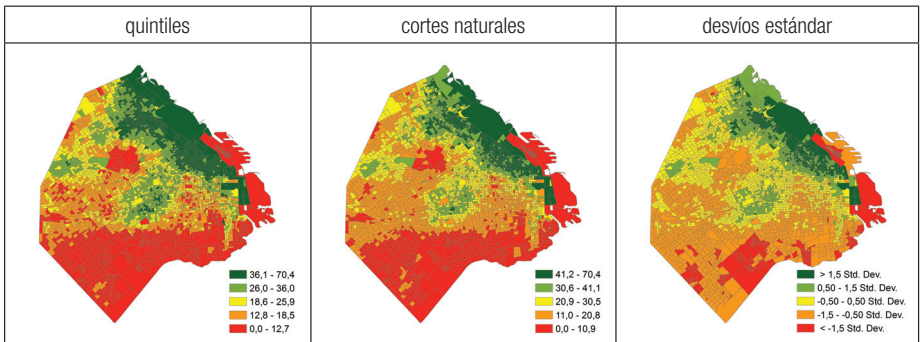


**Gráfico 9. Porcentaje de población<sup>1</sup> con máximo nivel educativo alcanzado universitario completo, (radios censales según desvíos estándar). RMBA y CABA, 2010.**



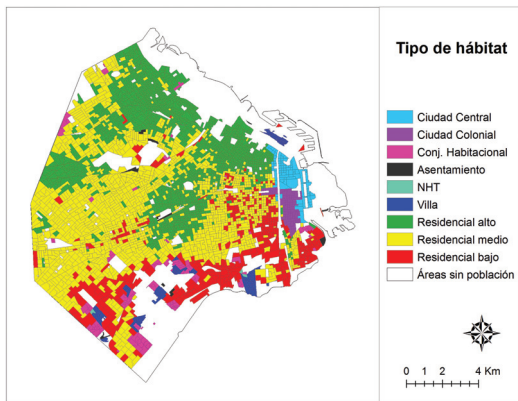
<sup>1</sup> Población de 25 años y más que no asiste, excluyendo a quienes asistieron a educación especial e inicial.  
Fuente: elaboración en base a INDEC, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010.

**Gráfico 11. Porcentaje de población<sup>1</sup> con máximo nivel educativo alcanzado universitario completo, según diferentes criterios para categorizar a variable. CABA, 2010.**



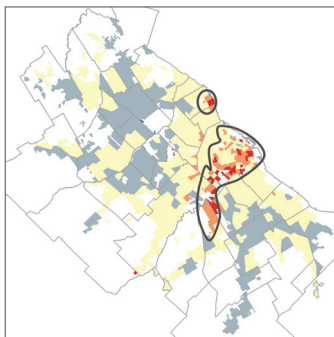
<sup>1</sup> Población de 25 años y más que no asiste, excluyendo a quienes asistieron a educación especial e nivel inicial.  
Fuente: elaboración en base a INDEC, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Gráfico 12. Unidades espaciales según tipo de hábitat. Ciudad de Buenos Aires, 2010

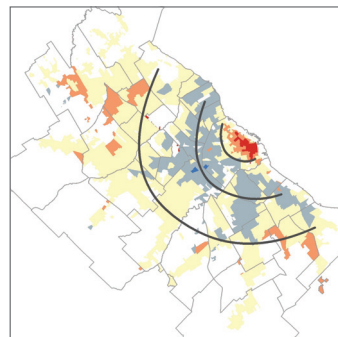


Fuente: Marcos, Mera y Di Virgilio, 2015.

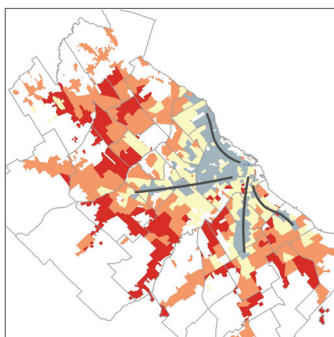
Gráfico 13. Estructura sociodemográfica de la Aglomeración Gran Buenos Aires, 2001



DIMENSIÓN 3  
Componente migratorio



DIMENSIÓN 2  
Estructura de los hogares



DIMENSIÓN 1  
Estructura sociodemográfica

Fuente: Marcos, 2015.

## De la espesura del monte a la densidad de la ciudad. Migraciones indígenas y territorialidad

CAROLINA A. MAIDANA<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Guiados por una lógica de destierro, los procesos de conquista, colonización y gestación/consolidación de los Estados nacionales, expulsaron a los pueblos indígenas de sus tierras/territorios ancestrales o los confinaron dentro de éstos, incluyéndolos y/o fragmentándolos dentro de diversas jurisdicciones políticas.

A principios del siglo XVI, el pueblo qom habitaba la región de América del Sur conocida como Gran Chaco, región que se extiende entre la precordillera andina –al oeste- los ríos Paraguay y Paraná –al este-, la Meseta del Mato Grosso –al norte- y la cuenca del río Salado –al sur-, comprendiendo parte de las actuales Paraguay, Bolivia y Argentina.<sup>2</sup> Desde el siglo XVI y hasta el último cuarto del siglo XIX, los pueblos indígenas de dicha región, lograron mantener la frontera con los blancos, con quienes establecieron contactos intermitentes y restringidos a aspectos militares, acuerdos políticos y/o incursiones misionales. La economía colonial, basada en la extracción y la acumulación, no necesitaba de una expansión colonizadora. El control de un territorio en forma de arco que se extendía desde Buenos Aires hacia las actuales fronteras con Chile y Bolivia garantizó, durante estos tres siglos, el intercambio con los dominios del Alto Perú, dejando como “tierra de indios” las extensas regiones de la Patagonia y el Gran Chaco (Bartolomé, 2004).

En la década de 1880, con la ocupación del Gran Chaco por el Ejército Nacional, la política de contención y defensa frente a los pueblos indígenas -simbolizada hasta entonces por la línea de fortines-, dio paso al desalojo mediante expediciones armadas. Las tierras chaqueñas, adquirieron carácter “público” y fueron entregadas a los colonos. La penetración de una economía política capitalista se expresó en el establecimiento de ingenios azucareros, la implantación de explotaciones forestales y el desarrollo de una agricultura intensiva. Una fuerte presencia de la evangelización protestante se evidenció con el establecimiento de múltiples misiones y colonias. El “territorio nacional” se fue así constituyendo sobre el avance militar, la evangelización y los emprendimientos económicos, que en términos capitalistas fueron expresándose

<sup>1</sup> CONICET-UNLP-UNQ. Correo electrónico: [maidanacarolinaa@yahoo.com.ar](mailto:maidanacarolinaa@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> El Gran Chaco Argentino abarca siete provincias: Formosa, Chaco, Este de Salta, Este de Tucumán, Noreste de Santiago del Estero, Noreste de Córdoba y Norte de Santa Fe.

---

en distintas formas de organización del trabajo.

Las “fronteras interiores” se constituyeron y caracterizaron por las conflictivas relaciones establecidas entre los frentes expansivos y las poblaciones nativas, relaciones que se extendieron a lo largo del período colonial y después de la expansión neocolonial de los siglos XIX y XX (Bartolomé, 2006a). En la segunda mitad del siglo XX, un nuevo momento de acumulación de capital, se ve representado por mega emprendimientos agrícolas, turísticos y mineros que profundizan la depredación del monte y reducen la oferta laboral a partir de la mecanización de tareas. En este contexto las migraciones campo-ciudad, en busca de mejores condiciones de vida, dieron lugar a múltiples asentamientos periurbanos de familias indígenas qom, no sólo en las provincias de Chaco y Formosa sino también de Santa Fe y Buenos Aires.

El último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010) registró que 955.032 personas –un 2,38% del total de la población de Argentina– se reconocen como indígenas, como miembros de alguno de los 31 pueblos y casi mil comunidades identificadas por esta herramienta censal. A nivel nacional, y sobre este total, son 126.967 personas las que se reconocen específicamente como tobas (qom) (INDEC 2010). En la región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), sobre un total de 12.806.866 habitantes, 248.516 (el 19%) se reconocen pertenecientes a un pueblo indígena y 39.389 específicamente al pueblo qom. De estas 39.389 personas 3.845 son habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 35.544 del Gran Buenos Aires (GBA) (INDEC 2015).

En el año 2012 la Resolución N° 115 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) señaló que, a la fecha, se hallaban inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) 324 comunidades indígenas de todo el país, 54 de las cuales eran qom y 9 de ellas se ubicaban en la RMBA.

Cabe señalar que las estimaciones realizadas por distintas organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG) superan ampliamente estas cifras oficiales, señalando las limitaciones de las herramientas censales y de registro que, además de no dar cuenta de la dinámica de las organizaciones indígenas tampoco considera los diversos grados de formalización legal que las mismas exhiben: organizaciones de hecho, organizaciones estructuradas en comisiones vecinales con reconocimiento municipal, organizaciones constituidas legalmente en cooperativas y/o institucionalizadas como asociaciones civiles o comunidades indígenas. A ello se suma el hecho de que quienes nombran las “comunidades” (indígenas, académicos y/o funcionarios públicos) se refieren en algunas ocasiones a las organizaciones indígenas, pero en otras a barrios, localidades y/o municipios donde éstas se ubican.

Este trabajo se propone reflexionar, a partir de la descripción de una de estas organizaciones, sobre la vinculación de los pueblos indígenas con la tierra y los territorios. El texto se centra en las posibilidades que habilita la organización urbana respecto a la construcción de un singular “nosotros” en un contexto plural como el de las grandes urbes y señala, siguiendo a Bartolomé (2006b), que estos repertorios culturales interiorizados como habitus no sólo sirven para distinguir un “nosotros” de un/os “otro/s”, sino también, y fundamentalmente, para organizar la vida del “nosotros”.

Observar la organización de/en los espacios urbanos permite repensar la concepción de territorialidad rígidamente vinculada al control que el Estado nacional ejerce sobre un espacio con límites definidos, sobre el denominado “territorio nacional” y comprender los reclamos que los pueblos indígenas realizan al Estado-nación respecto de sus derechos territoriales.

## ESPACIOS URBANOS. ORGANIZACIÓN, OCUPACIONES Y USOS

Observar las modificaciones de las relaciones de los actores sociales entre sí y, consecuentemente, de éstos y los espacios físicos-sociales, habilita la comprensión de la migración y organización indígena en las grandes urbes en términos de “procesos de territorialización” (Maidana, 2012), en términos de construcción de nuevas territorialidades producto de relaciones de poder que se expresan en el espacio (Raffestin, 1993). Estas territorialidades discuten el “mito de la desterritorialización”, que “es el mito de los que imaginan que el hombre puede vivir sin territorio, que la sociedad puede existir sin territorialidad, como si el movimiento de destrucción de territorios no fuese siempre, de algún modo, su reconstrucción en nuevas bases” (Haesbaert 2004: 16, mi traducción).

A continuación, se presenta y analiza una particular experiencia de migración y organización indígena en la periferia de la ciudad de La Plata, haciendo énfasis en los procesos de apropiación del espacio urbano a partir los diversos usos y sentidos que las familias indígenas le otorgan al mismo. Son sus prácticas y sus representaciones las que, al entrelazarse con las de otros actores sociales (Estado, sectores inmobiliarios, sectores populares, clases hegemónicas, etc.), en el marco de determinadas dinámicas políticas, económicas y socioculturales, hacen del sustrato físico-material en el cual se desarrollan un espacio histórico y social.

### *Un “barrio toba” en la ciudad de La Plata*

Las primeras familias qom migrantes comenzaron a llegar al GBA hacia la década de 1940-1950 (Fernández, 1986; Tamagno 1986 y 2001; Maidana, 2012), allí se fueron nucleando en distintos municipios. En algunos de ellos, dieron origen a los denominados “barrios tobas”, es decir, a porciones de ciudad reconocidas y caracterizadas por la cohesión/identificación étnica de los conjuntos de familias que los habitan, sin necesidad de que éstos conjuntos sean definidos desde el punto de vista político-administrativo.

El barrio toba de las Malvinas, se ubica en Melchor Romero, uno de los 18 centros comunales que conforman el partido de La Plata y se organiza en 36 unidades habitacionales autoconstruidas en la década de 1990 en el marco de un programa del gobierno provincial. Las 36 viviendas se distribuyen en una manzana en torno a un espacio verde, más una cuadra. Sus primeros ocupantes arribaron a la zona en el año 1991. Si bien las cadenas migratorias –fundadas en relaciones de parentesco, amistad y paisanaje– constituyeron un factor clave en la decisión de migrar, en la concreción

---

del desplazamiento y en la producción espacial resultante (Maidana, 2012), también lo fueron otras condiciones de posibilidad de acceso a la tierra y a la vivienda en el medio urbano, condiciones vinculadas al mercado inmobiliario y del suelo, políticas públicas, legislación vigente, etc. (Tamagno, 2001; Maidana, 2012).

Los programas destinados específicamente a población indígena son relativamente recientes. Sin embargo, el sector fue y es aún alcanzado de forma dispar por distintos tipos de planes –nacionales, provinciales, municipales– destinados a la población en general (Mombello, 2002). En este caso, la posibilidad concreta de acceso al suelo urbano y autoconstrucción de las viviendas fue dada por el “Plan Pro Tierra”, un programa del gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuyo objetivo era atender el déficit habitacional en la región. La “lucha por la tierra” llevada adelante por la gente qom se sumó entonces a las demandas realizadas por otros sectores de bajos recursos presentes en la RMBA, y la autoconstrucción se realizó en un predio ubicado en un lote mayor, que la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires destinó para la construcción de 540 viviendas familiares.

La ubicación del predio –situado a unos diez kilómetros del centro de la ciudad– cuenta de una coyuntura particular respecto de la dinámica de disputa sobre el suelo urbano, que en ese momento se centraba en una segregación espacial que vinculaba periferia y pobreza. Los espacios urbanos categorizados como “villas de emergencia” y/o “bolsones de pobreza” crecían producto de una planificación y regulación excluyentes y resultaban entonces una producción periférica, respecto a la expansión urbana, e intersticial, en relación al mercado formal del suelo (Maidana y Tamagno, 2008).

En tanto promovido por un plan del Gobierno Provincial, este barrio toba no se constituyó, en principio, como un asentamiento informal/ilegal/irregular. Es decir, no transgredió aspectos relacionados al dominio ni a la urbanización. Sin embargo, el hecho de que la gente indígena no pudiera cumplir con una cláusula inicial –que estipulaba el pago por las tierras obtenidas– imposibilitó por largo tiempo la formalización jurídica. Para acceder a la tierra y la vivienda, la gente qom tramitó la personería jurídica como asociación civil, ya que en esos momentos esta gestión no contemplaba especificidades étnicas.<sup>3</sup> Al reconocerse la preexistencia de los pueblos indígenas, tras la reforma constitucional de 1994, el reclamo por los derechos de propiedad/titulación sobre las tierras ocupadas, fue vehiculizado en el marco de una legislación específica. En 2015, y habiendo tramitado ya personería jurídica como comunidad indígena, recibieron de parte de la Escribanía General de Gobierno, la escritura que acredita la propiedad comunitaria de las tierras.

Es usual pensar que lo colectivo-comunitario se expresa sólo en espacios rurales con los cuales históricamente se ha asociado a los pueblos indígenas. Sin embargo, en las urbes a las que han migrado, lo colectivo-comunitario también se expresa, en la medida en que las condiciones de posibilidad lo habilitan. El predio en el que se ubican las viviendas autoconstruidas por la gente qom, se encuentra en lo que fuera

---

<sup>3</sup> La Resolución Ex SDS N° 4811 del año 1996, estableció los requisitos de inscripción de las comunidades indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI).

una antigua zona de quintas que se fue poblando muy densamente, transformando así su fisonomía.

No obstante, el barrio toba, conserva una gran arboleda, así como el amplio espacio verde en torno al cual se organizaron las viviendas. La construcción de viviendas en el mismo daría solución a la demanda habitacional producto del crecimiento vegetativo de la comunidad, que se ve imposibilitada de ampliar las viviendas con una doble planta ya que las mismas poseen techos de tejas a dos aguas. De todos modos, este centro de manzana permanece sin construcciones y es ocupado/utilizado cotidianamente para realizar actividades comunitarias. Otros espacios comunes son el del comedor y la biblioteca. El lugar central que ocupa la iglesia y el nombre del comedor Comunitario *Qom Llalac 'pi* (Los hijos de los tobas), son muy significativos respecto a la naturaleza de los procesos sociales que se desarrollan en su interior, nos hablan de las concepciones de mundo que ordenan las relaciones sociales y las experiencias cotidianas, modelando estos espacios al tiempo que son condicionados por los mismos; se erigen como emblemas identitarios que anuncian la presencia de un ámbito propio de este conjunto de familias diferenciado del de los “otros” vecinos, del de los “criollos”.

Las relaciones con otros espacios de migración y de origen son constantes. Los viajes y visitas –más que frecuentes- permiten, junto a la telefonía móvil e internet, que los migrantes experimenten el tiempo y el espacio de una manera particular, que los liga entre sí y con las localidades de origen. Así, una territorialidad empíricamente discontinua no implica forzosamente discontinuidad social ni la existencia de fracturas a nivel simbólico (Barabas, 2003). Las identificaciones colectivas exceden los límites físicos del barrio, involucrando prácticas, representaciones y relaciones con las localidades de origen, que se constituyen en referencias simbólicas de pertenencia y apego, incluso para los jóvenes nacidos en la ciudad que, a decir de los adultos, “Sueñan con el Chaco”, “Fueron al Chaco, pero nunca fueron”, “Conocen el Chaco aún sin conocerlo”.

El barrio toba, en tanto configuración territorial, es producto de la delimitación y el control de un espacio: una manzana más una cuadra. Como se señaló anteriormente, este espacio es apropiado a través del comportamiento (usos, actividades) de quienes lo habitan y de sus vivencias cotidianas que lo modifican desde el punto de vista material (ej. la construcción de las viviendas en torno a un espacio verde que se utiliza de forma colectiva para la realización de actividades comunitarias) y a través de procesos simbólicos que posibilitan la identificación de los habitantes con el mismo, un sentido de pertenencia que opera desde lo afectivo (ej. el nombre del comedor). Entre ambas dimensiones existe una relación dialéctica: las vivencias cotidianas dan lugar a sentidos de pertenencia y éstos organizan las vivencias cotidianas.

Hacer énfasis en el hecho de que la cultura sirve para “ser”, que la cultura sirve para marcar la diferencia con “otros, pero también y fundamentalmente para “hacer” permite pensarla refiriéndola a ontologías, lógicas y representaciones que se organizan en prácticas concretas, con implicancias en el espacio. Un referente indígena al explicar cómo se organizaban los migrantes en las ciudades señaló: “La Iglesia es la primera forma de organización, después el Barrio y después la Asociación” Con esta

---

afirmación daba cuenta no sólo de que la fundación de Iglesias y los servicios de culto, aparecen como posibilidad de reestructurar en clave simbólica el territorio del pueblo qom (Tamagno et al., 2015), sino también de la necesidad concreta de apropiación del espacio urbano y de organizarse según las normativas que les permiten ejercer sus derechos.

## **¿PARA QUÉ LA TIERRA? LOS ESPACIOS DE SIGNIFICACIÓN CULTURAL**

Los territorios étnicos incluyen hoy aquellos espacios urbanos donde los migrantes se han asentado modelándolos culturalmente. Y no sólo en las localidades de origen se plantean las imbricaciones entre lo étnico-territorial y la defensa de la vida. Es esta defensa la que fundamenta sus demandas. En palabras de la gente indígena:

“Yo sé que el empresario o el gobierno que quiere hacer un lucro económico no les conviene dar tanta tierra a la comunidad porque ¿para qué quieren tanta tierra los indígenas? Pero en el futuro, nosotros estamos pensando en el futuro. Porque el día de mañana, de acá a 20 años, la tierra se va a desmontar aquí, allá, allá y nosotros no tendremos donde ir ... Creo que la mayor parte de la gente piensa en el futuro con un capital ¿no?, que es para dejar a los hijos, para dejar a sus nietos. Pero nosotros no pensamos en el capital, pensamos que quede en donde vivir”

“En 20 años ¿dónde vamos nosotros a vivir si la tierra se vende más al extranjero que lo que te quieren devolver?” “Nos quitaron el monte y nos fuimos a la ciudad ¿ahora a dónde nos vamos a correr?” “Nosotros ya vivimos acá y no nos vamos a ir más al Chaco, es imposible. Formamos nuestras familias, tuvimos nuestros hijos, nuestros nietos...”

En los espacios de migración han recreado su cultura, han resignificado sus creencias, han encontrado condiciones materiales para reproducir sus vidas, por ello también son objeto de demanda junto a los de origen. Porque lo que se reclama es el derecho a un espacio colectivo donde “ser” y “hacer” desde sus pautas culturales.

El artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas en Argentina y señala el derecho a la “posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan” considerando al mismo tiempo “la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”. Este reconocimiento legal, resultado de la intensa movilización de estos pueblos, viene a reconocer, legitimar y promover otras territorialidades al interior del Estado-Nación, aunque aún se visibilicen escasos cambios efectivos. La legislación que empodera a las comunidades indígenas ha mostrado sus limitaciones (Tamagno, 1997 y 2014; Maidana et al., 2013) y éstos se han visto y se ven, en muchos casos, desplazados por la fuerza de sus tierras en una total regresión y/o negación de la legislación.

En el año 2006 un nuevo momento de tensión se expresó en torno a los desalojos



sufridos tanto en las ciudades como en el interior del país, donde la violencia que los mismos implicaron fue denunciada por las organizaciones indígenas:

“... en estos últimos tiempos vemos con gran preocupación que nuestros territorios están sufriendo una nueva y cada vez más fuerte invasión. Se nos engaña con promesas de títulos que nunca se entregan, mientras nuestras tierras se siguen vendiendo y se nos amenaza con desalojos. Nuestros derechos están siendo olvidados, desconocidos, ignorados, violados por los gobiernos y por particulares. Nuestras culturas están siendo sometidas, discriminadas y excluidas. Nuestras comunidades y territorios siguen siendo avasalladas, saqueadas y destruidas, por grandes empresas que invierten mucho dinero y se llevan mucho más. Los pool de siembra de soja transgénica y los ingenios azucareros queman nuestros bosques, los aserraderos se llevan las maderas y las empresas petroleras el petróleo y el gas. [...] Porque la situación ya resulta insostenible y amenaza nuestra supervivencia cultural y física, hemos venido hasta aquí y SOLICITAMOS urgente respuesta a nuestras demandas: 1- Regularización de nuestras TIERRAS: restitución y titulación definitiva de sus territorios a las comunidades indígenas. [...] 7- Que los Gobiernos de Argentina, Bolivia y Paraguay detengan a las grandes corporaciones empresariales que producen la contaminación y el desastre ecológico.” (Declaración de los Pueblos Originarios del Gran Chaco Sudamericano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 21 de abril de 2006).

Reconociendo estas situaciones el Estado-Nación sancionó y promulgó la Ley N°26.160 (BO. 29/11/2006) “de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que tradicionalmente ocupan las Comunidades originarias del país”. Mediante el decreto N°1122 del año 2007, dicha Ley fue reglamentada y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) creó por resolución N°587 el Programa Nacional de “Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas Ejecución de la Ley N° 26.160”. Esta ley representó un avance en la demanda de una “reparación histórica” para los pueblos indígenas en Argentina, en tanto contempló el freno a los desalojos durante cuatro años y la realización de un relevamiento territorial. En 2009, su muy demorada aplicación condujo, por Ley 26.554, a prorrogar sus plazos hasta el 23 de noviembre de 2013, año en que, por Ley 26.894, se dio una nueva prórroga hasta el 23 de noviembre de 2017.

Lo que está en juego es algo más que los derechos sobre la tierra, es la posibilidad de contar con el reconocimiento legal de múltiples espacios de significación cultural. Esto implica una redefinición radical de la naturaleza misma del Estado, una transformación que permita articular los ordenamientos espaciales emanados desde éste con las concepciones y los modos indígenas de pensar y vivir el territorio.

Las demandas por títulos de tierra colectivos-comunitarios no tienen que ver simplemente con delimitar en el espacio los derechos a la tierra, constituyen afirmaciones de territorialidades negadas, de entramados colectivo-comunitarios que se presentan, como alternativas a la organización de una sociedad fundada en el individualismo y la competencia; apropiaciones del espacio que subvierten las formas urbanas instituidas y naturalizadas.

---

## TERRITORIALIDAD, FUNDAMENTACIÓN DE LAS DEMANDAS Y POSIBILIDADES DE FUTURO.

En tanto uso y dominio del espacio, la territorialidad se ha desarrollado de manera diferencial en contextos histórico-geográficos específicos (Sack 1983). El Estado territorial, como se lo conoce en la teoría política contemporánea, no es más que una forma de territorialidad, expresada –como otras- en clasificaciones espaciales, sentidos de lugar e imposición de controles (Agnew y Oslender, 2010). Son las distintas territorialidades las que necesitan ser reconocidas y formalizadas para avanzar en un esquema de Estado plural. A ello apuntan las demandas de los pueblos indígenas, fundadas en ontologías alternativas a la del mundo único moderno/capitalista caracterizado por la competencia, el individualismo y la desigualdad. Escobar (2014) resalta, a través del término “ontologías políticas” la dimensión política de las mismas, al tiempo que hace hincapié en la dimensión ontológica de la política indígena. Este autor señala así el hecho de que por un lado las visiones de mundo (ontologías) crean particulares formas de organización colectivo-comunitarias (políticas) y, por el otro, los conflictos políticos en torno a las tierras/territorios refieren a premisas fundamentales sobre la vida (ontologías relacionales).

La gente indígena señala:

“No se vende la tierra. No se vende ni el río, ni las plantas, no se vende. Como que va en contra de nuestra cosmovisión y a nosotros, este, nos han, este, desalojado. Muchas veces vendieron nuestras tierras con familias enteras y... porque... si analizo el por qué, por qué quieren las tierras nuestras: porque son fértiles, porque hay mucho, mucho desarrollo económico con los árboles ya. Porque árboles que han crecido hace años, años, y son árboles muy buenos, y la gente que aspira a desarrollar económicamente con los billetes, con lo, con el peso argentino, lo va y lo corta y sin, sin piedad de lo que no ha habido, no ha crecido con la planta. O sea, como vinieron de afuera lo cortan como diciendo ‘lo cortamos’ y la planta necesitó del cuidado de los indígenas que habitan el lugar, la región [...] Necesitó de ese cuidado para que sea grande y una gran, un gran árbol, de muchos años de crecimiento. Este, y a veces lamentamos nosotros, yo por lo menos que escucho a mis ancianos cuando voy para allá, para Pampa del Indio. Dice ‘vienen los blancos y nos cortan nuestros árboles’ sin piedad y sin, sin, sin darse cuenta o sin reflexión. Cuando se corta hay una consecuencia que se trae...”

Estas “espesas” ontologías –en el sentido de su profundidad histórica- interpelan principalmente a aquellos que habitan las urbes más densamente individualizadas al traducirse en formas de organización espacial colectivo-comunitarias.

En la década de 1990 se asentaron en la periferia de la ciudad de La Plata las primeras familias qom. Observar los usos y organización del espacio urbano por parte de las mismas permite comprender las lógicas/concepciones en las cuales estos usos

y organizaciones se fundan, permite acercarse a la historia de este pueblo. Es decir, analizar su organización en la ciudad permite señalar la vinculación intrínseca entre identidad y territorialidad. Entre quienes viven en un mismo espacio se producen relaciones de identificación, por eso las relaciones sociales espacialmente mediadas son productoras de identidad y viceversa: todo proceso de identificación genera una particular territorialidad. La lucha por el territorio es, al mismo tiempo, la lucha por el espacio, sus interpretaciones y representaciones. Es en este sentido que las presencias indígenas resisten y desafían las prácticas y las representaciones dominantes respecto del espacio, lo cual se han traducido en el reconocimiento de derechos territoriales que, en algunos casos -y no sin contradicciones y limitaciones- han posibilitado el reconocimiento legal de la de la propiedad colectiva-comunitaria de la tierra. Sin embargo, como señalan Agnew y Oslender (2010: 194):

“(...) estos logros están de facto bajo amenaza, pues estas territorialidades alternativas son percibidas a menudo por otros actores, como las organizaciones paraestatales y el capital transnacional, como un desafío al modelo territorial occidental dominante que ellos querrían ver reforzado. Así, se ponen en movimiento complejos procesos de des- y re-territorialización que asumen con frecuencia formas violentas, incluyendo masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos forzados.”

En palabras de Tamagno (1997) “los derechos indígenas no se agotan ni se resuelven en el contexto de los marcos legales de ninguna política indigenista, los derechos de los indígenas se harán realidad cuando desaparezcan las relaciones de fuerza y disciplinamiento a las que están constantemente sometidos” (131).

## BIBLIOGRAFÍA

- Agnew, J y U. Oslender (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13:191-213.
- Barabas, A. (2003). Introducción: una mirada etnográfica sobre los territorios simbólicos indígenas. En Barabas, A. (Coord.) *Diálogos con el territorio*. Colección Etnografía de los pueblos indígenas de México (p.13-36). México: Instituto de Antropología e Historia.
- Bartolomé, M. (2004). Los pobladores del desierto. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 10/2004, [En línea], puesto en línea el 21 de febrero de 2005. Recuperado de: <http://alhim.revues.org/index103.html>
- Bartolomé, M. (2006a). Antropología de las fronteras en América Latina. *AmeriQuests*, 2 (1).
- Bartolomé, M. (2006b). Procesos Interculturales, Antropología política del pluralismo cultural en América Latina. México: SXXI.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra*. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones ANAULA.
- Fernández, J. (1986). Las transformaciones de una historia oral. La trayectoria de Mecxoochí entre los tobas de Buenos Aires. *Revista de Investigaciones Folkloricas*, 1, 9-12.

- 
- Haesbaert, R. (2004) *O Mito da Desterritorializacao*. Do “fim dos territorios a multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil LTDA.
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B N° 2. Tomo 1.
- INDEC (2015). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Pueblos Originarios. Región Metropolitana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Maidana, C. (2012). *Migrantes toba (qom). Procesos de territorialización y construcción de identidades* (Tesis doctoral). La Plata: SEDICI.
- Maidana, C., Ottenheimer, A., González, D., Aragón, G. y L Tamagno (2013). Derechos indígenas en Argentina. Territorios y propiedad comunitaria. *Revista Campos*, 14(1-2), 159-174.
- Mombello, L. (2002). Evolución de la Política Indigenista en Argentina en la década de los noventa. UNCIDES / Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective / CLASPO-University of Texas [En línea] Recuperado de: <http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/overviews/polsocpuebind.pdf>
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Atica.
- Sack, R. (1983). Human Territoriality: A Theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73 (1), 55-74.
- Tamagno, L. (1986). Una comunidad toba en el Gran buenos aires: su articulación social. *Actas del II Congreso Argentino de Antropología Social*, Buenos Aires.
- Tamagno, L. (1997). Las políticas indigenistas en Argentina. Discursos, derechos, poder y ciudadanía. *Revista Horizontes antropológicos*, 6, 111-134.
- Tamagno, L. (2001). *NAM QOM HUETA'ANA DOQSHI LMA'*. Los tobas en la casa del hombre blanco. Identidad, memoria y utopía. La Plata: Editorial Al Margen.
- Tamagno, L (2014). Políticas indígenas hoy. Un nuevo “parto de la antropología”. Etnicidad y clase. En Trinchero, H., Campos Muñoz, L. y Valverde, S (Coord.) *Pueblos indígenas. Estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina*. Tomo II. (p. 9-38) Bs. As.: Editorial de la FfyL-UBA.
- Tamagno, L., Maidana, C. y A. Martínez (2015). Rebeliones indígenas, movimientos socioreligiosos y procesos de territorialización. El Dios Luciano y la iglesia evangélica unida en Argentina. *Revista Tábula Rasa*, (22). 147-166.

## Migraciones y (des)bordes urbanos, algunas propuestas metodológicas para su estudio

BRENDA MATOSSIAN<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Los estudios dedicados a las relaciones entre las migraciones y los espacios urbanos tienen una larga tradición. Las Ciencias Sociales y, dentro de ellas la Geografía en particular, han buscado comprender los cambios que la movilidad humana introduce en los espacios y en las sociedades en ese campo compartido por los estudios urbanos y los migratorios.

Dentro de esta amplia temática emerge, desde la perspectiva urbana, el interrogante acerca de las modalidades de inserción socio-espacial o socio-residencial de los migrantes en las ciudades, dicho de otro modo, sobre la relación entre el proceso de división social del espacio y el componente étnico-cultural o etnonacional (Wacquant, 2007). Estas miradas se contextualizan desde la noción amplia de la división social del espacio urbano entendido, desde la perspectiva propuesta por Durhau (2013), como la desigual distribución de distintos grupos sociales, definidos sobretudo en términos de clase o estratos sociales, pertenencia étnica, características raciales y preferencias religiosas.

Se suele utilizar una definición muy similar para otro concepto clave en los estudios urbanos como es el de segregación urbana, tal como señala Schteingart (2001). Sin embargo, este último concepto suele tener una connotación “fuerte” y negativa que avanza más allá de una mera división del espacio residencial. Según Durhau (2013) se habla de segregación urbana cuando dicha división social del espacio es producto de una medida coercitiva. Queda abierta a la discusión cómo se podría definir una “medida coercitiva”, en especial en el sentido del peso de las lógicas de mercado respecto a las posibilidades o imposibilidades en el acceso al suelo urbano para la gran mayoría de la población en las ciudades de América Latina. Analizar la distribución de la población según su origen en el marco de la manera desigual en que se produce la expansión de la ciudad, implica reconocer que se trata, por lo tanto, de una problemática multidimensional y compleja, que requiere de una mirada multiescalar.

Distintos abordajes sobre las movibilidades en general y sobre las migraciones en particular han llevado a enfatizar la interrelación entre escalas en la construcción de

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (CONICET-IMHICIHU). Correo electrónico: [bmatossian@gmail.com](mailto:bmatossian@gmail.com)

---

los territorios de los estados, de las regiones, de los ámbitos urbanos o rurales; como señalan:

“la imagen que subyacía a diversas concepciones de espacio los suponía contiguos, cerrados, autocontenidos y homogéneos, comienza a ser sustituida por otras concepciones alternativas, como aquella que los concibe como mosaicos complejos y enmarañados, donde se superponen e interpenetran nodos, niveles, escalas y morfologías” (Zusman, Lois y Castro, 2007: 11).

En este sentido, los estudios migratorios han contribuido a repensar categorías estáticas y fijas, como las de nación, etnicidad o comunidad; en este sentido se destaca, la noción de “comunidades transnacionales”, formulada para nominar aquellas formas de vida comunitaria que presentan configuraciones territoriales y culturales múltiples, con vínculos con áreas de origen y compromisos con las de destino (Zusman, Lois y Castro, 2007).

Este trabajo busca realizar una propuesta de sistematización de distintas estrategias metodológicas y de aprovechamiento de fuentes diversas que pueden ser desplegadas en el estudio de los bordes urbanos considerando el aporte migratorio que recibe una ciudad a lo largo del tiempo. Si bien la noción de bordes propuesta por Lynch (1984: 62) los describe en principio como “límites entre dos fases, rupturas lineales de las continuidades”, en este trabajo, que se concentra en los bordes de expansión urbana, se consideran estos en tanto “franjas de transición” y no línea.

En este sentido, resulta más pertinente la expresión con la que el mismo Lynch completa la noción: “pueden ser vallas, más o menos penetrables, que separan una región de otra o bien pueden ser suturas, líneas según las cuales se relacionan y unen dos regiones”. Es desde esta última perspectiva de sutura que interesa estudiar la relación de la ciudad y el área contigua hacia la que esta se expande. Desde este enfoque, se busca indagar sobre la gran diversidad de fuentes y miradas a partir de las cuales se puede reconstruir de modo crítico el crecimiento de una ciudad también en relación con la diversidad de pobladores que la han ido nutriendo y las representaciones consruídas en torno de este proceso. Interesan tanto los cambios en sentido material como simbólico, entendidos como una trama interrelacionada.

El estudio de los bordes en el contexto de la relación ciudad y migración interesa no de modo aislado sino en su imbricación con dos ejes: el histórico-cultural y el económico-político, en la convicción de que los estudios urbanos se deben realizar en su contexto. La ciudad es resultado y protagonista de un proceso histórico con sus especificidades, heredera de tensiones culturales y políticas que definen su constitución e influyen en su devenir. Tal como afirma Musset (2009: 14) “a pesar de las transformaciones recientes y a veces brutales, el espacio obedece a ciclos largos, escondidos detrás de ciclos más cortos, que influyen directamente sobre la organización actual de los territorios”. En similar sintonía Milton Santos indicaba que “En realidad, nuestro gran problema no es empirizar el espacio (...) sino empirizar el tiempo y el espacio al mismo tiempo” (Santos, 1996a: 80). También Capel (1997: 26) acentúa la importancia de estudiar la ciudad en perspectiva histórica: “necesitamos saber más sobre los

procesos de exclusión social y espacial en nuestras ciudades. Y eso en el pasado y en la actualidad. El pasado puede mostrarnos situaciones que ya se han dado, y permite relativizar la situación actual”.

En cuanto al eje económico-político se busca evitar el estudio de la ciudad de modo acrítico, como un conjunto abstracto y reductible a un compendio estadístico y funcional donde las relaciones de poder no son puestas en perspectiva. La profundización y polarización de las divisiones sociales del espacio en las ciudades contemporáneas en América Latina se produjo a partir de su desarrollo bajo modelos neoliberales, es entonces innegable la importancia de considerar este modelo de desarrollo y su impacto en el espacio y sociedad. Como bien sintetiza Núñez (2002) “la propiedad de la tierra, valorizada económicamente, conjuntamente con las políticas del Estado, se constituyen históricamente en las determinantes de la estructura urbana”.

Finalmente, cabe hacer algunas consideraciones sobre el estudio de caso a partir del cual surgen estas consideraciones: el análisis urbano-migratorio en San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro. Se trata de una ciudad media, ubicada dentro del espacio fronterizo argentino-chileno (Benedetti y Laguado, 2013) e inserta dentro un de Área Natural Protegida: el Parque Nacional Nahuel Huapi. Estos elementos, sumados a la importancia de la actividad turística en toda la norpatagonia andina, imprimen características que acompañan las reflexiones y deben ser tenidas en cuenta.

## EL ORIGEN DEL PUEBLO, LOS ORÍGENES DE LOS COLONOS

Numerosos estudios migratorios de carácter regional en la Patagonia (Trpin, 2004; Muñoz Villagrán, 2005; Baeza, 2008, por citar algunos) suelen enmarcarse dentro de las lógicas del Estado nacional, en lo que Santos (1996b: 53) denomina el tiempo interno entendido como “el tiempo empírico, tiempo histórico considerado a escala geográfica del Estado-Nación”. Dentro de este tiempo interno se distinguen a su vez etapas que estructuran el análisis más específico y enfocado de las escalas locales. En estas relaciones interescales entre lo local, lo regional y el Estado nación, el tiempo interno se

“reproduce, según escalas e intensidades menores, en los niveles y escalas inferiores, pues todos los niveles, acontecimientos de origen externo o de origen local, pueden disponer de la fuerza necesaria para modificar, en una dirección diferente, la evolución en curso” (Santos, 1996b: 54).

En este sentido, la atención a las lógicas locales también busca detallar el estudio en niveles geográficos menores “para evitar que se interprete que el país se ha comportado de manera homogénea dentro de sus fronteras” (Recchini de Lattes y Lattes, 1969: 79).

En primer lugar, cabe reflexionar sobre el peso que han tenido los vínculos hacia ambos lados de la cordillera en este extremo meridional del continente sudamericano que reconocemos como “Patagonia”. Dada la baja altura de los pasos cordilleranos, existen evidencias del intercambio hacia ambas laderas con una antigüedad estimada

---

por equipos arqueológicos de 13.000 años (Hajduk, Albormoz y Lezcano, 2011). A estos antecedentes se suman los de la historia regional previa a la llegada del hombre blanco en la cual también se ponderan las movilizaciones de distintos pueblos que circulaban por esta zona lacustre (Bandieri, 2001 y 2005). Ciertos discursos conservadores que refieren al pueblo mapuche como “chileno” han buscado identificarlo con una adscripción posterior a su presencia que, a su vez, contraponen los estados nacionales de Chile y Argentina como forma de restar legitimidad a sus distintas luchas reivindicatorias.

Lamentablemente, estas concepciones han permeado algunos relatos sobre historia regional, aún en libros de texto escolares, a pesar de los cuantiosos estudios antropológicos e históricos al respecto, tal como analizó Moyano (2012). Su inconsistencia y falacia se refuerzan más aún en la evidencia de la presencia tardía de las instituciones estatales en la Patagonia en donde las prácticas de movilidad transcordillerana, sostenidas por los circuitos mercantiles, se extendieron aún durante muchos años después del sometimiento y genocidio hacia los pueblos indígenas (Delrio et al., 2010) por parte de las campañas militares argentinas y chilenas que buscaron “incorporar” estas áreas a los estados nacionales (Méndez, 2010).

Estos elementos también tienen un correlato en el espacio urbano y los imaginarios que se construyen sobre la población. La connotación de lo chileno como lo negativo en la Patagonia argentina ha sido profusamente estudiada (Mármora, 1968, Cerutti y Pita, 1997, Baeza 2007, Méndez, 2010, por apenas mencionar algunos). Poma Oñate (2012) analiza el mismo proceso desde Temuco (Chile) evidenciando la fuerza del imaginario colectivo de una cultura dominante y hegemónica vinculada al Estado nación que busca homogeneizar con una lógica de dominación colonial la construcción de una imagen estereotipada del pueblo mapuche como “salvaje y bárbaro”. El enfrentamiento de estos imaginarios puede manifestarse materialmente en el paisaje urbano de la ciudad de San Carlos de Bariloche, tal como muestra la siguiente foto.

**Gráfico 1. Foto del grafiti frente al Consulado General de Chile en San Carlos de Bariloche luego de una movilización de agrupaciones de pueblo mapuche.**



Fuente: © Brenda Matossian (2010).



La configuración del espacio intraurbano también posee un germen que puede reconstruirse desde una mirada histórica de los bordes urbanos. Así se dará cuenta de otra estrategia metodológica: el análisis de fuentes documentales. En los fragmentos que siguen se puede identificar la construcción de una imagen del colono de origen chileno que se definía en los primeros años de la colonia creada en 1902 a partir de quienes eran encargados de realizar estos informes.

Fragmento 1: informe elaborado por el ingeniero Apolinario Lucero encargado de realizar las mensuras y el primer relevo de la población existente en la colonia para la entrega de tierras, 4 de enero de 1904.

“La población actual de estos terrenos es bastante numerosa; se compone de indígenas procedentes de Chile, de chilotos o chilenos procedentes del archipiélago de Chiloé y de alemanes que en su mayor parte han venido también de Chile. De estos pobladores los únicos que tienen verdaderamente condiciones para colonos son los alemanes, pues tanto los indios como los chilotos se limitan a sembrar el trigo y las papas que necesitan para su consumo, ocupándose después como peones a jornal. Es gente viciosa y dañina, incapaz de un trabajo continuado”.

Fragmento 2: Carta de Eliseo I. Schierononi 7 de noviembre de 1907. Al Señor Director de la Oficina de Tierras y Colonias Ingeniero Don Elazar Garzón.

“Doy a conocer las condiciones de labor del Chilote y sin excluirlo de la colonización indico la necesidad de seleccionarlo. Hago ver los males ocasionados por los permisos a extraños de corte de madera en los lotes de la reserva y los desperdicios de madera ocasionados en la forma actual de la construcción de cercos y limpieza del terreno”.

Fragmento 3, dos extractos que forman parte del decreto que ordena la subdivisión de la Colonia el 2 de septiembre de 1904.

Mensura y Subdivisión de los lotes de la Reserva de la Colonia Nahuel Huapi – Antecedentes.

“1º Apruébase la subdivisión de dichos lotes en fracciones de 50 hectáreas proyectadas por la Sección Geodesia de la División de Tierras y Colonias.

2º Cada poblador actual podrá adquirir uno ó dos lotes en el lugar que tenga su población y en proporción al capital que haya radicado este”.

Forma de subdivisión de la Reserva – Selección de Colonos Chilotos –

“(…) los colonos que han empezado con algún capital, construyendo casas de alguna consideración (...) exteriorizando en el conjunto unas familias de buenas costumbres y de mayores aspiraciones. Pero estas personas que aportan un capital no se establecen en el lago si no se le ofrecen lotes agrícolas de una superficie no menor de doscientas hectáreas. Los chilotos o sea chilenos de Chiloé solo

---

ocupan y se conforman con lotes de cincuenta hectáreas. En el cuadro de pobladores a que he aludido se nota: que estas personas levantan, estrechas viviendas, pero en cambio, son casi los únicos que allí siembran la tierra en mayores extensiones y con fines de comercio. El europeo por hoy no vive del resultado de sus siembras que son reducidas; ellos ejercen una oficio en el Pueblo, o se benefician con animales de crianza y refinamiento, emplean peones en sus mejoras. El chilote reside constantemente en el terreno, trabaja diaria y personalmente (...) Viene sin recursos monetarios y en las épocas de descanso de sus cosechas, se ausenta para hacer labranza de maderas y emplea sus economías en las mejoras del terreno. En la Reserva no todos reúnen estas condiciones, pero las hay (...) Teniendo en cuenta lo reducido de los terrenos de la Reserva, las subdivisiones de cincuenta hectáreas (50 ha), se impone”.

Estos fragmentos muestran cómo distintos actores hegemónicos a principios de siglo XX definían una imagen de los pobladores “colonos” no exenta de tensiones y hasta de contradicciones. Si bien en el informe de Lucero se define abiertamente la preferencia por los colonos europeos, en los siguientes extractos comienza a destacarse más la importancia del capital que traían los colonos para legitimar su presencia y estimularla. Si bien el discurso de estos documentos se basaba en la promoción de población estable, es evidente que se mantenía la predilección por los pobladores capitalizados y de origen europeo, aún reconociendo el caso de los colonos chilotes como pobladores más “arraigados” pero con menor capital. También la capacidad de trabajo que se destacaba en el caso de los chilenos permaneció sedimentada en un sentido común que justifica esta presencia en un sentido unívoco como “mano de obra necesaria”.

## **EL PUEBLO EN CRECIMIENTO: RECONSTRUYENDO LOS BORDES**

Una estrategia metodológica interesante se vincula con la reconstrucción del proceso de expansión del espacio ocupado a partir de distintos cortes temporales en los cuales es posible reconocer las dinámicas de los bordes urbanos, sus usos y representaciones. Para ello, en principio, se presenta el análisis de interpretación visual realizado sobre tres fotogramas tomados en los años 1940, 1976 y 1981 y sobre dos imágenes satelitales correspondientes a los años 2008 y 2016. El objeto es por un lado definir hasta dónde se prolongaba la superficie de la mancha urbana consolidada, reconocer cuáles eran los usos marginales que se le daban a los espacios periféricos y qué relación se puede establecer entre esta caracterización y el componente migratorio de los pobladores. Estos últimos factores se fundamentan en fuentes documentales, bibliográficas y etnográficas cuando fue posible.

En el primer caso, de 1940 (Gráfico 2), se define una franja de borde hacia el fin de los primeros loteos a partir de los cuales se expandía la zona de chacras de la Colonia Agrícola Pastoril del Nahuel Huapi. En las afueras se instaló el segundo cementerio (el primero se ubicaba en un área más cercana al lago) hacia el sector Sudoeste cercano

a la mancha urbana de entonces. Las chacras se ubicaban hacia el Sur del área más consolidada.

En este punto vale aclarar que la creación de las villas turísticas y el desarrollo de obras de infraestructura realizadas por la Dirección de Parques Nacionales a partir de 1934 produjeron fraccionamientos crecientes generando un incremento del valor del metro cuadrado y una especulación inmobiliaria desmedida y no conocida hasta entonces. Este tema fue estudiado por Lolich (2007) quien ejemplifica este proceso al indicar que el metro cuadrado en el loteo Cipresales pasó de costar \$0,07 m/n (moneda nacional) en 1939 a entre \$5 y \$10 m/n en pocos años.

Sobre este proceso afirmaba Abalerón que:

“el éxito exiguo de las chacras y las quintas de la zona unido a la creciente valorización del suelo para actividades netamente urbanas, movió a los antiguos colonos a vender sus propiedades, actitud que indujo a la transformación y fraccionamiento del ejido y llevó al abandono casi completo de la actividad agropecuaria” (Abalerón, 1992: 16).

En dicha cita el arquitecto pone más énfasis en las decisiones particulares de los colonos, sin embargo, el rol de la Dirección de Parques Nacionales como institución a cargo de la planificación de la ciudad no puede desconocerse. La pretensión aquel entonces era la de convertir a San Carlos de Bariloche en una confortable ciudad que recibiera turismo internacional y a las clases acomodadas de Buenos Aires, se trataba del modelo de la ciudad turística.

El proceso de loteos en la ciudad reviste una importancia clave desde que fueron estas superficies las que marcaron el pulso de la expansión urbana y del asentamiento humano, al mismo tiempo que muchos de ellos tuvieron ciertos rasgos particulares según el origen de sus pobladores. Bajo estas lógicas la ciudad continuó expandiéndose, tal como puede verse en el segundo fotograma correspondiente al año 1976 (Gráfico 3). Comienza a materializarse una diferenciación socio-residencial vinculada al origen de los pobladores. Uno de los primeros fue el que constituyó el Barrio Belgrano, ocupado principalmente por pobladores de origen alemán y suizo. El trazado del nuevo barrio modificó el plano de la ciudad creando nuevas avenidas y calles que en este caso sí se adaptaron a la topografía del lugar (a diferencia del primer plano de damero), así las calles acompañaban la pendiente al Este del cerro Runge. La llegada de inmigrantes italianos a la ciudad consolidó otro barrio característico: el Ñireco, hacia el Este del área central. También hacia este sector, pero en terrenos aluvionales próximos a la desembocadura del arroyo Ñireco, la estación de ferrocarril atrajo población e industrias que se asentaron en sus alrededores formando un nuevo barrio: el Barrio Industrial (De Civit y Velasco, 1970). En muchos casos los mismos agrimensores encargados de realizar las subdivisiones de los lotes de la Colonia Nahuel Huapi compraban a muy bajo costo los lotes para venderlos fraccionados obteniendo grandes ganancias (Lolich, 2007).

El cementerio marcado en la Gráfico que corresponde a 1940 fue trasladado hacia el sector meridional de la localidad, donde también se definió un espacio para depósito de residuos sólidos urbanos, en lo que era entonces un borde urbano (ver Gráfico 3).

---

Esta relocalización y “mudanza” del cementerio se realizó en 1956 en el contexto de un proceso de expansión de fracción de antiguos loteos cercanos para los trabajadores que contrataba el aserradero de Primo Capraro a principios de los años treinta. Allí, se conformó pocos años después de la relocalización del cementerio el único espacio barrial conocido como “barrio chileno”, el barrio La Cumbre, nombre dado por encontrarse sobre un sector más elevado. Creado a principios de los sesenta, los nombres de las calles remiten a topónimos del país vecino y fueron elegidos por sus propios vecinos. Un texto de 1970 señalaba para el conjunto de los chilenos una tendencia al agrupamiento en el espacio urbano “que se manifiesta en la elección de los barrios” (De Civit y Velasco, 1970: 236).

No obstante, los vecinos chilenos residentes en la ciudad distaban de configurar un conjunto homogéneo. Según información de entrevistas en el barrio La Cumbre, se distinguía y distingue la población arribada en la década del sesenta como población que “venía a trabajar” a diferencia de la llegada luego del golpe militar de 1973 que arribaron “para buscar trabajo” y se asentaron de modo informal en distintos asentamientos (marcados en el Gráfico 3). Este discurso busca hacer una distinción de clase al interior del conjunto chileno y también hacia su asentamiento dentro del espacio urbano, aquellos migrantes de los sesenta se asentaron principalmente en el barrio La Cumbre y este barrio “ahora es centro”.<sup>2</sup>

En el Gráfico 4 se indican las franjas de bordes marcados en 1940 y 1976 que permiten visualizar los sucesivos “desbordes” urbanos como parte del proceso de continua expansión. Entre 1976 y 1981 se construyeron distintos barrios planificados por el Instituto Provincial para la Promoción de la Vivienda de Río Negro (IPPV) en el sector comprendido entre los bordes urbanos de ambos años. Con los años este sector se ocupó con grandes edificios de viviendas construidos por este organismo otorgando un paisaje muy particular a ese sector de la ciudad en un sector de altas pendientes, correspondiente a la cota de los 850 metros.

Más allá de este sector, durante la dictadura militar en el año 1979, se produjo la relocalización forzada de pobladores que se habían instalado años atrás en los asentamientos informales señalados en el Gráfico 3. Estos vecinos conformaron lo que se denominó en principio barrio nuevo y luego Arrayanes. Eran en su gran mayoría migrantes chilenos que fueron forzados a movilizar su residencia desde áreas centrales hacia sectores de la periferia, para “sacarnos de la vista del turista” y “controlarnos, pedirnos los documentos”. Las condiciones sanitarias de los loteos eran paupérrimas ya que, como ya se señaló, en esos terrenos había funcionado el basural. A lo largo de distintas entrevistas realizadas se relatan las tareas que debieron realizar para limpiar sus terrenos y convivir con el cementerio: “cuando me enteré decía... ¿dónde? ¿Atrás del cementerio? ¡no ni loco!... después me acostumbré... en ese tiempo era lejos, había que pasar el zanjón... con el colectivo se pasó a formar parte de Bariloche, antes estábamos aislados”.<sup>3</sup>

---

2 Entrevista a vecina barrio La Cumbre realizada el 03/02/2015.

3 Los entrecomillados corresponden a extractos de entrevistas a vecinos del barrio Arrayanes realiza-

Durante la década del ochenta, luego del retorno a la democracia se fue produciendo una lenta expansión de la ciudad hacia barrios más alejados, siguiendo dos ejes viales principales: la Avenida Bustillo hacia el oeste, y la actual Ruta 40 sur (ver Gráfico 5). La porción de esta ruta que conecta Bariloche con Neuquén hacia el Este del área central experimentó un crecimiento acotado en las últimas décadas del siglo XX. En contrapartida, su continuidad hacia el sur, hacia la localidad de El Bolsón, constituyó el eje de expansión más vertiginoso; el que representa los bordes marginales, hacia donde creció la porción de la ciudad más excluida. En contrapartida, el crecimiento a lo largo de la Avenida Bustillo fue nutrido por un sector social de clases medias y altas, en sintonía con la función turística que se fue consolidando a lo largo de esta avenida también conocida como la ruta hotel Llao Llao.

En los primeros años del siglo XXI el eje oeste de expansión comenzó a ejercer presión sobre el camino hacia el lago Gutiérrez, densificando la zona aledaña al barrio conocido como Villa Los Cohiues, identificado durante años con vecinos que buscaban un contexto residencial en contacto con la naturaleza alejado del área central (Gráfico 5). Este sector también convive con funciones turísticas: se encuentran instaladas en el barrio distintas hosterías y campings. Durante esta primera década del presente siglo y hasta la actualidad se ha desarrollado un proceso de expansión urbana en el que se comienzan a unir dos ejes diferentes, “encerrando”, mediante la ocupación del suelo hacia la ladera sur del Cerro Otto, dicha elevación.

El progresivo acercamiento entre estos dos ejes de expansión urbana presenta una alta complejidad dado el carácter prácticamente antagónico de las lógicas de modalidad barrial a partir de las cuales se fueron conformando, en especial en los últimos diez años. Existen al menos dos grandes expresiones polarizadas: una de ellas surgidas a partir de las denominadas “tomas” de tierras, y, en contraposición las urbanizaciones privadas, que adquieren funciones mixtas: residencial y turística desde la premisa del contacto con la naturaleza. Ambas conviven en un mismo y próximo espacio urbano señalado en el Gráfico 5 con el área ovalada.

Este proceso además se ha dado con un ritmo acelerado y vertiginoso del que el estado municipal ha sido protagonista de diferentes formas, por ejemplo, cambiando los parámetros urbanísticos de la zona para favorecer la instalación de grandes emprendimientos inmobiliarios como el reciente Dos Valles. Los Gráficos 5 y 6 muestran comparativamente como se ha ido densificando esta porción de la ciudad entre 2007 (Gráfico 5) y 2016 (Gráfico 6). En el último gráfico se distinguen los dos emprendimientos privados más ambiciosos de la ciudad: Villa Arelauquen y Dos Valles, al mismo tiempo que se marcan barrios abiertos tradicionales, previos a estos últimos años: Villa Lago Gutiérrez y Pilar I y II.

Este sector convive a su vez con usos del suelo no residenciales y conflictivos tales como un basural y varias canteras de extracción de áridos. Asimismo, en los últimos años se ha sumado un barrio de viviendas planificadas denominado 645 Viviendas y la toma de tierras conocida como Barrio San Juan. Este último, junto con Valle Azul,

---

han sido loteos proyectados como futuros barrios de autoconstrucción de la mano de un conjunto de cooperativas cuyos planes no han prosperado por diversos motivos. En ambos casos, muchos de los socios de las cooperativas han iniciado acciones legales al considerar que se produjeron estafas dado el incumplimiento de las condiciones iniciales.

A ambos tipos de conformaciones barriales fragmentadas (las urbanizaciones privadas y los asentamientos informales o “tomas”) se las suele representar con un imaginario de población con una evidente distinción de clase y de origen. Los grupos migratorios son representados de formas muy disímiles en el sentido común hegemónico local. Más adelante se señalarán cuestiones específicas referidas a estos imaginarios urbanos y representaciones.

## **LA EXPANSIÓN URBANA VISTA DESDE LA NORMATIVA Y DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

Otra de las formas de analizar los procesos de crecimiento urbano puede ser el análisis de la normativa a distintos niveles jurisdiccionales. Podemos indicar las modificaciones a partir de la provincialización del Territorio Nacional de Río Negro que fue el antecedente necesario para que extensas tierras pertenecientes al Estado nacional, a través de la Administración de Parques Nacionales, pasaran a dominio municipal, a partir de la Ley Luemo (1958).

Un ejemplo es el vinculado a las modificaciones del ejido municipal que ha avanzado hacia el sur sobre jurisdicción del Parque Nacional. La Ley Nacional N° 24.910 de 1997 fija los límites de la Reserva Nacional Nahuel Huapi - Zona Gutiérrez e indica en el artículo tercero que:

“La Administración de Parques Nacionales, acordará con el municipio de San Carlos de Bariloche la realización conjunta de estudios, destinados a prevenir la dirección y tasa de crecimiento de los asentamientos humanos existentes en las áreas desafectadas por esta ley, con el objetivo de anticipar medidas, destinadas a evitar la expansión urbana de los mismos, sobre la Reserva Nacional contigua”.

Respecto al nivel provincial, distintas normas regularon la expansión del ejido municipal. La Ley Provincial N° 2.614 sancionada en 1993 que indica:

“Anéxase al ejido municipal de San Carlos de Bariloche una superficie de seiscientos veinticinco hectáreas, un área y tres metros cuadrados en parte de la cual se asientan los barrios “El Pilar I” y “El Pilar II”, identificada como lote pastoril ciento veintisiete (127) de la Colonia Pastoril Nahuel Huapi”.

A su vez, también resultan de gran interés el estudio de las normas municipales tales como las ordenanzas, la Carta Orgánica (2007) y los distintos códigos: Urbanos (1980 y 1995) de Edificación (1995), de Ordenamiento Territorial (2008 y 2011).

Desde una perceptiva diferente, resultan de relevancia trabajos de elaborados con fines de planificación realizados por organismos como el Consejo Federal de Inversiones (CFI): Plan de Ordenamiento Urbano San Carlos de Bariloche coordinado por Suárez (1977) y Proyecto de Ordenamiento Integral de Infraestructura de Servicios para la ciudad de San Carlos de Bariloche, a cargo de Fulco (1993).

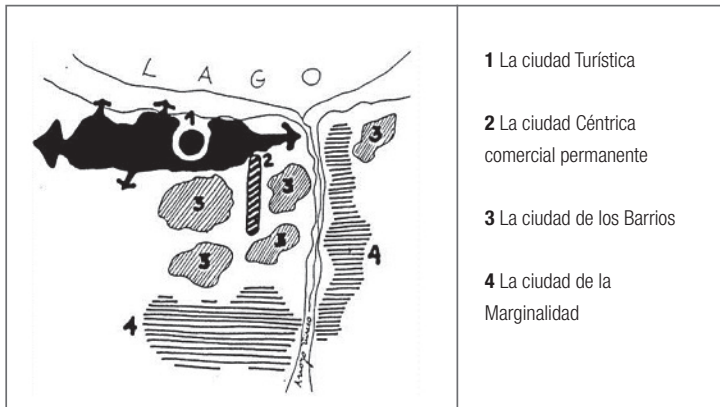
También se destaca el Plan Físico para San Carlos de Bariloche realizado por Hardoy (1964), solicitado por el municipio y el Plan de Ordenamiento Ambiental de Bariloche y Región Andino Patagónica de 1978 elaborado por un convenio entre la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental de la Nación, la Secretaría de Planeamiento del gobierno de la provincia de Río Negro y la intendencia de San Carlos de Bariloche. En el primer documento se afirma por ejemplo que un problema difícil de solucionar se vincula con la “inmigración chilena clandestina que vive más segregada en las zonas más pobres constituyendo barrios homogéneos” (Hardoy, 1964:19). En el segundo documento se encuentran detalles sobre la mirada que se tenía sobre la relación turismo - naturaleza para el caso barilochense:

“hay diferencias que proceden de los respectivos status societales en interacción (...) se considera la interacción de sociedades de muy alto potencial –zona de Buenos Aires y Litoral argentino principalmente- con una sociedad de bajo potencial y diferenciación social (...) que aún convive con los propios elementos de la naturaleza que la rodea” (Hernández y Mochkofsky, 1978:4).

Es de destacar esta mirada de la ciudad como pequeño pueblo de bajo potencial que debía recibir a los turistas de las grandes ciudades.

El esquema que se presenta a continuación ilustra las miradas construidas desde estos documentos que, apoyados en lógicas metropolitanas, buscaban estudiar la ciudad y que permiten comprender elementos que han nutrido los imaginarios urbanos.

**Gráfico 7. Los usos urbanos según el informe realizado por el CFI.**



Fuente: Fulco (1993).

---

En este sentido del contexto de producción de los informes también interesa analizar distintos trabajos desde el ámbito geográfico dedicados a esta ciudad y su proceso de expansión urbana en relación con las migraciones. Un caso emblemático lo constituyen los anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, tomo XIV de 1970 en la cual se dedicaron varios trabajos a la ciudad y su región. En particular, el trabajo de Miatello en un párrafo sobre la historia refiere que:

“Tehuelches al sur y puelches más al norte sedentarios y pacíficos ambos, marcan con los araucanos guerreros, que terminan por arrasarlos y comienzan a imprimir su dominante toponimia (...) el área como una zona dinámica y de fricción desde los primeros tiempos. Siempre existieron fronteras” (Miatello, 1970: 222-223).

Esta última afirmación, sumada a expresiones como “ingresión chilena” da cuenta de las lógicas que buscan perpetuar las tensiones y reproducir discursos de enfrentamiento entre ambos sectores de la cordillera que también tuvieron un correlato en la escala local.

## **PRODUCCIÓN DE FUENTES PRIMARIAS: DE LA MIRADA VERTICAL A LA HORIZONTAL**

Otra de las fuentes de gran riqueza es la producida durante el trabajo de campo, entre las que se destacan material fotográfico, grillas de observación, grabación de discursos, notas de campo, entrevistas a informantes clave y entrevistas en profundidad, mediante la aplicación del método biográfico. La observación participante en actos vinculados con la temática (día del inmigrante, fiestas patrias chilenas, fiestas de las colectividades europeo-argentinas, festejo antiguos pobladores, etc.).

En el abordaje cualitativo de esta investigación se da prioridad a la elaboración de relatos de vida con miras a encontrar “ese plus que se busca obtener allí donde las cifras muestran un límite o plantean un interrogante” (Arfuch, 2002: 189). Sobre la importancia del uso del método biográfico en el estudio de estos procesos Pujadas Muñoz afirma que:

“los casos en los que el uso de los relatos biográficos se muestra más adecuado es para analizar procesos de desajuste y crisis, individual o colectiva, que presuponen modificaciones significativas (...) Tal vez los dos temas estelares en esta literatura sean los procesos migratorios y los procesos de marginalización (...) la migración presupone un desajuste importante a nivel individual, familiar y/o de barrio” Pujadas Muñoz (1992: 63).

Mediante los relatos de vida es posible identificar elementos claves de la investigación como las estrategias residenciales, el tendido de redes sociales y las representaciones espaciales. Así los relatos de vida permiten una valorización de la subjetividad, la memoria y las identidades (individuales, grupales, colectivas) vinculadas con la



reconstrucción de la relación de los sujetos con su espacio urbano cotidiano. En este sentido, la percepción de la diferencia y la discriminación “transitan por el terreno del sentido común, entendido éste como nodo central de la vida cotidiana” (Malegarie, 2004: 66). Estas perspectivas se encuentran en sintonía con las geografías alternativas que propone Lindón (2006) sobre lo cotidiano, como un acercamiento a lo observable, a las microescalas; una geografía basada en el punto de vista del sujeto y narrada por el propio habitante (Lindón, 2011 retomando a Yi Fu Tuan).

Se puede ilustrar la importancia de las fuentes primarias en una entrevista en la cual se describía las luchas desde la Junta Vecinal a partir del aumento de impuestos municipales en el barrio La Cumbre a raíz de los cambios en la zonificación que lo incluía en un área de función residencial y turística:

“En realidad cuando empezaron a marcar con lápiz las líneas donde quedaba la zonificación... también pasó con otros sectores como era agarrar calles como límites para zonas y quedó barrios como este y otros en el medio de zonas residenciales de hoteles, de complejos turísticos... y sufrieron aumentos de tasas... después la peleamos y se ajustó... después de estudiar las ordenanzas municipales como vecinos comunes y corrientes... tuvimos que hacer todo ese ejercicio para interpretar las ordenanzas y llegar a la conclusión de que nunca debería haber sido cambiada la zona de nuestro barrio... entonces ahí logramos doblarle el brazo después se hiló fino... se reevaluó la ordenanza se hizo una zonificación diferente, se achicaron las zonas y sectorizaron mejor... a quien cobrarle y qué monto”.<sup>4</sup>

Este relato habla de la presión que ejerce el mercado del suelo urbano y también el mismo gobierno local sobre aquellos barrios cercanos al centro, antiguas periferias hoy con valores de mercado relativamente altos. Tal como indica Neil Smith “El esfuerzo por recolonizar la ciudad supone una práctica sistemática del desalojo” (Smith, 2012: 68). En el caso de Bariloche, el continuo desborde, fácilmente reconocible en las imágenes de los Gráficos 2 a 6, tiene también un correlato en la experiencia cotidiana de los vecinos.

En contraposición, la expansión de los bordes a partir de la especulación inmobiliaria también puede ser analizada desde estrategias metodológicas cualitativas como puede ser el análisis del discurso de las publicidades que buscan vender lotes en estos emprendimientos privados.

## **REPRESENTACIONES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y MARKETING DEL PAISAJE**

Desde la década del treinta, la imagen de la ciudad de San Carlos de Bariloche se vincula estrechamente con su función turística vinculada a las imágenes paisajísticas de

<sup>4</sup> Entrevista a vecinodel barrio La Cumbre realizada el 05/02/2015.

---

bosques, lagos y montañas. En su trabajo sobre la mirada del turista, Urry indica que la experiencia turística es de naturaleza fundamentalmente visual, de allí la dependencia de esta mirada respecto de una variedad de discursos y prácticas sociales, por ejemplo aquellos de carácter fotográfico. Estas miradas son organizadas discursivamente por

“profesionales, fotógrafos, escritores de libros, guías de viaje, agentes de viaje, propietarios diseñadores de hoteles, operadores turísticos, programas televisivos de viaje, entidades de desarrollo turístico, arquitectos, desarrolladores inmobiliarios” (Urry, 2007: 22).

Las representaciones tienen una estrecha relación con el discurso del contacto con la naturaleza. En Bariloche, estas imágenes también se utilizan para promocionar urbanizaciones privadas de doble función: turística y residencial. Es lo que Lindón denomina holograma socio-territorial de “las periferias, urbanizaciones, fraccionamientos, suburbios, de la seguridad, la vida natural y el automóvil” (Lindón, 2006: 437). En el caso específico, este paisaje natural de lo privado no se encuentra tan controlado artificialmente como sí sucede en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Carballo y Batalla, 2015) aunque para construir cancha de polo y campo de golf en Arelaúquen fue profundamente modificado. Aún con un desarrollo de este tipo de urbanizaciones privadas mucho menor al de dicha región metropolitana, en esta ciudad se pueden distinguir emprendimientos dirigidos a clases sociales de muy alto poder adquisitivo y otras de lo que Carballo denomina “tercer grupo” que apunta a las clases medias en el cual ya no hace tanta falta la “cultura de la clorofila” (Carballo, 2002). La ilusión de control y orden de la “narración inmobiliaria” apunta a una nueva cultura urbana que resulta en Buenos Aires y por eso se utilizan estrategias similares, porque en buena medida apunta ese negocio: o bien de migrantes internos que ya se encontraban en la ciudad o nuevos migrantes, en este pretendido “mundo ordenado y bajo control”. Uno de los emprendimientos señalados en el Gráfico 6 construye una narración inmobiliaria, promocionada a través de los medios de comunicación masivos, que llega a un extremo al describir de este modo su emprendimiento:

“En una zona que prácticamente no sufrió la caída de las cenizas se destaca por la muy buena ubicación de sus lotes, la incomparable vista al lago Gutiérrez y el Cerro Catedral, la infraestructura de máxima categoría, los deportes al aire libre todo el año y los rápidos accesos a la ciudad y al centro de esquí Catedral”.<sup>5</sup>

La ilusión del control al querer insinuar que las cenizas afectan menos a este barrio es una muestra evidente de estas estrategias. La segunda parte de la cita, a su vez, refiere a la velocidad de los desplazamientos. Como señala Bauman (1999) los límites de velocidad, entendidos como límites en el tiempo y costo impuestos a la libertad de movimiento, son los que definen “la realidad de la frontera”. Así se contraponen la extraterritorialidad de esta nueva elite y con la territorialidad forzada del resto (Bauman, 1999: 35).

---

<sup>5</sup> “Otro concepto urbano llega a Bariloche”, Suplemento Countries, *Diario La Nación* 13/08/2011

Volviendo a la connotación del origen de la población, interesa también indagar en estas fuentes a quiénes se dirigen idealmente estas notas. Analizando su contenido se puede leer también:

“Los primeros fueron para gente de Bariloche y la zona; en general, es un público joven que vio una oportunidad de vivir en un lugar con características de la región. También compraron personas de otros puntos del país, que vieron la posibilidad de mayor seguridad para su segunda vivienda. En las últimas semanas, se han vendido 13 terrenos en Europa para inversores que conocen el mercado.”<sup>6</sup>

Este extracto, junto con otros relevados, permiten dar cuenta de la construcción de imaginarios en torno al poblador (inversor) “ideal”, dando cuenta de un correlato con aquella idea de principios de siglo XX del “buen migrante” blanco y europeo, y además capitalizado. La estrategia publicitaria apunta a una “mitificación del entorno”. Esto puede entenderse como una expresión de la intertextualidad espacial: “un lugar evoca otro lugar y esas cadenas de evocaciones también forman parte de una trama de sentido, es decir de ciertos imaginarios” (Lindón, 2007: 44).

Retomando la relación con los estudios migratorios, Cohen (2004: 5) refiere a una desviación del conflicto “desde el escenario de las desigualdades sociales y económicas, hacia el escenario de las diferencias nacionales y étnicas”. En este caso se intenta hacer foco en el origen de los potenciales vecinos más que a su capacidad económica. Por consiguiente, debemos situar a los migrantes en el conjunto de relaciones de poder en la que están inmersos. La posición que cada individuo ocupa en la sociedad depende “del poder económico, del capital social y cultural que pone en juego, como así también del capital simbólico (el prestigio) que despliega” (Pérez, 2004: 48).

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este recorrido buscó mostrar algunos de los diferentes enfoques metodológicos, haciendo énfasis en la diversidad de fuentes disponibles, desde las cuales es posible dar cuenta de las relaciones entre el espacio urbano, las migraciones y los distintos tipos de “desbordes” experimentados a lo largo del tiempo. Se trata de un proceso material y simbólico, en un continuo “desplazamiento de los sentidos” (Lindón, 2006: 427) asociados a los márgenes de la ciudad y sus habitantes. Su estudio implica un desafío que convoca a la geografía a mantener un continuo diálogo con otras disciplinas. Es importante reconocer la estrecha relación entre las decisiones metodológicas y las implicancias teóricas de los trabajos respecto a los resguardos que podemos aprender en el intercambio interdisciplinario.

Los bordes urbanos y sus desbordes muestran el pleno dinamismo territorial y demográfico, donde se expresan con mayor intensidad las profundas desigualdades de las geografías urbanas actuales y pasadas. La porción sudeste de San Carlos de Bariloche,

<sup>6</sup> “Bariloche suma otra propuesta” Suplemento Countries, *Diario La Nación*, 02/04/2011

---

donde los “extremos” parecen tocarse, confundirse y cuestionarse mutuamente evidencian en parte que las migraciones en las últimas décadas, fueron diversificándose y mostrando motivaciones y orígenes renovados pudiendo distinguirse perfiles migratorios que se definen más por su condición de clase que por su lugar de nacimiento. Dentro de este contexto, además, el turismo se desenvuelve “al modo de un mecanismo de recolonización, alimentado a la vez desde una percepción contradictoria sobre el papel de las condicionantes históricas culturales, políticas y naturales” (Bondel, 2008: 8). Los imaginarios urbanos construidos en torno a las urbanizaciones privadas están estrechamente vinculados a las lógicas del turismo y se configuran invisibilizando los espacios vecinos y, a los ojos del negocio, conflictivos: barrios populares, “tomas”, basurales, canteras, etc.

Es evidente, tal como sucede con otros procesos socio-territoriales que dentro de estas dinámicas urbanas complejas se despliegan un conjunto de tácticas de poder que incluyen tal como describe Pérez:

“el sistema jurídico, los organismos gubernamentales, las asociaciones políticas, los medios de comunicación, el aparato policial, como así también las distintas prácticas de poder que se ejercen en la vida cotidiana, en situaciones de interacción cara a cara, en actitudes más o menos violentas (sean físicas o simbólicas), y en otros tipos de prácticas de poder que funcionan como mecanismos de control social pero en los niveles más bajos, casi imperceptibles e infinitesimales” Pérez (2004: 50).

Así se construye social y espacialmente una distancia entre “nativos y migrantes” que, a su vez, suele intentar invisibilizar otras problemáticas sociales más graves enraizadas en las profundas desigualdades socio-económicas.

Son estas desigualdades socio-económicas las que definen la experiencia de los espacios, tal como indican Deleuze y Guattari (2010) el espacio sedentario es estriado por los estados nacionales de occidente a través de muros, cerramientos y vías de comunicación entre estos espacios de separación, mientras que el espacio nómada, que logra trascender estas estrías, es suave, marcado solamente por “rasgos” que se borran y desplazan con la trayectoria. Este último espacio es accesible para aquellos que tienen suficientes recursos económicos. Para el resto de los habitantes, y migrantes, la ciudad está definida por estas “estrías” materiales y simbólicas, las del espacio sedentario.

El estudio desde la geografía cultural como “práctica revolucionaria” (Cosgrove, 1983 citado en Clua y Zusman, 2002) pondría contribuir a que se avance más allá del sentido común de nuestro culturalmente-construido mundo capitalista, de modo que incluya la producción de nuevos paisajes (menos estriados) y nuevos significados en los paisajes urbanos que ya habitamos.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Abalerón, C. A. (1992). Tendencias de Crecimiento Poblacional y Espacial en San Carlos de Bariloche con Énfasis en el Sector Marginal. Informe Final. Bariloche: Programa de Calidad de Vida, Fundación Bariloche .
- Arfuch, L. (2002). El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baeza, B. (2007). El proceso de fronterización en Patagonia Central. Chilenos argentinos y argentinos chilenizados en los pasos fronterizos de Futaleufú y Coyhaique (1885-2007) (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Baeza, B. (2008). ¿Qué es argentino en la frontera patagónica? ¿qué es chileno en la frontera patagónica? Una discusión en torno a los límites y marcad de la argentinidad y la chilenidad. *Revista Estudios Trasandinos*, 14 (1), 65-90.
- Bandieri, S. O. (2001). Cruzando la cordillera... La frontera Argentino-Chilena como espacio social. Neuquén: Serie Publicaciones del CEHIR.
- Bandieri, S. O. (2005). Historia de la Patagonia. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bauman, Z. (1999). La globalización. Consecuencias humanas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benedetti, A. & Laguado, I. (2013). El espacio fronterizo argentino-chileno. Definición de categorías operativas y primera aproximación descriptiva. En A. Núñez, R. Sánchez & F. Arenas (Eds.), *Fronteras en movimiento e imaginarios geográficos. La cordillera de Los Andes como espacialidad sociocultural* (451-483). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Bondel, C. S. (2008). Transformaciones territoriales y análisis geográfico en ámbitos patagónicos de montaña. La Comarca Andina del Paralelo 14 (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Capel, H. (1997). Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento social, innovación y conflicto social. *Scripta Nova Revista* (3). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn-3.htm>
- Carballo, C. (2002). Buenos Aires y urbanización cerrada: nuevas formas de apropiación y fragmentación del espacio urbano. En L. F. Cabrales (Coord.) *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (237-259). Guadalajara: Universidad de Guadalajara – UNESCO Guadalajara.
- Carballo, C. & Batalla, M. R. (2015). El paisaje natural de lo privado y las imágenes del capital inmobiliario. Las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires en el siglo XXI. En S. Vidal – Koppmann (Comp.) *Metrópolis en mutación* (129-152). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cerutti, Á. & Pita, C. (1997). Poder público y prejuicio antichileno en el territorio del Neuquén, 1884-1930. En V Congreso Argentino de Antropología Social. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Clua, A. & Zusman, P. (2002). Más que palabras: otros mundos. Por una geografía cultural crítica. *Boletín de la A.G.E.*, 34, 105-117.
- Cohen, N. (Comp.). (2004). Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy. Documentos de Trabajo 36. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- De Civit, E. F. & Velasco, M. (1970). Geografía urbana de San Carlos de Bariloche. *Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, tomo XIV, 233-259.
- Deleuze, G. & Guattari, F. (2010). *Nomadology: The War Machine*. Seattle: Wormwood Distribution.
- Delrio, W., Lenton, D., Musante, M., Nagy, M., Papazian, A. & Perez, P. (2010). Del silencio al ruido en la Historia. Prácticas genocidas y Pueblos Originarios en Argentina. III Seminario Internacional

- 
- Políticas de la Memoria. Recuperado de:  
[http://www.mapaeducativo.edu.ar/pueblos\\_indigenas/images/2\\_%20silencio\\_ruido.pdf](http://www.mapaeducativo.edu.ar/pueblos_indigenas/images/2_%20silencio_ruido.pdf)
- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Revista Nueva Sociedad*(243), 79-91.
- Fulco, C. A. (1993). Proyecto de ordenamiento integral de infraestructura de servicios para la ciudad de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro. Vol.16, Informe final. La Plata: Consejo Federal de Inversiones.
- Hajduk, A., Alborno, A. & Lezcano, M. (2011). Espacio, cultura y tiempo: el corredor bioceánico norpatagónico desde la perspectiva arqueológica. En P. Navarro Floria & W. Delrio (Comps.), *Cultura y espacio. Araucanía-Norpatagonia* (262-292). San Carlos de Bariloche: IIDyPCa, UNRN.
- Hardoy, J. (Dir.) (1964). Plan físico para San Carlos de Bariloche. Manuscrito inédito.
- Hernández, R. A. & Mochkofsky, R. G. (1978). El significado del estudio del desarrollo de la región de Bariloche y sus consecuencias medioambientales. En Fondo Nacional de Ordenamiento Ambiental, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas – Subsecretaría de Planeamiento Ambiental, *Plan de Ordenamiento Ambiental de Bariloche y Región Andino Patagónica, Volumen I* (1-41).
- Lindón, A. (2011). Los giros de la geografía humana y la búsqueda del sujeto perdido. En G. Capron, C. Icazuriaga Montes, S. Levi, E. Ribera Carbó & V. Thiébaud (Dir.), *La Geografía Contemporánea y Elisée Reclus* (115-134). Mexico: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Lindón, A. (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. *Eure*, XXXIII (99), 31-46.
- Lindón, A. (2006). La espacialidad de la vida cotidiana: hologramas socio-territoriales de la cotidianidad urbana. En J. Nogué & J. Romero (Eds.), *Las Otras Geografías* (425-445). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Lolich, L. (2007). Arquitectura de los Parques Nacionales. 1934-1955. En R. Gutiérrez (Dir.) *Ernesto de Estrada. El Arquitecto frente al Paisaje* (79-94). Buenos Aires: Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana.
- Lynch, K. (2000) [1984] *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Malegaríe, J. (2004). El peligro de la politización de la xenofobia. En N. Cohen, (Comp.), *Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy*. Documentos de Trabajo 36 (65-77). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Mármora, L. (1968). *Migración al Sur. Argentinos y Chilenos en Comodoro Rivadavia*. Buenos Aires: Ediciones Librería.
- Méndez, L. (2010). *Estado, frontera y turismo. Historia de San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Prometeo.
- Miatello, R. A. (1970). Algunos aspectos de la población del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Anales de la Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, Tomo XIV, 121-231.
- Moyano, A. (2012). *Crónicas de la resistencia mapuche*. Bariloche: Editorial Caleuche.
- Muñoz Villagrán, J. L. (2005). *Los “chilenos” en Neuquén – Argentina... idas y venidas*. Neuquén: Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.
- Musset, A. (2009). *¿Geohistoria o geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*, Medellín. Medellín: Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Editorial Universidad de Antioquia.
- Núñez, A. (2002). *Apropiación y división social del espacio*. Scripta Nova, VI (116). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-116.htm>

- Pérez, F. (2004) Discriminación y control social. En N. Cohen, (Comp.), Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy. Documentos de Trabajo 36 (33-51). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Porma Oñate, J. (2012). El conflicto por el aeródromo en el Natre, en Temuco, 1956. La construcción de un imaginario colectivo sobre el mapuche a través de El Diario Austral. Revista Estudios Trasandinos, 17 (1), 59-70.
- Pujadas Muñoz, J. J. (1992). El método biográfico: El uso de las historias de vida en ciencias sociales. Cuadernos Metodológicos, 5.
- Recchini de Lattes, Z. y Lattes, A. (1969). Migraciones en la Argentina. Estudio de las migraciones internas e internacionales, basado en datos censales, 1869-1960. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales Instituto Torcuato Di Tella.
- Santos, M. (1996a). Metamorfosis del espacio habitado. Barcelona: Oikos-tau.
- Santos, M. (1996b). De la totalidad al lugar. Barcelona: Oikos-tau.
- Schteingart, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. Perfiles Latinoamericanos, 9 (19), 13-32.
- Smith, N. (2012). La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación. Madrid: Traficante de sueños.
- Suarez, O. (1977). Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Río Negro y Municipalidad de Bariloche.
- Trpin, V. (2004). Aprender a ser chilenos. Identidad, trabajo y residencia de migrantes en el Alto valle del Río Negro. Buenos Aires: Centro de Antropología Social.
- Urry, J. (2007). Introducción. Culturas móviles. En P. Zusman, C. Lois & H. Castro (Comps.), Viajes y geografías (17-29). Buenos Aires: Prometeo.
- Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zusman, P., Lois, C. & Castro, H. (2007). Prefacio. En P. Zusman, C. Lois & H. Castro (Comps.), Viajes y geografías (9-16). Buenos Aires: Prometeo.

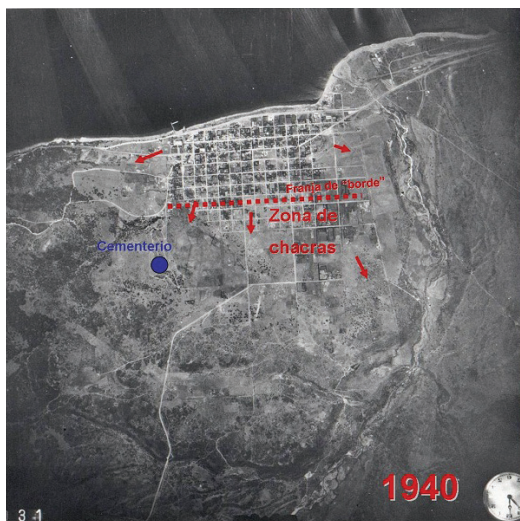
## FUENTES CONSULTADAS

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Secretaría de Planeamiento Urbano. Fotografía Aérea de 1940, San Carlos de Bariloche, 2009.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Secretaría de Planeamiento Urbano. Fotografía Aérea de 1976, San Carlos de Bariloche, 2009.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Secretaría de Planeamiento Urbano. Fotografía Aérea de 1981, San Carlos de Bariloche, 2009.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Secretaría de Planeamiento Urbano. Imagen Satelital Ikonos de 2007, San Carlos de Bariloche, 2009.
- Google. (s.f.). [Imagen Satelital del Sur de San Carlos de Bariloche, Argentina en Google maps]. Recuperado el 24 de Julio, 2016, de:  
<https://www.google.com.ar/maps/@-41.1745484,-71.350521,6530m/data=!3m1!1e3>



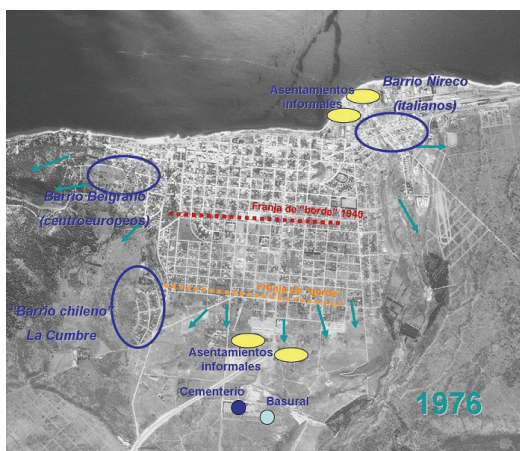


Gráfico 2. Fotograma 1940. Borde urbano, áreas de expansión y usos marginales.

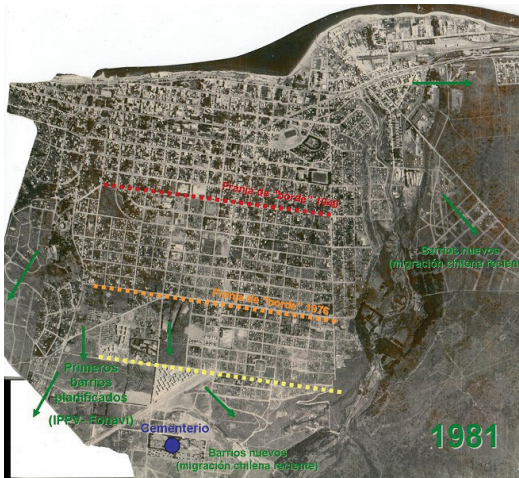


Fuente: elaboración propia sobre la base de fotografía aérea de 1940, Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2009).

Gráfico 3. Fotograma 1976. Bordes urbanos, áreas de expansión, usos "marginales" y diferenciación socio-residencial por origen.

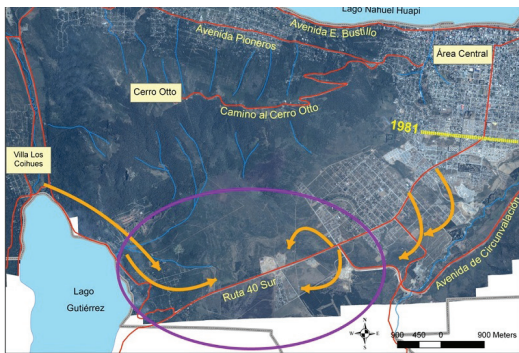


Fuente: elaboración propia sobre la base de fotografía aérea de 1976, Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2009).



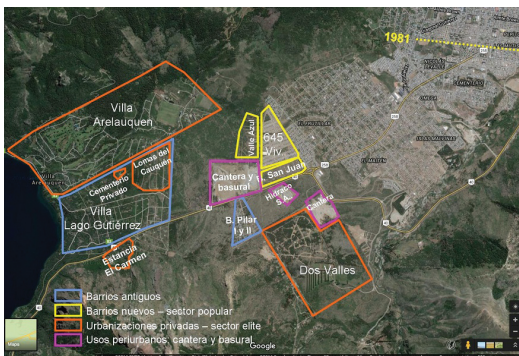
**Gráfico 4. Fotograma 1981. Bordes urbanos, áreas de expansión, usos “marginales” y diferenciación socio-residencial por origen.**

*Fuente: elaboración propia sobre la base de fotografía aérea de 1981, Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2009).*



**Gráfico 5. Imagen satelital 2007. Área de expansión hacia el Sur y Sudoeste de la mancha urbana.**

*Fuente: elaboración propia sobre la base de imagen satelital Ikonos de 2007, Municipalidad de San Carlos de Bariloche (2009).*



**Gráfico 6. Imagen satelital 2016. Área de expansión hacia el Sur y Sudoeste de la mancha urbana.**

*Fuente: elaboración propia sobre la base de imagen satelital de Google Maps (2016).*

*Bordes, límites, frentes e interfaces: Algunos aportes sobre  
la cuestión de las fronteras*

Edición al cuidado de la Coordinación  
de Publicaciones de El Colegio de la Frontera Norte,  
5 de enero de 2022

Para comentarios, enviarlos a:  
[publica@colef.mx](mailto:publica@colef.mx)

**Este libro reúne versiones mejoradas de los trabajos  
presentados en el seminario “Bordes, Límites, Frentes e  
Interfaces”, realizado en la Facultad de Filosofía y Letras/UBA,  
los días 16 y 17 de agosto de 2016.**



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**