

JUAN MANUEL DANZA
Editor

VII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN EN HUMANIDADES

HOMENAJE A
JUAN CARLOS GARAVAGLIA

5 AL 7 DE DICIEMBRE DE 2017



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES



DEPARTAMENTO
DE HUMANIDADES
UNS

VII Jornadas de investigación en humanidades / Mariano Martín Schlez... [et al.];
editor Juan Manuel Danza. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad
Nacional del Sur. Ediuns, 2023. Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-655-333-9

1. Historia. 2. Literatura. 3. Filosofía Contemporánea. I. Schlez, Mariano Martín
II. Danza, Juan Manuel, ed.
CDD 300



Editorial de la Universidad Nacional del Sur
Santiago del Estero 639 | (B8000HZK) Bahía Blanca | Argentina
www.ediuns.com.ar | ediuns@uns.edu.ar
Facebook: Ediuns | Twitter: EditorialUNS



Diseño interior: Alejandro Banegas

Diseño de tapa: Fabián Luzi

Corrección y ordenamiento: Juan Manuel Danza

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución - No Comercial-Sin
Derivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Queda hecho el depósito que establece la ley n° 11723

Bahía Blanca, Argentina, agosto de 2023.

© 2023 Ediuns.



Universidad Nacional del Sur

Autoridades

Rector

Dr. Mario Ricardo Sabbatini

Vicerrectora

Mg. Claudia Patricia Legnini

Secretario General de Ciencia y Tecnología

Dr. Sergio Vera



Departamento de Humanidades

Autoridades

Director Decano

Dr. Emilio Zaina

Vice Directora Decana

Lic. Mirian Cinquegrani

Secretaria Académica

Lic. Eleonora Ardanaz

Sec. de Extensión y Relac. institucionales

Dra. Alejandra Pupio

Sec. de Investigación, Posgr. y Form. Continua

Dra. Sandra Uicich

Comité académico

Dr. Sandro Abate

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Marta Alesso

Fac. de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa

Dra. Ana María Amar Sánchez

Spanish and Portuguese Department, University of California, Irvine

Dra. Adriana Arpini

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo - CONICET

Dr. Marcelo Auday

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Eduardo Azcuy Ameghino

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

Dr. Fernando Bahr

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral - CONICET

Dra. M. Cecilia Barelli

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Dora Barrancos

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires - CONICET

Dr. Raúl Bernal Meza

*Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas,
Universidad Nacional del Centro*

Dr. Hugo E. Biagini

*Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Lanús - Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dr. Lincoln Bizzozero

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Dra. Mercedes Isabel Blanco

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Nidia Burgos

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Roberto Bustos Cara

Departamento de Geografía, Turismo y Arquitectura, Universidad Nacional del Sur

Dra. Mabel Cernadas

Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Laura Cristina Del Valle

Departamento de Humanidades Universidad Nacional del Sur

Dr. Eduardo Devés Valdés

Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile

Dra. Marta Domínguez

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Oscar Esquisabel

(Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata- Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes - CONICET

Dra. Claudia Fernández

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

Dra. Ana Fernández Garay

Departamento de Letras, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - CONICET

Dra. Estela Fernández Nadal

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo - CONICET

Dra. Lidia Gambon

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Ricardo García

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. Viviana Gastaldi

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dra. María Mercedes González Coll

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Alberto Giordano

Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral - CONICET

Dra. María Isabel González

Instituto de Arqueología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Dra. Yolanda Hipperdiner

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Silvina Jensen

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. María Luisa La Fico Guzzo

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Javier Legris

*Departamento de Humanidades, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dra. Celina Lertora Mendoza

CONICET

Dr. Fernando Lizarrága

Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue - CONICET

Dra. Elisa Lucarelli

*Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires*

Dra. Stella Maris Martini

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Dra. Elda Monetti

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur

Dr. Rodrigo Moro

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur - CONICET

Dra. Lidia Nacuzzi

*Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires - CONICET*

Dr. Ricardo Pasolini

Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro - CONICET

**Políticas públicas y región.
Problemáticas teóricas y metodológicas derivadas de
su análisis en el cambio de siglo (XIX-XX)**

Florencia Costantini¹

1. A modo de introducción

El presente trabajo propone una reflexión teórico-metodológica en torno al análisis de políticas públicas orientadas a la producción hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Se enmarca en la elaboración de nuestra tesis de doctorado en historia “Poder y agro en el sur de la provincia de Buenos Aires. Bahía Blanca y su zona de influencia 1884-1932” que tiene como problemática el abordaje de las vinculaciones entre sectores políticos y agrarios en el mencionado espacio. El objetivo general de la misma consiste en el examen de la política agraria hacia la región. De este propósito se desprenden diferentes objetivos específicos de investigación: la identificación de los actores sociales involucrados, las agregaciones sectoriales que se formaron y las atribuciones y características de las tres instancias estatales —municipio, provincia y nación— que intervinieron en la materia para dar cuenta de las redes de poder que sustentaron la formulación de medidas.

Durante el inicio de la investigación y en la definición de sus interrogantes iniciales opera una *ruptura epistemológica*. Bourdieu, Passeron y Chamboredon (1975) la definen como un proceso por el cual el investigador se aleja del saber inmediato y cotidiano poniendo en cuestión el sentido común. El objetivo es evitar la reproducción de las nociones corrientes

¹ CER, Dpto. Humanidades, Universidad Nacional del Sur (UNS), Bahía Blanca, Argentina/CONICET, correo electrónico: flor.costantini@hotmail.com.ar.

obligando al investigador a “construir conceptos propios con base en una elaboración teórica y, en consecuencia, romper con el lenguaje común” (Batthyány y Cabrera, 2011: 15). De este modo, la teoría permite procesar la mencionada ruptura, estructurando la inquietud en un problema propio de la disciplina. A partir de allí se derivan objetivos; uno de tipo general y otros de índole más específica. Los mismos son construcciones teóricas alrededor del tema-problema (Sautu, 2005). A nivel general la teoría incluye supuestos paradigmáticos, teorías generales de la sociedad y el cambio histórico, teorías sustantivas y otras referidas a la observación, medición y construcción de evidencia empírica. Esto atañe directamente a los métodos de investigación o modos de procedimiento para producir una contribución al conocimiento (Diesing, 1972 citado por Sautu, 2005). Debemos diferenciar, no obstante, teoría del marco teórico propio de una investigación. Este último es una construcción de un corpus de conceptos de diversos niveles de abstracción que tienen como función formular la hipótesis, proporcionar conceptos que luego serán operacionalizados, orientar estrategias de investigación y proveer un marco interpretativo para los resultados de la investigación (Batthyány y Cabrera, 2011).

En nuestro caso, el objetivo de aproximarnos a las vinculaciones entre grupos políticos y rurales a través de la acción estatal materializada en una serie de medidas obliga a una reflexión en torno al concepto de políticas públicas cuya sistematización y utilización es posterior al periodo analizado. De ahí se deducen una serie de interrogantes sobre la pertinencia de pensar las políticas públicas en el contexto de un Estado liberal de fines del siglo XIX y para una región específica. En este sentido, a continuación realizamos precisiones teórico-metodológicas para encuadrar la noción en el terreno problematizando y abonando a las discusiones que se suscitan en torno a este concepto y a las diversas dimensiones estatales. Luego exponemos las problemáticas que emergieron y emergen a la hora de pensar las políticas públicas en clave regional. Especialmente nos preguntamos sobre la pertinencia de realizar un recorte espacial teniendo en cuenta que el corpus de políticas para analizar.

2. Las políticas públicas como campo de estudio autónomo

Durante las últimas décadas el estudio de las políticas públicas experimentó un auge en las diferentes disciplinas sociales. La reflexión sobre el Estado y su accionar fue objeto de filósofos y pensadores a lo largo del tiempo —en este heterogéneo agregado puede mencionarse desde Maquiavelo a Weber, pasando por Bacon y Marx—. Sin embargo, tanto en el periodo

de entreguerras y especialmente durante la posguerra la peculiar coyuntura y expansión de la actividad estatal hizo que en Estados Unidos surgieran escuelas específicas abocadas a la sistematización de los saberes atinentes a la misma. Harold Lasswell (1965), Hebert Simon (1962) y Charles Lindblom (1993) pueden ubicarse en esta tendencia. Aunando los diferentes avances que en la materia se sobrevenían de otros campos establecieron criterios unificadores para abordar las políticas públicas. En conjunto con cambios acontecidos en las epistemologías de las ciencias sociales, esta área del conocimiento privilegió un enfoque basado en el problema, esto es borrando las barreras disciplinares y puestos al servicio de lograr mayor efectividad en la práctica estatal. El primero de estos autores, Lasswell, propuso una estrategia de análisis en etapas, considerando a las políticas como un proceso disgregable en un conjunto de estadios con un inicio posible de distinguir en el tiempo. Diferenció ocho fases que iban desde la *información* a la *planificación* finalizando por la *evaluación* y *terminación* (Jaime *et al.*, 2013). Esta iniciativa surgía de un contexto caracterizado por la complejización del aparato del Estado que modificaba el paradigma de las concepciones sobre su injerencia en el conjunto social. La política se concebía como una actividad en la que se “formulan políticas públicas” para resolver problemas que se sucedían en la sociedad. Estos primeros planteos contaron con una fuerte influencia positivista, las ideas del mundo empresarial específicamente por el predominio del enfoque racional-individual en la toma de decisiones (De León, 1997). Sin embargo, no fueron las únicas. Los aportes se diversificaron surgiendo perspectivas constructivistas de lo social en dialogo con teorías que provenían de la sociología, las ciencias políticas y la psicología. Acorde con los cambios en la situación económica mundial hacia 1970 se experimentaron transformaciones en la concepción del rol del Estado. Mientras se evidenciaban las primeras medidas neoliberales, desde los *Think Thank* norteamericanos se recuperaban concepciones de autores, como Friedrich Hayek, que ponían el eje en las decisiones individuales, la burocratización del Estado y la necesidad de eficientizar sus accionar. Estas nociones repercutieron y se arraigaron en amplios sectores intelectuales y políticos de Latinoamérica (Brasser Pereira, 1998).

Más allá de la diversidad de enfoques subyacen dos tipos de abordajes metodológicos al asunto: el análisis *de* las políticas públicas por un lado y el análisis *del proceso* de las políticas públicas por el otro (Parsons, 2007). Ambos conllevan estrategias y procedimiento disimiles. Mientras el primero se ocupa del conocimiento en y para la formulación de medidas, el segundo se orienta a examinar los procesos de formulación e implementación. Este último enfoque posibilita un examen histórico ya sea de los problemas que suscitaron la intervención estatal, de las modalidades de las mismas y de los resultados obtenidos de su aplicación.

Nuestra investigación se enmarca en el mismo buscando comprender la naturaleza de las políticas agrarias en función de las problemáticas del periodo. En este marco compartimos con Parsons (2007) que el modelo de las etapas iniciado por Lasswell, y adaptado a nuestras inquietudes, puede ser útil para dotar de racionalidad procesos complejos en donde intervienen una multiplicidad de factores y actores. A su vez, este modelo permite un acercamiento multi-metódico dado que en cada una de las etapas pueden hacerse de marcos analíticos que se consideren pertinentes para las problemáticas específicas que se susciten. Los reparos que debemos tener en cuenta a la hora de utilizar este dispositivo y que pretendemos sortear en la investigación empírica se vinculan con la obligatoriedad de pensar en conexiones causales entre las diferentes etapas. Por otro lado, no debe pensarse que las políticas transitan un camino en forma unidireccional sino que pueden sobrevenir marchas y contramarchas. Existen, asimismo, múltiples niveles de gobierno que se involucran y diferentes instancias de interacción. Profundizando este punto, no podemos pensar a las políticas como un producto endógeno del Estado cuya dinámica se produce de “abajo hacia arriba” sino que se deben tomar en cuenta los demás actores que interactúan en las sucesivas instancias. De allí la exigencia de conjugar en el análisis, tanto las acciones individuales —contemplando el poder de agencia de ciertos sujetos— como los factores socio-económicos estructurales. En nuestro caso, las características del régimen político conservador (Botana, 1985) y las formas de participación de la sociedad civil (Sabato, 1998) requieren concebir y analizar las vinculaciones entre las agrupaciones políticas, el Estado, la prensa y las organizaciones sectoriales que se encuentran en formación en el momento —para mencionar algunas: Sociedad Rural de Bahía Blanca, La Langosta, Ganaderos del Sud. Esta multiplicidad de actores constituyen participantes activos la hora de incidir en las decisiones políticas.

3. Pensar las políticas públicas como *nudos* de procesos sociales

De lo expuesto se infiere que tanto la agenda de temas del Estado como las medidas diseñadas son constructos históricos. La relación entre el Estado y la sociedad se presenta como algo cambiante que adquiere diversas manifestaciones producto de las dinámicas que se establecen entre estos agentes. Como bien demostraron los avances en la materia anteriormente mencionados, las funciones de las políticas públicas suelen modificarse en la medida, y a la par, que el Estado transforma el discurso que legitima su operar. A dónde orienta su atención, en qué destina sus recursos materiales; constituyen áreas que se definen en función de las pugnas

que se establecen entre diversos agentes, tanto dentro del mismo organismo —y aquí buscamos matizar la homogeneidad del mismo, ya que en él encontramos intereses opuestos— como con demás sectores de la sociedad (Bourdieu, 1997; Harvey, 2001). En Bahía Blanca a fines del siglo XIX predominó la organización política facciosa por sobre la partidaria de tipo moderno que se encontraba en un sinuoso proceso de conformación (Cernadas *et al.*, 1972). Esta situación trazó rasgos peculiares tanto en la construcción de la acción estatal como en su justificación ya que muchas veces primaron las lealtades personales o las coyunturas por sobre otros mecanismos democráticos. Además notamos que los principales conflictos intra-estatales se presentaron entre estos *protopartidos* políticos pero, a su vez, entre el sector político local en general y el gobierno de La Plata (Silva *et al.*, 1977). El primero integrado por periodistas, profesionales, comerciantes y propietarios rurales objetaba a la administración capitalina constituirse en un obstáculo al desarrollo de sus intereses que se vinculaban fuertemente a la región. Ciertamente, gran parte de los dueños de estancias de los alrededores habitaban y/o desempeñaban funciones en la ciudad involucrándose en organizaciones sectoriales, culturales y en las esferas decisorias (Crisafulli, 1991; Agesta, 2016). Asimismo, entre diversas fracciones de los sectores económicos se daban conflictos para orientar los recursos oficiales con el objetivo de beneficiar sus actividades. El papel que el Estado —tanto municipal como provincial— debía ejercer en la dimensión económica, y en particular vinculado al desarrollo rural, era objeto de acaloradas discusiones.² Avanzar en estas polémicas se constituye, incluso, uno de los objetivos de la tesis para lo cual debemos aproximarnos a las formas mediante las cuales se vehiculizaron estas demandas. Consideramos la dimensión discursiva como un modo a través de las cuales se construyeron representaciones acerca del modo de regular del Estado (Fairclough, 1989). Para ello, recurrimos a la prensa local para observar la forma en que allí se materializaron y se expresaron como también a los debates parlamentarios provinciales presentes en los Diarios de Sesiones de la Legislatura.

Desde Latinoamérica también se han realizado avances para construir el campo de las políticas públicas como problemática científica. A las numerosas aportaciones en trabajos y libros,³ deben sumarse las revistas especializadas y la formación de posgrado como Maestrías y Especializaciones.⁴ En el plano nacional ya son clásicas las teorizaciones que Guillermo

² Tanto Jimena Caravaca (2011) como Chiaramonte (2012) analizaron estos debates en el plano nacional.

³ Remitimos aquí a las más recientes compilaciones: Acuña (2011); Parsons (2007) y con respecto al abordaje de las políticas culturales Harvey (2014).

⁴ Desde organizaciones como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se han profundizado estos abordajes. El primero,

O'Donnell y Oscar Ozlack (1976) efectuaron sobre la temática por la década del 70. A partir de sus investigaciones específicas, estos autores aunaron experiencias para proponer un esquema de análisis acorde al contexto latinoamericano, especialmente que opere en la especificación del papel del Estado como agente del proceso de acumulación y reproducción “del capitalismo dependiente” del continente. La propuesta, deudora del enfoque “por etapas”, se centra en aprehender “el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”(7).

Los politólogos identifican una primera etapa en la cual una *cuestión*, que puede ser una necesidad y/o demanda, es socialmente problematizada. Este asunto experimenta un itinerario que se inicia con su surgimiento histórico derivando luego en su definición en un momento dado y la toma de posición por parte del Estado y de otros actores involucrados –en este caso pueden ser individuos, instituciones, organizaciones-. El abordaje incluye un planteo multi-dimensional en tanto se propone incorporar como variables las percepciones que estos agentes comportan en la definición de la cuestión y también incluye a la estructura social como contexto. A su vez, la puesta en marcha de la política origina un doble proceso. Por un lado, el impacto que la política tiene hacia el conjunto social que concatena repercusiones; fracciones y alianzas. Por otro, hacia el interior del mismo Estado conduciendo procesos burocráticos que en oportunidades se cristalizan en instituciones específicas, pero de todas maneras genera repercusiones en unidades y recursos. La medición de los impactos a nivel cuantitativo, como etapa final, es considerada dificultosa debido al planteo cualitativo y procesual utilizado el cual impide desagregar los cambios producidos específicamente por la implementación de una política. En todo caso, se puede aproximar a las principales consecuencias sociales de acciones desarrolladas mediante la invocación del Estado.

Planteado de este modo, en el análisis de las políticas públicas se anudan diferentes dimensiones de la dinámica social; desde la conformación de una temática hasta las nuevas configuraciones socio-institucionales que se generan como consecuencias y coadyuvan a generar nuevas cuestiones. Identificar áreas de temas *socialmente problematizados* (agenda pública de temas) pensamos que puede resultar pertinente para analizar las formas de acción

constituido en 1967, se propone dentro de sus ejes centrales la promoción de políticas públicas acorde al desarrollo de los diferentes países. También cuenta con una Escuela Latinoamericana de Políticas Públicas (ELAP) en la cual se dictan especializaciones que abonan a la temática. En varias de las Universidades Nacionales Públicas se han desarrollado instancias de formación en el nivel de posgrado sobre la temática de Gestión Pública, orientada a diferentes instancias como lo local, lo social, la planificación, entre otras. Para un estudio comparativo de algunos de estos programas puede consultarse Díaz (2008).

de Estados liberales con escasos grados de burocratización y sistematización de su accionar como lo fue la región de Bahía Blanca a fines del siglo XIX y principios del XX. Vemos en esta realidad un predominio de la regulación por sobre la intervención —ejercicio que se generaliza con la consolidación del Estado de Bienestar. Posibilitando, asimismo, indagar en las complejas vinculaciones entre Estado y Sociedad civil. A partir de allí se abren una serie de interrogantes acerca de las características de la acción estatal en el periodo: ¿Cuál es su naturaleza? ¿Cómo se construye su discurso legitimador? ¿Cómo opera la articulación con los intereses privados? ¿Cómo opera la articulación entre las diferentes instancias estatales? ¿Qué vínculo se construye con el capital extranjero? ¿De qué manera se dispone una agenda de temas?

4. Estado, agro y región

Consideramos, entonces, que la acción estatal y su área de regulación/intervención constituyen un fenómeno cambiante en el tiempo que se configura a partir de pugnas entre diversos actores políticos y económicos. El análisis de la correlación de fuerzas resultante —por ejemplo de alianzas políticas y/o económicas— que subyace a dichas configuraciones habilita la indagación del carácter estatal en un momento dado. Esta concepción del Estado como relación se deriva de la noción de política pública anteriormente desarrollado. O'Donnell (1977) agrega que esta relación comporta dominación y por ende relaciones de poder. La dominación se produce en tanto hay una asimetría en el control diferencial de ciertos recursos: coerción, económicos, simbólicos e informativos. En nuestro caso, no todos los actores poseían las mismas posibilidades de influir y configurar las cuestiones socialmente problematizadas. Esto es, cada sujeto tenía un papel diferencial a la hora de impulsar políticas o beneficiarse de ellas. Nuestros interrogantes giran en torno a relevar los actores que se desarrollaron en la configuración de políticas vinculadas al agro. Realizando una cartografía de los mismos perseguimos como fin revisar sus posiciones respecto al desarrollo económico dando cuenta de su ubicación en las redes de poder local y en los organismos rurales que los representaban.

En lo que respecta al agro, Daniel Astori (1986) propone concebir la acción estatal como responsable de la profundización del proceso de acumulación capitalista en el espacio rural. En el contexto latinoamericano advierte la importancia del mismo Estado para implantar este mismo sistema. A pesar de esta tendencia general a la reproducción del orden social, advierte

la existencia de intereses contrapuestos dado que para legitimarse los poderes públicos deben sostener que sus gestiones se realizan para el bien común atendiendo a la cumplimentación de ciertos beneficios para sectores campesinos, obreros, entre otros. Esta situación genera contradicciones al interior de la institución, pero, en oportunidades sostiene el autor, se convierten en reestructuraciones necesarias para que las “políticas coherentes con la acumulación resulten viables” (164). Para Astori, el radio de acción del Estado en el agro constituye, principalmente, la modernización tecnológica, en nuestro caso detectamos otras áreas en las cuales se problematizó la acción estatal por parte de ciertos sectores de la población. Para mayor inteligibilidad, las clasificamos en dos grupos de políticas. Por un lado aquellas que propendían a la construcción de una ciudad nodo de una zona de influencia agrícola-ganadera. En ella ubicamos medidas de desarrollo infraestructural y tecnología de los cuales nos centramos en los ferrocarriles y puertos. Por otro lado, un segundo grupo de políticas tienen terreno en el agro y englobaban las políticas de tierra y colonización y la sanidad animal. En Bahía Blanca, bajo el esquema agroexportador y con el objetivo de trasladar los productos agrarios se desarrolló una estructura ferro-portuaria cuya puesta en funcionamiento y regulación —ampliación, tarifas, impuestos— conllevaron la articulación de capitales privados y públicos obligando una regulación oficial de la misma. A su vez, otra área de injerencia del periodo fueron la distribución de tierras fiscales en proyectos de colonización, ejemplo de ello fue la Ley de Centros Agrícolas de la provincia de Buenos Aires de 1889 que tuvo su impacto en la región que nos ocupa. Otros espacios de regulación constituyeron la sanidad animal, inaugurando sitios específicos para efectivizarla especialmente en lo atinente a grandes animales como vacunos, lanares, caballares y porcinos y, por último, algunas medidas, si bien aisladas de *ayuda al productor*, que se suscitaron en el momento. A modo de ejemplo de esta última podemos mencionar la distribución de semillas en época de sequía.⁵

La región constituye otra noción que articula nuestra propuesta teórico-metodológica. Buscando complejizar la historia nacional, el abordaje en clave regional habilita a matizar las generalidades y entender las particularidades que se dan a partir de un estudio intensivo del objeto de estudio. Este concepto ha sido renovado producto de los aportes de la Geografía Crítica de la década del 70 resultando en una herramienta para explicar el funcionamiento de la sociedad “a través de sus relaciones económicas y sociales que caracterizan un espacio determinado, el que a su vez, es parte de un todo estructural” (Bandieri, 2006: 104). Desde

⁵ Un análisis de los debates parlamentarios suscitados debido a este tipo de políticas puede encontrarse en Lull (2007).

esta reflexión debe efectuarse un recorte espacial acorde a la problemática principal que visibilice las relaciones sociales que la definan como un ámbito con cierto grado de homogeneidad y coherencia con las preguntas de la pesquisa. Es decir, que la región puede ser una construcción del investigador o este puede hacerse de delimitaciones realizadas por sus sujetos de análisis.

Una primera dificultad de nuestro abordaje radica en una periodización temporal amplia en la que transitaron una multiplicidad de actores que configuraron, en el plano de los imaginarios y proyectos, disimiles regiones alrededor de Bahía Blanca. La peculiaridad de ellas es que todas ubicaban a la ciudad como centro. En esta línea podemos mencionar los diferentes proyectos de capitalización que se propusieron en el periodo los cuales proponían límites dispares entre sí. Podríamos optar por realizar el recorte en función de la zona de influencia económica del puerto ubicado en Bahía Blanca que se podría trazar a partir del seguimiento de las mercaderías que salen/ingresan por allí ayudándonos de las orientaciones de las vías férreas que allí convergen. También advertimos que en el transcurso del periodo esta zona fue modificándose producto de la ampliación de los muelles y el tendido férreo. A pesar que esta opción comporta una riqueza de datos que deben ser relevados y tratados, creemos que no agota la problematización de las políticas agrarias en tanto el puerto constituye un proyecto de un agente como fue el capital inglés, pero no da cuenta de toda la riqueza de propuestas. Si buscamos aproximarnos a las vinculaciones de poder entre sectores políticos y agrarios debemos apuntar a los agentes que las encarnaron y cuya relación de fuerzas se materializaron en una serie de políticas orientadas al ámbito rural. Por consiguiente, apostamos a realizar un abordaje que analice la forma en que los mismos construyeron ese espacio desde un plano simbólico y de los intereses económicos específicos. Con respecto a la primera dimensión, rescatamos las representaciones que se vehiculizaron con respecto a la zona de influencia de Bahía Blanca. Las mismas se manifestaron en la prensa y también en los planes de reconfiguración provincial anteriormente mencionados. En el plano material rastreamos la propiedad territorial de los involucrados para ubicar sus zonas de intereses económicos. En este punto contamos con una dificultad heurística en tanto la información que contamos es fragmentaria, pero podemos conjugarla con el relevamiento de la estadística oficial donde se delimita la región, lo cual nos informa sobre el espacio que el Estado identifica como tal. Queda someter estas cuestiones a la comprobación empírica para resolver si en la confluencia de estas dos esferas, lo imaginario/simbólico y lo económico/estructural, pueden identificarse las relaciones sociales que delimiten una región de estudio para el periodo.

Asimismo, pensar en las políticas públicas orientadas a una región obliga contemplar la yuxtaposición administrativa en el territorio, entre las injerencias municipal, provincial y, en

oportunidades, nacional. La interrelación de las mismas a partir de los agentes que las componen posibilita comprender sus nexos y disputas en torno a la acción estatal hacia el agro de su jurisdicción. Tal como la justificación que sustenta su accionar. Debido a que en el objeto de estudio se visibilizan dinámicas que exceden lo local, para la comprensión del mismo proponemos un juego de escalas que articule tanto la reducción de lo observado como su orquestación con procesos macro-estructurales políticos y económicos. En palabras del autor: “la manipulación deliberada de las escalas en juego no tiene como objetivo proponer un espacio social totalmente diferente (...) sino que tiene como función identificar los sistemas de contextos en los cuales se inscriben las dinámicas sociales” (Lepetit, 2015: 83). Al igual que desarrollamos anteriormente, las políticas públicas hacia la región son producto de ciertas relaciones previas en las cuales advertimos agentes políticos y rurales y dentro de los primeros locales y provinciales. La influencia de estos últimos en los asuntos internos fueron advertidas por diversos autores de la historiografía local (Cernadas, 1972; Silva, 1986). Por esta razón agregamos estos actores a la indagación para lo cual recuperamos el concepto de juegos de escalas. Esta concepción enriquece los nexos que brindan homogeneidad y coherencia a la región sumando nuevas variables estatales. De este modo, contamos con un conjunto de agentes políticos y rurales que habitan y piensan la región a partir de sus intereses concretos. Buscamos visibilizar esos intereses advirtiendo la forma en que se conjugaron diacrónicamente para demandar y diseñar políticas públicas vinculadas al agro regional.

5. A modo de conclusión

En la presente ponencia problematizamos la noción de políticas públicas para aproximarnos a nuestro objeto de estudio de tesis. A partir de un rastreo histórico buscamos poner en tensión un concepto que se genera en un contexto disímil y examinamos su validez en el terreno específico de la investigación. De este modo, visibilizamos que la construcción de los marcos de referencia en historia conlleva reflexiones y precisiones, en especial por la utilización de vocablos de uso cotidiano cuyo uso puede resultar ambigua y naturalizado. A partir de las puntualizaciones realizadas, articulamos una serie de conceptos claves que forman parte del marco teórico como fueron Estado y región. Desde allí realizamos ciertas aclaraciones metodológicas con el objetivo de exponer las variables que habiliten a pensar una región específica para nuestras preguntas. Sin embargo, esta tarea no se encuentra finalizada; del ejercicio de

triangulación entre empiria y teoría emergen problemáticas y reestructuraciones que obligan a ser revisadas.

Bibliografía

- Agesta, M. de las N. (2016), *Páginas modernas. Revistas culturales, transformación social y cultura visual en Bahía Blanca, 1902-1927*, Bahía Blanca, EdiUNS
- Astori, D. (1986), *Controversias sobre el agro latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO.
- Bandieri, S. (2006), “Nuevas investigaciones, otra historia: la Patagonia en perspectiva regional”, en: Fernández, S. (comp.), *Más allá del territorio. La historia regional y local como problema. Discusiones, balances y proyecciones*, Rosario, Prohistoria, pp. 47-72.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (coords.) (2011), *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*, Montevideo, Universidad de la República.
- Bourdieu, P.; Passeron, J. C. y Chamboredon, J. C. (1975), *El oficio del sociólogo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Botana, N. (1985), *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Bourdieu, P. (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- Brasser Pereira, L. C. (1998), “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en: *Desarrollo económico*, vol. 38, n.º 150, pp. 517-550.
- Caravaca, J. (2011), *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina: 1870-1935*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Cernadas, M. N.; Henales, L. y Altamiranda, M. (1972), *El proceso político bahiense 1880-1891; de las fuerzas tradicionales al radicalismo*, Bahía Blanca, UNS Instituto de Humanidades.
- Chiaromonte, J. C. (2012), *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina 1860-1880*, Buenos Aires, Edhasa.
- Crisafulli, G. (1991), “Ciudad y campaña durante el boom agroexportador. El sudoeste de Buenos Aires (1880-1914)”, en: *Revista de Historia*, n.º 2, pp. 142-153.
- De León, P. (1997), “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en: *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n.º 1, pp. 5-17.
- Díaz, C. (2008), “A través del espejo... y lo que Alicia encontró allí. De la formación para la gestión pública y el fortalecimiento institucional en cinco programas de postgrado de

- Universidades públicas argentinas”, en: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Fairclough, N. (1989), *Language and Power*, London, Longman.
- Harvey, D. (2001), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, s/l, Akal.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1965), *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, Yale, Yale University Press.
- Lindblom, C. y Woodhouse, E. (1993), *The Policy Making-Process*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Llull, L. (2007), “El pequeño proyecto del diputado nacional Valentín Vergara: semillas para los agricultores (1918)”, en: Cernadas, M. N. y Marcilese, J. (eds.), *Cuestiones políticas, socioculturales y económicas del Sudoeste bonaerense*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, pp. 149-156.
- O’Donnell, G. (1977), “Apuntes para una teoría del Estado”, en: *Documento G. E. CEDES/ CLACSO*, n.º 9.
- Oszlack, O. y O’Donnell G. (1976), “Estado y políticas estatales en América Latina”, en: *Documento G.E. CEDES/ CLACSO*, n.º 4.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.
- Sabato, H. (1998), *La política en las calles. Entre el voto y la movilización Buenos Aires. 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sautu, R. (2005), *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*, Buenos Aires, Lumiere.
- Silva, H.; Godio, G. y Cernadas M. (1977), *Bahía Blanca: una nueva provincia y diversos proyectos para su capitalización*, Bahía Blanca, UNS-Departamento de Humanidades.
- Silva, H. (1986), *La prensa bahiense y el proceso político de 1884 a 1886*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia.
- Simon, H. (1962), *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar.

VII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN EN HUMANIDADES



DEPARTAMENTO
DE HUMANIDADES
UNS



COLECCIÓN
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

