

# De contar árboles a pintar su ubicación. Gubernamentalidad y aplicación de la Ley 26331 de Bosques Nativos en Patagonia<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.07>

CONSTANZA CASALDERREY ZAPATA<sup>2</sup>

Orcid ID: [orcid.org/0000-0002-2122-6565](https://orcid.org/0000-0002-2122-6565)

*Conicet / Universidad Nacional de Río Negro<sup>3</sup>, Argentina*

[mccasalderrey@unrn.edu.ar](mailto:mccasalderrey@unrn.edu.ar)

M. ALMA TOZZINI<sup>4</sup>

Orcid ID: [orcid.org/0000-0003-0259-2225](https://orcid.org/0000-0003-0259-2225)

*Conicet / Universidad Nacional de Río Negro, Argentina*

[atozzini@unrn.edu.ar](mailto:atozzini@unrn.edu.ar)

Cómo citar este artículo: Casalderrey Zapata, C. & Tozzini, M. A. (2020). De contar árboles a pintar su ubicación. Gubernamentalidad y aplicación de la Ley 26331 de Bosques Nativos en Patagonia. *Tabula Rasa*, 34, 131-153. DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.07>

Recibido: 28 de julio de 2019

Aceptado: 05 de septiembre de 2019

## Resumen:

En este artículo proponemos, a partir de nuestro trabajo de campo etnográfico en Río Negro y Chubut, dar cuenta de las articulaciones entre los actores, sus saberes e intereses, y cómo las mismas dieron forma a los procesos participativos en el marco de sus respectivos Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo. Para ello elegimos distintas aristas del concepto de gubernamentalidad delineado por Foucault. Por un lado, buscamos mostrar que el ordenamiento aludido, incluyendo su instancia participativa,

<sup>1</sup> Este artículo es producto de investigaciones conjuntas que venimos llevando a cabo en el marco del Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE): «Demandas y políticas interculturales en la Patagonia norte: expresión y reconocimiento de subjetivaciones cívicas socioculturalmente diversas» (Dirigido por la Dra. Claudia Briones. IIDyPCa - Conicet - UNRN) y del PI UNRN 40-B- 664 «La producción del Estado y sus otros. Una mirada etnográfica en la aplicación e implementación de normativas en Norpatagonia». (Secretaría de Investigación, Creación Artística, Desarrollo y Transferencia de Tecnología de la UNRN, Dirigido por Tozzini y del que participa Casalderrey).

<sup>2</sup> Doctoranda en Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa).

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio.

<sup>4</sup> Doctora en ciencias antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa) y profesora regular adjunta de la carrera de ciencias antropológicas de la Universidad Nacional de Río Negro.



**Nueva Estación - Planeta Rica**  
*Leonardo Montenegro*

puede ser mejor entendido como un dispositivo de seguridad, en tanto busca definir los límites de usos aceptables del recurso y al hacerlo, paralelamente, regula la población. La pregunta por cómo y quienes participan en la definición de dichos límites puede ser a su vez abordada desde la categoría de interés público, atendiendo a que el mismo se propone como resultado de un cálculo. Finalmente, sugerimos cómo la etnografía y el método genealógico se nutren mutuamente.

*Palabras clave:* gubernamentalidad, bosques nativos, etnografía, método genealógico.

### **From counting trees to painting location. Governmentality and enforcement of the Law 26331 of Native Forests in Patagonia**

*Abstract:*

Drawing from our ethnographic work in Rio Negro and Chubut, we propose to account for articulations between agents, their knowledge and interests, and how those articulations helped shape participative processes within the framework of their respective Territorial Orderings of Native Forests. In order to do that, different edges of the concept of governmentality outlined by Foucault were chosen. On the one hand, we intend to show that the ordering referred to, including its participative instance, can be best understood as a security device, as it intends to define the boundaries of acceptable uses of the resource, and in doing that, it regulates population. The question about how and whom participated in the definition of those boundaries can be addressed both from the category of the public interest, since this same interest is proposed as a result of calculation. Finally, we suggest how ethnography and the genealogical method nurture each other.

*Keywords:* governmentality, native forests, ethnography, genealogical method.

### **De contar árvores a pintar sua localização. Governamentalidade e aplicação da Lei 26331 de Mata Nativa na Patagônia**

*Resumo:*

A partir de nosso trabalho de campo etnográfico em Rio Negro e Chubut (Argentina), nesse artigo propomos tratar as articulações entre os atores, seus saberes e seus interesses, como elas deram forma aos processos participativos no marco de seus respectivos Ordenamentos Territoriais de Mata Nativa. Para isso, escolhemos distintas arestas do conceito de governamentalidade definido por Foucault. Por um lado, procuramos mostrar que o ordenamento aludido, inclusive sua instância participativa, pode ser entendido mais bem como um dispositivo de segurança, enquanto busca definir os limites de seus usos aceitáveis do recurso e, paralelamente, para fazer isso, ele regula a população. A pergunta por como e quem participa na definição desses limites pode ser tratada, ao mesmo tempo, desde a categoria do interesse público, ao considerar que esse se propõe como resultado de um cálculo. Finalmente, sugerimos como a etnografia e o método genealógico se nutrem mutuamente.

*Palavras-chave:* governamentalidade, mata nativa, etnografia, método genealógico.

## Introducción

En el año 1956, y a los fines de dar cumplimiento al artículo 76, inciso n de la Ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, la Dirección de Estadística Forestal de la Administración Nacional de Bosques comenzaba a publicar de manera semestral sus «Estadísticas Forestales de la República Argentina». Luego de un «Breve comentario», a modo de prólogo, el primer número reproduce un informe preparado para la Cepal a los fines de presentar un detalle de la «Superficie boscosa del país». Si algo resulta interesante de dicho informe es la manera en que comienza a establecerse una categorización que permitirá establecer un parámetro común para la tipificación de la riqueza forestal de todas las provincias. Así se distinguen distintos tipos de categorías: bosques productivos, bosques vírgenes, bosques fiscales y tierras forestales. De esta forma, cada administración provincial comenzaba a enviar a la administración nacional sus datos de superficie en las que se contaba con este tipo de recursos. Pero ante la disolución del Instituto Forestal Argentino, en plena consolidación neoliberal, llevada a cabo por el entonces presidente Carlos Menem, los primeros intentos de unificar esos incipientes inventarios, como lo fue la Pre-carta Forestal Nacional<sup>5</sup>, quedaron truncos y aquella exigencia de la ley de Riqueza Forestal de contar con un mapa forestal permanecía incumplida. En línea con el carácter transnacional de la gubernamentalidad neoliberal (Ferguson & Gupta 2002), será de la mano del Banco Mundial cuando finalmente, y casi medio siglo más tarde, se termine de realizar el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (2005)<sup>6</sup>.

Podemos decir hasta aquí, que durante medio siglo la Argentina se ocupó de inventariar y cuantificar sus bosques naturales o implantados. Como paso posterior a esta cuantificación en 2007 se sanciona la Ley N° 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los Bosques Nativos (Ley de Bosques) que –entendemos y así pretendemos demostrar– se ubica como el más reciente dispositivo en ese proceso de consolidación de la racionalidad de gobierno que Foucault denomina como gubernamentalidad:

conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder, que tiene por blanco principal la población, como forma mayor de saber la economía política, y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. (Foucault, 2006 [1977-1978], p. 136)

<sup>5</sup> Consistió en un proyecto del Ifona por medio del cual entre 1985 y 1986 cada provincia publicaba su pre-carta.

<sup>6</sup> «Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas», financiado por préstamo del Banco Mundial, bajo número BIRF 4085-AR.

Realizando un mapeo y clasificación de los bosques nativos, a partir de criterios de valorización ambiental, así como de usos históricos y actuales, la Ley de Bosques no sólo se propone proteger el recurso, sino que, para hacerlo, ordena y limita los patrones de uso y explotación que los pobladores pueden hacer del bosque. En este sentido, ordenar los usos del bosque en un territorio, se traduce en ordenar a la población que se vincula con ellos. En esa línea, constituye un dispositivo de seguridad, pues trata, como explica Castro-Gómez (2010), de dirigir la conducta de la población, pero no ya a través del disciplinamiento, sino de su gestión a través de la creación de un «medio de vida, de existencia, de trabajo» (Foucault, 2006[1977-1978], p. 46). «Gestión [...] no directa sobre el cuerpo (como hacen los mecanismos disciplinarios) sino indirecta, mediante la creación de un «medio ambiente» (*milieu*) artificial que busca favorecer y regular cierto tipo de movilidad y de conducta» (Castro Gómez, 2010, p. 73).

Atendiendo a las diferentes formas que la aplicación de una ley nacional adquiere en las provincias, no ignorando la relación históricamente conflictiva entre las agencias provinciales de bosques y ciertos sectores de la comunidad (familias campesinas e indígenas), y teniendo en cuenta una idea de genealogía como «reactivación de los saberes locales»<sup>7</sup> (Foucault, 1996[1975-1976], p. 20), en este escrito nos proponemos, a partir de nuestro trabajo de campo etnográfico en Río Negro y Chubut –Patagonia Argentina– dar cuenta de los intereses contrapuestos, del «acoplamiento de saber erudito y de saber de la gente» (Foucault, 1996, p. 18), que dieron forma a los procesos de consulta y participación tendientes a realizar el Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo en cada una de las provincias. Partiendo de nuestras investigaciones personales y conjuntas<sup>8</sup>, antes que seleccionar un tópico en particular sobre el análisis de la gubernamentalidad que pudiera ser aplicable a ambos casos, elegimos mostrar qué aristas de la categoría resultaron sugerentes para cada uno de ellos. Así, asumiendo junto con Rose, O' Malley & Valverde (2012) a la gubernamentalidad como una caja de herramientas, apuntamos a que nos permita analizar creativamente «cómo sucedieron las cosas», para poder mejor describir y analizar las implicancias que la aplicación de una política pública adquiere sobre las poblaciones y la multiplicidad de agentes involucrados, más allá del Estado. Recuperar etnográficamente el derrotero de estos procesos, así como las posiciones que cada uno de los actores implicados ha ocupado históricamente en

<sup>7</sup> No desconocemos los límites que ha señalado Katzer (2014) respecto del «punto de llegada» de la genealogía, así como de los procesos que no son etnografiables dentro de tal perspectiva; las que serán indicadas en las conclusiones.

<sup>8</sup> Se trata de la tesis de maestría en Políticas Ambientales y Territoriales realizada por Casallerrey en la Universidad de Buenos Aires, bajo el título *El mapa, entre el consenso y el desacuerdo. Una reflexión a partir del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos para la región andina de Río Negro, 2007-2015*, del proyecto de investigación personal de Tozzini en el Conicet –Agencia indígena y miradas exógenas. Relaciones interétnicas y marcaciones identitarias en la Patagonia Argentina– así como de lo avanzado en el marco de los proyectos de investigación que compartimos, citados en la nota N°1.

la estructura social (Katzner, 2018), nos permite identificar la emergencia de otros actores sociales que den cuenta de una tecnología de poder más allá de la ideología institucional (Foucault, 2006[1977-1978]).

Así, a con el fin de dar cuenta de estos procesos de manera crítica, nos proponemos ordenar la exposición comenzando por realizar un breve resumen de la Ley de Bosques para luego describir –desde este enfoque analítico– los procesos de consulta y participación en cada provincia.

Finalmente, y en virtud del virtual «fracaso» de estos procesos en torno de poder establecer acuerdos de uso entre distintos sectores, en las conclusiones ofrecemos una nueva pregunta que, esperamos, ayude a recentrar los parámetros para el análisis.

### **Algunos apuntes sobre la Ley de Bosques**

La sanción de la Ley de Bosques se enmarca en el contexto de impulso al «desarrollo sostenible» que se instaura de manera oficial en el país, en diálogo con la agenda internacional, a partir de la adopción de una serie de acuerdos gestados en el marco de la Conferencia de la Naciones Unidas contra el Cambio Climático organizada en 1992 en Río de Janeiro. En ese marco, será la reforma constitucional de 1994 la que le otorgue a la Nación la potestad para gobernar sobre «el ambiente», a través del establecimiento de presupuestos mínimos (art. 41 Constitución Nacional), siendo de las provincias el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124). La Ley de Bosques será la primera ley de presupuestos mínimos y, como explica Lorenzo Langbehn (2017), marca un antes y un después en la constitución del «federalismo ambiental», en la relación nación-provincia instaurada por la reforma constitucional.

Ante el avance de la frontera agropecuaria que evidenció el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos, la ley se propuso el objetivo de regular sus usos para controlar esa expansión. En efecto, tal como ha sido relevado por varios investigadores, lo que se terminó sancionando en el 2007 fue producto de intensos debates y complejas negociaciones en el Congreso Nacional entre intereses en pugna: básicamente un fuerte sector agrícola-ganadero que se oponía a la ley y otro sector que podríamos llamar «ambientalista»<sup>9</sup> que la apoyaba. De las tantas modificaciones que tuvo la ley en ese proceso, tres llaman la atención. Una fue relevada por Mariana Schmidt (2015): la incorporación del concepto de servicios ambientales y la creación del Fondo de Compensación, como parte de una negociación con los representantes de las provincias con mayores superficies

<sup>9</sup> Esto supone una gran simplificación, pero por razones de espacio no podemos ahondar. Si cabe mencionarse que dicho sector incluía en sus filas a pueblos originarios que se encontraban en defensa de sus territorios. No es casual la sanción en el 2006 de la Ley 26160: de emergencia de la propiedad comunitaria indígena.

de bosque chaqueño y, por ello, entre quienes primaba el interés de los sectores agrícola-ganaderos. La segunda y la tercera, mencionadas por Ricardo Gutiérrez (2017), que son las que más nos interesan aquí, consistieron en la incorporación de la figura del ordenamiento territorial y de la participación social en su elaboración. Producto de esto se introdujo en la ley el Capítulo II que establece al Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (en adelante OTBN) como el instrumento a través del cual realizar un mapa de zonificación de acuerdo a tres categorías establecidas en función del uso al que podrían destinarse: a) Categoría I (Rojo): sectores que deben conservarse, sin ningún tipo de explotación; b) Categoría II (Amarillo): sectores que no deben desmontarse pero se los puede explotar de manera sostenible; c) Categoría III (Verde): pueden desmontarse parcial o totalmente.

A su vez, la ley establece 10 criterios comunes de «sustentabilidad ambiental» que deben guiar la elección de las categorías: 1) Superficie; 2) Vinculación con otras comunidades naturales; 3) Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional; 4) Existencia de valores biológicos sobresalientes 5) Conectividad entre regiones; 6) Estado de conservación; 7) Potencial forestal 8) Potencial de sustentabilidad agrícola; 9) Potencial de conservación de cuencas 10) Valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas. La lógica es que el «análisis ponderado de los mismos permitirá obtener una estimación del valor de conservación» de cada sector (Anexo Ley 26331).

En consonancia con el juego entre nación y provincias que surge de la reforma constitucional, la ley establece que la realización del OTBN será responsabilidad de cada provincia, que a su vez debe designar sus respectivas autoridades de aplicación, así como determinar los mecanismos participativos para realizarlo. También deja establecido que estos últimos pueden revisarse cada cinco años.

Entendemos que lo que subyace a la ponderación que propone la ley como mecanismo de estimación del valor de conservación, es la idea de que es posible hacer un cálculo entre esos criterios y que del mismo surgirá dicho valor, donde la categoría roja supondría el mayor valor y la verde el menor. Sin embargo, tanto informes oficiales como trabajos académicos han mostrado que la interpretación de dichos criterios no ha sido homogénea (García Collazo, Panizza & Paruelo, 2013, MAyDS, 2016). Es decir, los Criterios de Sustentabilidad Ambiental han habilitado niveles de interpretación disímiles. A esta ambigüedad se le suma el hecho de que la Ley nacional no estableció ningún tipo de pautas sobre cómo hacer dicho «análisis ponderado». El decreto reglamentario, sancionado en el mes de febrero del año 2009, le otorga a la autoridad nacional de aplicación, la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) junto al Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) la tarea de promocionar criterios comunes a fin de «lograr un nivel de coherencia entre las categorías de conservación que

establezcan aquellas jurisdicciones que comparten ecorregiones» (art. 6), así como también de elaborar «guías metodológicas» (art. 5). Bajo ese mandato, y ante los problemas de ambigüedad ya señalado, en el año 2012 el Cofema aprueba las «Pautas metodológicas para las actualizaciones de los Ordenamientos Territoriales de los Bosques Nativos» (Res 236/2012).

Lo primero que llama la atención del texto es la separación que establecen entre dos dimensiones del proceso de OTBN: uno técnico y otro participativo. Recomiendan que al interior de la autoridad de aplicación local de cada provincia se genere una Unidad Ejecutora encargada de llevar a cabo el OTBN, compuesta por dos áreas:

un área técnica que establece una propuesta técnico-metodológica y formula el OTBN en un sistema de información geográfico, y un área responsable del proceso participativo, a fin de que los actores locales formen parte en el análisis de la información. (Cofema, 2012)

Una pregunta que sobreviene es precisamente cómo se integra el proceso participativo en el producto final, pues, «obviamente la propia elección de los criterios relevantes es polémica y debe someterse al debate social» (Martínez Alier y Roca Jusmet 2001, p. 272). ¿Quiénes deciden cuáles criterios son los más importantes y cómo lo hacen? Si entendemos, siguiendo la lectura que Stuart Elden (2007) realiza de Foucault, que el mapa es instrumento de cálculo y, por otro, que es el cálculo de intereses lo que caracteriza la gubernamentalidad<sup>10</sup>, entonces la pregunta por el quiénes participan en el mismo se vuelve elemental: ¿qué intereses finalmente construyen el mapa?, ¿Qué intereses se incluyen y qué

<sup>10</sup> «El gobierno, o en todo caso el gobierno en esta nueva razón gubernamental, es algo que manipula intereses» (Foucault, 2007[1978-1979], p. 64).

intereses se excluyen en ese mapa final que se erige como «reflejo» de un interés público; como resultado de un cálculo que, en su pretensión de neutralidad,

lo legitima? Es en este punto cuando se vuelve necesario volver la mirada hacia procesos de ordenamiento particulares con la finalidad de observar el juego entre la diversidad de intereses presentes durante los procesos participativos.

Antes de proceder a ello, y como introducción a los casos de análisis, diremos que, si bien la ley nacional había establecido el plazo de un año para que cada provincia realizase sus respectivos OTBN, la mayoría cumplió con ello en el año 2010 (MAyDS, 2016). ¿Por qué esta tardanza? Tanto en el caso de Río Negro como en el de Chubut el factor determinante fue el hecho de que ese año se iban a empezar a girar los Fondos previstos en la Ley. Para recibirlos era necesario contar con los OTBN y que estos estuviesen acreditados por la SAyDS.

Por otro lado, vale aclarar que los casos son de dos provincias patagónicas, región donde el problema no es el avance de la frontera agropecuaria, sino, más bien, el avance de la frontera inmobiliaria y el acaparamiento de tierras para la conservación.

## Los casos de análisis

### *El Consejo Consultivo de la zona andina de Río Negro*

En este contexto, Río Negro sancionó la ley provincial n° 4552, *de conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques nativos*, mediante el cual aprobó su mapa de OTBN, que es el que aún está vigente. La necesidad de los fondos previstos en la ley nacional, según algunos funcionarios, respondía a la situación de Servicio Forestal Andino (órgano incluido en la autoridad de aplicación provincial, en adelante SFA), que se encontraba (y aún se encuentra) desfinanciado. Esta situación, que se retrotrae a la década de 1990, llevó a un cierto *apuro* en la confección del mapa, motivo por el cual no se cumplió con el proceso participativo que exigía la Ley.

Es por ello que se estableció una excepción en el plazo para la primera revisión del mapa, la cual debía realizarse a los dos años de aprobada la ley, a partir de la cual correría el plazo indicado por la ley nacional: cada cinco años. ¿Por qué esta excepción? Al preguntarles al respecto a funcionarios de la Dirección de Bosques y otros técnicos (del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) que también trabajaron en ese primer mapa, la respuesta fue unánime: se propuso un plazo más corto para la primera revisión porque dicho mapa no había sido lo suficientemente participativo. En palabras de uno de ellos: «eso así no se podía aprobar [...] la idea de crear un Consejo Consultivo vino como condición de aprobar ese primer mapa».

En efecto, la ley provincial manda a la autoridad de aplicación a crear dicho Consejo Consultivo (CC) que debía integrarse «por instituciones públicas y privadas que detentaren legítimos intereses en la constitución de los bosques nativos provinciales», y se encargaría de asesorar «a la Autoridad de Aplicación en todo lo referente a la instrumentación efectiva y eficiente de la presente ley» (art. 3, Ley 4552)<sup>11</sup>.

Por ese mismo *apuro*, existieron otras condiciones, incluidas en la ley bajo la

<sup>11</sup> El funcionamiento de este órgano participativo para la localidad de El Bolsón ha sido analizado en extenso por Graciela Namiot en su tesis de maestría en sociología de la agricultura latinoamericana de la Universidad Nacional del Comahue (2019).

forma de dos disposiciones transitorias: art. 19 y art 20. El primero le otorgó un plazo de 120 días a la municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB) para que presentase su OTBN revisado (art.

19). El segundo le concedió al Club Andino Piltriquitrón un plazo de noventa días para que elevase su anteproyecto para «el desarrollo integral del Cerro Perito Moreno [...] especificando la ubicación geográfica». Hasta entonces, se dejaron provisoriamente en verde las parcelas rurales correspondientes al club, así como otras aldeañas que correspondían a otros privados.

Ambas excepciones presentan particularidades específicas en las cuales no podemos detenernos aquí. Basta con decir que la primera se fundó en el hecho de que la MSCB venía trabajando desde el 2008 en un Plan de Ordenamiento Territorial, que incluía un relevamiento y categorización de sus masas forestales (Ordenanza 2020-CM-10).

Respecto a la segunda, nos contó un ex funcionario del SFA:

Para junio del 2010 tenía que estar listo el OT para poder acceder al fondo [de la Ley de Bosques]. Tuvimos reuniones con el CAP (Club Andino Piltriquitrón) [...] Ya estaba el proyecto del loteo [de Laderas], pero no lo habían hecho público. Luego nos enteramos que el municipio sabía, pero no dijo nada. Un día cae el presidente del CAP diciendo «si ustedes mandan esto así en amarillo nosotros vamos a presentar un recurso de amparo y la ley no se va a aprobar». De ahí decidimos entre los técnicos incluir el art. 20 de la ley 4552. Con el tiempo nos dimos cuenta que nos apuramos innecesariamente.

Las tierras afectadas al loteo de la empresa Laderas, al que alude la cita, son no solo las del CAP, a las que la empresa accedió por licitación en el año 2011, si no otros dos grandes lotes que quedaron provisoriamente en verde, gracias al artículo 20. Todo esto forma parte de un conflicto mucho más amplio que excede lo que fue en sí el proceso participativo en el CC, aunque se desarrolló paralelamente a su funcionamiento. Haciendo un gran esfuerzo de síntesis, se trata de un proyecto turístico y residencial de grandes dimensiones asociado al desarrollo de un pequeño centro de ski ubicado dentro del ejido del municipio de El Bolsón, sobre el cual el CAP tiene concesión, que ha generado alianzas tanto en contra como a favor. Si bien no nos compete en este trabajo entrar en detalle respecto al mismo<sup>12</sup>, lo que resulta sumamente relevante es que al momento de sancionar la

<sup>12</sup> Para ello recomendamos leer el artículo de Carina Llosa y Diego Aguiar (2016).

Ley 4552 la licitación del desarrollo del Cerro Perito Moreno aún no se había realizado. Es decir, la empresa Laderas

aún no figuraba en ningún proyecto oficial. El hecho de que tuviese la injerencia que tuvo en ese primer mapa es un indicio de que hubo sectores, que más allá de no ser «técnicos», sí lograron influir en el mapa, mientras que otros no tuvieron esa oportunidad. En ese contexto, el CC significó un intento de apertura a la participación de esos sectores que habían quedado excluidos de aquel proceso.

El 22 de febrero de 2011 la Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos (UEP-BN), creada por la ley 4552 como autoridad de aplicación, invita a personas de diferentes ámbitos con el fin de conformar el CC. Desde esa primera reunión constitutiva hasta su reglamentación, en marzo de 2012, transcurrió un año que coincidió en el 2011 con la emergencia del conflicto Laderas y con el

período de elecciones a nivel nacional, provincial y municipal. Esta tardanza en la reglamentación tuvo que ver con cambios en la estructura administrativa del nuevo gobierno provincial, que asumió en diciembre del año 2011. Entre ellos, se nombró un nuevo subsecretario de Recursos Forestales y se trasladó la Dirección de Bosques, que depende de aquel, de Viedma (capital provincial) a Bariloche.

Las reuniones durante ese período constitutivo (de 2011 a 2012) se abocaron a resolver problemas en torno a la participación y la representatividad, lo que en rigor nunca se logró hacer. En un primer momento se había resuelto que el CC se reuniría cada cuatro meses y se crearía una secretaría ejecutiva que sí se reuniría mensualmente y que trabajaría con representantes por cada eje que en un principio eran cuatro: 1) Eje gubernamental; 2) Eje académico y de investigación; 3) Eje civil, comunitario y no gubernamental; 4) Eje de colegios profesionales.

El formato abierto de las reuniones del CC era considerado problemático, según consta en sus actas, ya que solían asistir personas que desconocían lo que se venía trabajando. Eso, sumado a otros factores, dificultaba la toma de decisiones. Por ello, la idea de crear una secretaría ejecutiva fue tomando fuerza durante las primeras reuniones, para agilizar el proceso. También se resolvió que cuando el consenso no fuese posible, las decisiones se tomarían por votación de la mayoría y se propuso que sólo tendrían voto los representantes de cada eje; es decir, un voto por eje. Esto también fue discutido ya que para algunos debía tener más peso la opinión de quienes efectivamente viven y/o producen del bosque.

La cada vez mayor participación generó cada vez más subdivisiones en los ejes. Así, el eje 3 terminó subdividido en tres, porque quienes se iban sumando, entre ellos pequeños productores y comunidades indígenas, no se reconocían como pertenecientes a un mismo grupo de interés. Finalmente, en el reglamento del CC, de marzo del 2012, se terminaron consignando siete ejes: 1) gubernamental; 2) académico y de investigación; 3) instituciones intermedias no gubernamentales; 4) colegios profesionales; 5) comunidades originarias; 6) productores primarios y pobladores rurales; 7) servicios e industrias conexas. Cada uno de ellos debía contar con tres representantes, pero esto tampoco se pudo concretar, en parte debido a la heterogeneidad interna de cada eje, en parte porque existía un grado alto de informalidad en muchos participantes, no todos tenían personería jurídica y no todos adscribían a algún eje. Todo ello hizo que el trabajo a través de la secretaría ejecutiva se fuese desdibujando. Tal es así que en las actas del año 2013 y del 2014 se dejó de diferenciar si se trataba de una reunión abierta o de una de la secretaría.

Si bien el CC no tenía como mandato exclusivo la actualización del mapa, ante la necesidad de presentarlo para junio del 2012 (cuando vencía el plazo de dos años que otorgaba la ley provincial), la discusión sobre estos criterios pasó a ser un tema prioritario. A tal efecto, se decidió, realizar talleres en cada una de las

localidades, que se definieron como Bariloche, Foyel-El Manso y El Bolsón-Mallín Ahogado, con la idea de que en los mismos se «tratara la problemática propia del lugar principalmente, para luego integrar dichas propuestas con las otras zonas» (Acta febrero 2012). Entre marzo y abril del 2012 se realizaron un total de cinco talleres. Los primeros dos en Bariloche, uno en el El Manso y otros dos en El Bolsón. La dinámica de los mismos consistió en un primer momento informativo, donde los técnicos de la Dirección de Bosques presentaron la Ley de Bosques nacional y la provincial, sus objetivos y el instrumento de OTBN, y un segundo momento de trabajo grupal sobre los criterios. En algunos de estos talleres se trabajó en forma grupal sobre mapas impresos. Sin embargo, el resultado no fue el esperado: «Se observó que en los talleres había gente que desconocía sobre cuestiones relacionadas a los criterios [...] el tiempo que hubo no fue suficiente e imposibilitó incorporar temas importantes» (Acta abril 2012).

En función de esto, se reconoció que se iban a tener que revisar y mejorar los criterios y que no se iba a llegar a presentar el nuevo mapa para julio de 2012. Desde el eje 2 propusieron copiar la metodología que habían aplicado en algunos pueblos de la provincia de Santa Cruz, donde se trabajó en dos días, uno «de información y otro de trabajo» (Acta marzo 2013). Si bien desde la UEP-BN se reconoció que esa metodología era superadora, plantearon que *no le daban los tiempos* para proceder de esa forma. Asimismo añadieron, para marcar los límites de esa forma de proceder, que «la experiencia de los primeros talleres dieron como percepción [...] que hay tantos usos como personas, lo cual no sirvió como aporte a los criterios, por lo que la producción fue, consecuentemente, pobre» (Acta marzo 2013).

En este rechazo a la metodología propuesta percibimos dos factores que se entrecruzan. Por un lado, y en coincidencia con el análisis que sobre el CC realizó Graciela Namiot (2019), la falta de recursos y personal en la UEP. Por otro lado, la gran heterogeneidad de intereses que se expresaban en los talleres, manifiesta en la percepción por parte del eje 1 de que hay «tantos usos como personas», llevaba a la imposibilidad de generalizar, de buscar agrupar usos de acuerdo a criterios. Una imposibilidad para hacer el cálculo correspondiente que legitimaría el resultado: el mapa<sup>13</sup>. Esto chocaba con el objetivo que desde la UEP-BN se pretendía obtener con la actualización de los criterios: «generar un mecanismo *transparente* de camino hacia el mapa» (Actas marzo 2013. Cursivas agregadas). Hasta donde hemos podido reconstruir, finalmente los talleres del 2013 no se realizaron. En cambio, se definieron los criterios más controversiales al interior del CC. Como no se lograba consenso al respecto, se sometieron a votación.

<sup>13</sup> Por cierto podría pensarse que la imposibilidad de representar algunos de estos intereses es sintomática de una táctica que podría definirse como impolítica, en el sentido que Katzer retoma de Esposito: lo impolítico no como antipolítico sino como «lo político sustraído de su plenitud mítico-operativa, de la técnica; es enunciación de esa irrepresentabilidad» (Katzer, 2018, p. 241). Indagar en esta vía de análisis ameritaría otro trabajo.

Ya para el año 2014 la dinámica de funcionamiento del CC estaba mostrando sus limitantes. Hubo solamente dos reuniones. Quienes participaban lo hacían *a pulmón*<sup>14</sup> y resultó desgastante para la mayoría. A ello se le sumó la renuncia del hasta entonces subsecretario de Recursos Forestales que era reconocido como uno de los que más había impulsado al CC.

No resulta un dato menor, a los efectos de este trabajo, tener en cuenta que los

<sup>14</sup> Hay que tener en cuenta que las distancias en la zona son grandes y varios caminos no están asfaltados. Muchos participantes tenían que costearse el traslado, siempre y cuando dispusiesen de tiempo para poder asistir.

ejes con mayor participación a lo largo del CC fueron el 1 (gubernamental) y el 3 (ONG y organizaciones de la sociedad civil), con 158 y 167 participantes en total respectivamente,

seguidos bastante más lejos, por el 2 (académico) y el 6 (productores) con 71 y 63 respectivamente. Los otros dos, el 5 y el 4, en evidente minoría. Esto manifiesta que quienes efectivamente estaban decidiendo por «el común» fueron los grupos mayoritarios y, por lo tanto, el peso relativo a cada criterio y el tipo de debate que se dio estuvo condicionado por los intereses de estos grupos mayoritarios y por los usos que, en definitiva, ellos querían para los bosques nativos. Porque la cuestión principal a tener en cuenta es que los criterios debían definir los usos futuros. Sin embargo, lo que ocurrió fue en gran medida lo inverso: se elegían criterios en función de los usos que se buscaban.

En efecto, cuando finalmente se presentó el nuevo mapa, en febrero de 2015, se le hicieron una gran cantidad de observaciones. La modificación que más rechazo generó fue el cambio de verde a amarillo sobre lotes correspondientes a la empresa Laderas, pues ese cambio impedía, según la empresa y sus aliados (el Club Andino Piltriquitrón, el Ente para el Desarrollo Integral del Cerro Perito Moreno, y la Cámara Comercial, Industrial y Agropecuaria Regional), el plan de desarrollo que habían presentado en el 2011. Muy a grandes rasgos sus argumentos se basaron en denunciar que hubo falta de participación, que los cambios de criterio no reflejaban el «consenso ni la mayoría de las opiniones de los ejes» y al hecho de que el nuevo mapa afectaría el interés público de la región. Para ello citaban que el municipio de El Bolsón habría declarado de interés público el desarrollo del Cerro Perito Moreno.

En cambio, para otros participantes del eje 3, el CC fue «un ejemplo de trabajo voluntario, consecuente y democrático durante más de cuatro años [...] fruto de ello son los criterios de zonificación que, terminados de estructurar en diciembre de 2013, debían ser aplicados al mapa del OTBN» (Expdt f. 164). El problema, parece haber sido, como comentó un habitante de Mallín Ahogado, que esos criterios «después no se vieron en el mapa». Y es que, volviendo al punto anterior, la relación no fue de criterios a categorías (usos futuros) si no al revés. Las personas que participaban del CC, muchas de ellas no tenían el conocimiento técnico para

entender cómo los criterios se transformaban en variables a ser consideradas en el mapa. En palabras de una participante: «eso es una cosa muy técnica, cómo se elaboran los mapas [...] si vos no manejás esos programas que hay [...] no, no sabés cómo se hicieron los mapas, pero sí podés acordar con el producto que sale».

¿Qué sucedió finalmente con el mapa del 2015? Se comenta en los pasillos que fue *cajoneado* por el ejecutivo provincial.

### ***El proceso participativo de consulta en Chubut***

En la provincia del Chubut el diseño del proceso de consulta y participación tendiente a la sanción de la ley provincial se inició dos años antes de su sanción, aunque finalmente quedó trunco y la Ley provincial XVII N° 92 (2010) fue judicializada ni bien sancionada. En el año 2008 y ante la necesidad de llevar a cabo los procesos participativos para el ordenamiento territorial que manda la ley nacional, algunos funcionarios de la entonces Dirección de Bosques y Parques del Chubut, con sede en la ciudad de Esquel, acuden a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco a los fines de que su Facultad de Humanidades pudiera orientarlos en la tarea de diseñar las estrategias para las instancias participativas que mandaba la Ley nacional. En esta primera alianza se daban dos situaciones: por un lado, la reciente creación de la Facultad de Humanidades en la sede Esquel de la Universidad, por el otro la presencia de funcionarios y técnicos de carrera en la Dirección de Bosques y Parques de Chubut conscientes de sus limitaciones en cuanto a poder transmitir a un público amplio, no técnico, los alcances de la ley así como aquellos puntos donde era imprescindible que participaran de manera informada.

Así, la reciente creación de la Facultad, sin carreras aún a su cargo y con un perfil de investigación, extensión y servicios a la comunidad se vio enseguida legitimada en su rol al ser requerida por otra institución del Estado para brindar sus conocimientos y asesoramiento profesional. Los funcionarios de Bosques, por su parte, se sintieron seguros de poder avanzar en aquella novedad de la Ley para la que se sentían sin herramientas, sobre todo en la comunicación de su contenido, objetivo y alcances y en el registro de lo que los distintos sectores manifestaran. Como sostenía una técnica de Bosques en una entrevista:

ahí no te decían cómo documentar, ahora sí se sabe cómo tenés que documentar, cómo dejar asentado los aportes de las comunidades... en aquella época no. Entonces cómo primero explicabas vos lo que era la ley, las pautas, los criterios de manera que... a mí no me importaba que me entendiera un ingeniero, un abogado, a mí lo que me importaba era que me entendieran las comunidades ¿cómo explicabas vos eso? Era un proceso larguísimo.

La referencia al tiempo deviene fundamental, pues varios de los entrevistados confluyeron en que el tiempo exigido desde la administración nacional para la aprobación era muy acotado, en vistas de que ese proceso había que realizarlo previo a poder votar una ley provincial producto de tal trabajo. Sin embargo, como expresamos en un apartado previo, las administraciones provinciales demoraron las discusiones y los procesos hasta tanto entendieron que desde nación se iban a girar los fondos.

Volviendo al inicio del proceso participativo, con la firma del convenio entre las dos instituciones, ambas pasaban a conformar el equipo técnico que llevaría adelante esta tarea la cual debía finalizar en la redacción de un informe que plasmara los acuerdos de zonificación (usos y restricciones del bosque), que serían volcados en la Ley provincial.

Así, la Universidad tendría dos funciones: en una primera etapa se encargaría del diseño de las estrategias para las instancias participativas –las cuales serían consensuadas previamente con Bosques– y en un segundo momento, en conjunto con ésta última, llevaría a cabo la ejecución de los procesos participativos con los distintos sectores.

Entonces, a partir de un documento base –que contenía una propuesta de ordenamiento según los criterios de la Ley Nacional– que en principio elaboró Bosques pero que trabajó con la Universidad y otros expertos, los procesos participativos se llevarían a cabo con los siguientes sectores: reunión de 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. Según manifestara la referente por la Universidad, ellos sabían que el documento «palabra más palabra menos» sería aprobado por los expertos y, aun con algunas sugerencias y/o cambios, por los actores relevantes institucionales. Sin embargo, eran conscientes que el mismo sería realmente puesto en tensión a partir de la discusión con las comunidades indígenas, motivo por el cual las instancias de participación debían estar bien diseñadas para que se pudiera hacer un buen trabajo. Previo a esto entendían que era fundamental la manera de comunicar los encuentros y cómo diseñar los mismos. En vistas de la reciente creación de la Facultad de Humanidades y su poca trayectoria en el vínculo con comunidades indígenas, sus representantes decidieron buscar otros interlocutores para que los orientaran en la mejor manera de convocarlos al primer encuentro. Uno de esos referentes fue el INAI, que en Esquel contaba con una funcionaria. También, dentro de la Universidad<sup>15</sup> buscaron vincularse con quienes estaban a cargo del equipo técnico del relevamiento de la Ley 26160 de emergencia territorial indígena.

<sup>15</sup> Este dato es significativo pues para ese período, y si bien aún la Provincia no había adherido a la Ley 26160 -recién lo haría en 2012 mediante la Resolución INAI N° 1.091/12- ante la cantidad de casos en conflicto un Equipo Técnico de la Sede Comodoro Rivadavia de la misma Universidad estaba encargándose de realizar y centralizar los relevamientos.

Más allá de los éxitos o fracasos que cada uno de estos intentos tuvieron en su momento, la forma en que se fue gestionando la planificación de las acciones tendientes a generar el ordenamiento territorial –las cuales implicaron una serie de cruces formales e informales entre diversos actores institucionales o no–, puede mejor comprenderse si volvemos a la propuesta de triple descentramiento/desplazamiento propuesta por Foucault (2006[1977-1978]), en referencia a la forma mediante la cual abordar de manera analítica la gubernamentalidad. Así, el autor planteó –como primer desplazamiento– la necesidad de correr el velo de la institucionalidad a los fines de poder encontrar –y por ello explicar– tecnologías de poder más globales. En este sentido se plantea la reconstrucción de genealogías, en tanto en las mismas se marcan redes de alianzas, de comunicación, de redes de apoyo. Por otra parte, plantea el descentramiento de la función para salirse del punto de vista interior y acceder al punto de vista exterior de tácticas y estrategias. Por último, plantea el descentramiento del objeto, para poder resituarlo desde la constitución de los campos, dominios y objetos del saber. En este caso, la misma historia de la Ley –desarrollada previamente– nos da una pista de cuáles fueron las políticas macro en las cuales se fue gestando y engrazando el trazado de la Ley.

Algunos párrafos antes, mencionamos, en efecto, que uno de los interlocutores que la Facultad de Humanidades había identificado como significativo era el equipo técnico de la Ley de Relevamiento territorial 26160 que dependía de la misma Universidad en la sede de Comodoro Rivadavia. Y es que, si algo estaba sucediendo en paralelo, era el proceso de ejecución de la Ley 26160, sancionada a nivel nacional en 2006, que declaraba la emergencia en materia territorial de las comunidades indígenas. Cada provincia, al adherir a la Ley, debía gestar un equipo técnico capaz de llevar adelante tal relevamiento técnico, jurídico y catastral. Así, las personas de la Facultad a cargo de diseñar las estrategias de participación para la Ley de Bosques, evaluaron que era de vital importancia que se avanzara con dicho proceso de relevamiento, porque el mismo implicaba que ya habría cuestiones vinculadas a los usos territoriales que las comunidades ya tendrían trabajadas y discutidas. Por este motivo, la decisión de intentar apoyarse en este proceso. Así, entendemos cómo se van delineando tácticas y estrategias en la forma en que van confluyendo distintos tipos de requerimientos, interpelaciones e intervenciones, aun respondiendo a fines diferentes (la aplicación de leyes que tenían objetos diferentes)<sup>16</sup>. En esta línea, aun cuando el objeto de la Ley de Bosques enunciaba la «protección de los bosques», a partir de requerir un ordenamiento territorial y posibilidades de uso, confluía con la Ley de emergencia territorial indígena en ordenar la

<sup>16</sup> En un trabajo previo inédito (Casalderrey, Tozzini & Abduca, 2018), comenzamos a pensar de qué manera las leyes de Bosques y Tierras en las mismas provincias que nos centramos en este escrito debían urgentemente ser analizadas juntas pues entre la acción de ambas se operaban restricciones de uso, relocalizaciones, cuando no desplazamientos y despojos.

distribución de población. Así, volviendo a esta idea del desplazamiento de la función, podemos reflexionar que la función de protección del recurso funcionaba a manera de caballo de troya para el ordenamiento de la población. Algo similar habían planteado algunos abogados y organizaciones indígenas del sudoeste de Río Negro y Noroeste de Chubut en oportunidad de renovarse por primera vez la Ley 26160: la Ley resultaba para ellos un inventario de las ubicaciones de determinado tipo de personas. En este sentido, el derrotero que comenzó a trazarse en Chubut a los fines de poder crear un ordenamiento territorial de bosques que fuera introducido en la futura ley provincial, resulta sumamente ilustrativo de la potencialidad que los descentramientos propuestos por Foucault tienen a la hora de poder comprender acabadamente estos procesos. Volviendo una vez más al descentramiento del objeto, resulta claro que proteger los bosques, regulando su uso, es una forma sutil de gobernar los desplazamientos de las poblaciones. Atendiendo a la historia de la relación entre la administración provincial de bosques y las comunidades habitantes de tierras fiscales (campesinos e indígenas), esta regulación de sus actividades y de los usos de los recursos no era una novedad para estos actores.

Finalmente, la relación entre la administración provincial de Bosques y la Facultad se vio truncada en el mismo momento en que debían ser llevadas adelante las primeras reuniones informativas con las comunidades. La Facultad evaluó que la convocatoria no había estado bien comunicada, que se hacía en un territorio que tal vez resultara hostil o lejano para las comunidades como ser las dependencias locales de bosques. Por otro lado los tiempos políticos se acortaban y, en consecuencia, el proceso que la Facultad había diseñado no podía llevarse a cabo, motivo por el cual ésta última se retira del proceso<sup>17</sup>. Los técnicos de bosques, conscientes de las limitaciones que iba a sufrir el proceso de consulta, convencidos de la necesidad del mismo, y ante el conocimiento de las urgencias institucionales para que la Ley fuera discutida y aprobada antes del receso invernal de 2010, sugirieron incluir un artículo en la Ley que enunciara que el ordenamiento territorial se seguiría trabajando en adelante con las comunidades. Sin embargo, ese artículo que salió del borrador presentado por los técnicos de bosques, no fue incluido finalmente en el texto de la Ley. Así, ni bien sancionada

<sup>17</sup> Reflexionando retrospectivamente sobre la inclusión del analista en el proceso etnográfico -que ahora re-etnografiamos al escribirlo (Katzer 2018)- vemos que nuestra figura como antropólogas vinculadas desde hacia tiempo con una de las comunidades mapuche en cuestión, fue contactada como posible *mediadora* entre la universidad y la comunidad a los fines de agilizar el proceso. Si bien en su momento el sentimiento fue de absoluta incomodidad, por entender que la universidad daba por hecho que, como académicas, nos plegaríamos a operar para su intervención; a casi diez años del episodio, escribir este trabajo permite evaluar dicho episodio en toda su complejidad y, en todo caso, hacer foco en las ansias de ciertos profesionales de concretar el mentado proceso de consulta de manera lo más legítima posible. Una pista de esto nos lo da que, al no conseguir cumplir con el proceso tal como lo había planificado, la institución se retiró.

la ley provincial XVII N° 92, cuatro comunidades mapuche del noroeste del Chubut presentan 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).

Si bien contar el derrotero judicial escapa a los objetivos de este trabajo, sólo diremos que la suspensión de la Ley sólo se dio de manera parcial por un determinado período de tiempo. Así, los fondos que se habían solicitado preliminarmente a la sanción de la ley y que serían bajados una vez aprobada la misma en la legislatura, bajaron. Esto generó enfrentamientos entre funcionarios de Bosques que consideraban que por más que los fondos hubieran bajado debían suspenderse aquellos proyectos que implicaran territorios de comunidades indígenas por cuanto ni siquiera el ordenamiento había podido ser consensuado<sup>18</sup>. Por otra parte, otras comunidades, por más que aceptaban la gran desprolijidad que había significado la sanción de la ley, esperaban poder contar con los fondos de la misma para mejorar sus predios y llevar adelante proyectos productivos propios. Finalmente, en los vericuetos judiciales, se terminó decidiendo que un juez provincial no tenía injerencia en la suspensión de una Ley de origen nacional, por lo que la causa fue pasada a un juzgado federal, donde aún sigue su curso.

## Conclusiones

Tal como lo enunciamos en la introducción, en este escrito nos propusimos mostrar las potencialidades que el concepto de *gubernamentalidad* abrió para el análisis de los procesos de consulta y participación en ambas provincias, sin anteponer alguna arista en particular de la misma sino, antes bien, mostrando cómo cada caso podía analizarse desde componentes distintos de la misma categoría analítica. En este espacio entonces nos gustaría dejar planteadas algunas reflexiones generalizadoras desde la misma perspectiva analítica: una, a modo de pregunta, que nos permita comprender el virtual *fracaso* de ambos procesos participativos. Otra, que deje en evidencia la confluencia entre etnografía y genealogía para los análisis de casos empíricos desde la perspectiva de la gubernamentalidad.

<sup>18</sup> También en este episodio una de las autoras de este escrito fue contactada por una institución que de todas maneras buscaba ejecutar los fondos, para que mediara ante la comunidad y buscara su aceptación y convalidación del proyecto para el cual se había solicitado el financiamiento. El caso en análisis en un ejemplo de una solicitud de mediación inversa a la descrita por Katzer (2018) en tanto la antropóloga no es convocada por los indígenas para mediar por ellos ante el Estado sino todo lo contrario: agentes de instituciones estatales vinculados a la investigación y extensión se ven impulsados a contactar a la antropóloga para mediar ante los indígenas y «conseguir» sus avales. Si bien escapa a los objetivos de este trabajo, resultó interesante cómo en una reunión entre la agencia estatal que había requerido los fondos y las comunidades, éstas reconocieron a la antropóloga y a un abogado como consustanciados con sus intereses y no con los de la agencia estatal. De esta forma, entendemos, se operaba una inversión de las alianzas dadas por hechas o naturalizadas históricamente entre académicos y agencias estatales con perfil de investigación y las relaciones de poder y asimetría operada sobre las comunidades indígenas.

Comencemos por el *fracaso* entonces. Para introducir el concepto de gubernamentalidad y la novedad que ésta significa en las maneras de gobernar, Foucault toma como punto de partida los postulados de *El príncipe* de Maquiavelo para explicar la ruptura de aquella con la forma de poder del príncipe. Una de las diferencias radica en el cambio del objeto del poder. El soberano (el rey o el pueblo representado en la figura de Estado) ya no gobierna un territorio, gobierna una población. Otra gran diferencia, cómo lo hace: ya no lo guía la sabiduría, el seguimiento de una ley, o el bien, sino un «fin oportuno» (Foucault, 2006[1977-1978]). Ese fin oportuno, ese «óptimo», como dirían los economistas, es el interés público, tema que Foucault va a abordar en *El nacimiento de la biopolítica*: el Estado es un «manipulador de intereses» (2007[1978-1979]).

¿Cómo se puede conocer cuál es el interés público? No se lo conoce, se lo construye. Aquí la vinculación con los dispositivos de seguridad se torna más clara. Estos dispositivos, según explica Castro-Gómez (2010), funcionan a partir de la gestión del riesgo, de los límites aceptables de la peligrosidad. Las leyes ya no son fines en sí mismos, son usadas como tácticas, dentro de una estrategia. Volviendo a nuestro caso de estudio, la Ley de Bosques busca gestionar la pérdida de bosque nativo. Se sabe que no se puede prevenir por completo dicha pérdida. Se busca *el mal menor*, gestionar el peligro que supone la desaparición del bosque nativo. Crear un territorio que sirva a la mayor cantidad de intereses, ese es el interés público: se puede seguir desmontando, pero dentro de los límites aceptables. Y dos cosas en este punto son cruciales. Por un lado, cómo conocer esos intereses, cómo conocer ese límite aceptable: el fin oportuno. Los casos explorados manifiestan particularmente bien el mecanismo: primero crear espacios de participación (conocer los intereses), luego una metodología para hacer el cálculo (establecer los límites aceptables). El primer problema era, a quién llamar para participar ¿quiénes están legitimados para hacerlo? Primera pregunta que nos hacemos, entonces, es en qué medida el estilo personalizado de las instancias participativas llevadas a cabo por las reparticiones provinciales de bosques; localmente situadas –tengamos presente lo pequeñas que resultan las ciudades mencionadas, sede de estos procesos– ponen de manifiesto lo que menciona Elden (2007), que hay un principio territorial de ejercicio de soberanía que continúa en la racionalidad gubernamental<sup>19</sup>. Hay un principio territorial de delimitación del soberano,

<sup>19</sup> Cabe recordar que el tipo de gobierno propio de la soberanía no deja de existir nunca, sino que en todo caso permanece subsumido a la racionalidad hegemónica gubernamental. Esta lectura sigue la línea propuesta por Foucault en su *Arqueología del saber* (1977[1970]), tal vez su texto más metodológico, por una historia general que no sería, a nuestro entender, la historia de lo discontinuo ni, por supuesto de la continuidad, sino precisamente la historia que se pregunta por las relaciones entre las series (discontinuas). Hablar de rupturas no es, en Foucault, hablar de hitos fundadores. La búsqueda del origen es contraria a la propuesta foucaultiana. Entonces, la soberanía no se opone a la gubernamentalidad en todo. Hay cosas que en la gubernamentalidad permanecen, que ésta retoma y resignifica. El concepto de territorio es uno de ellos, pasa de ser contendor, sustrato o soporte de la vida social –y por ende del gobierno–, a ser una de sus variables (Elden, 2007).

del pueblo, de quiénes forman parte de la comunidad legitimada para participar (Escolar 1994). El hecho de que los procesos participativos tuviesen que ser «locales», muestra precisamente esto: la necesidad de delimitación territorial. Por otro lado, vimos que tanto la ampliación de la participación, como en el caso de Río Negro, o la forma más moderada que se buscó en Chubut, trajo sus problemas, los que en definitiva residieron en la imposibilidad de realizar el cálculo, porque los intereses no podían agruparse. La metodología propuesta, por ejemplo, en el caso de Río Negro, de establecer criterios y que de estos se definirían las categorías (los usos) –los criterios como un «camino transparente hacia el mapa»– no se pudo realizar. Y lo que es más, lo que muestra la necesidad de incorporar esa metodología, que recordemos es insinuada en la ley nacional y luego detallada por el Cofema, es que esta funciona precisamente como una lógica gubernamental que engloba y constriñe, tanto a los funcionarios como a los participantes no estatales. Una forma de saber, una racionalidad, que es en sí un ejercicio, una estrategia, de poder. Una dificultad que percibimos en esto es la identificación de qué fin persigue dicha estrategia, ¿quiénes son los sujetos que la motorizan? Y esto tiene que ver con un problema que ya otros investigadores han señalado respecto a que la dispersión del poder en Foucault hace difícil la identificación de quiénes promueven los saberes, las técnicas, quiénes arman los dispositivos (Landau, 2006). ¿Quiénes confluyen en la estrategia –cuáles son los intereses– que lleva a generar el imaginario de que el capitalismo es una máquina sin conductor?

Foucault mismo brinda pistas para resolver esto. La genealogía puede ser entendida precisamente como el método para desenmascarar este imaginario, esta racionalidad calculadora que nos engloba. Creemos que la perspectiva etnográfica enriquece este método y viceversa. Más allá de las diversas posturas que existen sobre qué es o qué define a la etnografía, un punto en común a todas ellas puede resumirse en la práctica de «documentar lo no documentado» (Rockwell, 2009), de darle rigurosidad a lo que parece anecdótico. No en el sentido ya por cierto perimido de *darle voz a los que no la tienen*, sino por el contrario, y a tono con lo que Foucault plantea como genealogía, mostrar que sí la tienen y la han tenido. Si la genealogía implica el intento de reconstituir los acoplamientos entre diferentes saberes, de observar cómo diversas formas de saber –desde aquellos descalificados como ingenuos o sin el suficiente grado de cientificidad, hasta esos otros saberes que en cambio se erigen como los mejores saberes, por estar fundados en una supuesta verdad científica– se articulan asimétricamente en un régimen de saber-poder gubernamental que los engloba, entonces ahí la etnografía tiene algo que aportar, identificando a los sujetos, sus intereses, sus saberes. La clave está en que la articulación es asimétrica. Ese régimen de saber-poder que se observa en este trabajo y que podríamos llamar una economía política del espacio –una economía política que racionaliza el espacio, que construye territorios en función de sus utilidades, en función de las poblaciones que lo habitan o que deberían habitarlo–

tiene como dispositivo de seguridad el mapa, que reglamenta usos del territorio; crea el *milieu* y al hacerlo delimita formas de vida apropiadas para cada espacio. Pero esta racionalización, esa racionalidad calculadora que toma el territorio «como una de sus variables» (Foucault, 2006[1977-1978], p.123), termina entrapando a todos los participantes. Los criterios no lograron agregarse de manera transparente en un mapa, o el mapa –como en Chubut– ni siquiera logró construirse, pero esto ocurrió así porque hubo saberes que desafiaron esa lógica: algunos no querían, no podían, o no sabían ir de los criterios a los usos, si no al revés. Algunos, incluso, como el caso de los indígenas en Chubut, se negaron a entrar en las clasificaciones que, incluso sin consulta o justamente porque no la hubo, los conceptualizaron de una u otra manera y desde allí buscaron interpelarlos, ya sea «pintándoles» sus espacios, saliendo a último momento a consultarlos en lugares inapropiados, buscándolos como colectivos donde tal vez tampoco lo sentían así. En este sentido, los modelos gubernamentales operaron categorizando un determinado sujeto indígena (Katzer, 2018).

En esta confluencia y como una deriva de este escrito nos atrevemos a preguntarnos, tal como lo hace Katzer (2014), si el método genealógico abre u obtura el proceso etnográfico en tanto sólo es válido cuando se pueda mostrar y registrar un derrotero, un camino donde los indígenas se subjetiven políticamente como tales y se comunalicen (y en consecuencia el etnógrafo pueda mostrar ese proceso).

Lo que sí nos atrevemos a afirmar a partir de este análisis es que hubo resistencias a entrar en un cálculo. No todo es negociable y categorizable. No todo sigue un derrotero con un hilo identificable y escriturable. Tal vez el *fracaso*, los *fracasos*, sean, de alguna manera, victorias.

## Referencias

Casalderrey, C.; Tozzini, M. A. & Abduca, R. (2018). Historias provinciales en clave forestal. Estrategias de acumulación, ordenamiento territorial y control poblacional entre el desarrollo y la conservación en Río Negro y Chubut. *VIII Jornadas de Historia de la Patagonia: Miradas sobre el pasado, presente y futuro*. Viedma, 24 al 26 de octubre de 2018. Curza – Ceap Conicet.

Castro-Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Consejo Federal de Medio Ambiente (2012). Pautas metodológicas para las actualizaciones de los ordenamientos territoriales de bosques nativos, Resolución 236/202, Secretaría de Ambiente y Desarrollo de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Elden, S. (2007). Governmentality, calculation, territory. *Environment and Planning D: Society and Space*, 25, 562-580.

Escolar, M. (1994). Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado-nación moderno. En: Laurelli, E., Rofman, A., Cicoletta, P. & Yanes, L. (Comps.). *Integración latinoamericana y territorio. Transformaciones socio- económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste*, (pp. 29-66). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Ferguson, J. & Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality, *American Ethnologist*, 29(4), 980-1002.

Foucault, M. (2007[1978-1979]). *Nacimiento de la biopolítica, curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006[1977-1978]). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (1996[1975-1976]). *Genealogía del racismo*. La Plata: Altamira.

Foucault, M. (1977[1970]). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.

García Collazo, M. A., Panizza, A. & Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte Argentina. *Ecología Austral*, 23, 97-107.

Gutiérrez, R. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.

Katzer, L. (2018). *Hacia una antropología de la biopolítica. Repensar el territorio étnico desde una etnografía de la gubernamentalidad provincial*. Mendoza: Editorial Universidad del Aconcagua.

Katzer, L. (2014). Etnografía, espectro poética y colonialidad / gubernamentalidad: notas epistemológicas. *II Congreso de estudios poscoloniales | III Jornadas de feminismo poscolonial*. 9, 10 y 11 de diciembre de 2014. Idaes / Unsam, Programa Sur Global, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de: [http://www.idaes.edu.ar/pdf\\_papeles/2-21-Katzer.pdf](http://www.idaes.edu.ar/pdf_papeles/2-21-Katzer.pdf)

Landau, M. (2006). Laclau, Foucault, Rancière: entre la política y la policía. *Argumentos*, 19(52), 179-197.

Langbehn, L. (2017). La ley de bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina, *Revista Administración Pública y Sociedad*, 3, 82-105.

Llosa, C. & Aguiar, D. (2016). ¿«Sin loteo no hay esquí» o «sí al esquí, no al loteo»? Análisis de una controversia ambiental. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 27(52), 37-72.

Martínez Alier, J. & Roca Jusmet, J. (2001). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.

MAyDS (2016). *Ley 26331. Informe de estado de implementación 2010-2015*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, República Argentina.

Namiot, G. (2019). Percepciones, intereses y relación de fuerzas en el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos. Estudio de caso: Consejo Consultivo en El Bolsón, Provincia de Río Negro. Tesis de Maestría. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

Provincia de Chubut. Poder Judicial (2010). Expediente N° 366/2010. «Comunidad Mapuche Cayún y otros s/ Amparo».

Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.

Rose, N.; O' Malley, P. & Valverde, M. (2012 [2006]). Gubernamentalidad. *Astrolabio Nueva Época*, 8, 113-152.

Schmidt, M. (2015) Recursos naturales y económicos en disputa. Bosques nativos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina, *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 24,139-151.

Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos (2011-2015) Actas Consejo Consultivo, Provincia de Río Negro. Unidad Ejecutora Provincial de Protección de Bosques Nativos de Río Negro (2015) Expediente 005017-PBN 2015, S/Revisión Ordenamiento Territorial Bosques Nativos Ley QN 4552.