



Tipos de mediadores sociales y conflictos emergentes en la aplicación de normativas en Norpatagonia¹

Casalderrey Zapata, Constanza²

Espinoza, Agustina³

Navarro, Celeste⁴

Parra, Lucía⁵

Sabatella, María Emilia⁶

Tozzini, Alma⁷

Vidal Cubela, Juan Manuel⁸

Resumen

El presente artículo se propone indagar en el rol de los “mediadores sociales” en tanto sujetos que -de una u otra manera- median la relación entre las políticas públicas y los contextos/comunidades locales, trayendo a la escena, además de otros sujetos, articulaciones político - institucionales o la participación directa de instituciones no vinculadas en un inicio a tales políticas. La hipótesis sostenida es que en toda aplicación de normativas y políticas públicas, emergen fenómenos y procesos, así como sujetos no previstos en la planificación original, que eventualmente redireccionan, modifican o resignifican los ejes propuestos -y la implementación- en la gestión de dichas políticas. Asumimos que para comprender el campo de las políticas públicas y aportar a un mejor diseño e implementación, urge dar cuenta de los diferentes tipos de mediadores sociales que, o bien buscan desde el Estado darle otros giros a las políticas o, por fuera de él y de su planificación, incidir en las formas de su aplicación. Este trabajo busca compartir la manera en la cual venimos trabajando teóricamente la categoría así como ensayar su aplicación a algunos de los casos empíricos que estamos trabajando como equipo de investigación desde una perspectiva etnográfica.

Palabras clave

políticas públicas, mediadores sociales, Norpatagonia

¹ Este artículo forma parte de la producción del PI UNRN 40 B 1055 “La producción del Estado y sus otros. Conflicto y mediadores sociales en la aplicación de normativas en Norpatagonia”. CSICADyTT, UNRN, Sede Andina, San Carlos de Bariloche.

² Administración de Parques Nacionales, Parque Nacional Nahuel Huapi costy.casal@gmail.com

³ Estudiante de Antropología UNRN agustina.espinoza.mecozzi@gmail.com

⁴ IIDyPCa- UNRN - CONICET navarrocelestev@gmail.com

⁵ Estudiante de Antropología UNRN lucia-parra@hotmail.com

⁶ IIDyPCa- UNRN - CONICET msabatella@unrn.edu.ar

⁷ IIDyPCa- UNRN - CONICET atozzini@unrn.edu.ar

⁸ Estudiante UNRN juanmavidalcubela@gmail.com

Types of social mediators and emerging conflicts in the application of norms in Norpatagonia

Abstract

This article aims to investigate the role of “social mediators” as subjects who, in one way or another, mediate the relationship between public policies and local contexts/communities. This mediation also involves political and institutional articulations, as well as the direct participation of institutions that were not initially linked to such policies. The sustained hypothesis is that in any application of regulations and public policies, phenomena and processes emerge, as well as subjects not foreseen in the original planning. These elements eventually redirect, modify, or re-signify the proposed axes, as well as their implementation, during policy management. We assume that, to understand the field of public policies and contribute to their better design and implementation, it is urgent to account for the different types of social mediators. These mediators may operate from the State to redirect policies or, from outside it and its planning, influence the forms of their application. This paper seeks to share how we have been developing the category theoretically, as well as testing its application in some of the empirical cases that we are analyzing as a research team using an ethnographic perspective.

Keywords

public policies, social mediators, North Patagonia

¿Por qué el estudio de los mediadores sociales en la implementación de políticas públicas?

El interés por el estudio de los mediadores sociales en la implementación de las políticas públicas estatales se enmarca en el análisis de las etapas de diseño, implementación y evaluación de las mismas, centrándose en los procesos de conflicto y los sujetos mediadores involucrados durante su gestión. Los mediadores sociales, como figuras, surgen de un análisis etnográfico de la esfera de lo estatal, que desnaturaliza el Estado como idea a partir de trabajar en las formas concretas en las cuales el Estado se produce (Bourdieu, 2002 [1993]).

En esta dirección, partimos de analizar las representaciones socialmente situadas del estado (Balbi, 2010:77) interesándonos, particularmente dentro de ellas, por aquellas que Adrián Koberwein (2012) denomina “perspectivas nativas” de Estado, para referirse específicamente a aquellas nociones de Estado que desarrollan quienes difunden, impulsan o deciden acerca del financiamiento de las políticas estatales y a través de las cuales dan sentido a los contextos y relaciones de las cuales son protagonistas.

Ahora bien, de las posibles entradas de análisis al estudio del Estado aquella que nos interesa particularmente es la que se plantea a partir de las políticas públicas, propuesta ya realizada por la Ciencia Política tempranamente en Argentina (Oszlak y O'Donnell, 1976). La Antropología tiene al respecto una potente producción que retoma esta y otras perspectivas que podríamos sintetizar en el interés de desnaturalizar lo que se entiende por políticas por un lado (Shore, 2010; Shore y Wright, 1997), y en el de dar cuenta de lo que se constituye como un tema en el

Estado –pasible, en todo caso de convertirse en política pública-, por el otro (Bourdieu, 2002[1993]). En este sentido, el análisis evita la calificación de las mismas en términos de su efectividad o en términos de su formulación como procesos lineales para centrarse en su carácter de “plan de acción” y de herramientas de intervención y acción social, lo cual significa que la ideología y las políticas públicas están críticamente ligadas (Okungwo y Mencher, 2000), aunque no necesariamente de manera oculta. Las políticas públicas son, en consecuencia, un campo fértil para indagar en cómo conciben, entienden y piensan al Estado quienes son responsables de formularlas y llevarlas a la práctica y pueden ser consideradas como un “lenguaje” que construye sentidos acerca del Estado (Koberwein, 2012).

Sin embargo, diversos autores abogan por la ampliación de la perspectiva de estos estudios, a fin de desarmar el modelo de representación del universo propiamente político que se refleja en función del Estado moderno occidental. Esta conceptualización, afirma Franzé Mundanó (2013), se replica en el estudio de las políticas públicas focalizando la acción, las racionalidades y formas de administración del Estado como siendo producidas “desde arriba”, claramente demarcadas por un actor unitario. Esto colabora en la introducción y la reinstalación acrítica de una cesura radical entre “esferas” y ámbitos de prácticas sociales. Los límites cognitivos que imponen, advierte la autora, han de someterse a interrogación: estado/ sociedad civil; centro/ periferia; hacedores/ receptores de políticas. En otras palabras, desde una perspectiva socioantropológica, contribuimos al análisis de la complejidad del estudio de las políticas públicas, en el desorden de sus procesos de formulación y en las maneras ambiguas en que son promulgadas y recibidas por la gente (Shore, 2010).

En definitiva, este artículo pretende rescatar la forma en que impacta esa diversidad de ideas de Estado y la intervención en las políticas públicas tanto en los agentes estatales, como en los destinatarios de las mismas, y en esos sujetos que intermedian entre ambos: “los mediadores sociales”. Respecto al estudio sistemático de esta figura, asumimos junto con Nussbaumer y Cowan Ros (2011) la importancia de dar cuenta de estos sujetos que permiten la vinculación y acceso de ciertos colectivos con otras esferas o dimensiones sociales a las que previamente no hubieran accedido; rol fundamental al estudiar el acceso a ciertas políticas públicas y sus beneficios. Desde la antropología social clásica en nuestro país, contamos con el antecedente del concepto de “articulación social” (Hermitte y Bartolomé, 1977, Bartolomé 1980) y el rol de los “articuladores” que si bien no fueron planteados específicamente en relación a las políticas públicas, fue un concepto acuñado al calor del trabajo de gestión en instituciones estatales que llevaban a cabo dichos antropólogos y antropólogas (Sabatella y Tozzini, 2022), motivo por el cual nos parece imprescindible no perderlo de vista y reflexionar sobre los vínculos analíticos y conceptuales con “mediadores sociales”. Asumimos, junto a Brustolin (2011) la

potencialidad del análisis ,en todo proceso conflictivo, de las relaciones de mediación social identificando, por ejemplo, cómo se resignifican las problemáticas y, acaso, las apreciaciones respecto de los objetivos de las políticas públicas. A esto se suma cómo intervienen ya sea en la resolución, escalada o latencia de los conflictos. Como anticipamos, la dicotómica relación Estado/ “sociedad civil” se vuelve menos rígida al introducir un tercer elemento (de características variables) como es el mediador social (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011).

¿De qué hablamos cuando hablamos de mediadores y de articuladores sociales?

Mediadores sociales

Atendiendo a la polisemia que caracteriza el concepto de “mediación social”, en este apartado nos abocamos a la tarea de precisar los límites conceptuales de dicha categoría de manera de contribuir a la dilucidación de sus alcances y potenciar su capacidad analítica y explicativa. Para esta tarea, nos valemos de los aportes de Nussbaumer y Cowan Ros (2011) quienes proponen una suerte de “arqueología conceptual” abocada, en principio, a reconstruir la trayectoria del concepto. A partir de ello, los autores proponen identificar, en perspectiva histórica, las continuidades, desplazamientos y reconceptualizaciones operadas en torno a dicha categoría visibilizando aquellos aspectos que necesariamente deberían considerarse en su articulación a casos empíricos.

Avanzando en esta tarea, parten de reconocer que la cristalización del concepto de mediación social como categoría analítica se sitúa en el contexto de la institucionalización de las ciencias sociales hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La preeminencia durante las últimas décadas del siglo XIX de la teoría evolucionista en antropología, que caracterizó la evolución unilineal de las sociedades de estadios de mayor simpleza a otros de mayor complejidad, tuvo como contraparte en la primera mitad del siglo XX, un período marcado por el cuestionamiento de dicha corriente. Desde este punto, la necesidad de construir herramientas teóricas que permitan captar la complejidad e integralidad de los procesos sociales en estudio se impuso como premisa. En esta línea, la categoría de “mediación social” surge para *“aprehender analíticamente el papel desempeñado por determinados agentes en la interconexión o vínculo entre universos sociales diferenciados”*⁹ (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011: 2). No obstante lo anterior, los autores señalan que dicha categoría también ha sido reapropiada de maneras disímiles según los contextos y posicionamientos epistemológicos de los diversos

⁹ Para esta delimitación inicial los autores recuperan los sentidos etimológicos de los términos mediación (en español) y bróker (en inglés) atendiendo a la caracterización común del acto de mediar como el de vincular, interconectar, interceder entre dos partes ya sea en operaciones vinculadas a aspectos económicos (bróker) o sociales, religiosos, litigiosos, etc. (mediador).

autores según las corrientes en que se inscribieron . Desde aquí, y a los fines de este escrito, nos proponemos reconstruir este recorrido para finalmente esbozar las características que creemos fundamentales a la hora de delimitar los alcances del concepto.

Para dar cuenta de la transversalidad del acto de mediar, los autores destacan los aportes que, en la interconexión de mundos distantes y distintos, realizaron tanto viajeros, expedicionarios como antropólogos del período “clásico” (principios del siglo XX hasta la década de 1960). La característica común a estos agentes puede precisarse en el hecho de que la conexión de universos diferenciados se concreta en y por el desplazamiento espacial. Para el caso de la antropología, además, este desplazamiento operó como condición *sinequanon* de la producción de un conocimiento “verdadero” fundado en el “estar allí”. No obstante, también es importante señalar que, en los términos de mediación descriptos, la presencia de antropólogos occidentales en las sociedades distantes consideradas “primitivas” también implicó la difusión -propia de la situación colonial- de prácticas y valores culturales occidentales en aquellas sociedades, contribuyendo a la mixtura y a la lenta disolución de una idea prístina de sociedades “salvajes”, “tradicionales” y cerradas sobre sí mismas.

Este proceso de disolución de las ideas iniciales de sociedad como totalidad homogénea y autocontenida, se terminará de consolidar pasada la primera mitad del siglo XX cuando la antropología y las ciencias sociales en general se ven impelidas al estudio de las diferenciaciones y complejidades propias de las sociedades occidentales capitalistas, redefiniéndose en ello la vieja noción de mediación asociada al desplazamiento geográfico. En efecto, en este nuevo contexto, la categoría de “mediación social” comienza a ser evocada para describir los procesos de interconexión entre sub-universos o clases sociales que componen una misma sociedad y que requieren la intervención de un tercero para vincularse e interactuar entre sí.¹⁰ De esta manera, los autores señalan que la mediación social pasa a ser reconocida cada vez, tanto en los hechos como en el pensamiento, una práctica constitutiva de mundo (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011).

En este marco, el conjunto de estudios analizados destaca cómo la figura del mediador va complejizándose de manera que este no sólo interconecta partes inconexas, sino que, al hacerlo, vincula y representa intereses de una de las partes, contribuyendo de este modo no tanto a la facilitación de la resolución de las

¹⁰ En esta línea los autores recuperan los aportes de Gramsci al identificar en la figura del “intelectual orgánico” a ese agente social cuya función consiste en conectar a las clases dominantes y campesinas mediante un trabajo de producción, traducción y difusión de ciertas visiones de mundo vinculadas al interés dominante, y presentadas a los subalternos en términos de interés general. También, destacan aportes antropológicos de aquellos estudios que se preocuparon por analizar la configuración de las sociedades nacionales a la luz de los procesos de cristalización de los estados modernos, buscando comprender, en perspectiva diacrónica, las articulaciones que se daban entre elementos tradicionales, campesinos y “modernos” y el rol de los agentes mediadores en esos procesos.

tensiones inherentes a la configuración social general sino a su administración y sostenimiento (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011). En diálogo con los debates epistemológicos, filosóficos y teóricos que envuelven la época¹¹, ese movimiento oscilará entre aquellos estudios que focalizan en la función del mediador en relación a la conservación y sostenimiento del status quo o, por el contrario, en su papel promotor de los procesos de transformación y/o modernización en ciernes. Del mismo modo, se expresan diferenciaciones en relación a los estudios que focalizan en las motivaciones de los mediadores para la asunción de esta tarea, adicionando al debate anterior no sólo la inclinación de estos actores por los intereses de una de las partes sino la movilización de sus propios intereses ya sean materiales, morales y/o simbólicos. Es decir, desde estos enfoques los mediadores sociales pasan a ser agentes activos de los procesos sociales que intermedian, excediendo la función de la mera interconexión entre partes y formando parte activa en la producción social de esa configuración.

A la luz de lo dicho hasta aquí, resulta sugerente destacar el modo en el que estos movimientos contribuyen a la gradual ruptura y/o disolución de los aparentes límites que constituían cada uno de estos universos diferenciados, desreificando nociones rígidas y estáticas de cada uno de ellos. A la par de este proceso, se evidencian tanto la porosidad de sus fronteras como el flujo continuo y dinámico de elementos de distinto orden que configuran modos y tipos de interrelación. Todo lo anterior abona a la necesidad de abandonar aproximaciones universalistas y a bregar por estudios que se esfuercen por delimitar para cada caso los determinantes empíricos que hacen a los procesos de mediación social.

Entonces, para Nussbaumer y Cowan Ros (2011) aquellos insumos fundamentales para la delimitación analítica de la categoría de “mediación social” son los siguientes. En principio, en todo proceso de mediación deben existir al menos tres partes. Dos “universos” de significación y praxis a ser conectados y un actor (a definir) que oficie de conector entre ambos. Independientemente de esto, y atendiendo a las observaciones que tienden a desreificar estos universos y roles, es importante señalar que estas construcciones no son fijas y que están sujetas a una relación dialéctica y de retroalimentación multilineal. En esa línea, como segundo punto podemos afirmar que tanto los universos como el rol del mediador se construyen en el devenir de esa relación que se pretende objetivar, tanto en lo que respecta a sus fundamentos, sentidos y significados como en relación al contenido y direccionalidad de los flujos en circulación. En ese sentido, los análisis empíricos

¹¹ Nussbaumer y Cowan Ros (2011) destacan tres movimientos que van a ser cruciales en relación a los aportes que implican para la reformulación de la categoría de mediación social. Por un lado, el giro interpretativista y las reformulaciones implicadas en los modos de comprender la participación de los sujetos en la sociedad a partir de su concepción como “trama de significación”. Por otro, los aportes de Bourdieu y Giddens para la reformulación de una teoría de la acción social superadora e integradora de la tensión estructura/agencia. Finalmente, las reformulaciones foucaultianas de las teorías del poder.

deberán atender a la particularización siempre contextual de estas especificidades. Como tercer punto, los autores señalan que las relaciones de mediación social pueden ser formales e institucionalizadas -aquellas que se dan en el marco de organizaciones cuya función es vincular universos (por ejemplo, las oficinas públicas)-, o informales -aquellas que se dan por fuera de estos canales. Independientemente de este aspecto, para cada caso se configurará un espacio de mediación particular en el que los mediadores pondrán en juego un lenguaje y/o un bagaje de códigos en común entre las partes, aunque no determinados por ellas. Es en ese espacio y producto de esa indeterminación que tendrán lugar las relaciones de mediación social por lo que, nuevamente, cualquier aproximación empírica a este tipo de procesos deberá considerar y definir para sí los elementos que lo configuran. Pasando a un cuarto elemento, los autores destacan el hecho de que las relaciones de mediación social remiten necesariamente a relaciones personalizadas entre actores socialmente situados. En efecto, es en función de dichos posicionamientos que estos actores dispondrán de un acceso diferencial a recursos tanto materiales como simbólicos, evidenciando cuotas diferenciales de poder que se pondrán en acto en el proceso de mediación. Como con cada uno de los elementos señalados previamente, ni los actores, ni el tipo de bienes movilizados ni la direccionalidad de estos movimientos pueden ser definidas a priori sino que deben ser elucidados empíricamente para cada caso analizado.

Articuladores sociales

Como anticipamos, un concepto propio de nuestra disciplina en Argentina, y que dialoga con el de mediación social es el de articulación social. Dicha propuesta analítica puede ser rastreada en debates que se han desarrollado en todas las ciencias sociales desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Desde escuelas teóricas que convergen en el marxismo estructuralista, y que dialogan críticamente con él, se intentó comprender cómo el capitalismo, desde los centros de poder económico y social metropolitanos (siendo estos europeos y estadounidenses mayormente) se expande y se vincula con otros modos de producción existentes en las periferias coloniales, o en el llamado tercer mundo. Se buscaba poner el foco en la sincronía del desarrollo capitalista con otros modos de producción, en la contemporaneidad misma, y no como modos de producción anteriores al capitalismo, que persisten y fijan a las sociedades al atraso y subdesarrollo económico. En tal sentido se destacan los aportes de Immanuel Wallerstein y Gunder Frank sobre la Teoría del Sistema Mundo, y de la Teoría de la Dependencia, desarrollada desde Latinoamérica, ya que confluyen y brindan herramientas para la problematización del concepto de desarrollo.

En tal sentido el trabajo del austríaco Eric Wolf es uno de los referentes en el análisis de esta temática. En su libro *Europa y la gente sin historia* (1968) explica que el capitalismo se articula con otros modos de producción desde su constitución. Articulación que lo vuelve funcional, dando como resultado la coexistencia de diversos modos de producción en las zonas periféricas, que asociados al capitalismo se vuelven funcionales al mismo. Esto conlleva como resultado, entre otras cuestiones, la segmentación étnica del mercado de trabajo. En este contexto, Wolf utiliza la categoría analítica Cultural Broker, para referirse a aquellos actores sociales que, en su desempeño, enlazan los estamentos locales y nacionales, articulando modos de producción y relaciones sociales diversas.

En la Argentina este tema fue específicamente desarrollado y trabajado por dos autores ya clásicos de la antropología social: Esther Hermitte y Leopoldo Bartolomé, quienes compilaron el libro *Procesos de articulación social* (1977), en que un conjunto de antropólogos latinoamericanos se propusieron abordar el concepto articulación social a partir de un grupo de estudio dentro de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). El eje vertebrador común fue el análisis de procesos sociales enfocando las formas de conexión que establecen continuidad a ciertas lógicas de articulación de lo social, centrándose “sobre aspectos que hacían a las relaciones conectivas entre unidades sociales de diversa índole y magnitud dentro del marco de una sociedad compleja” (Hermitte y Bartolomé, 1977:10). Cabe destacar que en el desarrollo de los autores el concepto de articulación no implica homogeneidad ni la pérdida de atributos particulares de las partes participantes. Discutían así la idea de “integración” (que solapa la heterogeneidad y el conflicto) donde se caracterizaba a las poblaciones indígenas-campesinas como si fueran “premodernas”, marcadas por el destino de integrarse a la nación para poder desarrollarse (o extinguirse inexorablemente si no lo lograban).

Con el desarrollo anterior, pretendemos abonar a la ampliación de la capacidad descriptiva, analítica y explicativa de la categoría “mediación social”. En este sentido, entendemos -junto con los autores de referencia- que la confrontación y puesta en diálogo de estas premisas con los casos empíricos analizados etnográficamente, contribuirá a un mejor y más acabado entendimiento de los procesos sociales que estudiamos.

El análisis de distintos tipos de mediadores en la aplicación de políticas públicas en Norpatagonia

Como mencionamos, en el marco de nuestro equipo de investigación nos encontramos analizando la presencia e irrupción de mediadores sociales en la implementación de distintas políticas públicas en Norpatagonia. Si bien los casos

desde los cuales realizamos nuestros análisis son diversos, vamos a desarrollarlos aquí agrupados en virtud del tipo de mediación que aúna los casos.

Mediación institucionalizada en el ámbito provincial

En este apartado, presentaremos dos casos en los cuales la figura de mediador se encuentra establecida de manera institucionalizada dentro de las políticas públicas. Para hacerlo, retomaremos dos ejemplos; por un lado, la figura de los “guardas ambientales” dentro del Área Natural Protegida Río Azul - Lago Escondido y, por el otro, el de los agentes sanitarios, dentro de las políticas en salud dirigidas a Pueblos Indígenas, ambos situados en la provincia de Río Negro.

Siguiendo la perspectiva de Nussbaumer y Cowan Ros (2011), en estos casos nos centraremos en analizar las tensiones existentes dentro de las prácticas institucionalizadas de mediación entre aquello que se encuentra “formalmente reconocido”, el abanico de prácticas que se contemplan dentro de este lugar de mediación, y lo “socialmente vivido”, lo que efectivamente sucede en estas mediaciones. Atendiendo etnográficamente a lo “socialmente vivido”, nos ocuparemos tanto de las cuestiones coyunturales y contextuales que afectan al lugar del mediador, así como en cuestiones subjetivas de los actores y su agencia en la producción de significados que impactan en las relaciones de mediación. Esto significa que, aunque las políticas públicas están condicionadas por factores estructurales como la economía, la política y las normativas legales, los individuos y grupos no son simplemente moldeados por estas estructuras. En cambio, juegan un papel crucial en la forma en que las políticas son entendidas, interpretadas y aplicadas en la práctica. Es la mediación en las tensiones entre lo formalmente instituido y lo vivido, aquello que indagaremos en estos dos casos.

Caso 1: El Área Natural Protegida Río Azul - Lago Escondido (A.N.P.R.A.L.E.) se ubica en el sur de la provincia de Río Negro, dentro del ejido municipal de El Bolsón, en la precordillera del valle andino norpatagónico. Actualmente abarca más de 80.000 há. y representa un corredor biológico entre los Parques Nacionales Lago Puelo y Nahuel Huapi. La autoridad de aplicación es la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático de la provincia de Río Negro y, dentro de su dependencia se encuentra el Cuerpo de Guardas Ambientales quienes representan la máxima autoridad dentro del área protegida. Según el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas (SPANP) regido mediante la ley N° 2669, los/as guardas ambientales tienen como funciones principales asegurar el cumplimiento de las normativas ambientales, promover la educación y transferencia de conocimientos sobre temas ambientales, y participar en la planificación y monitoreo ambiental. Actuarían como miembros técnicos en programas de investigación y desarrollo, colaborando con el Estado y terceros. Además, tienen responsabilidades de seguridad, control y

vigilancia dentro de las unidades de conservación, gestionando operativamente estas áreas según los manuales de manejo, y participando en procedimientos administrativos y denuncias penales cuando corresponda.

El A.N.P.R.A.L.E. fue constituido como tal en el año 1994 luego de la sanción de la ley N° 2883, un año después del surgimiento del SPANP. De acuerdo con el marco normativo:

“Cada Unidad de Conservación deberá contar con un plan de manejo y una zonificación adecuada a sus objetivos particulares de conservación. La autoridad de aplicación realizará y pondrá en vigencia el plan de manejo de cada una de las áreas preexistentes a la presente ley dentro de los dos (2) años de su promulgación” (Capítulo 2: Plan de Manejo, Art. 12)

No obstante, después de varios intentos por cumplimentar con este reglamento, hasta la fecha no se encuentra vigente ningún plan de manejo con incidencia directa en el área protegida. Y aunque existen algunas normativas que se desprenden de los objetivos generales del SPANP (circulación de visitantes, reglamento de cabalgatas, regulación de actividades turísticas, entre otras) no hay una dirección clara referida al manejo y gestión de los recursos naturales y culturales. Esta peculiaridad presente en el A.N.P.R.A.L.E. complejiza las tareas de los/as guardas ambientales de hacer cumplir las normativas que sí están vigentes. De aquí se desprende una primera ambigüedad que da paso a modos diferenciados de hacer y estar en el territorio, de acuerdo a trayectorias y lazos sociales diversos.

Dentro de este contexto, considerando ambas leyes (Ley N° 2669 y Ley N° 2883) como políticas públicas significativas en el marco de la implementación de ideas de conservación en la región y en un territorio claramente determinado, las relaciones de mediación social, tal como lo expresan Nussbaumer y Cowan Ros (2011), se reconfiguran para abarcar la interconexión de diferentes universos sociales y culturales, incluyendo su relevancia en la formulación e implementación de las políticas públicas. En este sentido, en términos de lo “formalmente reconocido” los/as guardas ambientales son representantes directos del Estado en el A.N.P.R.A.L.E. y desempeñan de esta manera funciones de mediación social entre los/as pobladores/as locales y el Estado. Es este primer nivel relevante para analizar sus tareas diarias en dimensiones técnicas, pedagógicas, y de vigilancia.

No obstante, un segundo nivel se presenta aquí vinculándose con “lo vivido”, como un aspecto significativo de la relación entre Estado y población local: varias guardas ambientales mantienen vínculos familiares, algunos cercanos y otros más distantes, con pobladores que poseen terrenos en el área protegida, ya sea para uso familiar (como la tenencia de animales en verano) o turístico (como refugios o

campings). Esta situación es relevante para el estudio de los roles sociales de las agentes estatales, ya que permite problematizar su tránsito constante entre diferentes esferas, moviéndose con valores e información y actuando como agentes de transformación. De igual forma, su rol deviene crucial para la implementación de las regulaciones que afectan, en algunos casos, a sus propios familiares. Esta doble identidad les otorga una posición única, ya que no solo representan al Estado, sino que también están inmersos en algunas de las dinámicas y relaciones sociales de la población. Esto genera una mediación que no es puramente institucional, sino que está influenciada por lazos personales y comunitarios, complejizando su rol.

De esta manera, se presenta aquí una segunda ambigüedad. Las prácticas de los/as guardas ambientales –quienes deben equilibrar responsabilidades estatales y compromisos sociales– revelan la complejidad de su función y cómo esta trasciende la simple aplicación de políticas públicas, involucrando una negociación constante entre diferentes expectativas y obligaciones.

Caso 2: Dentro de la atención pública del sistema de salud en la provincia de Río Negro, los agentes sanitarios cumplen un rol fundamental para llevar adelante prácticas de atención primaria y de promoción de la salud dentro y fuera de las instituciones sanitarias, realizando seguimientos domiciliarios y comunitarios fuera de los centros de atención primaria donde cumplen mayormente sus funciones. En el caso de los agentes que desarrollan sus tareas dentro de las comunidades indígenas, su función se encuentra vinculada al desarrollo de políticas específicas para esta población que vienen desarrollándose en nuestro país principalmente desde fines del siglo XX.

Tras la apertura democrática de la década del '80, el Estado argentino incorporó en sus leyes y políticas las demandas de los pueblos indígenas. Esta incorporación fue promovida tanto por los procesos de organización indígena, como por los discursos y las lógicas de construcción de la diferencia impulsados desde los organismos internacionales de crédito, en los cuales se pone en valor “la diversidad cultural”, así como desde diferentes normativas internacionales (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) que postulan a los colectivos indígenas como sujetos de derecho. En particular, estas modificaciones repercutieron en el ámbito de la salud en la formulación de políticas determinadas dirigidas a estos pueblos. Este fue el caso del Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHÍ), el Programa Nacional de Médicos Comunitarios, la red de agentes sanitarios indígenas en la Atención Primaria de la Salud, el Programa Equipos Comunitarios para Pueblos Indígenas, la salvaguarda indígena del Programa Nacer/Sumar, entre otros. En la actualidad, estas líneas de acción se encuentran nucleadas en el Programa Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas, dependiente de la Dirección Nacional de Atención Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación, creado en 2016, con el fin de aunar las

intervenciones socio sanitarias hacia los Pueblos Indígenas. Todas estas políticas tuvieron como eje central la formación e incorporación de agentes sanitarios indígenas para mediar dos universos de significación que se entendían como “culturalmente” diferentes: el sistema de salud biomédico y el indígena. Estos agentes no sólo pertenecen al mismo pueblo, sino que ejercen sus funciones dentro de los territorios de sus propias comunidades en puestos sanitarios o centros de atención primaria de la salud. De acuerdo con Mariana Lorenzetti (2010), en estas políticas los problemas en el acceso al sistema de salud –vinculados principalmente a cuestiones de desigualdad social– se traducían en un acercamiento por vías “culturales” mediante los agentes sanitarios. En términos de lo formalmente reconocido, estos agentes idealmente debían ser capaces de sostener un doble rol, por un lado, promocionar prácticas sanitarias y atender a la población desde un abordaje con perspectiva biomédica (para el cual eran formados) haciendo uso de sus conocimientos acerca de las dinámicas, las interacciones, las prácticas y los vínculos comunitarios forjados por su pertenencia a un pueblo indígena determinado. Por otro, aproximar estos conocimientos al sistema de salud para subsanar las desigualdades en el acceso a este derecho, a la par de poder explicitar las problemáticas de los pueblos respecto al sistema sanitario.

Sin embargo, en el plano de lo “efectivamente vivido”, estos roles ambiguos entre lo comunitario y lo institucional se conjugan formulando variaciones a lo esperado. Por un lado, debido a la superposición de tareas dentro del sistema público de salud, los agentes se encargan principalmente del seguimiento de los casos a partir de los preceptos del sistema biomédico (tanto respecto de las prácticas sanitarias como administrativas), ocupándose de la entrega de medicamentos, las visitas a domicilio alejados, vacunación, registro epidemiológico y facturación de las prestaciones. A la vez, su conocimiento se encuentra en una posición asimétrica y desjerarquizada dentro del sistema de salud respecto a otros trabajadores (médicos, enfermeros, directivos, etc.), en parte también por su pertenencia indígena. Es decir, el espacio de mediación sólo se establece en términos unidireccionales “acercando” en este marco de condicionamientos el sistema biomédico a las personas mapuche. Por otra parte, de la misma manera que sucede en el caso de los guardas ambientales, los agentes sanitarios pertenecen a las comunidades y viven en los territorios donde realizan sus tareas. Estas trayectorias personales intervienen en algunas oportunidades en la producción de rispideces o problemáticas que se trasladan de las relaciones personales a las institucionales. Al introducirse el plano subjetivo en el institucional, los límites de lo “reconocido” e institucionalmente planteado se vuelven moldeables de acuerdo a los discernimientos, percepciones y las relaciones personales no institucionales del agente en sí, pudiendo facilitar, habilitar o imposibilitar el acceso a la salud. Finalmente, en muchos parajes, junto con las fuerzas de seguridad, los agentes sanitarios se convierten en las únicas personas que

encarnan el estado, transformándose también en una figura mediadora de los conflictos y disputas que la población tiene con el mismo estado. En esta inserción de lo institucional en lo personal, en un efecto inverso al anterior, como “agentes-estado” los agentes sanitarios se convierten en canalizadores de las problemáticas que las personas tienen con lo estatal en sus diferentes niveles e instituciones, formulando demandas, impugnando sus acciones y reclamando sus responsabilidades.

Para finalizar, consideramos que ambos casos permiten recuperar las ambigüedades asociadas a la figura de “mediador institucionalizado” y a su lugar dentro de las políticas públicas. Justamente, la propuesta de pensar a estos lugares como “prácticas” nos ha permitido abordar las tensiones existentes entre lo institucionalmente establecido y lo efectivamente producido. Al ser sujetos investidos por un doble rol (agentes de las políticas y personas pertenecientes a una comunidad local o indígena), los mediadores analizados nos permiten entender las problemáticas asociadas a la pertenencia a estos dos universos de significación. Al ser la relación entre estos universos conflictiva, estas disputas se trasladan a los sujetos mediadores quienes, aún desde sus espacios condicionados -ya sea por no tener un plan de manejo desde el cual ejercer su función o por su lugar desjerarquizado o asimétrico dentro del sistema de salud- utilizan el capital asociado a su cargo para amoldar sus funciones institucionales, conjugando en este sus lugares subjetivos y afectivos.

Sucesión de distintos tipos de mediadores en la aplicación de políticas públicas nacionales a nivel local

A priori, podríamos sospechar que aquello que aúna a los ejemplos que enseguida desarrollaremos, es que abordan políticas públicas nacionales y sus dificultades de aplicación en un mismo espacio: el noroeste del Chubut. Sin embargo, no es solamente eso lo que vuelve a estos casos comparables. Antes bien, en los dos casos el intento de aplicación de una normativa nacional a nivel local no sólo evidenció conflictos latentes -algo siempre esperable- sino que supuso la participación encadenada de mediadores sociales de diversos órdenes (estatales y privados) que conectaron dimensiones de muy distinto orden, más allá de lo que a priori, y en virtud de los estudios clásicos sobre mediación, podría acotarse a lo nacional y lo local.

Caso 1: La Provincia de Chubut debía sancionar una ley para la aprobación del Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo que mandaba la Ley Nacional 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Si bien la Ley Nacional había sido sancionada en 2007, ciertas provincias no dieron el debate

legislativo por sus ordenamientos hasta que dicha situación prometía dejarlas sin los fondos de la Ley. En Chubut dicho proceso acabó dilatándose hasta 2010.

Construir dichos ordenamientos, mandaba la normativa, suponía realizar un proceso de consulta y participación con diferentes sectores de la sociedad: expertos, actores relevantes institucionales y comunidades indígenas. Luego de haber llevado a cabo las instancias de discusión con cada sector, se realizaría una audiencia pública para validar el ordenamiento definitivo surgido del acuerdo y participación de todas las partes. La autoridad de aplicación provincial, la entonces Dirección de Bosques y Parques del Chubut, con sede en la ciudad de Esquel, entendió rápidamente, en 2008, que si bien podían tener algunas diferencias con expertos y actores institucionales, el sector con el que seguramente surgirían conflictos, pues implicaba una regulación sobre bosque en territorios comunitarios donde primaban otras lógicas, iba a ser con las Comunidades Mapuche y Mapuche Tehuelche alcanzadas por la necesidad del ordenamiento. Frente a esta situación, y asumiendo algunos de sus funcionarios cierta carencia de herramientas para comunicar de manera correcta los alcances de la Ley y lograr una discusión que generara acuerdos, la institución acudió entonces a la recientemente creada Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco para que los orientara en el diseño de las instancias participativas que estipulaba la Ley nacional. A juzgar por los funcionarios de la Dirección de Bosques, no podía haber sanción de la Ley, ni usufructo de esta una vez sancionada, si un mediador -en este caso la Facultad de Humanidades- no operaba el pasaje de ese conocimiento técnico que debía proveerse a las comunidades indígenas. Con la firma del convenio entre la Universidad y la Dirección de Bosques, ambas pasaban a conformar el equipo técnico que llevaría adelante la tarea de consulta y participación para la redacción de un informe que plasmara los acuerdos de zonificación (usos y restricciones) del bosque que se volcarían en la Ley provincial. El tiempo apremiaba pues, como expresamos, la provincia fue dilatando los plazos para trabajar en el mapa de ordenamiento territorial, insumo fundamental para la votación de la ley provincial.

Finalmente, la relación entre la administración provincial de Bosques y la Facultad se vio truncada previo a las primeras reuniones informativas con las comunidades, atento a que la Facultad no estuvo conforme con el proceso de convocatoria, con los tiempos cada vez más acotados para realizar el proceso, ni con el lugar propuesto para las reuniones: las dependencias locales de bosques. Los técnicos de bosques fueron conscientes de las limitaciones que sufriría el proceso de consulta y tampoco pudieron lograr que se asegurara que el trabajo con las comunidades iba a continuarse una vez sancionada la Ley para lograr un mapa realmente consensuado. Finalmente, una vez sancionada la ley provincial XVII N° 92, cuatro comunidades mapuche del noroeste presentaron una acción de amparo para declararla inconstitucional y nula por no haberse respetado la realización del proceso

de consulta y participación de comunidades indígenas (Provincia de Chubut, Poder judicial, 2010).

Es aquí donde comienza una segunda mediación en el proceso: aquella operada por abogados privados que, entendemos, se daba en un sentido inverso al primer proceso de mediación antes mencionado. Si la mediación operada por la Universidad a solicitud de la Dirección de Bosques tenía el propósito de vincular a las comunidades con la sanción de la Ley y -a la par- contener o circunscribir el conflicto dentro de márgenes manejables (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011); la mediación que operaban los representantes letrados de las comunidades perseguía el propósito de vincularlos con el sistema judicial para la suspensión de la misma y la formalización del conflicto. Ahora bien, en este ítem resulta importante detenernos sobre un particular que desarrollan los autores que venimos siguiendo. Nos referimos puntualmente a la forma en la cual ciertos mediadores surgidos en el seno de procesos de transformación y modernización -y conceptualizados inicialmente como “emancipadores” de procesos tradicionales- aportan, sin embargo, en ese proceso de mediación sus propios intereses y representaciones. Tal como recuperan Nussbaumer y Cowan Ros (2011), en estos procesos los grupos subalternos (que ellos circunscriben a campesinos) se ven privados de construir una subjetividad que contenga sus propios intereses, siendo objeto de las luchas que se dan al interior de otras clases sociales. En efecto, los mediadores terminan mediando, a través de ellos, intereses ajenos al grupo que se pretende emancipar.

En este proceso, las comunidades entendieron que suspender la Ley las favorecía pues no se les avasallarían derechos territoriales que, igualmente, tampoco estaban aún reconocidos por el Estado. Sin embargo, prontamente se hicieron sentir los reclamos de otras comunidades indígenas del noroeste del Chubut a quienes la suspensión de la Ley perjudicaba pues paralizaba la bajada de fondos para llevar adelante proyectos productivos en sus campos. Efectivamente, en el curso del proceso y frente a la judicialización, las comunidades no tuvieron el tiempo de evaluar y generar estrategias propias y compartidas que no extendieran el conflicto hacia donde no se lo quería extender: otras comunidades indígenas de la provincia. Paralelamente a esto, abogados y administración provincial terminaron pujando por definir qué tipo de protocolo de consulta previa libre e informada implementar. Frente a la suspensión de la Ley tras el amparo, la Dirección de Bosques decidió implementar un Protocolo de Consulta a Comunidades Indígenas para que fuera aplicado en adelante en todos los casos que las implicaran. Sin embargo, en dicho contexto contencioso el mismo abogado del amparo decidió impugnar el Protocolo en vistas que su diseño y elevación no había sido consultado con las comunidades. Este tema ya había sido expuesto en las reuniones previas al Convenio entre la Universidad y la Dirección de Bosques por estos agentes, en una disputa entre quién podía mediar mejor entre las Comunidades y el Estado: si la Universidad o sus

abogados particulares quienes, aparentemente por su rol, ya contarían con el aval de las mismas. La pregunta, en todo caso, es hasta qué punto en ese contexto era una prioridad para las comunidades seguir extendiendo la disputa o se convirtió en una puja entre Estado provincial y abogados particulares.

Caso 2: En plena pandemia surge un mercado rural comunitario en Lago Puelo a los fines de paliar la imposibilidad de ciertos productores locales de acceder a diversos puntos de venta en El Bolsón en virtud del cierre interprovincial. A partir del año 2021 se produce un debate interno entre los participantes del mercado y con funcionarios del área de producción del municipio, que proponían la inclusión de este mercado rural en los “Mercados Multiplicar”, una política pública nacional formulada a partir de la pandemia, orientada al fortalecimiento de ciertos mercados comunitarios. En este intercambio se pusieron en discusión los valores y máximas de funcionamiento del mercado, que se visualizaron en tensión con el conjunto de exigencias de dicha política pública. En este debate, los funcionarios municipales debieron situarse entre dos mundos de significación bien diferenciados: el de la letra de la política pública nacional (y su gestión práctica y aplicación en el ámbito local) y el del mercado local. Como señalan Cowan Ros y Nussbaumer (2011), esta operación de mediación supuso una suerte de construcción dialéctica de los mundos, en varias formas. Por un lado, la propia identidad y forma del mercado se puso en análisis y discusión por los propios “mercaderes”, a la luz de la interacción con la posibilidad de inclusión en dicha política (que además requería modificaciones institucionales específicas del mismo), y por otro, los límites, formas y requerimientos específicos de los “Mercados multiplicar” fueron también puestos en tensión activamente por los funcionarios del municipio, dado que la aplicación en los mercados locales distaba del modelo ideal con el que se diseñó dicha política nacional. En este sentido podemos pensar que los funcionarios municipales eran mediadores sociales en tanto hacían accesible -traducían- a los participantes del mercado las normas de la política pública nacional al tiempo que lograban malear y acomodar esa política nacional para que fuera aplicable a nivel local.

Por otro lado, en los albores de una nueva gestión municipal en 2024, se suscitó la disputa en torno al uso del espacio en el que funcionaba el mercado, dado que el edificio era municipal. El “salón de usos múltiples” aparece en el discurso de los agentes municipales como un espacio destinado a la comunidad, que ellos gestionan. Es en esta figura en la que recae la disputa, y se justifica otra mediación: la nueva gestión se sitúa discursivamente -en forma explícita- como mediadora entre “la comunidad del paraje” y “el mercado”. Nuevamente estos dos mundos aparecen como contrarios en la propia mediación: la apelación a la comunidad del paraje se construye excluyendo a los integrantes del mercado y remitiendo a una voluntad uniforme de “La comunidad”, solo accesible por los funcionarios municipales, a la vez que el mercado es constituido como un agente de interés privado, ajeno a “La

comunidad". Mientras, los integrantes del mercado contraponen que "nosotros somos la comunidad", dado que constituyen una proporción sumamente relevante del paraje en el que funciona el mercado.

Acabamos de señalar dos situaciones diferentes de mediación, con una curiosa disparidad: la primera apuntando a ampliar el funcionamiento del mercado, remodelándolo con las exigencias propias del acceso a una política pública nacional, pero ampliando a su vez sus posibilidades; mientras que la segunda tiende a exactamente lo contrario, apuntando a inhabilitar uno de los principales recursos del Mercado, es decir, el edificio, señalando que el mercado no es la comunidad, y no puede arrogarse su representación ni acceder a su voluntad. El estado puede aparecer, en sus mediaciones, en direcciones y en niveles diversos: entre lo nacional y lo local, o entre dos dimensiones de lo local; fomentando un mercado comunitario, o interponiendo desafíos a su funcionamiento. Estas complejidades inherentes a su funcionamiento dejan entrever la ambigüedad propia de expresiones tan aparentemente uniformes que solemos utilizar cuando hablamos de las diversas encarnaciones de lo estatal refiriéndonos a ellas como El Estado (Burgos, 2018).

Por último, también la relación con el estado da lugar a otro espacio de mediación, que podríamos denominar interpretativo. En las conversaciones internas de la asamblea del mercado, puede visualizarse un momento en que la atención se centra en un participante de este que, con una parsimonia específica que recuerda a las atribuciones de mediación simbolizadas en ritualizaciones (Nusbaumer y Cowan Ros, 2011), ofrece interpretaciones de lo que se denomina "la cuestión política" o "la rosca política", surgida de los distintos eventos que se suscitan (por ejemplo, la disputa con el municipio por el uso del edificio). En estos momentos, esta suerte de mediador "interpretativo" despliega su lectura sobre la situación política recurriendo a frases como "lo que está pasando acá" o "lo que esto significa", así como proponiendo marcos de acción ("lo que nosotros tenemos que hacer"). En estas sesiones, el mediador perfila un mundo de lo que para él significa "lo político" que delinea según sus códigos interpretativos, mientras que los propios integrantes del mercado se definen a sí mismos como ajenos e incluso ignorantes de ese mundo familiar al mediador, explicitando esta ignorancia como algo cercano a un valor, oponiéndose valorativamente a ese mundo que se concibe como negativo.

Mediadores sociales en la implementación de políticas públicas locales de orientación y lineamiento internacional.

En este apartado abordamos desde dos experiencias de caso, algunos de los mecanismos que generan los Estados para la implementación de políticas cuyos lineamientos pueden situarse en las arenas globales. En este sentido, consideramos que el rol de los "mediadores sociales" nos invita a pensar en la dimensión territorial

de lo que Ferguson y Gupta (2002) llaman “verticalidad abarcativa” como forma de espacialización de la gubernamentalidad neoliberal global. Así, nos alejamos de aquellas concepciones que conciben que el neoliberalismo implica un “retiro de Estado” o su reducción, para analizar los mecanismos mediante los cuales determinados lineamientos de política de orden global se hacen presentes en los espacios locales a partir de arreglos institucionales que involucran, necesariamente, al Estado.

Caso 1: analizamos el derrotero local que asumió la creación de un aparato burocrático inter-estatal para la ejecución de fondos internacionales a los que accedió Argentina en 2020 en concepto de Pago Basado en Resultados de REDD+, producto de la implementación en el país de la Ley de Bosques (n° 26331). En la solicitud de financiamiento, Argentina se comprometió a ejecutar dichos fondos a través de 4 tipos de planes: planes de cuencas forestales, planes integrales comunitarios, planes de manejo de bosques con ganadería integrada, planes institucionales de prevención de incendios. A su vez, el fondo es ejecutado en el país por FAO Argentina, quien exige la implementación de una serie de mecanismos e instancias de “participación social” para atender a las “salvaguardas sociales y ambientales”, así como asegurar la “transparencia” en el proceso. En ese marco, se constituyó un Consejo Consultivo compuesto por las autoridades locales de aplicación, “instituciones académicas y técnicas, colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales con incidencia territorial (...) institutos o ministerios de asuntos indígenas” entre otros, cuyo rol era seleccionar las propuestas a ser elevadas al Comité Consultivo Nacional y la Unidad de Gestión del Proyecto (FAO y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), para su aprobación final (MAYDS 2020).

En el caso de Río Negro, el Consejo se conformó a principios de 2023 en una reunión que convocó el Subsecretario de recursos forestales de la provincia y que se llevó a cabo en la propiedad de un productor de la zona de El Manso. La convocatoria asumió un carácter “discrecional” e informal, a través de invitaciones individualizadas de quienes el funcionario consideró actores relevantes. Dicha operatoria excluyó así a otros actores involucrados y que, por normativa, debían ser convocados, tal es el caso de organismos de ciencia y técnica nacional (del que participaba una de las autoras) y de representantes de las comunidades indígenas de la zona.

Luego de numerosas gestiones se logró la incorporación de una investigadora, en representación de su institución, al Consejo, justo cuando este debía analizar el “plan de prevención de incendios” y una de las ideas proyecto para los “planes integrales comunitarios”. Ante esta situación, se solicitó a las autoridades provinciales información respecto a cómo se había llevado adelante la convocatoria de presentación de estos proyectos, cómo había sido la identificación de los posibles beneficiarios, a sabiendas que los organismos de representación indígena no estaban

al tanto ni conformaban el Consejo. La respuesta obtenida fue que la autoridad de aplicación apelaba y se apoyaba en el conocimiento local del que disponían los miembros del Consejo para hacer ese trabajo de identificación de beneficiarios potenciales. Esta respuesta generó aún más complicaciones, pues, como ya indicamos más arriba, la función del Consejo consistía en evaluar y aprobar los planes presentados. A todas luces, no podían ser los mismos que presentaban los proyectos. En un contexto de puja por ampliar la participación en el Consejo, finalmente, luego de las formalidades requeridas, ambas organizaciones de representación indígena provincial, el CODECI y el Parlamento Mapuche-Tehuelche de Río Negro, lograron ser incorporadas. No obstante, para cuando esto ocurrió, el Consejo dejó de sesionar, porque la autoridad de aplicación de la nación decidió pausar el proyecto en atención a las irregularidades mencionadas en el funcionamiento. Frente a ello, la entonces Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, generó un proceso de consulta “online” sobre los dos instrumentos técnicos que se debían ejecutar para asegurar la implementación de las salvaguardas sociales y ambientales y las salvaguardas indígenas, ambas exigidas por FAO y el Fondo Verde, a los cuales el país se había comprometido a cumplir (MAyDS 2020). Con esta herramienta, se buscaba “recoger y valorar inquietudes de las partes interesadas” respecto a estos instrumentos. Al cierre de este escrito, el Consejo no volvió a ser convocado de manera formal. La nueva subsecretaria del gobierno provincial sólo convocó a sus miembros a una reunión “preparatoria” en la que aclaró que los requisitos de FAO para asegurar la transparencia del proceso, incluyendo formas de convocatoria del Consejo, tornaba engorroso su funcionamiento y la gestión del proyecto.

¿Qué nos enseña este derrotero sobre los procesos de mediación social en el marco de políticas transnacionales? Por un lado, la indispensabilidad del rol del Estado, pues es el garante de los espacios de mediación necesarios para que esas políticas se localicen. Por otro, que ese Estado se hace “presente” a través de mediadores, personas de carne y hueso, que establecen vínculos con distintos actores de la sociedad en espacios de mediación también creados y alentados por él. Por último, lo que también muestra el caso es que la relación global-local no es unidireccional, de arriba hacia abajo. Lo que manifiesta la incorporación de las organizaciones indígenas en el Consejo y el posterior congelamiento del proceso hasta tanto no se hicieran las consultas pertinentes, es que los agentes locales insertos en esta trama tienen capacidad de “subvertir” determinados mecanismos, relaciones y dispositivos haciendo usos creativos de los mismos en función de sus propios intereses y/o motivaciones.

Caso 2: aquí analizamos la implementación de un conjunto de políticas de reforma interna al municipio de Bariloche implementadas en el período 2015-2023 y dirigidas a los agentes estatales municipales que conforman la burocracia pública local. Dichas políticas, se enmarcan en el “Plan de transformación en la gestión de las

personas” desarrollado por la entonces Subsecretaria de la Función Pública y forman parte del Plan de Modernización general presentado por dicha administración. Dicho Plan, se fundamentó en un diagnóstico realizado por expertos de la Administración Pública que divide los problemas de gestión de los problemas de índole político y se centra principalmente en describir los problemas del primer grupo que afectan al municipio. Este diagnóstico consolidó una imagen municipal deficiente, fragmentada, desordenada e inconexa en lo que hace a la administración de recursos administrativos, materiales, humanos y técnicos, enfatizando en la poca profesionalización de sus trabajadores y destacando un cúmulo de micro imágenes de desmotivación, discrecionalidad, abusos, inequidad, impericia e ineficiencia (Rosemberg, 2020). Entendemos así que el Plan en su conjunto se presentó como respuesta a ese inicial estado de cosas y se orientó a forjar, a través de sus programas, un tipo de “burocracia ideal” sustentada en la retórica modernista (una burocracia eficiente, moderna, ágil, orientada al vecino, entre otros calificativos)¹².

A los fines de la discusión conjunta que encaramos en el artículo, en este apartado focalizamos el análisis en el material de formación a Directores y postulantes a Directores de área plasmado en el curso de capacitación “La Dirección Pública Hoy”, formulado por la Secretaría y ofrecido -y exigido- desde 2016 como parte de la nueva política de Recursos Humanos a quienes ocuparan o aspiraran a ocupar mandos altos y medios en el organismo.

En líneas generales, lo que el análisis de este material nos permite ver es su carácter de dispositivo de mediación pedagógica instrumentalizada que adquiere -a través de sus diferentes apartados y actividades- en tanto se esfuerza en transmitir y reforzar aquel diagnóstico inicial, interpelando a los destinatarios como agentes “líderes” de la transformación. Una transformación que, apelando a los compromisos asumidos por la ONU en la Agenda 2030 y de la cual se retoman algunos de sus objetivos para su diseño, es concebida como el pasaje desde las imágenes de fragmentación construidas y comentadas anteriormente hacia un ideal de integración tendiente a la consecución de objetivos comunes de desarrollo

“(…) el rol de los directivos es fundamental en un sistema estatal que debería funcionar como un todo organizado e integrado (...) en la representación mental de [los diferentes actores] existen diversas dicotomías o versus que impiden o dificultan el trabajo mancomunado (...) en un sistema estatal que debe superponer objetivos comunes por sobre cualquier

¹² Siguiendo a Shore (2010) el *diagnóstico* oficiaría como *mito* (describiendo negativamente el presente y delimitando sus causas) y el Plan, en su integralidad, como *utopía*, como horizonte al que se dirigen las acciones contenidas en él.

diferencia ideológica” (El Directivo Público hoy, material de capacitación, Bariloche, 2016)

En esta línea, el material plantea la necesidad de

“(…) profesionalizar el rol directivo, de dotar de competencias de liderazgo para la construcción de equipos de trabajo unidos y orientados a fines de orden superior, innovadores, resilientes y con la fortaleza suficiente para no resignar las metas a pesar de todas las dificultades...”

Observamos que detrás de la retórica de la “modernización” y del énfasis en nociones como la “eficiencia” y la “profesionalización”, se nuclean y articulan una serie de sentidos y representaciones ideales sobre el Estado (en tanto unidad coherente e integrada tanto en relación a sus elementos de gobierno como en relación a sus fines morales) y sus sujetos (como sujetos innovadores, resilientes, etc.). Lo anterior excluye (e implícitamente sanciona) la existencia de conflictos y disputas por el contenido político e ideológico de la orientación de gobierno, lo que nos lleva a destacar como uno de los principales efectos de este dispositivo, el del ocultamiento de su propia politicidad.

Instancias así pueden pensarse como espacios pedagogizantes orientados no solo a formar a estos agentes en las teorías de la Nueva Administración Pública sino a la difusión de una ideología de gobierno que, para materializarse, requiere tratar a la burocracia como un “asunto de gestión”, separado de la política. En esa línea, entendemos que el curso condensa una doble dimensión cognitiva y normativa de esta política pública a partir de la diferenciación y especialización de las funciones entre agentes que propone: “tecnócratas”, por un lado, y “operadores sectoriales”, por otro. Además, esta instancia opera como espacio de mediación entre ambos, buscando forjar a los directivos como agentes legítimos e institucionalmente legitimados para encauzar y localizar la (esa) “modernización” (Cowan Ros y Nussbaumer, 2011).

Para finalizar, diremos que lejos de tratarse de un proceso unilineal de bajada de lineamientos (en la jerga, procesos “top down”) se trató de un proceso disputado en el que los directores, en función de sus posicionamientos, han ensayado de distintos modos el rol asignado en el proceso de modernización, incluso rechazándolo¹³. En este sentido, subrayamos el carácter dinámico y siempre indeterminado que importan estos procesos en relación a que no solo las posiciones entre sujetos mediados y/u “operadores sectoriales” irán mutando en el transcurrir

¹³ Tal ha sido el caso del que fuera Director en el organismo tomado como referencia empírica de este trabajo quien decidió no asistir a la formación impugnando su contenido y su carácter de obligatoriedad.

de la política sino porque también, a la luz de lo analizado, entendemos que las nociones de “éxito” o “fracaso” de este devenir deberán ser contextualizadas en el marco de la disputa de sentidos más amplia en torno al desarrollo y a “lo moderno” en el ámbito público local.

Reflexiones Finales

En este trabajo nos hemos propuestos explorar la aplicación del concepto de “mediadores sociales” al análisis de políticas públicas. Para hacerlo, delineamos de manera sintética algunas de las derivas que en las Ciencias Sociales llevaron a conceptualizar la figura del mediador social, mencionamos que esta figura fue introducida a partir de la idea de “articulación” por los primeros antropólogos y antropólogas sociales en nuestro país en el marco de informes técnicos para agencias gubernamentales y, siguiendo a Nusbaumer y Cowan Ros (2011), ofrecimos una delimitación conceptual de la figura del mediador.

Posteriormente, analizamos desde distintas aristas la figura de mediador en distintos casos seleccionados dando cuenta de los alcances de esta figura cuando hablamos de mediadores institucionalizados, espacios de mediación y mediadores como figuras creadas en tanto desbordes de las políticas.

También indagamos en la forma en la cual los mediadores establecidos como tales dentro de las políticas públicas –es el caso de los agentes sanitarios en territorios indígenas dentro de las políticas de salud o los guardas ambientales dentro del Área Natural Protegida Río Azul – Lago Escondido (ANPRALE)-, desafían los límites de sus funciones o los habitan de maneras creativas. En el caso de los guardas ambientales, frente a la falta de una normativa que dé cuenta de su marco de incumbencia, convirtiéndose en una de las presencias estatales dentro del Área, interviniendo en conflictos que no necesariamente los involucran en tanto representantes del Estado y en temas que no son su área de incumbencia. En el caso de los agentes sanitarios, traspasando su lugar de mediadores entre conocimientos mapuche y biomédicos, encarnando el lugar de las conflictividades que las mismas políticas sanitarias producen –ocupando un lugar de autoridad estatal para las comunidades mapuche y de persona perteneciente a una comunidad para el sistema biomédico, con las asimetrías que dicha identificación conlleva. A pesar de esto, los agentes sanitarios dan cuenta del manejo de un universo de conocimientos –tanto provenientes de sus vivencias en contextos rurales, su pertenencia a comunidades o su formación en biomedicina– que les permiten desempeñar su tarea a pesar de las problemáticas cotidianas (amplitud de las distancias y de las áreas de atención, falta de recursos, problemas climáticos, entre otras).

Por su parte, en los procesos aquí analizados de implementación de políticas públicas nacionales a nivel local, vimos también cómo intervienen mediadores, no

pertenecientes al Estado que, en la instalación de conflictos, utilizan las causas del sector subalterno y/ o no estatal en pugna para entablar pulseadas particulares con algún estamento del Estado. Fue, en estos ejemplos, el caso de los asesores jurídicos en su disputa con la Secretaría de Bosques respecto de un protocolo de consulta y participación de Comunidades indígenas o aquel del “mediador interpretativo” en el caso del mercado de Lago Puelo, que se erigía en traductor de una lógica estatal aparentemente entendida en su totalidad sólo por él.

Finalmente, nos referimos, de manera amplia a procesos de implementación de políticas transnacionales a partir del caso del Consejo Consultivo Local (Río Negro) del Fondo Verde para el Clima y de los procesos de “modernización” y “participación” en Municipio de San Carlos de Bariloche. Ambos casos invitan a preguntarse por la medida y la forma en la que, en cada experiencia local, la incorporación de ciertas agendas o preceptos de gobernanza internacional es materializada a través de distinto tipo de *mediaciones* y *articulaciones*. A su vez, dejamos abierto el interrogante en relación a los “resultados” (siempre parciales) de estos procesos en lo que respecta a la posibilidad de definición, direccionalidad y efectos concretos de la implementación de estas agendas globales en los espacios locales, considerando que, no obstante las asimetrías de poder existentes, los actores que participan de estos procesos hacen usos creativos de los instrumentos, lenguajes y repertorios de acción disponibles en función de intereses y valoraciones que les resultan significativas en sus propios contextos.

Los casos trabajados a lo largo del escrito nos han permitido explorar los alcances y límites de este concepto, para ver en qué medida algunos procesos intentan obturar la aparición de mediadores (si es que algo así se puede dar) y cómo en otros, las intermediaciones se suceden en la figura de distintos actores e interconectando distintos ámbitos del estado con algunos sectores. Aun cuando quedan muchas cuestiones para continuar indagando, esta categoría sirve como punto de partida para indagar distintas dimensiones que hacen a las políticas públicas y al Estado desde una perspectiva etnográfica centrada en las prácticas, los efectos y los desbordes entre lo normativo y lo actuado.

Bibliografía

- Balbi, F. (2010). “Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado”. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. 3(3):172-178.
- Bartolomé, L. (1980). “Sobre el concepto de articulación social”. *Desarrollo Económico*, Vol. 20, 78, 275-286
- Bourdieu, P. (2002 [1993]). “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. *Revista Sociedad*, 8.

- Brustolin, C. (2011). Das restrições totais ao termo etnoambiental: processos de mediação em conflitos socioambientais no sul do Brasil. En: Nussbaumer, Beatriz y Cowan Ros, Carlos, *Mediadores Sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Ciccus, 109-130
- Burgos Silva, G. (2018). "El estado moderno en cuanto 'abstracción armada'. Algunas reflexiones". *Revista republicana*, 24, 105-126.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52.
- Ferguson, J., & Gupta, A. (2002). "Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality". *American ethnologist*, 29(4), 981-1002.
- Franzé Mundanó, A. (2013). "Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas". *Revista de Antropología Social*, 22, 9-23
- Hermitte, E. y Bartolomé, L. (Comp.) (1977). *Procesos de articulación social*. Buenos Aires: CLACSO, Amorrortu Editores
- Koberwein, A. (2012). El estado como categoría nativa: trabajo, territorio y proyecto nacional. *Avá*, 21, 63-84.
- MAYDS (2020) Propuesta de financiamiento "Pagos por resultados REDD+ de la Argentina para el período 2014-2016", Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Navarro, C. (2019). *La producción del sujeto in-empleable. Una aproximación antropológica a una política pública de empleo en San Carlos de Bariloche*. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional de Río Negro
- Nussbaumer, B. y Cowan Ros, C. (editores). (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Editorial CICCUS.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) "Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Working Paper, 4, *CEDES / G.E. CLACSO*, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 519-543.
- Provincia de Chubut. Poder Judicial (2010). Expediente N° 366/2010. "Comunidad Mapuche Cayún y otros s/ Amparo".
- Okongwo, A. y Mencher, J. (2000). "The Anthropology of Public Policy: Shifting Terrains", *Annual Review Anthropology*, 29, 107-24.
- Radcliffe, S. A. (2015). "Development alternatives". *Development and Change*, 46(4), 855-874.
- Rosemberg, M. (2020) "Experiencias de transformación en la gestión de las personas en el Municipio de San Carlos de Bariloche". *II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. Bs As.

- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación" de las políticas". *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, 10, 21-49.
- Shore, C. y Wright, S. (1997) "Policy. A new field of anthropology". En Shore y Wright (Eds) *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. Abindong: Routledge, 3-39.
- Sabatella, M. E. y Tozzini M. A. (2022) "Informes antropológicos en la justicia: Reflexiones sobre la producción de conocimiento antropológico en ámbitos no académicos". En Guiñazú S. y Trentini, F. *Más allá (y más acá) del diálogo de saberes: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*. Bariloche: IIDYPCA.
- Wolf, E. R. (2022). *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de Cultura Económica.