

# 12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

La Plata, junio a septiembre de 2021

GT 21: “Ruralidades en Transformación en el marco del capitalismo global: Trabajo, Políticas Públicas, Medio Ambiente, Mercados y Alimentación”

Patricia Dreidemie. Instituto de Investigaciones en Recursos Naturales, Agroecología y Desarrollo Rural, UNRN - CONICET. [pdreidemie@unrn.edu.ar](mailto:pdreidemie@unrn.edu.ar)

Jessica Gallardo. Centro de Referencia Bariloche, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [jessicagallardo@yahoo.com.ar](mailto:jessicagallardo@yahoo.com.ar)

## **Políticas Públicas y Ruralidad, La sinergia institucional en la puesta en marcha de procesos de Agregado de Valor en Fibras en Patagonia Norte Argentina**

### **Resumen**

En un territorio particular como la zona Rural de la Patagonia Norte Argentina, específicamente en la Región Sur Rionegrina, organizaciones sociales acompañadas por instituciones públicas con sus recursos de funcionamiento, su personal técnico y sus recursos financieros logran poder acceder a maquinaria para procesamiento de fibras.

Este proceso, aún no concluido, lleva más de ocho años, fue y es atravesado por lógicas y objetivos específicos de los diferentes actores involucrados. Este artículo consiste en la revisión y análisis del Proyecto Guanaco Estepa ([www.guanacoestepa.com.ar](http://www.guanacoestepa.com.ar)) desde su génesis a su actualidad. Se propone, en esta historicidad, interpelar a la política pública en el momento de la implementación, entendiendo este proceso como la apertura de la política hacia un sector poco visible y priorizado para su atención, pero a la vez en un escenario de complejidades no menores.

El objetivo es mostrar que la llegada de un recurso al territorio no es un fin en sí mismo, sino que abre otras puertas donde es necesaria la intervención de otros actores. La sinergia de éstos con sus objetivos compartidos pone en tensión las rigideces de las diferentes burocracias institucionales y sus intencionalidades políticas, también y por qué no, partidarias.

Para poder llegar a los aprendizajes y recomendaciones para pensar la política pública en la ruralidad, se hará un recorrido sobre los conceptos de políticas públicas y ruralidad, una descripción de la zona y de los actores involucrados, además de la sistematización del Proyecto Guanaco Estepa con sus obstaculizadores y facilitadores.

## Introducción

En esta ponencia nos proponemos revisar el devenir del Proyecto Guanaco Estepa ([www.guanacoestepa.com.ar](http://www.guanacoestepa.com.ar)) desde su génesis a la actualidad: un proyecto financiado por FONARSEC de vinculación tecnológica que retoma una iniciativa emergente relativa a formas de organización y asociativismo entre pequeños productores rurales agrupados en torno a la cadena de valor de fibras animales para el empleo textil artesanal en uno de los ambientes más frágiles de Argentina: la estepa patagónica (Región Sur de Río Negro - Patagonia Argentina). El objetivo es pensar desde una perspectiva crítica *la política pública en el momento de su implementación*, entendiendo este proceso como la apertura de la política hacia un sector poco visible y priorizado para su atención, pero a la vez en un escenario de complejidades no menores.

Además de la dimensión productiva, la actividad moviliza un tablero complejo en términos sociales, culturales y políticos: articula políticas de Estado e involucra pueblos originarios en torno a (la desigual distribución) del derecho de acceso a la tierra y sus recursos, un espacio de tensión histórica en el territorio. Por un lado, en los arreos y esquilas en silvestría de guanacos y en el tejido artesanal de su pelo se recuperan saberes ancestrales del campesinado local. Por otro lado, el valor de la fibra preciosa, la incorporación de tecnología, la articulación de múltiples instituciones del Estado y los permisos de empleo implican instituciones científicas, gubernamentales y de fiscalización (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Universidad Nacional de Río Negro, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ente de Desarrollo de la Región Sur de la Provincia de Río Negro, Dirección de Fauna Silvestre de la Provincia de Río Negro) que, si bien canalizan recursos y gestiones, intermediando una compleja burocracia y tiempos 'a destiempo' de la realidad productiva, perduran de diferentes modos en prácticas colonizantes sobre el campesinado, reproduciendo dependencias o siendo un tanto esquivos a una real transferencia. Dado que la gestión del proyecto es llevada a cabo por un consorcio de instituciones públicas y privadas, el proyecto

conforma una intervención de vinculación tecnológica en el territorio que desde sus contradicciones y tensiones abre un debate indisociablemente epistémico/teórico/ético que confronta la colonialidad del poder en múltiples espacios: comunitarios, administrativos, gubernamentales, civiles, científicos y sociopolíticos.

La ponencia se organiza del siguiente modo: en primer lugar, se describe la zona y los actores involucrados; en segundo lugar, se sistematizan algunos hitos del Proyecto Guanaco Estepa con sus obstaculizadores y facilitadores; para finalmente, en tercer lugar, mostrar cómo la llegada de un recurso al territorio no es un fin en sí mismo, sino que abre puertas para la intervención de otros actores. La sinergia de estos *otros actores*, a pesar de sus objetivos compartidos, pone en tensión las rigideces de las diferentes burocracias institucionales y sus intencionalidades políticas, también y por qué no, partidarias.

### **El territorio. Políticas públicas en la ruralidad rionegrina <sup>1</sup>**

La República Argentina tiene una densidad de población estimada en 10,7 hab/km<sup>2</sup>, que se caracteriza por ser mayormente urbana. Solo un 11% de población se distribuye en lo que se denomina “zonas agrupadas” (municipios o poblados con menos de 2000 habitantes) y “zonas rurales dispersas” (diseminadas por el campo). En el sur del país los porcentajes descienden en cuanto a la cantidad de población, pero aumentan en cuanto al porcentaje de población rural. En el caso puntual de la provincia de Río Negro, la densidad de población es de 3,1 hab/km<sup>2</sup>, donde el 14,5 % corresponde a población rural según datos del INDEC (2012). El bajo porcentaje de población rural, la dispersión en que se encuentra, sumadas a la baja rentabilidad de algunas actividades y la histórica concentración de tierras y recursos por parte de los sectores terratenientes, deja como consecuencia un sector invisibilizado con escasa capacidad de posicionamiento para la presentación de sus demandas y la gestión

---

<sup>1</sup> Este apartado retoma parte del análisis expuesto en Gallardo (2019).

de los recursos para responderlas. En la “Línea o Región Sur” de la Provincia de Río Negro (zona de meseta que se encuentra en el centro de la provincia) se profundizan los factores mencionados en términos de aislamiento, dispersión, extensión territorial además de la falta de infraestructura vial y las condiciones ambientales desfavorables. La Región Sur ocupa más de la mitad de la superficie de la provincia de Río Negro. Se trata de una gran extensión de meseta esteparia con bajas temperaturas, vientos fuertes y escasa vegetación. Las distancias entre una y otra localidad son importantes, los pobladores se encuentran separados por grandes extensiones de tierra, que en su mayoría están destinadas a la cría de ganado ovino y caprino de manera extensiva. Para entender la conformación del entramado poblacional de la región, es necesario mencionar la campaña genocida, resignificada por el pueblo mapuche como “época de la perdición” o “el malón de los blancos”, conducida y oficialmente conocida como Conquista del Desierto, que arrojó como resultado el exterminio masivo de los pueblos mapuche, mapuche-tehuelche, y tehuelche, y la pérdida casi total de sus tierras las cuales pasaron paulatinamente a concentrarse en unos pocos dueños. Las comunidades derrotadas tuvieron que instalarse en las tierras menos fértiles de la provincia, aisladas y marginadas. Por las condiciones del suelo y el clima, se dedicaron a la crianza de ganado pequeño en forma extensiva, subordinándose desde lo económico a la práctica de explotaciones de tipo capitalista. En cuanto a la apropiación de la tierra, algunas comunidades recibieron tierras donde instalarse, pero con muchas dificultades para poder acceder en forma definitiva a las mismas. Ya hacia fines del siglo XIX y principios del pasado y luego de diversos reclamos al Estado Nacional se conforman las agrupaciones y comunidades actuales, algunas formalizadas, otras no, quedando mucha población originaria dispersa que es incorporada al sistema capitalista como productores y consumidores de mercancías, y como proveedores de fuerza de trabajo para distintas ramas y sectores económicos. El primer canal de riego, la llegada del ferrocarril y la iniciación de las obras de regadío y dique Cordero, son las obras de gobierno que completaron la política de expansión. En la zona sur de la provincia, a medida que llegaba el riel se produce un intenso movimiento económico social, para

inmediatamente estabilizarse como poblaciones de campo, con escuelas, juzgados de paz, comisarías y un movimiento económico basado en la ganadería. Por su parte, la producción textil en Patagonia ha sido un factor fundamental que ha definido históricamente la configuración socioproductiva de la región tanto por las prácticas de los pueblos originarios en su relación estrecha con el guanaco (Casamiquela 1983; De Lamo 2011) y las técnicas ancestrales de hilado y tejido (Méndez 2009 a y b; Méndez 2010) como durante la colonia con el ingreso de la oveja, los alambrados, la expulsión de las poblaciones locales y la consecuente repartición de tierras para su colonización (Navarro Floria 1999, 2009). Políticas públicas sustentadas en una creciente producción ovina en manos de migrantes (en particular, ingleses, galeses, escoceses y alemanes) propiciaron el modelo agroexportador de materia prima sin valor agregado, que respondió al mercado internacional de la época y que hoy en día aún está vigente, aunque disputa espacio con la explotación del turismo, la minería y los hidrocarburos. Paulatinamente, la producción ovina desencadenó la disminución aguda de la fauna silvestre, la desertificación de los campos y la invisibilización de las poblaciones autóctonas (aborígenes, campesinas y criollas), sus prácticas y saberes (Coronato 2010). Así como en el pasado las cadenas de producción de lana y carne han tenido un rol organizador del territorio patagónico, hoy en día la producción de fibra (lana y pelo) sigue siendo un factor determinante en el desarrollo regional.

Oszlak y O'Donnell explican el concepto de política pública a través de una analogía entre éstas y una obra musical, donde las políticas son “los acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión”, puede establecerse entonces que las políticas estatales no pueden ser analizadas si no es en relación al tema que las origina y los actores que las rodean, el contexto en el que se insertan y el impacto que generan (1995: 110); no son unívocas, no son homogéneas y no son permanentes; tienen una direccionalidad y una orientación normativa que afecta el proceso social y al no ser aisladas, deben ser observadas en un contexto que permita inferir la posición del Estado frente a una cuestión. Cowan Ros (2016) señala que las políticas públicas implícitamente son tratadas

como “la forma en la que se expresa el modelo neoliberal en la arena estatal” es decir a través de sus instituciones o prácticas estatales y que desde una interpretación lineal podrían ser tomadas como variables independientes, sobrevalorando su coherencia interna y el consenso entre los actores que intervienen.

A medida que se alejan del nivel de formulación, las políticas van desnaturalizando su esencia (Oszlak y O'Donnell, 1995: 113) y los distintos actores que se encuentran afectados por la cuestión se van involucrando, tomando partido o intercediendo, es por este motivo que el análisis de los resultados o impactos no puede realizarse de manera lineal, es decir que no se pueden establecer conexiones entre una política y un conjunto de impactos. En este punto radica la importancia de saber quiénes son los actores involucrados, cuál es el poder de cada uno y cuál es el significado que cada uno le da a la cuestión.

Para entender cómo se da el proceso de diseño y gestión de políticas públicas en la Ruralidad Argentina es importante destacar el papel de este sector donde la región pampeana adquiere un papel dominante. Este protagonismo “central” ha negado históricamente al sector campesino y las realidades y problemas de otras regiones del interior del país. En comparación con el resto de los países de Latinoamérica, Argentina presenta altos niveles de acumulación, pero con creciente desigualdad y pobreza rural, con escasa visibilidad social y política (Aparicio y Tapella, 2004: 2). El sector ha venido padeciendo situaciones a lo largo de la historia que lo llevan al empobrecimiento permanente, o bien porque se queda en el campo a pesar del sobretrabajo, el subconsumo y la desnutrición, o bien porque migran a las ciudades acarreando todas las consecuencias negativas de los procesos migratorios en cuanto a condiciones de vivienda, pérdida de capital social y cultural, además de quedar en situaciones de desventaja en el mercado laboral por tener poca calificación para empleos urbanos y menos años de escolarización. Los procesos migratorios, absorben gran parte de la pobreza rural, que queda transformada en “pobreza urbana”. Más allá de la actividad productiva específica, Cowan Ros y Berger (2018) introducen el concepto de “Sujetos Subalternos Rurales”. Los autores plantean trascender términos como

campesinos o pequeños productores, colonos, crianceros para enfatizar características comunes y más amplias vinculadas a la baja dotación de recursos y el haber ocupado históricamente posiciones subordinadas que restringen sus posibilidades de reproducción social. Las inversiones públicas no toman en cuenta las “transformaciones rurales y las características de los hogares”, y en la mayoría de los casos las políticas públicas se orientan a los agricultores familiares y las mejoras en sus condiciones de ingresos no considerando a otros “tipos de hogares rurales pobres con diversas modalidades de obtención de recursos” (FAO 2012: 60). Las políticas en general presentan una carencia de una visión estratégica de largo plazo y de una institucionalidad adecuada porque la mayoría de los países de América Latina no tienen una institución específica para abordar el Desarrollo Rural, esto da como resultado un conjunto de actividades dispersas bajo la forma de programas y proyectos desconectados entre sí “... un erróneo diseño institucional que se bifurca en dos ministerios orientados a la pobreza rural, por un lado los ministerios de agricultura y/o sus servicios especializados, y un área social, para brindar asistencia social a los “no productores” pobres” (FAO, 2012: 58). Estos programas que proveen financiamiento público a pequeños proyectos locales, incentivan participación y tienen una intervención acotada, suponen que la condición de vulnerabilidad es transitoria y será superada una vez que las personas accedan a empleos formales o bien el emprendimiento propio genere un margen de ganancia considerable.

Por otra parte, y no una parte menor, la homologación de ruralidad con sector agropecuario establece un sesgo en la orientación de la política pública. Este sesgo se manifiesta, entre otras cosas, en la definición de la cuestión social y en la determinación de la población objetivo. Bajo el supuesto de que la población de la agricultura familiar está compuesta por “pequeños productores” lleva a que ésta se adjetive de “pequeña” y de “productora”. De esta manera se la hace sujeto destinatario de las políticas vinculadas a su actividad económica, condensa las inversiones para las cuestiones productivas en el campo “para que sean más grandes”. También enmascara e invisibiliza a mujeres, niñas, niños, adolescentes y población envejecida porque son “productores” y en masculino, desde esta

titulación se refuerzan tanto la masculinización de la actividad agrícola ganadera como el sistema patriarcal.

## **El proyecto Guanaco Estepa. Devenir e hitos <sup>2</sup>**

El 5 de junio de 2011 la región se vio afectada por la caída de cenizas del Cordón Puyehue. Una catástrofe sin antecedentes afectó a pobladores y sus instituciones. Todas las debilidades estructurales que acechaban a la zona rural se encrudecieron cuando el volcán explotó. Las cenizas amenazaron, y en otros casos destruyeron, campos, animales, viviendas y estructuras institucionales. La zona ya se encontraba en situación crítica por el prolongado período de sequía que oscilaba entre un 50 y un 30% por debajo de la media. En este contexto de crisis, la población de la zona, en especial los que habitan en los lugares más alejados que eran un sector invisible, vulnerable y olvidado, tomó protagonismo y fue destinataria de inversiones en materia de producción y cuestiones sociales.

La caída de las cenizas en el 2011, que golpeó fuertemente la producción ovina, fue el hito que motorizó la actividad de esquilas en silvestría de guanacos en manos de pobladores rurales de la estepa rionegrina. La caída de cenizas agravó la precariedad de los recursos disponibles y generó la urgencia por encontrar alternativas productivas que complementen los sistemas de subsistencia con el objetivo de que el grupo de puesteros involucrados pueda permanecer en sus tierras. En este contexto, el proyecto Guanaco Estepa, que poseía antecedentes dispersos desde 2004, se formaliza en 2012 a partir de una convocatoria de Desarrollo Social de FONARSEC.<sup>3</sup> En conjunto, surge de la escucha y el compromiso hacia el campesinado patagónico, tras caminar el territorio, conversar

---

<sup>2</sup> Este apartado retoma parte de la exposición realizada en Dreidemie 2008.

<sup>3</sup> Enmarcado en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020”, que priorizaba entre sus lineamientos estratégicos la Economía Social, el Desarrollo Regional, la Inclusión Social y el cuidado del Medio Ambiente, en el 2012 el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva de la Nación, a través del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) abrió una convocatoria a proyectos de “Desarrollo Social / Camélidos”, que respondía al perfil de la propuesta “Aprovechamiento sustentable de la fibra fina de camélidos por parte de pequeños productores”. Desde la provincia de Río Negro presentamos el proyecto “Desarrollo del circuito socioprodutivo de fibra de guanaco como recurso estratégico de la Economía Social en Patagonia” (FS DS CAM 02/2012), dirigido por Roberto Killmeate y Patricia Dreidemie, para lo cual conformamos un consorcio institucional asociativo público-privado (CAPP) entre instituciones: dos públicas, la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y la Dirección de Fauna Silvestre de Río Negro (DFS), y dos asociaciones civiles, “Surcos Patagónicos” y “Mercado de la Estepa”.



con los pobladores rurales, reconocer sus saberes y decidir organizarse (campesinado y técnicos) para buscar soluciones a las restricciones de vida de la población local tras un contexto de catástrofe ambiental y económico-productiva.

El equipo de trabajo asumió el desafío de modificar paulatinamente la percepción negativa que los pequeños productores patagónicos tienen sobre la especie “por su competencia con ovinos por pasturas y agua” (competencia, por otra parte, no probada y cuestionada por los estudios científicos), y subrayar los beneficios de su empleo frente al proceso de desertificación que sufre el territorio, consecuente de la producción ovina extensiva, que resulta un modelo colonizador e importado, que viene degradando el ambiente patagónico.

En términos de normativas, la convocatoria buscaba favorecer la regulación oficial del circuito de fibras preciosas, poniendo un freno a la histórica clandestinidad. A su vez, democratizar la información sobre la producción y sus valores, e incorporar a los pobladores locales en la custodia de la especie y su aprovechamiento sustentable, de modo semejante a cómo está normativizado en el norte del país en relación con la vicuña, el otro camélido silvestre de la región.

Si bien el interés en el desarrollo de la actividad actualmente proviene de demandas internacionales, en el contexto local el circuito productivo solo podía desarrollarse si se trabaja en la reconstitución y fortalecimiento de un entramado sociocultural que ha sido herido y combatido sistemáticamente por el Estado (Conquista del Desierto, Represión de las Huelgas de Peones Rurales a principios del S.XX, Conflictos continuos y actuales por tierras frente a las comunidades). A su vez, requirió del reconocimiento de los saberes locales: el patrimonio inmaterial de relaciones afectivas, familiares, comunitarias, simbólicas y productivas del medio rural patagónico; lo que confrontaba finalmente la problemática de concentración de tierras y la desigual distribución del derecho de acceso a ellas.

El proyecto se generó para dar respuesta a una demanda y urgencia de puesteros, campesinos, miembros de comunidades indígenas, artesanas. El objetivo inicial fue poner en valor y fortalecer prácticas ancestrales vigentes en la estepa patagónica, que se habían identificado como vitales –aunque silenciadas o escondidas–, relativas tanto a la captura y esquila de guanacos en silvestría como

a técnicas tradicionales de acondicionamiento de fibras, teñido natural, hilado y tejido artesanal de prendas. El punto de partida fue reconocer prácticas pre-existentes, percibir el valor que la gente del campo les otorgaba y el gusto que encontraba al ejercitarlas. Luego, el trabajo consistió en vincular arrieros y esquiladores (que viven dispersos en la Meseta de Somuncura) con artesanas asociadas de la Región Sur de la provincia de Río Negro, venciendo el aislamiento y las distancias, con el objetivo de reunir los eslabones de la cadena de valor, brindar capacitación e incorporar tecnología (Killmeate y Dreidemie 2012).

Mediante la recuperación de una práctica productiva vernácula que es sustentable (no incrementa la desertificación a diferencia de la producción ovina), el proyecto busca en la actualidad promover un modo ético de vinculación con el ambiente. Las tareas que se realizan involucran todas las fases del proceso productivo: el arreo, encierre, esquila y liberación de guanacos; el descordado, acondicionamiento y limpieza de la fibra; la fragmentación, pesado, empaque y distribución a hilanderas; el hilado, diseño, tejido y confección de prendas y, finalmente, la comercialización. La iniciativa, financiada a través de FONARSEC; es gestionada por un consorcio de instituciones públicas y privadas: la Asociación Civil “Surcos Patagónicos”, la Universidad Nacional de Río Negro y la Dirección de Fauna Silvestre de Río Negro, junto a un grupo de arrieros, encerradores y esquiladores que en el transcurso del proyecto se han formalizado como Asociación Civil “Loma Negra – Arroyo Tembrao” y artesanas (hilanderas, tejenderas) de diferentes parajes y localidades de Río Negro y otras provincias patagónicas, que se estaban formalizando en una red para llevar a cabo el Proyecto Guanaco Estepa, donde participan artesanas de la Cooperativa “Gente de Sumuncura”, el “Mercado de la Estepa” y la “Red MAPA”. Las organizaciones de productores y artesanas son co-partícipes en la gestión, protagonistas y principales destinatarios de la actividad.

A medida que se avanza en la ejecución del proyecto, ha resultado cada vez más relevante el trabajo de visibilización de la población y sus saberes, como modo de contrarrestar procesos de invisibilización y sometimiento de larga data y favorecer

el ejercicio ciudadano del campesinado local históricamente ubicado en los márgenes de la nacionalidad y la ciudadanía en la Patagonia (Ruffini 2007).

Geográficamente, como ya fue mencionado, el proyecto se lleva a cabo en la “Línea Sur” de Río Negro (Patagonia Argentina).<sup>4</sup> De esta forma, el proyecto afecta un área geográfica que posee un muy desigual desarrollo y condiciones estructurales desventajosas respecto de otras regiones de la provincia, región de fuertes asimetrías, con problemáticas sociales y productivas graves: se trata de una región afectada fuertemente por procesos de desertificación y sequías, que sufrió los embates de las cenizas volcánicas, con campos de baja receptividad y escasez de aguadas, el agravante de una escasa señalada en los últimos ciclos productivos y donde la población local (en particular, mujeres rurales, jóvenes y comunidades indígenas) tiene muy escasas oportunidades económicas y de capacitación. La dependencia casi exclusiva de la región de la producción de lana ovina destinada a la venta sin transformar constituye un problema transversal a cualquier desarrollo alternativo y es consecuencia directa del modelo de desarrollo regional promovido históricamente desde las políticas públicas. Actualmente, la presencia estatal es deficiente en infraestructura de salud, educación y comunicación y son frecuentes los programas asistencialistas que se ejecutan de modo fragmentado, discontinuo y desarticulado entre instituciones.

La generación de una alternativa económica complementaria en la zona, sustentada a partir de la fibra de guanaco cosechada en silvestría, y la valoración e incorporación de saberes de la población local, que busquen potenciar y habilitar la autonomía de actores locales, que apuesta a la asociatividad y la generación participativa de competencias de gestión y comercialización corre claramente ‘contra corriente’ de las políticas estatales hegemónicas. Esto se ha reflejado en el avance muy accidentado y trabado en la ejecución del proyecto FONARSEC. Al tener instituciones del Estado en el consorcio de gestión, el avance del mismo se encontró muchísimas veces obstaculizado: el proyecto al día de hoy, en términos

---

<sup>4</sup> En la primera etapa (de producción primaria), se afecta la región de la Meseta de Somuncura (área natural protegida) en alrededores de la localidad de Valcheta; en las siguientes etapas (producción secundaria), se trabaja en parajes como Pichi Leufu, Pilcaniyeu, Comallo, Laguna Blanca, Pilquiniyeu del Limay, Anecón, Ñirihuau, Dina Huapi y otras localidades de la región, como Ing. Jacobacci, Los Menucos, Sierra Colorada, Treneta, Comicó, Prahuaniyeu, Yaminué y Ramos Mexía, donde residen artesanas (y en menor medida, artesanos) asociadas a la Red de productores, con ampliación hacia otras provincias patagónicas.

de gestión, administración, acceso a recursos y equipamiento, ha resultado muy difícil y todo el tiempo las actividades corrieron el riesgo de fracasar. Sin embargo, para las organizaciones de base, su avance –aún muy resistido contextualmente– fue adquiriendo una alta relevancia económica, sociocultural y simbólica, sumando una estrategia de resistencia campesina en base a la permanencia.

Es necesario mencionar que durante el curso del proyecto ha habido cambios macro-contextuales que condicionaron fuertemente la gestión y las actividades, sumando dificultades y profundizando lo disruptivo de la iniciativa respecto del sistema hegemónico. Por un lado, variables macroeconómicas que sucedieron cuando el proyecto estaba en sus etapas iniciales: una devaluación importante que hizo que el financiamiento aprobado nunca respondió a las necesidades reales del circuito.<sup>5</sup> El Ministerio de Ciencia (MinCyT) optó por no asumir esta diferencia, y por lo tanto, dejó sobrecargada la responsabilidad del éxito del proyecto en los equipos de trabajo, en su (in)capacidad para cumplir con los objetivos planteados. Esta decisión representó la primera intervención del Estado que (por omisión) dificultó de modo creciente, a medida que pasaba el tiempo, el trabajo. En particular, las organizaciones de la sociedad civil y los profesionales, los productores y las artesanas comprometidos con las actividades en terreno debimos gestionar financiamientos *ad hoc*, y cubrir las carencias con mayores exigencias, lo que redundó en mayor precarización laboral, mucho menos personal del necesario, carencia de asistencia técnica, menos equipamiento, más voluntarismo, y mayor grado de presión dados los resultados comprometidos. Las instituciones del Estado (tanto gubernamentales como científicas) adoptaron un comportamiento conservador: priorizaron la prolijidad de los expedientes. La distancia entre la lógica de las oficinas y la realidad del circuito comenzaba a profundizarse. La situación de creciente estrechez presupuestaria y la alta burocratización de cada procedimiento, sumado al hecho de que empezábamos a hablar diferentes idiomas (diferentes marcos interpretativos comenzaron a tensionarse), tuvo consecuencias directas en el territorio: por un lado, sociales, y por el otro, productivas. La confianza alcanzada en años de trabajo conjunto entre

---

<sup>5</sup> El dólar oficial pasó de 4,80 \$ en relación con el peso argentino (Dic 2012, fecha de ingreso del proyecto) a 8,50 \$ (Dic. 2014) y a 12,90 \$ (Dic 2015).

técnicos de campo y productores entró en crisis, los grupos de productores reactivaron sentimientos de postergación y exclusión, asignando a los técnicos responsabilidades históricas de marginación; a su vez, las asociaciones comenzaron a tener conflictos internos que antes de nuestra intervención no tenían. Por otro lado, los tiempos de la producción rural (estacional) en nada responden a los tiempos largos y burocráticos de las instituciones de vinculación tecnológica: como ejemplo, si para el tiempo de las esquilas, los equipamientos para las comparsas no se lograron adquirir, un año de trabajo se pierde, y se pierde, no hay forma de retenerlo, y así sucesivamente. Y así sucedió en los primeros años; mientras, los ánimos se caldeaban. Desde la gestión, la tensión se incrementó: “un océano” emergía entre el marco interpretativo, las necesidades y exigencias de un auditor del BID o de los papeles de un funcionario del MinCyT, y el de un puestero de la Meseta de Somuncura, que vive aislado y prácticamente sin comunicación todo el año dada la falta de infraestructura y servicios existentes en el territorio, comprometido con el trabajo rural y con la comunidad originaria. En este contexto, la vinculación tecnológica se convirtió en un ejercicio durísimo de inter-comprensión, diálogo, presencia, resistencia, acompañamiento, lucha y paciencia, que puso a prueba relaciones sociales, pactos rurales y personalidades, y estuvo muchas veces a punto de fracasar.

Por otro lado, también sucedieron cambios en variables macro-políticas: cuando el proyecto se encontraba a la mitad de su curso, a fines del 2015, Argentina (en consonancia con lo que sucedía en toda la región) atravesó un cambio de gobierno hacia un modelo neoliberal y conservador, que no dudó en recurrir a herramientas represivas frente a los movimientos sociales, y que volvió a poner en agenda la reprimarización de la economía, la dependencia de mercados internacionales, el paternalismo y el asistencialismo hacia las poblaciones subalternas. A pocos meses de este cambio de paradigma, las actividades de nuestro proyecto se encontraron, en términos políticos, frente a prácticas estatales de mayor disciplinamiento y control social (mayor exigencia en informes y auditorías, reducción y limitación de recursos disponibles, asignación de mayor cantidad de funciones dentro de la institución que dificultan las salidas al campo,

desafectación de técnicos de territorio, despidos masivos etc.); y en términos culturales, frente a una lógica de simulacro que dice que favorece una actividad desde la vinculación tecnológica cuando en la práctica la estaba dificultando (mediante la mayor burocratización, el cuestionamiento a la autonomía de los productores, la puesta en duda de su capacidad, la retención de los medios de producción adquiridos, la reproducción de prejuicios desvalorizantes sobre la población rural, la capacidad de las mujeres y el trabajo artesanal). La situación afectaba otra vez directamente (los derechos de) los productores y la calidad de la investigación-vinculación. Cuando hablamos de campesinado, la historia no parece variar mucho desde la colonia.

### **De cómo la instalación de una planta de fibras en Ñorquinco movilizó las instituciones del territorio**

El proyecto FONARSEC Guanaco Estepa contemplaba la adquisición -como bien de capital más importante- de maquinaria “Mini Mills” importada de Canadá, de un valor aproximado a los 200.000 u\$ (más gastos de importación, nacionalización y transporte), para sortear el mayor cuello de botella de la cadena de valor de fibras: el descordado.

Si bien esta maquinaria había sido gestionada para fortalecer la red de productores asociados y generar autonomía en el medio rural (Región Sur de Río Negro), a su llegada al país fue llevada a Viedma (ciudad capital de la provincia) a instalaciones del INTA (Valle Inferior) por decisión de las instituciones estatales del consorcio, sin contar con el acuerdo de las asociaciones civiles. Desde el Estado “dudaban” de la capacidad de las organizaciones de productores para resolver su gerenciamiento. Proponían, en cambio, que la maquinaria quede en manos de una institución del Estado que “brindaría servicios” a los productores. La decisión sobre la localización (el control y empleo) de la maquinaria se logró resolver tras dos años de tensas negociaciones, dado que había generado un alto grado de conflictividad al interior del consorcio institucional. Aunque parece una dificultad de orden productivo, implicaba movilizar una profunda e histórica tensión política,

social y cultural, en la que afloraron las desigualdades estructurales en relación con el acceso a recursos y medios de producción entre el Estado y la sociedad civil (aun débilmente organizada).

Finalmente, se decidió, en consonancia con el objetivo inicial del proyecto, desarrollar la Planta de Fibras en Ñorquinco (pequeño poblado rural de la Región Sur de Río Negro), dejándola bajo el gerenciamiento de una Cooperativa Agropecuaria: la Peñi Mapuche, un nuevo actor que se sumaba de este modo al circuito productivo, siguiendo la lógica de la Economía Social.

Desde el año 2012 la Cooperativa Agrícola Ganadera Peñi Mapuche de Ñorquinco -“La Peñi”- estaba haciendo averiguaciones y gestiones para poder contar con una maquinaria del tipo “MiniMills” que les permitiera agregar valor a la materia prima que obtienen (mohair y lana). Habían establecido algunos contactos con posibles proveedores y hecho el análisis económico que demostraba que el valor que se obtiene por fibra procesada supera en 10 veces el valor de la fibra vendida en bruto. La organización motivada por este objetivo venía gestionando recursos y había construido un galpón de acopio en las afueras del pueblo, con un tamaño suficiente como para poder albergar el tren de maquinaria semi industrial.

En el año 2015 con la maquinaria ya comprada y próxima a arribar a la región, el Consorcio de Aplicación del Proyecto Guanaco Estepa planteó, dada la devaluación sufrida, la dificultad de construir un galpón o adecuar otro existente. Presentada esta inquietud a diferentes instituciones a las que solicitan fondos para poder hacer el galpón, se presenta la oportunidad de sumar a La Peñi como administradora de la planta de procesamiento, para que se trabaje con la fibra de guanaco, y dada la capacidad operativa de la maquinaria, sumar otras fibras de valor una vez que el pelo de guanaco ya esté procesado.

Esta articulación entre la Peñi y el consorcio es acompañada por el Centro de Referencia del MDS, y por otra parte la cooperativa es asistida técnicamente por el EDRS; es decir, que la instalación de la maquinaria en Ñorquinco fue producto de entramados organizacionales e institucionales previos, lo que dejó como consecuencia la incorporación de una Organización de Base, un Ente de

Desarrollo Regional y una oficina territorial de un Ministerio Nacional como actores del Proyecto Guanaco Estepa.<sup>6</sup>

Esta sumatoria e integración de actores, que no son todos pero son bastantes, da cuenta de lo complejo del proceso de implementación; entendido como “el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos a través de la incorporación de insumos, de procesos productivos y de entrega de bienes y servicios definidos para el programa” (Martínez Nogueira, 2004: 4). Llamado también el “eslabón perdido entre los insumos y los resultados” (Berman, 1993: 282), la “etapa de implementación de una política pública” consistió en un proceso fluido, caótico y conflictivo enmarcado en una macro estructura con reglas de juego implícitas donde cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas, propósitos y en consecuencia, diferentes grados de autonomía.

La implementación confrontó tensiones muchas veces alejadas de lo que se puede plantear en el diseño de los programas porque los diseños se basan en supuestos homogéneos con trabas en la flexibilización para reorientar, son rígidos y formales como para que se puedan estandarizar las operaciones. Frente a esta fuerza homogeneizadora, todo programa se termina ejecutando con sobresaltos permanentes, y los responsables de implementar se someten a restricciones y son estas mismas restricciones las que acrecientan la necesidad de que los responsables de implementar tengan capacidades para asegurar la efectividad.

En este largo recorrido, no concluido, se han sumado actores: algunos temporalmente, otros a largo plazo, y es durante este recorrido donde también se han resignificado objetivos y recursos. La maquinaria que formaba parte del Proyecto Guanaco Estepa y que en un principio solo estaba destinada a fortalecer esta actividad, queda bajo la gestión de una cooperativa lanera, que se propone agregar valor a fibras, en plural, incorpora el guanaco con su singularidad, lo integra en su tarea, amplía no solo su patrimonio en términos de tener

---

<sup>6</sup> También se sumaron para cuestiones puntuales: personal técnico del Departamento de Aguas en lo referente al tratamiento de líquidos, la Cooperativa de Electricidad de Bariloche para la importación de piezas que hubo que reponer de la maquinaria, la empresa responsable de los trámites aduaneros, el Municipio de Norquinco (que luego se retira por cuestiones de política local y partidarias). Sobre el final de la puesta en marcha se incorpora también la EEA INTA Bariloche a través del Laboratorio de Lanasy su director, quien está afectado a tareas de instalación, capacitación y calibración de la maquinaria.



comodatada la maquinaria sino también desde el posicionamiento que adquiere: como la primera organización de la provincia en afrontar el desafío de semi-industrializar un producto que se ha comercializado durante décadas sin ningún tipo de agregado de valor.

### **Una fibra que mueve muchas fibras. Apuntes de cierre**

El proyecto Guanaco Estepa se propuso como una experiencia ensayística que partió de la idea de que el valor económico de los productos derivados del guanaco mediante una explotación sustentable podía no solo contribuir a modificar la percepción negativa de la mayoría de los productores ganaderos y servir como una herramienta de conservación de la especie, sino también contribuir a la conservación y recuperación de su hábitat natural y del valor sociocultural, respetando y fortaleciendo saberes y tradiciones de larga data, que son muy valorados en la estepa patagónica. A su vez, se propuso distanciarse de modalidades habituales de intervención estatal en el territorio: por un lado, de los programas tradicionales de desarrollo rural que parten de presupuestos de vulnerabilidad o dependencia (ocultando agencias), y por otro lado, de los microcréditos, al fomentar la organización colectiva (y no solo el trabajo individual). En términos de construcción de conocimiento, el proyecto también resultó disruptivo al interpelar la distribución de “los saberes”, descentrando la relación sujeto-objeto desde el interior del espacio científico hacia un diálogo entre pares: “los que conocen y saben son los productores, los técnicos aprendemos de ellos: esa es la clave del éxito en los encierres y la artesanía textil”, posicionamiento que incrementó la tensión en las tareas de gestión, administración, y vinculación tecnológica.

Un trasfondo político histórico denso puso en riesgo en varias oportunidades el esfuerzo vertido: un proyecto de vinculación tecnológica en el ámbito rural, donde muy diferentes actores y muy diferentes lógicas confluyeron, donde los tiempos y procedimientos de las entidades intermediarias del Estado (financiadoras y administradoras) son absolutamente disímiles a los tiempos, espacios y lógicas de los productores (que, por otra parte, las entidades desconocen), y donde

instituciones con cierto poder (científico, económico, político) intervienen en el dominio de prácticas y tramas sociales subordinadas; subordinación sobre la que además poseen responsabilidad histórica. Todo el tablero de relaciones sociales fue tensionado. Por otra parte, el proyecto visibilizó la dinámica de un sector que se mantenía silenciosa. Si bien este era uno de los objetivos a cumplir, se trató de una acción que podría tener una contracara que no resulta favorable al campesinado y que hemos descubierto en el curso de las actividades: lo expone a la interlocución y control del Estado, y el Estado posee herramientas tanto para favorecer y promover las actividades como para castigarlas e inhibirlas, o (lo que en el contexto macro-político neoliberal –los años macristas- resultó un riesgo latente) posee la fuerza suficiente para redireccionar los aprendizajes y beneficios hacia sectores concentrados, reposicionando a los productores en el lugar de “la mano de obra”, y reorientando la producción en relación con un modelo de desarrollo exógeno (capitalista), alejado del paradigma de la Economía Social y Solidaria.

Dos aspectos fueron claves para llegar a buen puerto: la sinergia entre organizaciones de la sociedad civil y del territorio, quienes aunaron fuerzas, trabajaron en red y mantuvieron sobre rieles y fiscalizaron desde las bases a las instituciones y organismos estatales para que no se desvíen los objetivos, y (frente a la rigidez de los formularios y los aparatos burocráticos) la flexibilidad y adaptabilidad de estas mismas organizaciones para adoptar recursos, resignificarlos y dinamizarlos en beneficio del campesinado de toda la región.

Hasta aquí un resumen apretado del devenir del proyecto Guanaco-Esteba, un proyecto de intervención en el territorio que puso en evidencia que la fibra de guanaco es una fibra que moviliza muchas fibras.

### **Referencias bibliográficas**

Aparicio, S., y Tapella, E. (2004). Campesinos, proyectos y políticas: de la teoría y la práctica a través de un estudio de casos. *Revista Argentina de Economía Agraria*, Nueva Serie, 7 (2), 51-68.

Berman, P. (1993). El estudio de la macro y la micro planificación. En Aguilar Villanueva L. F. (Ed.), *La implementación de las Políticas Públicas* (pp. 281 - 321) Colección Antologías de Política Pública 4. México: Porrúa. Casamiquela 1983

Coronato, Fernando (2010), *El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio en Patagonia*. Paris, ABIES.

Cowan Ros, C. y Berger, M. (2018). 'Sujetos' a la organización. Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina. Buenos Aires: CEUR-CONICET. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/326579713\\_'Sujetos'\\_a\\_la\\_organizacion\\_Practicas\\_asociativas\\_y\\_politicas\\_en\\_procesos\\_de\\_desarrollo\\_rural\\_en\\_Jujuy\\_y\\_Formosa\\_A](https://www.researchgate.net/publication/326579713_'Sujetos'_a_la_organizacion_Practicas_asociativas_y_politicas_en_procesos_de_desarrollo_rural_en_Jujuy_y_Formosa_A)

De Lamo, D. A. (2011) *Camélidos Sudamericanos. Historia, usos y sanidad animal*. Senasa – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.

Dreidemie, P. (2008) "Arte textil en fibra de Guanaco. Patrimonio (in)material del campesinado patagónico. Pasado y presente". *FUEGIA*, Revista del Instituto Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Año 1 - Número 1- ISSN: 2618-2335. Pg. 44-59. Disponible en <http://untdf.edu.ar/institutos/icse/fuegia>

FAO-RLC (2012). Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina. En Pobreza Rural y Políticas públicas. FAO RLC. Disponible en: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1037075/>

Gallardo, J. (2019) *La Implementación de Políticas Sociales en la Región Sur Rionegrina (2011-2015)*. Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano. FLACSO

Martínez Nogueira, R. (2004). Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales. Provisión, Participación y Coordinación. Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales. Washington: BID.

Méndez, P. (2009a) Herencia textil, identidad indígena y recursos económicos en la Patagonia Argentina. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 4 (1): 11-53.

Méndez, P. (2009b) Los tejidos indígenas en la Patagonia Argentina: cuatro siglos de comercio textil. *Indiana*, 26: 233-266.

Méndez, P. 2010 El arte textil aónikenk: posibles modos de adopción y algunas particularidades. *Magallania* (Chile), Vol. 38 (2):69-88

Killmeate, Roberto; Dreidemie, Patricia *et al.* (2012), "Desarrollo del circuito socioproductivo de fibra de guanaco como recurso estratégico de la Economía Social en Patagonia". Convocatoria FONARSEC FITS "Camélidos – Desarrollo Social". Buenos Aires: ANPCyT. *mimeo*

Navarro Floria, Pedro (1999), *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Navarro Floria, Pedro (2009), "La Patagonia como «reserva prodigiosa de la patria». Los planes de desarrollo de la época peronista (1943-1955) y la continuidad del colonialismo interno hacia los territorios nacionales", en *Cuadernos del Sur* N°38, 281-310.

Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Ruffini, Martha (2007), "La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)", en *Revista SAAP*, Vol 3, N 1: 81-101.