

Participación ciudadana y prácticas político-ambientales pesqueras: desenredando la punta del ovillo en la construcción de la política pública

Artículo recibido: 30 de abril de 2021.
Aceptado: 13 de julio de 2021.

Blas Amato

Universidad Nacional de Quilmes

Argentina

● blas.amato@gmail.com

Resumen

La participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas está basada en la ampliación de derechos individuales y colectivos vinculados con el objetivo de mejorar y profundizar las prácticas democráticas. Esto se realiza de acuerdo a determinados parámetros y modelos sobre modos de entender la participación en relación con quiénes y cómo lo hacen, áreas y competencias, el rol del Estado, entre otros. Estos modelos se plasman en distintas políticas públicas denominadas “planes de manejo”, los cuales son construidos muchas veces al margen de las comunidades y sus prácticas, aunque a su vez el punto de partida sean justamente éstas. Esto se puede observar en las tensiones que emergen del entrecruzamiento de esas distintas formas de concebir y practicar la participación. De este modo me pregunto cómo es que las políticas públicas participativas generan, si es que lo hacen, una mayor y mejor calidad de las gobernanzas democráticas. Para responder esta pregunta recurro a un análisis etnográfico de un caso de manejo participativo de recursos pesqueros. Ahí observé formas de participaciones locales que fueron constitutivas del plan de manejo pues generaron principios sobre los cuales se definió pero que no estaban estipuladas en él. Esta construcción participativa de políticas públicas reformuló los vínculos entre los actores locales y el Estado a través de los agentes estatales, lo cual generó que se definan mutuamente, aunque asimétricamente, ya que el segundo moldea, categoriza y delimita identidades, acciones y posibilidades concretas de lo que los primeros deben ser.

Palabras clave: pesca artesanal; formas de participación; plan de manejo; agentes estatales

Citizen participation and political-environmental fishing practices: untangling the tip of the ball in the construction of public policy

Abstract

Citizen participation in the development of public policies is based on the expansion of individual and collective rights linked to the objective of improving and deepening democratic practices. This is done according to certain parameters and models on ways of understanding participation in relation to who and how they do it, areas and competencies, the role of the State, among others. These models are embodied in different public policies called “management plans”, which are often built outside the communities and their practices, although in turn the starting point is precisely these. This can be seen in the tensions that emerge from the intersection of these different ways of conceiving and practicing participation. In this way, I wonder how participatory public policies generate, if at all, a higher and better quality of democratic governance. To answer this question, I resort to an ethnographic analysis of a case of participatory management of fisheries resources. There I observed forms of local participation that were constitutive of the management plan because they generated principles on which it was defined but that were not stipulated in it. This participatory construction of public policies reformulated the links between local actors and the State through state agents, which generated that they define each other, although asymmetrically, since the second molds, categorizes and defines identities, actions and concrete possibilities of what the first should be.

Key words: artisanal fishery; participation forms; management plan; estate agents

Participação cidadã e práticas de pesca político-ambiental: desvendando a ponta da bola na construção de políticas públicas

Resumo

A participação do cidadão na formulação de políticas públicas se baseia na ampliação dos direitos individuais e coletivos vinculados ao objetivo de aprimorar e aprofundar as práticas democráticas. Isso é feito de acordo com determinados parâmetros e modelos sobre as formas de entender a participação em relação a quem e como o faz, áreas e competências, papel do Estado, entre outros. Esses modelos estão consubstanciados em diferentes políticas públicas denominadas “planos de gestão”, que muitas vezes são construídos fora das comunidades e de suas práticas, embora por sua vez o ponto de partida seja justamente esses. Isso pode ser visto nas tensões que emergem da interseção dessas diferentes formas de conceber e praticar a participação. Desse modo, me pergunto como as políticas públicas participativas geram, se é que geram, uma maior e melhor qualidade de governança democrática. Para responder a esta questão, recorro a uma análise etnográfica de um caso de gestão participativa dos recursos pesqueiros. Ali observei formas de participação local que eram constitutivas do plano de manejo porque geravam princípios sobre os quais estava definido, mas que não estavam nele estipulados. Essa construção participativa de políticas públicas reformulou os vínculos entre os atores locais e o Estado por meio dos agentes do Estado, o que gerou que se definissem, ainda

que assimetricamente, pois o segundo molda, categoriza e define identidades, ações e possibilidades concretas do que deveria ser o primeiro.

Palavras-chave: pescadores artesanais; formas de participação; plano de gerenciamento; agentes do estado

Introducción

La construcción de políticas públicas desde una óptica estadocéntrica no ha logrado dar respuestas a distintas problemáticas, por lo que ha sido cuestionada desde diversos espacios. Esto ha derivado en la introducción de propuestas orientadas a resolver estos problemas con sectores atravesados por éstos desde una mirada integral e inclusiva, donde intervienen el Estado, la ciudadanía y agencias internacionales. Los motivos para incluir a las comunidades locales en el desarrollo de políticas públicas parten de cuatro supuestos. El primero sostiene que la participación supone ampliar la ciudadanía, el segundo plantea que la participación es una instancia superadora de las limitaciones de la democracia representativa, el tercero es la vinculación de la participación con un ideal de horizontalidad y el cuarto es que la participación parece disponer de mayor legitimidad (Guiñazú, 2018). Ahora bien, esa participación puede ser muy variada en función de varios aspectos, tal como las características sociales, económicas o culturales de la comunidad, los planes de manejo, la complejidad del área donde se desarrolla el conflicto, aquello que se pretende manejar, entre otros. Esta participación, además, reconfigura los vínculos entre el Estado y las ciudadanías, atravesados por discusiones y negociaciones alrededor de cómo y quiénes participan. En este sentido, surgen las preguntas sobre qué es participar en el desarrollo de políticas públicas, cómo se construyen las políticas públicas en un marco participativo y cómo éstas van a generar una mayor y mejor calidad de vida en los procesos de gobernanza democrática. De estas preguntas se derivan interrogantes tales como cuáles son las diversas formas de participación, cómo se construyen los roles que toman los diversos actores atravesados por la problemática y cómo las nuevas y viejas formas de participación se interpelan mutuamente. Para responder a estas preguntas en este artículo analizo un caso de gestión participativa de recursos pesqueros por parte de una comunidad de pescadores artesanales en la provincia de Chubut, Argentina.

El manejo de los recursos pesqueros del caso que expondré encuentra un antes y un después en el año 2002, a partir de la elaboración de un proyecto de gestión en el que participaron el sector pesquero, estatal y científico. Este proyecto planteaba la exclusividad en el uso de dichos recursos a los pescadores y explicitaba su participación en este plan de manejo, lo cual no significaba que previamente al proyecto no hubiera intervención por parte de los pescadores en la gestión de los recursos. Al contrario, si bien la normativa dejaba claro cómo debía ser esa participación, las prácticas implementadas por los pescadores y los agentes intervinientes en el proyecto configuraron diferentes formas de participación que excedían esa normativa. Estas prácticas históricas no fueron tenidas en cuenta en el plan de manejo a pesar de haber sido el puntapié a partir del cual se constituyeron los principios que dieron lugar al grupo de pescadores que integró el plan de manejo participativo.

En el presente artículo pretendo analizar esa aparente contradicción entre normativa y prácticas pesqueras previas y posteriores a la formalización

del plan de manejo, sosteniendo que es necesaria para la continuidad y el fortalecimiento del mismo. Para ello me centro en dos formas de participación realizadas y demandadas por los pescadores, y que, si bien son rechazadas por el Estado, son utilizadas por éste para legitimarse a sí mismo ya que lo robustece al mismo tiempo que fortalece el plan de manejo. Para esto describo: 1) el proceso que originó el surgimiento de este plan de manejo participativo; 2) los aspectos normativos de este plan en relación con las prácticas y costumbres que mantiene esta comunidad respecto de los recursos pesqueros; y 3) los vínculos entre la comunidad y las agencias estatales en relación con la gestión participativa de los recursos pesqueros.

Este artículo es resultado del trabajo de campo realizado para mi tesis de maestría entre los años 2011 y 2013, enfocada en analizar los conflictos socioambientales relacionados con el manejo participativo de recursos pesqueros en Península Valdés. La metodología empleada se centró en la realización de observación participante, acompañada por el uso, producción y análisis de datos cuanti y cualitativos, material bibliográfico y herramientas audiovisuales para un registro más preciso de la información obtenida en el campo. También me apoyé en fuentes de información primaria, tal como los relatos de los actores que participaron del proceso de manejo participativo, observaciones e imágenes de prácticas y discursos recopilados a lo largo del trabajo de campo. Asimismo apelé a fuentes de información secundaria como documentos oficiales, bibliografía científica y periodística. Las técnicas para el análisis de estos datos fueron: a) realizar un relevamiento y repositorio de las fuentes de información obtenidas, sea éste bibliográfico, periodístico y documental; b) clasificar los datos obtenidos en esta primera parte e identificar los temas y subtemas; c) definir y seleccionar las unidades de estudio y las de análisis y d) realizar el estudio a partir de establecer el marco teórico en relación con los datos elaborados.

El artículo estará compuesto por tres partes: la primera apunta a realizar un estado de situación de los debates en relación a políticas públicas participativas en términos generales y en referencia con la problemática sobre el manejo de recursos pesqueros. Para ello retomo bibliografía que aborda esta temática, alcances y límites, utilidades, perjuicios, entre otros. La segunda parte expone y analiza el caso junto con su análisis en pos de responder los interrogantes realizados junto con los objetivos planteados previamente. La tercera parte retoma los resultados del análisis realizado en la segunda parte para reflexionar sobre los límites y los alcances de las políticas públicas participativas, como asimismo pretende reflexionar respecto del rol profesional antropológico desempeñado en estos procesos.

Políticas públicas y participación

La idea de participación no tiene un sentido unívoco (Cerletti, 2008), es una noción cargada de significados, valores y objetivos. En gran medida porque cada actor, sea este académico, estatal o no-estatal, la concibe de distintas maneras, y la define a partir de los distintos modos en que estos actores la ponen en práctica, de sus distintos saberes, experiencias, miradas y necesidades. Y al mismo tiempo son resultado de la interacción entre las participaciones de los otros actores. En este sentido la intervención participativa ante un problema específico no va a estar planteado únicamente por una serie de normativas, de

costumbres o de modelos, sino que va a ser la interacción entre actores que a su vez se encuentran involucrados en esta problemática desde distintos lugares y atravesados por la coyuntura política. Esta interacción expone a la participación en tanto concepto ambiguo donde confluyen planteamientos contradictorios, donde las prácticas llevadas a cabo por estos actores no siempre se alinean con sus propias ideas, sino que dialogan y negocian con los otros actores y sus saberes sobre las políticas a implementar. Hablar de participación ciudadana significa separarla de una participación estatal y establecer dos esferas excluyentes que construyen las políticas donde ambas las diseñan, las implementan y las evalúan, y no como respuestas una de la otra, sino que se amalgaman, se enredan y se entrelazan. En este artículo abordo un caso a partir del cual sostengo que la participación se da en esa interacción orientada a resolver determinados problemas. Esto no quiere decir que no existan diferencias jerárquicas ni semánticas entre los distintos actores sobre esa participación. Al contrario, esta interacción moldea y reformula las identidades de ambos actores, mutua pero no equitativamente.

La noción de políticas públicas tampoco escapa a esta discusión. Si bien son formuladas por el Estado y están dirigidas a impactar en la sociedad, su contenido, ideas y principios no están separados de aquello que sucede en la sociedad. Es decir no son únicamente una serie de respuestas a una problemática, sino que son una construcción conjunta de distintos actores, estatales y no estatales, cuyos saberes, ideas y prácticas inciden en su formulación, a pesar de que los recursos para su implementación estén en manos de la administración pública. Tamayo Sáenz (1977) sostiene que hay una construcción en conjunto entre el gobierno y la población sobre los problemas prioritarios, y las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones llevados a cabo por el gobierno para solucionarlos. Esta mirada, junto con la definición de Lahera (2008), quien plantea que las políticas públicas son definidas democráticamente y desarrolladas por el sector público con la participación del sector privado, resta a la población su capacidad de toma de decisiones al momento del desarrollo de políticas pues la concibe como un actor consultivo. Las políticas públicas están fuertemente construidas por las poblaciones locales, no sólo porque las reciben, las validan (o no) y las evalúan, sino porque a través de sus prácticas cotidianas desarrollan injerencia en sus diseños, en sus implementaciones y en sus principios.

Los paradigmas que enmarcan a las políticas públicas como respuestas propias del Estado vienen siendo analizados y cuestionados debido a que no logran resolver problemáticas comunes a la sociedad. De este modo surgen propuestas distintas pero coincidentes en la necesidad de transitar procesos de descentralización e inclusión de actores diversos para el desarrollo de políticas públicas en sus distintas etapas, sean éstas su diseño, implementación o evaluación. Esta problemática hace foco en los orígenes de la implementación de acciones que apuntan a ampliar la participación de la ciudadanía. Esta mirada plantea que la participación de la comunidad es un requisito ineludible para garantizar ciertos estándares de democracia (Reyes y Guardamagna 2019), además de cuestionar las propuestas que abordan los problemas sociales a través de enfoques puramente cientificistas y tecnocráticos (Nelkin, 1981). Este último punto se enmarca en los desafíos que plantea articular políticas públicas cada vez más complejas y comunidades políticas cada vez más heterogéneas (Fung y Wright, 2003).

Esta idea de entender a las políticas públicas como resultante de demandas, interpelaciones y negociaciones entre sectores no estatales y el estado plantea un vínculo relacional entre ambos, donde se construyen, se delimitan y se resignifican. En este sentido, el Estado es una forma cultural que adopta un orden social y que convive con otras (Corrigan y Sayer, 2007), donde amalgama a los seres humanos en tanto miembros de una comunidad ilusoria y clasifica a quienes la conforman y a quienes no. Asimismo, categoriza a los seres humanos a través de imposiciones elaboradas como verdades objetivas y a-históricas y las construye como las únicas existentes. Estos autores sostienen que esta forma cultural dominante interactúa con otras formas culturales, que denominan como de oposición, con las que se encuentran en tensión y que pretende negar al definir las como ilegítimas. De este modo pienso lo estatal a partir de este vínculo con las culturas de oposición a partir de, con y sobre las cuales se constituye. Estos autores plantean que la forma cultural Estado y las formas culturales de oposición son construcciones siempre en proceso, inacabadas. Siguiendo esta línea, Escobar (2015) habla de una red de interrelaciones que denomina relacionalidad u ontología relacional. Sostiene que no hay seres autocontenidos que existen en sí mismos o por su propia voluntad, donde nada preexiste a las relaciones que nos constituyen. Las prácticas, las ideas, los modelos y las políticas existen *en y a partir de* quienes las proponen, las implementan, las piensan, las cuestionan y las construyen en el hacer cotidiano y constante.

El Estado, la ciudadanía y las políticas que los vinculan se constituyen en conjunto, a partir de desarrollar espacios, miradas y perspectivas, además de analizar las diferentes problemáticas a través de una metodología participativa. Esto implica llevar adelante procesos de adecuación institucional junto con mecanismos que supongan una innovación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (Reyes y Guardamagna, 2019). Sin embargo, otros autores (Manero-Miguel, 2010) establecen una diferencia entre lo que denominan directrices decisionales y de gestión. La primera hace referencia a la elaboración de toma de decisiones, mientras que la segunda incide sobre niveles de exigencia y efectividad que emanan de los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas. Esta sitúa a la participación en la primera, es decir en las directrices decisionales, y la escinde de las directrices de gestión.

Esta mirada es discutida desde otros autores, como Kilksberg (1999) y Rofman (2016), quienes sostienen que la participación ciudadana se da en un *continuum*, lo cual genera un aumento de su efectividad. El primero de estos autores sostiene que la participación aporta características prácticas y limita los riesgos usuales. La postura de Kliksberg encuentra su eco en Martínez-Flores et al (2015) quienes remiten a Paulo Freire al plantear que los miembros de una comunidad son quienes poseen mayor interés y conocimientos de las características de sus territorios, por lo que es central que su participación sea en espacios de definición y solución del problema. Los miembros de una comunidad cuentan con una serie de ventajas en relación con los actores provenientes del sector estatal pues poseen conocimientos desarrollados en el seno de la misma problemática que están abordando. Es decir, desarrollan los conocimientos para trabajar el objeto desde dentro, *en* el seno, no *sobre* él (Ingold, 2010), a diferencia de miradas externas de técnicos o agentes con saberes expertos, quienes efectivamente pueden ofrecer respuestas pero siempre basadas en modelos o ideas predeterminadas que operan *sobre* el

problema, nunca involucradas en el mismo. Este punto da pie para repensar los vínculos entre los saberes en relación con la elaboración de políticas públicas. Es decir, cuál es el punto de partida, sobre qué principios se elaboran y en función de qué metodología están pensadas. Esto lleva a preguntarse sobre los tipos, grados y jerarquizaciones de los distintos saberes en el marco de una política participativa, del mismo modo que lleva a indagar sobre las relaciones entre los distintos agentes estatales, los expertos y las comunidades relacionadas con estos saberes y las formas de participación.

En este sentido, Aldret (2017) sostiene que los desacuerdos sobre cómo operativizar esa participación son inevitables, son resultado de la implementación de las nuevas dinámicas y de las formas de participación. Arnstein (1969) subraya que muchas veces los intentos por descentralizar las decisiones pueden traducirse en esfuerzos vacíos de contenido, por lo que plantea que no todo lo que se denomina “participación” constituye realmente participación. Este autor elabora un significado de esta idea en tanto tener poder para tomar decisiones sobre objetivos y políticas. Esto, sin embargo, no quiere decir necesariamente ocupar espacios formalizados dirigidos a instancias participativas. Es decir, la comunidad a través de sus prácticas toma decisiones y ejerce la participación desde una lógica de gestión sobre un problema puntual, hasta ejercer presión debido a la necesidad de cubrir determinados déficits de la gestión.

Esta presión lleva a preguntarse sobre cómo y cuándo se realizará la implementación de políticas desde el Estado dirigidas a ese problema que no logra resolver. Cuáles son las respuestas que realiza el Estado para incorporar, rechazar o negociar con la comunidad sus prácticas, miradas y formas de participación, y además en qué momento interpela la forma estadocéntrica de gobernanza a través de incluir la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de aquellas políticas que abordan sus propios problemas (Reyes y Guardamagna, 2019). Para responder a esta pregunta, Subirats et al (2016) realizan un pequeño recorrido sobre los tres grandes modelos teórico normativos¹. El último es conocido como Gobernanza en Red, basado en una noción donde los actores se encuentran interconectados y coordinados, e introduce a la comunidad para formar parte del proceso de decisión, implementación y evaluación de las políticas. En este último se ubica la noción de “participación temprana” (Cepal, 2013), elaborada pensando en convocar a los actores interesados en una problemática puntual para luego diseñar una política pública. Esta idea parte de considerar que la participación previa a la formulación de la política brinda mayor legitimidad, reduciendo tanto las posibilidades de conflicto como las de elaborar improvisadamente la participación. Sin embargo me pregunto dos cosas: por un lado, si su condición de “temprana” hace que la participación goce de una mayor legitimidad, si

1 El primero hace referencia a la forma estadocéntrica de gobernanza, basada en los principios de la democracia representativa. El segundo hace referencia a la introducción de sectores privados, la llamada Nueva Gestión Pública. El primer modelo se centra en una forma de realizar la gestión donde todas las decisiones, implementaciones y evaluaciones son tomadas por un grupo de personas en ausencia de los ciudadanos involucrados en el problema. En muchas ocasiones este modelo va acompañado por tecnócratas o especialistas formados en espacios ajenos al área de intervención. La participación ciudadana es, a priori, inexistente. El segundo parte de la base de comprender al Estado presente en la gestión pero básicamente con un propósito regulador, es decir, las intervenciones realizadas por el sector no estatal se deben adecuar a los marcos normativos.

los niveles de conflictividad descienden, si aborda problemas tales como la incorporación de la participación sin una adecuada planificación, sin tener claros los objetivos ni cómo implementarlos en función de las herramientas con que se cuenta. Por el otro, si este modelo concibe a la participación con un fin en sí mismo y no como un medio para resolver determinadas problemáticas, y si esta propuesta escapa al paradigma de aplicar un modelo *sobre* el problema y no *en* él. En este sentido la pregunta realizada por Reyes y Guardamagna (2019) sobre cuándo es el momento para aplicar metodologías participativas implica repreguntarse para qué llevar a cabo políticas participativas.

Todas estas miradas parten de teorías de la elección racional y en los modelos positivistas del racionalismo ilimitado (Jones et al., 2006). Si bien están basadas en promover la participación de la ciudadanía en la conformación de políticas públicas, no dejan de estar alineadas bajo un modelo mecánico y lineal de formulación de políticas, ya que el problema a gestionar puede ser manejado clínica e instrumentalmente a través de un entrenamiento profesional adecuado, el dominio de los trucos del oficio apropiados y las facultades de diagnóstico de los expertos (Geva-May, 2005). Además de tener éstos la exclusividad del análisis, también la poseen en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Parten de ideas de realizar estas políticas desde el Estado hacia la ciudadanía y no toman en cuenta que esta forma de desarrollo de políticas públicas Top-Down en muchas ocasiones no previene el desacuerdo entre las partes, sino que lo potencia. De este modo la idea de la “participación temprana” evita este resultado, pero no escapa de esa mirada positivista, lineal y racional que mencionaba previamente.

Respecto de la participación en políticas públicas sobre problemáticas pesqueras, la Food Alimentation Organization (FAO), organismo dependiente de las Naciones Unidas, elaboró una serie de propuestas dirigidas a los estados nacionales para incorporar y realizar políticas públicas que aborden las prácticas pesqueras y su administración. Éstas se encuentran en el Código de Conducta para la Pesca Responsable (FAO, 1995). Éste nació para dar respuesta a las problemáticas que las políticas pesqueras no lograban dar: garantizar la sustentabilidad del recurso y abordar y resolver los conflictos entre los actores involucrados en la actividad (Villaruel Ríos, 2014). Para ello propone incorporar aspectos sociales, jurídicos e institucionales a los biológicos, ecológicos y económicos. Muestra la necesidad de entender la problemática pesquera desde un paradigma integral, compuesto por miradas ambientales, económicas y sociales, y recomienda incluir el ámbito sociocultural en los procesos de ordenación de los recursos pesqueros a través de mecanismos de inclusión de los sectores más vulnerables de la actividad en los planes de ordenación pesquera. En esta línea, plantea la necesidad de que los y las pescadoras artesanales conformen instancias participativas junto con el Estado en la gestión de las zonas costeras y sus recursos, y desarrolla una mirada sobre esta forma de intervención, denominada Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EEP) (Pinkerton, 2005).

La pesca es una actividad primaria compuesta por distintos tipos de subsectores. Dos de ellos, el artesanal y el industrial, son dos ramas cuyo denominador común es que su captura está dirigida a fines comerciales. Las diferencias entre ambos es que la primera opera en un área cercana a la costa, las herramientas están diseñadas para realizar una captura a pequeña escala (Errazti et al, 2009) y tiene una forma de organización laboral conocida como

“sistema a la parte” (García Allut, 2004), donde la remuneración se distribuye normalmente en partes iguales y/o proporcionales a las capturas. La pesca industrial está basada en una lógica de capital-trabajo: es de gran escala, se utilizan buques de mayor tamaño y los y las pescadoras tienen un vínculo laboral asalariado-patrón (Godio y Ballejo, 2012). Otra de las diferencias es que la primera se encuentra inscrita dentro de una lógica de sostenibilidad, mientras que las prácticas de la segunda son categorizadas como sobreexplotadoras (García Allut, 2004). Sin embargo, hay grises dentro de estas diferencias, tales como a partir de qué número la captura es mucha o poca y si la sostenibilidad se da por ser pequeña la escala. En este marco, la diferencia radica en el vínculo que estos dos grupos (pescadores y pescadoras artesanales e industriales) tienen con los animales no humanos y el entorno y los conocimientos que operan en esa relación.

Los conocimientos, las prácticas y las formas en las que ambos grupos se vinculan con estos elementos van a estar atravesados por la relación entre el recurso y el trabajo. En el caso de la pesca industrial, el vínculo presente entre el/la pescador/a industrial y el entorno y los animales no-humanos está mediado por una serie de aparatos y herramientas que construyen al conocimiento de estos y estas trabajadoras partiendo de estos elementos. En el caso de la pesca artesanal, en cambio, el vínculo entre trabajadoras y trabajadores y las características del entorno y de los animales no humanos se encuentra mediado por las experiencias que todos estos elementos construyen conjuntamente con o sin herramientas y aparatos. El entorno natural es interpretado a partir de la experiencia propia y los saberes transmitidos intergeneracionalmente y la actuación es planificada en el día a día, con el objetivo de lograr un buen aprovechamiento de los recursos y no arriesgar las vidas de los y las pescadoras, ya que se encuentran ligadas al recurso y al entorno. Este conocimiento se caracteriza por poseer categorías elaboradas y usadas por los y las pescadoras artesanales para: a) clasificar componentes del medio ambiente y la organización de esas categorías dentro de un sistema de representación; b) desarrollar datos empíricos sobre el medioambiente, incluyendo distribución espacial de los elementos medioambientales, conductas, relaciones entre especies e interpretación de fenómenos naturales y c) diseñar y poner en práctica sistemas informales de gestión para regular los recursos, incluyendo prácticas de conservación y mecanismos para evaluar el estado de los recursos (García Allut, 2004).

Este último punto es central para comprender que la gestión de la captura, los recursos y la conservación en la pesca artesanal pueden ser llevados a cabo al margen de la intervención estatal. Cuándo, cuánto, qué y cómo pescar son lineamientos que se encuentran desarrollados en los diseños, formas de implementación y evaluación de las gestiones sobre los recursos, su entorno y las pesquerías. Estos saberes son imprescindibles a la hora de realizar planes de manejo de recursos pesqueros en conjunto con otros sectores, como el estado, pues entiendo que las formas de representación que tienen los mismos actores sobre las políticas no pueden estar ausentes de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las mismas. Es decir, los puntos de vista de aquellos grupos afectados por el problema a gestionar incidirán sobre cómo es esa participación y cómo son esas políticas, ya que para poder evaluarlas es necesario establecer cómo son recibidas, experimentadas e inclusive transformadas. Las prácticas y sus representaciones por parte de los actores locales van a jugar un

papel central en los procesos de formulación y construcción de políticas. Cómo son estas prácticas, cómo surgen, cómo operan y traccionan en estos procesos. Éstos son complejos y en muchas ocasiones desordenados, debido a cómo es que éstas son recibidas, reformuladas, intervenidas y resignificadas por las comunidades en el territorio (Shore, 2010). Tal es el caso de la comunidad de El Riacho, donde surgieron una serie de intervenciones que constituyeron un proceso de formalización de manejo participativo de los recursos pesqueros. Sin embargo, esta participación se expresó de diferentes maneras a través de dos prácticas puntuales situadas al margen del plan, pero que a su vez lo constituyeron, lo moldearon y lo resignificaron a través de la forma en la que se llevaron a cabo esas participaciones.

Exposición del caso

Península Valdés es un accidente costero ubicado en el sector patagónico de la provincia de Chubut. Fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco en 1999 por su alta biodiversidad y por ser un área de relevancia social, histórica, cultural, científica y económica para la Patagonia. En el año 2001, a través de la Ley Provincial 4722, se creó el Área Natural Protegida Península Valdés y a través del Decreto 1328 del mismo año se creó la Administración del Área Natural Protegida Península Valdés (de ahora en más AANPPV), la cual hace hincapié en la protección y mantenimiento de la biodiversidad y los recursos naturales y culturales. Esta institución cuenta con las facultades específicas para la administración del Área Natural. Su herramienta es el Plan de Manejo, que nació a partir de un proceso originado en 1998 para la realización de un documento siguiendo los lineamientos y recomendaciones para Áreas Protegidas de Parques Nacionales de Argentina y de agencias internacionales, quienes proponían incorporar la participación de todos los sectores involucrados que operaban en el Área. Uno de estos actores fue el sector pesquero artesanal por contar con un gran recorrido y tradición en la pesca, además de ser un oficio del que dependen una gran cantidad de familias. De este modo los y las pescadoras artesanales fueron convocadas a participar a través de sus representantes (Ruis y Alvarez Manríquez, 2020).

La pesquería artesanal en el Área Protegida Península Valdés es una actividad que se realiza desde hace más de medio siglo. En este espacio se concentra una gran variedad de peces y moluscos marinos, tales como el mejillón (*Mitilus edulys*), vieira tehuelche (*Aequipecten tehuelchus*), cholga (*Aulacomya atra*), almeja rayada (*Ameghinomya antiqua*) y cornalito (*Odontesthes incisa*), entre otros. La pesca artesanal en el Área Protegida Península Valdés está dividida en tres grupos: la marisquería por buceo, la redería y la recolección de costa. Estos tres grupos presentan características distintivas en cuanto a la complejidad de las prácticas de pesca, a los bienes de capital y al bienestar o seguridad económica que la comercialización les permite tener. La primera se concentra en la vieira, y la temporada de captura oscila entre marzo-abril y octubre-noviembre. Este tipo de pesca se realiza a través de tres o cuatro operadores por embarcación a motor con compresor para realizar las operaciones de recolección manual por buceo, donde uno de

ellos es el responsable de levantar los salabardos² cargados con vieira llenados por los otros operadores. La redería se realiza a lo largo de todo el año en función de la especie que se busque capturar. En este caso también se emplean varios operadores y la embarcación puede o no utilizar motor, dependiendo de si la captura es costera o de mar adentro. La red es la principal herramienta de captura y es manejada a partir de la experticia de sus operadores. La tercera es la recolección de costa, centrada en mariscos y moluscos, y la temporada también es estacional en función del recurso a capturar. Se lleva a cabo principalmente en el paraje el Riacho San José, y se realiza tanto individual como grupalmente. En los dos primeros casos los pescadores y pescadoras viven en su mayoría en Puerto Madryn o Trelew, a menos que realicen campamentos estacionales por su cercanía con el área de captura (Amato, 2019).

En el caso del Riacho San José la captura se realiza unas dos veces al día en temporada de marea, dos veces al mes, de acuerdo con lo observado y planteado por los y las pescadoras. Los mariscos y moluscos son capturados en la bajamar, por lo que los instrumentos y herramientas empleadas son sencillas: un balde, un gancho y eventualmente una bicicleta. De ser mucha la cantidad recolectada se emplean vehículos motorizados pequeños, como los cuatriciclos o los llamados *cachirulos*³. Esta facilidad en la captura permitió la afluencia de gente proveniente de otros lugares para recolectar mariscos. Los pescadores locales sostenían que la gente no-local dañaba los bancos y la restinga⁴, los dos espacios donde se encontraban los mariscos, y en consecuencia afectaban la captura. Esto generó tensiones y disputas entre ambos grupos (pescadores locales y “turistas”, de acuerdo a cómo los primeros nombraban a los segundos) por el acceso al área y el estado de los recursos pesqueros. Esta situación derivó en el agotamiento de dichos recursos y tensiones entre ambos grupos, ya que los primeros vivían específicamente de los recursos costeros, a diferencia de los “turistas”, cuya subsistencia no dependía de estos recursos.

Esta situación generó una serie de propuestas por parte de los pescadores y científicos al Estado con el objetivo de crear un plan de manejo participativo impulsado por algunos científicos y científicas del Centro Nacional Patagónico y los pescadores y pescadoras. Este proyecto asignaba uso exclusivo de los recursos a los y las pescadoras del Riacho y estaba integrado por éstos, la Dirección General de Intereses Marítimos y Pesca Continental (de ahora en más DGIMyPC)⁵, la Asociación de Pescadores Artesanales de Puerto Madryn y el Centro Nacional Patagónico. Fue denominado “Área de Evaluación” (de ahora en más AE), y formalizado a través del Decreto 84 del año 2002. Su objetivo era evitar el colapso de los recursos pesqueros a través de un plan de manejo participativo específicamente consultivo. Esto es, el vínculo de los y las pescadores locales

2 Bolsa grande de red tejida con un aro metálico como boca por donde entra lo recolectado. También cuenta con una cuerda que une la boca para colgar del cuello del buzo mientras introduce las vieiras y, una vez lleno, colocar un gancho para izarlo e introducirlo en la embarcación.

3 El cachirulo es un Citroën 2CV pero sin la carrocería. Se la sacan justamente para poder cargar la captura.

4 La noción es un término polisémico de uso geográfico de acuerdo con el país. En España es un banco de arena que emerge dando lugar a pequeños islotes. En Portugal, la restinga es sinónimo de arrecife. En este caso los locales emplean este término para referirse a la superficie rocosa que emerge una vez que hay bajamar.

5 Al momento de realizar el trabajo de campo, en el año 2011, la autoridad de aplicación era la Secretaría de Pesca creada a partir del año 2003, pero en el momento en el que surgió el proceso que estoy explicando, la autoridad era la DGIMyPC.

con la DGIMyPC apuntaba a una participación basada en que los pescadores debían ser consultados ante cambios, disposiciones o reglamentaciones que esta dictara, pero no podían tomar decisiones, a menos que se los invitara o se los autorizara con un fin específico. Este proyecto fue enmarcado en un sistema comunal de manejo de los recursos pesqueros, y los y las pescadoras elaboraron una reglamentación propia definiendo puntos vinculados al manejo de los recursos marinos y a normas de convivencia, y armaron un grupo que tenía la exclusividad del ingreso al área de captura⁶. El requisito para ser miembro de este grupo era tener historia en la actividad en el área. Esto fue elevado a la DGIMyPC y el grupo quedó formalmente establecido, el cual armaba asambleas para evaluar situaciones, discutir problemas y establecer propuestas para que la autoridad de aplicación tomara las decisiones correspondientes, como por ejemplo dónde, cómo, cuándo, quién y qué se pescaba, quién podía ser miembro, o con quién elaborar proyectos relativos al manejo de los recursos pesqueros, tales como proyectos de acuicultura.

Ahora bien, previo al surgimiento de este proyecto, la comunidad del Riacho estaba integrada por habitantes locales que a su vez se dividían en dos grupos: los llamados residentes *permanentes* y los *no-permanentes*. La diferencia entre ambos radicaba en que un grupo vivía en el Riacho, mientras que el otro estaba integrado por pescadores que vivían a varios kilómetros, en Puerto Madryn o en Trelew, y acudían al área de pesca únicamente para recolectar una vez que las mareas eran buenas, lo cual sucedía cada 15 días. Una vez conformado el AE surgieron nuevas categorías y normativas, y si bien la diferencia entre ambos seguía manteniéndose, surgió la figura de un grupo de miembros con permiso para la recolección de recursos pesqueros, del cual formaban parte pescadores *permanentes* y *no-permanentes*. Si bien no todos los *permanentes* formaban parte de este grupo, mantenían vínculos de parentesco, por lo cual a pesar de no participar directamente en las asambleas antes mencionadas, sí tenían injerencia en las resoluciones que se tomaran en esos espacios.

Muchas de esas resoluciones eran comunicadas como propuestas para ser consideradas en la Mesa Técnica, un espacio que discutía y evaluaba las propuestas de los pescadores. Estaba constituida por las tres partes involucradas por la problemática: los y las pescadoras nucleados en la Asociación de Pescadores Artesanales de Puerto Madryn⁷, el sector científico técnico representado por el Cenpat y el Estado a través de sus áreas de aplicación, la Secretaría de Pesca (de ahora en más SP), el Organismo Provincial de Turismo y la AANPPV. Este espacio, cuyo objetivo era aportar las bases técnicas para el manejo de la pesca artesanal y elaborar el plan de gestión, fue creado formalmente a través de la

6 Como ejemplo concreto sobre el cual se basó el proyecto que abordaré en este texto, traigo a las Áreas de Manejo de Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB): una forma de organización con las comunidades de pescadores artesanales chilenos. En el caso de los AMERB se centran en entregar derechos de uso territorial a los pescadores y brindar la posibilidad de que las decisiones que toman éstos son las políticas que se implementan, a diferencia de lo que sucedió a nivel nacional, donde hubo un proceso de debilitamiento de la organización de las pesquerías artesanales chilenas en el año 1992 que modificó el carácter resolutivo del Consejo Nacional Pesquero por uno consultivo. Esto generó rechazo por parte de las comunidades de pescadores artesanales y fue catalogado como un retroceso por parte de las políticas públicas pesqueras chilenas (Villarreal Ríos, 2014).

7 Esta Asociación nucleaba a los tres grupos de pescadores artesanales. Actualmente existen tres asociaciones, una por cada pesquería.

Resolución 163 en el año 2004, donde especificaba que era no vinculante. Es decir, este espacio únicamente recomendaba, no decidía, y quien tomaba las decisiones era la autoridad de aplicación.

De acuerdo a lo planteado por varios y varias pescadores y pescadoras, las propuestas que pasaban por la Mesa Técnica eran efectivizadas por la SP sin oposición. En numerosas ocasiones este espacio resolvía a favor de los pedidos del sector pesquero, en gran parte porque éste y el científico tenían posturas muy similares respecto de cómo llevar a cabo las propuestas que solían venir justamente de ellos. Esto sucedía debido a que *“ellos [los científicos] trabajan con nosotros y saben y conocen nuestras necesidades [...], en cambio los de Pesca [los agentes de la Secretaría de Pesca] hacen lo que quieren sin hablar con nosotros”* (Fragmento de entrevista a pescador artesanal, julio 2011). Asimismo los y las pescadoras comentaron varias veces que realizaron prácticas recomendadas por la SP pero que no habían pasado por la Mesa Técnica, tales como las vedas de captura. De acuerdo con lo observado, estas vedas se realizaban a partir de asambleas donde participaban todos y todas las y los pescadores con permiso de captura en el Riacho. Sin embargo, observé que existían otras prácticas que si bien se realizaban por fuera de lo planteado en el AE, le fueron constitutivas. A continuación presento específicamente dos situaciones que expresan la existencia de estas otras formas de participación no reconocidas pero efectivamente existentes y que sostengo como constitutivas del plan de manejo: la ‘recolección por arribazón’ y el ‘pedido de control y fiscalización’.

a) Recolección por arribazón.

La primera se enmarca en la no autorización por parte de la SP ante el pedido de la comunidad para recolectar recursos dejados en la costa por un *arribazón*. Esta palabra hace referencia a los recursos que quedan en el sector costero una vez retirada la marea o luego de una tormenta. Esta denegatoria, plasmada en la Disposición 45/03, argumentaba que los recursos se habían malogrado por el tiempo transcurrido entre el pedido y su respuesta. Sin embargo, los pescadores decidieron recolectar los recursos justamente antes de que se malograran. Los argumentos esgrimidos por los pescadores eran dos. Por un lado, planteaban que al recolectarlos se los aprovechaba, porque de lo contrario se pudrían, lo cual generaba olores desagradables y ensuciaba la playa. Según me explicó una pescadora, no hay intervención en los bancos ni la restinga, por lo que no generan daño alguno, y *“sería una picardía no aprovechar lo que el mar te daba, sobretodo porque nadie lo iba a aprovechar y se moría [...], además, si no lo usábamos nos íbamos a meter en los bancos y eso era un desastre, [...] así que mejor usarlo.”* (Fragmento de entrevista a pescadora artesanal de El Riacho, julio 2012).

Por otro, planteaban que esa práctica cuidaba los otros recursos, además de ser histórica, lo cual les asignaba una identidad propia de ser pescadores del Riacho, ya que antes del AE se realizaba frecuentemente. Esta práctica histórica fue uno de los requisitos para formar parte del grupo al que se le asignó exclusividad en el uso de los recursos pesqueros. Sin embargo, esta recolección era llevada a cabo por todos los integrantes del Riacho, *permisionarios y no permisionarios*, pescadores permanentes y no permanentes, por lo que también participaban quienes no eran miembros del grupo de pescadores que podían operar en el Área de Evaluación pero que en esa instancia eran reconocidos

también ellos como pescadores artesanales recolectores por el resto de los pescadores.

De acuerdo con lo reconstruido con los pescadores, luego de llevar a cabo la recolección, la DGIMyPC les planteaba que si seguían realizando esa práctica les iban a retirar el permiso de pesca. Sin embargo, eso nunca ocurrió, y ante una pregunta mía sobre el porqué de esta denegatoria, un funcionario me respondió que una de las funciones de la Secretaría era garantizar el estado de la mercadería, y que decidieron no sancionarlos ni *“decirles nada porque era la mejor forma de asegurar que no destrozaran ni los bancos ni la restinga [...] y [de] evitar darles un subsidio cuando la temporada [de mejillón] no daba buenos frutos.”* (Fragmento de entrevista a funcionario de la Secretaría de Pesca, agosto 2013).

La recolección por arribazón era vedada por la DGIMyPC para que no circulara mercadería en mal estado, lo cual generaría un posible desarme del plan de manejo, pero al permitirles implícitamente recolectar lo aportado por el *arribazón*, y no sancionarlos, los y las pescadoras no recurrían a otros recursos, asegurando la no sobreexplotación de los bancos. Los y las pescadoras realizaban una práctica que, a la vista del Estado, ponía en peligro el proyecto, para no destrozarse aquello que lo sostenía, a la vista de los y las pescadoras. Es una forma de participación porque es una práctica histórica, porque su lógica se encuentra en la protección del recurso y de su entorno, y además porque incide en las políticas planteadas desde el Estado, además de exponer y simultáneamente descomprimir las tensiones entre ambos actores. Esta denegatoria y la autorización tácita por parte de la DGIMyPC exponían cómo las acciones de ambos actores se realizaban en un espacio no claro del AE en pos de sostenerlo. En este sentido planteo que esta ambigüedad y estas contradicciones sucedidas en la implementación de esta política participativa realizadas por ambos actores fortalecían y daban sustento a la continuidad de un plan de manejo cuyos principios se encontraban en las prácticas que los y las pescadoras realizaban con anterioridad a la constitución del AE.

b) Pedido de control/fiscalización

Uno de los problemas que mencionan ambos actores era el relativo al cupo que le correspondía a cada pescador y profundizaban la cuestión al plantear que el problema era cómo era llevada a cabo la práctica recolectora por parte de los pescadores: si se realizaba con cuidado para no dañar los bancos o la restinga, en qué época se realizaba y quién lo hacía. Quien por normativa podía y debía fiscalizar y controlar cuánto y dónde se recolectaba era la Secretaría de Pesca, cuyo único recurso era un puesto sobre la carretera que controlaba los autos que salían de Península, aunque el mismo se ubicaba a varios kilómetros de distancia. Ambos aspectos contribuían a que la tarea de control no fuese desarrollada efectivamente por lo que, si bien no había una norma que lo planteara, eran los mismos pescadores quienes fiscalizaban el cupo y controlaban el área de pesca. Según planteaban los mismos pescadores y pescadoras esto sucedía porque no había nadie de la Secretaría de Pesca que ejerciera esa función. De este modo, los y las pescadoras han pedido ser oficialmente ellos mismos los controladores/fiscalizadores de sus propios compañeros. Ante la ausencia de respuesta de la SP, funcionarios entrevistados plantearon dos cosas: designar fiscales internos sólo generaría más problemas,

y únicamente quienes podían fiscalizar eran los funcionarios. Y agregaban que la posibilidad de ceder el rol fiscalizador y controlador no estaba planteada ni en el decreto ni en el reglamento.

De acuerdo con los pescadores y pescadoras, la realización de denuncias era una práctica habitual antes de la formalización del plan de manejo⁸. En efecto, a partir del AE y la ausencia de la SP, los mismos pescadores y pescadoras decidieron tomar ese rol numerosas veces, lo cual si bien generó rispideces, al mismo tiempo contribuyó a la delimitación de las prácticas que se definieron como perjudiciales y que, por ello, no debían ser hechas. La SP tomaba estas denuncias como válidas y luego se procedía a seguir el reglamento. De este modo si bien el Estado planteaba que el rol fiscalizador o controlador era de él, y no quería cederlo a los mismos pescadores, se nutría de aquello que él mismo prohibía. Simultáneamente, esa no cesión motivaba continuar con prácticas que fueron la génesis de las demandas y que luego derivaron en el plan de manejo.

De este modo observo que estas decisiones tomadas al margen de lo permitido por el Estado no podían pensarse separadas del AE, justamente porque eran las que lo sostenían, entre otras prácticas. Este plan de manejo participativo consultivo, es decir el Área de Evaluación, se encuentra actualmente vigente precisamente porque los pescadores realizan prácticas que no están incluidas dentro del plan o que no fueron permitidas, pero de las cuales no se puede prescindir. De hecho, el pedido de controlar/fiscalizar por parte de los pescadores se da porque perciben que esa es una deficiencia nunca resuelta por parte del Estado. La solución propuesta por los y las pescadoras implica realizar un cambio en la forma de participación, donde la relación entre pescadores y el Estado ya no sería una participación desarrollada desde el Estado pero implementada por los y las pescadoras, sino que pasaría a ser una interacción entre estos dos actores como sectores que discuten, diseñan e implementan. Sería resultado de la demanda del sector pesquero de poder tomar decisiones sobre sus propias prácticas pero en representación del Estado.

Análisis del caso

Lo anterior permite observar que estas dos prácticas tienen en común que si bien no se encuentran contempladas en la normativa del plan de manejo, son constitutivas de aquel. En efecto, es sobre ellas que se cimentaron las bases que luego dieron lugar al AE. En ambas instancias se toman decisiones independientemente de la normativa, contradiciéndola en su señalamiento respecto de que la participación de los pescadores debe ser consultiva. Estas decisiones con sus consecuentes acciones son permitidas por el Estado en el primer caso, mientras que en el segundo son puestas en práctica.

Por un lado la recolección por arribazón brinda legitimidad al Estado, ya que si bien formalmente la prohíbe, la permite tácitamente, lo cual genera una aprobación de la gestión por parte de los pescadores hacia determinados agentes estatales y resuelve un conflicto entre pescadores y Estado. Por otro, el control/fiscalización también genera legitimidad al Estado, ya que si bien el pedido por parte de los pescadores por realizar estas acciones es constantemente rechazado por éste, también es aceptado y puesto en práctica. De este modo se observa cómo ambas formas de participación generan una relación entre los

⁸ Éstas caían exclusivamente sobre los "turistas", ya no sobre los mismos compañeros y compañeras.

pescadores y pescadoras y el Estado en torno al dar, al no dar y al autorizar. Estas formas de relacionamiento pueden ser analizadas siguiendo a Mauss (2009), quien plantea que el donar o dar un objeto crea una relación basada en la obligación de retribución por parte del donado hacia el donatario. Esta retribución puede darse inmediatamente o en un tiempo diferido. Asimismo, son dos tipos de relaciones que se conforman en tanto formas de reciprocidad donde ambos grupos dan y reciben, aunque de manera asimétrica. La relación asimétrica lo es en tanto un grupo tiene que pedir autorización, mientras que el otro, además de darla o no, no la toma como obligatoria. Es decir, es una relación entre dos grupos con diversa jerarquía, donde el primero (el Estado) no exige una devolución por parte del segundo (los y las pescadoras) por su autorización tácita, pero a su vez esto implica que los pescadores no logran resignificar la relación y equilibrarla a través de una devolución.

Desde esta perspectiva las relaciones expuestas entre Estado y pescadores pueden ser pensadas como construidas a través de dar “autorización tácita” a cambio de evitar conflictos. Pero también en pos de garantizar el sostenimiento del Área de Evaluación, ya que la misma encuentra su razón de ser en la regulación de las intervenciones de los y las pescadoras; intervenciones que, contrariamente a lo consignado en el plan de manejo, exceden el carácter meramente consultivo para intervenir en aspectos decisionales centrales para la resolución de las problemáticas locales. En ese tomar decisiones conforman el diseño de esa política, y ellos y ellas mismas la implementan. En este sentido el Estado autoriza tácitamente y los pescadores y pescadoras practican estas dos formas de participación, necesarias para el oficio y por lo tanto para el plan. Esto no implica diferencias irreconciliables, al contrario, esas formas de participación se dan de ese modo justamente porque ambos actores están moldeando y transformando sus propias formas de participación.

Estas dos formas participativas ilustran no sólo negociaciones entre dos grupos opuestos pero con vínculos recíprocos asimétricos basados en dinámicas de dar y devolver, sino que muestran una asiduidad anclada en prácticas históricas centradas en la perseverancia de los y las pescadoras por mantener sus prácticas y las relaciones con sus recursos, ya que involucran resistencia, oposición, defensa y afirmación de los territorios (Escobar, 2015). En este caso se observa el vínculo entre un actor con una estructura normativa que plantea delimitar el plan de manejo entre prácticas permitidas y no permitidas y otro con determinadas prácticas pragmáticas, variadas, pero que a la vez siguen determinados principios y que se encuentran ancladas en un vínculo con seres no-humanos. Desde esta perspectiva se cristalizan una multiplicidad de formas de participación que interpelan la idea de “la” participación como algo único que se da desde y a través de un solo lugar, y rompe con esta ontología dualista que separa al Estado de la comunidad, a las prácticas permitidas de las no permitidas, al pescador del agente estatal.

Como mencioné previamente, la historia en la actividad fue uno de los requisitos para operar en el AE. En este sentido no se puede hablar de pescador artesanal como tal sin las prácticas que efectúan: no sólo cómo es realizada la captura, la recolección en el *arribazón*, o la disputa con otros pescadores que efectúan prácticas dañinas del entorno. La definición que los y las pescadoras elaboran de sí mismas en tanto artesanales tiene que ver con realizar prácticas de captura orientadas a asegurar la continuidad del recurso. El animal no-humano en tanto recurso y los y las pescadoras artesanales no son seres existentes

en sí mismos sin el otro, del mismo modo que tampoco lo son las políticas y las participaciones propuestas y practicadas por los y las pescadoras o por el Estado. En este sentido podría afirmarse que estas dos formas de participación descritas en este texto no están autocontenidas, sino que interactúan con las formas de participación propuestas en el plan de manejo y con las formas de participación que realizan los agentes estatales. De este modo no existe un único mundo, una sola forma de participar por más que así esté inscrita en la normativa, sino una multiplicidad de participaciones que se definen en sus relaciones y a través de las prácticas contenidas en ambos, que interactúan construyendo nuevos límites, que a su vez no son fijos.

Esto se observa en las categorías, las regulaciones y clasificaciones surgidas como resultado de la implementación del AE. El o la pescadora artesanal es, a sus propios ojos aquella *“que tira la red y lo hace sabiendo que ahí va a encontrar pescado [...], no la tira por tirar, y sabe lo que va a sacar”* (Entrevista a pescadora artesanal, julio 2011). Es decir, ese ser pescadora o pescador artesanal se encuentra condicionado por una serie de conocimientos y propósitos en las prácticas de captura. Quien era pescador o pescadora previamente al AE, seguía siéndolo en tanto manejaba determinados conocimientos, pero simultáneamente no lo era porque no entraba dentro de la nueva categoría en tanto ‘histórico-histórica’. Del mismo modo sucedía con quienes contaban con el permiso previamente a la implementación del AE, y por ende con el reconocimiento y la categoría de pescador/a: *“él no es permisionario, acá [ya] no es pescador [...], afuera del Área de Evaluación sí”,* y ante mi pregunta si no creció y aprendió con el resto de los y las pescadoras, me respondió que *“sí, antes salíamos juntos a las mareas, pero ahora no es más pescador”* (Entrevista a pescador artesanal. Julio 2011).

Estas categorías enmarcan y definen nuevas formas de subjetividad a partir de lo que los sujetos deben ser y hacer, y eso repercute necesariamente en los vínculos entre los mismos pescadores: quien es pescador permisionario denuncia a quien es pescador pero sin permiso, a pesar de que ambos pescadores recolectaban juntos desde mucho antes del establecimiento del AE, y todos recolectan en el *arribazón*, inclusive si no se es parte del grupo de los permisionarios. La reglamentación demarca un estatus nuevo y recategoriza a las prácticas y a los sujetos en función de determinados principios. En este sentido sostengo que la categorización, clasificación y regulación de prácticas y formas de participación se da por procesos de conformación de políticas públicas, los cuales a su vez construyen nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos

Sin embargo, esta demarcación y definición no se encuentran necesariamente contenidas en los diseños de las políticas públicas. De acuerdo con Shore (2010) algunas de ellas terminan siendo establecidas sin ser premeditadas. En el ejemplo mencionado vemos cómo estas dos formas de participación si bien son infrecuentes, forman parte la cotidianeidad de este grupo de pescadores y, por ende, se involucran en la política. Una vez ingresadas estas formas de participación, el Estado toma decisiones, implícitas o no, en relación a qué hacer con esa demanda y lo que se está evidenciando. Page (2006) plantea que existe una categoría de políticas que surge de la “no-decisión” y la indecisión. En el primer caso, el Estado no autoriza la recolección de vieiras, pero ante la respuesta de los y las pescadoras adopta la postura de no tomar una decisión al respecto. En el segundo caso, el Estado retoma y

emplea las denuncias pero queda indeciso ante un pedido claro de ser los y las pescadoras quienes fiscalicen y controlen. Las resultantes de estas prácticas no son premeditadas, pues las políticas se van construyendo en la cotidianeidad, y rompen con esta idea de ser racionales y lineales. De este modo es necesario tomar en cuenta que las políticas expresan distintas agencias, por lo que los resultados de intervenciones, planificadas o no, pueden exceder las expectativas proyectadas por los formuladores de esas políticas. Esto puede generar “poderosas constelaciones de control que nunca se tuvo la intención de crear o que en algunos casos ni siquiera fueron reconocidas, pero que son más efectivas por ‘no tener un autor específico’” (Ferguson, 2006: 401).

Estas prácticas van más allá de la recolección pesquera o del control y fiscalización, surgen a partir de la relación entre las prácticas cotidianas y las dispuestas en la norma, entre los y las pescadoras y los agentes estatales. Son formas de participación históricas pero que son resignificadas a partir del vínculo con los agentes y sus respuestas, de los usos que éstos hacen de esas prácticas, de las decisiones, las no-decisiones o indecisiones que toman. Son interpelaciones al plan de manejo, basado en éstas, pero a su vez excluidas del mismo. Esta interpelación y su resultante es justamente una forma de resignificar y moldear la idea de participación y de interacción. De este modo puede afirmarse que la idea de una “participación temprana” no contempla (ni puede hacerlo) los eventuales conflictos que surgirán a partir de la nueva política que se implemente desde esos lineamientos. Sin embargo, son esas tensiones emergentes quienes co-construyen ovillos confusos, no lineales, carentes de causas-consecuencias premeditadas e irracionales, con nudos, sectores enmallados y enmarañados más resistentes y otros menos, desarmados y rearmados constantemente por los múltiples actores que lo conforman. Las políticas públicas emergen de este modo por momentos improvisadamente y planificadamente, a partir de múltiples relacionamientos entre los actores y el Estado, de donde surgen nuevas significaciones sobre esas formas de participar. Sin embargo, esta aparente incoherencia no significa que este ovillo sea carente de cierta lógica. Esta emergencia de prácticas y resignificaciones fortalece el plan de manejo en tanto resuelven problemas derivados de espacios vacíos presentes en el plan de manejo respecto de prácticas cotidianas de los pescadores.

Como señalé anteriormente, la introducción de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas se postula como vehículo para implementar sistemas de gobernanza más democrática. Esto se plantea a partir de concebir a la participación como un medio para disponer de mayor legitimidad. Efectivamente, si entendemos a la política y su implementación enmarcada dentro de un plan lineal, coherente y ordenado, estos supuestos se trasladan a hechos donde las prácticas y el plan van de la mano. Sin embargo, el análisis realizado nos muestra que las distintas formas de participar son resultado de la agencia de los actores que han sabido tensionar, disputar y apropiarse de espacios de participación para moldear formas de relacionamiento y reconocimiento (Guiñazú, 2018), pero también es el resultado contingente desprendido del aprovechamiento de determinadas instancias que han emergido caótica e incoherentemente, pero no por ello es ilógico e ininteligible. Siguiendo la ontología relacional que plantea Escobar (2015), el caos no puede ser entendido sin el orden, y esos procesos desordenados y complejos, formulados de manera vaga en tanto a cómo son diseñados y luego recibidos por la comunidad, luego son reconfigurados por

ésta, quien a través de prácticas cotidianas de alguna manera los ordena. Este ordenar genera a su vez nuevas formas de interacción, imprevistas en cualquier planificación, diseño o implementación de políticas.

De lo anterior se desprenden dos interrogantes. Por un lado, si existe alguna manera de prever, de manera aproximada, los resultados de las políticas emergidas a partir de ese relacionamiento. O sea, si al diseñar una política con su normativa y su implementación, es posible que se generen instancias de evaluación y monitoreo que permitan redireccionar algunos aspectos en función de las consecuencias detectadas. Por ejemplo, establecer los resultados de estas medidas, si son beneficiosas o no para la comunidad, si generan conflictos entre los distintos actores, si es factible abordarlos y superarlos, entre otros. Y por el otro, derivado del primero, si esta estrategia de formulación de políticas muestra falencias, tensiones, vacíos que iluminan este tipo de políticas a cuya resolución o mejoramiento se pretende contribuir con este tipo de análisis. El foco del desarrollo de las políticas públicas participativas debería concentrarse ya no en el cuándo, sino más bien en el cómo: cómo se diseña, se implementa y se evalúa ese plan de manejo. En este proceso es central incorporar una metodología que lo acompañe, que contraste formas de participación, compare discursos y prácticas, discuta con los actores y proponga cambios en el diseño, en la implementación y en la evaluación.

Esta propuesta se enfrenta con una característica propia de las agencias estatales que se refiere al constante flujo de agentes debido a los cambios de gestión. Esta situación moldea los procesos participativos, añadiendo marchas y contramarchas a la maraña ya existente en el ovillo, resignificando y reconstituyendo las formas en las cuales los sujetos co-construyen la política. Es imprescindible incorporar el marco de referencia de los “nativos” a las políticas, ya que brindan una gran cantidad de información sobre éstas, su funcionamiento, cómo son recibidas y experimentadas (Shore, 2010). Esa participación es central no sólo para satisfacer ciertos estándares de gobernanza democrática, sino que es necesaria para brindar continuidad a las políticas públicas y generar instancias que interpelen aquellas que se incorporan ante las problemáticas emergentes en las coyunturas cambiantes. En este sentido el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas participativas deben ser hechas desde el mismo territorio, con los actores locales y tomando en cuenta modelos no locales, pero evitando su importación automática e inmediata pues fueron creados a partir de realidades diversas, en otros tiempos y espacios con problemáticas diferentes.

Conclusiones

Tal como lo planteé previamente, este texto apuntó a responder el interrogante sobre cómo las políticas públicas participativas generan (si es que lo hacen) una mejoría en la vida de los actores envueltos en procesos de gobernanza democrática. En esa línea, partí de considerar que efectivamente involucrar a las comunidades en la resolución de sus problemas genera mejoras en los procesos de toma de decisión, implementación y evaluación de las políticas. Ahora bien, el principal punto abordado tuvo que ver con indagar qué es y qué se entiende por participar en el desarrollo de políticas públicas y cómo desde esas consideraciones se construyen las mismas en un marco participativo. Además cuestioné las implicancias de importar modelos de participación

desarrollados en espacios y tiempos diversos, en contextos y problemáticas sociales, económicas y ambientales diferentes, donde las formas de significar y realizar la participación tienen que ver con tensiones y prácticas históricas locales. De este modo en el artículo desarrollé un abordaje sobre las miradas de las políticas públicas participativas, expliqué el caso concreto en el que se sustentó el análisis y abordé dos prácticas en tanto formas de participación que si bien generan tensión con la autoridad de aplicación (la Dirección General de Intereses Marinos y Pesca Continental y luego la Secretaría de Pesca), fortalecen el plan de manejo participativo mismo, y a la vez mejoran la calidad de vida de los actores involucrados en la problemática que la política busca resolver, sean éstos los y las pescadoras o los agentes estatales.

Entre otros aportes, lo anterior me permitió comprender los distintos modos en los que el Estado, a través de este plan de manejo, recategoriza a los pescadores, moldeando y delimitando sus identidades, sus acciones y sus prácticas de acuerdo a lo que presupone que deberían ser. A su vez, el análisis etnográfico sobre las dos formas de participación efectivamente desarrolladas por los y las pescadoras me permitió comprender que en esas prácticas, estos últimos también definen al Estado y moldean la idea de participación contenida en el plan de manejo, interpelándolo. De este punto se desprenden dos resultados que a simple vista no resultaban evidentes: por un lado no se puede hablar de una sola forma de participación, y por el otro, tanto las modalidades como las temporalidades en las que las participaciones se suceden, no pueden ser establecidas a priori ya que, como vimos, emergen de manera caótica e imprevista y no de acuerdo a pautas normativas y racionales planteadas en los modelos que ven a las políticas como lineales y pulcras.

Bibliografía

Aldret, A.D. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas Gestión y Política Pública. Volumen XXVI. Número 2. PP. 341-379.

Amato, B. (2019). Conflictos socio-ambientales en torno a las comunidades de Pescadores artesanales. El manejo participativo de los recursos pesqueros y su efecto en el Área Protegida Península Valdés. Tesis de Maestría. Universidad de San Martín.

Arnstein (1969) Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American institute of Planners.

Cepal (2013) Acceso a la información, participación y justicia en temas

Cerletti, L. (2008). Tras los sentidos de "participación": un análisis desde la etnografía educativa. Avá N° 13, pp 123-141

Corrigan, P. y Sayer, D. (2007). El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural. En Lagos, María & Calla, Pamela (Eds.), Cuadernos de Futuro N° 23. Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina (pp. 39-116). La Paz: INDH/PNUD.

Errazti, E., Gualdoni, P., Bertolotti, M. y Pagani, A. (2009). Caracterización de la pesca artesanal de la Provincia de Buenos Aires. Informe de investigación. Inidep.

Escobar, A. (2015) Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio" Cuadernos de Antropología Social, pp 25-38

FAO. (1995). Código de conducta para la pesca responsable. Organización

de las naciones unidas para la agricultura y la Alimentación. ROMA.

Ferguson, J. (2006). "The Anti-Politics Machine", en Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State. A Reader*. Oxford, Blackwell, pp. 270-286.

Fung, A. y Wright, E. O. (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión, en A. Fung y E. O. Wright *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 19-88.

García-Allut, A. (2004). La pesca artesanal, el cambio y la patrimonialización del conocimiento. Boletín 44 del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Dossiers Temáticos, Universidad de A Coruña.

Geva-May, I. (2005). *Thinking Like a Policy Analyst*. En Geva-May, I.(ed.) New York, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Godio, M. y Ballejo, G. (2012). Prácticas socioambientales en la organización de nuevos pescadores embarcados en el litoral bonaerense argentino. Una perspectiva (in)comparada. En: *Dossier Pesca e Turismo*. Florianópolis: CNPq.

Guiñazú, S. (2018). Performatividad de las políticas públicas. Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista (2006-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 9, pp. 145-167

Ingold, T. (2010). *Bringing things to life: Creative entanglements in a world of materials*. NCRM Working Paper N| 15. Realities / Morgan Centre, University of Manchester, pp 2-14.

Jones, B., Graeme B. y Samuel W. (2006). *Behavioural Rationality and the Policy Process: Toward a New Model of Organizational Information Processing*, en Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*. pp. 49-74

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, pp. 1-18.

Lahera, E. (2004). "Introducción a las políticas públicas" FCE. Chile

Manero-Miguel, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. *Revista Cuadernos Geográficos*, 47, Editorial Universidad de Granada, Granada, España, pp 47-71.¿

Martínez-Flores, V., M. de L. Romo-Aguilar y G. Cordoba-Bojorquez (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Espiral* vol.22, n.64, pp.189-220. Guadalajara.

Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don : forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires. Katz Barpal Editores

Nelkin, D. (1981), *Science and Technology Policy and Democratic Process*, en Albert Teich (ed.), *Technology and Man's Future*, Nueva York, St. Martin's Press. New Delhi.

Page, E. (2006). *The Origins of Policy*, en M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. (pp. 207-227).Oxford, Oxford University Press,.

Pinkerton, E. (2005). *Asociaciones para la ordenación*. En FAO, *Guía para el administrador pesquero: Medidas de ordenación y su aplicación*. Roma, Italia: FAO.

Reyes, M. y Guardamagna, M. (2019) *El desafío de la implementación*

de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 59, pp 1003-1033.

Rofman, A. (2016). Participación, políticas públicas y territorio: portes para la construcción de una perspectiva integral, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

Ruis, P. y Alvarez Manríquez, L. (2020). Conflictos socioterritoriales: la pesca artesanal como bien común en Península Valdés, Argentina. *Polis Revista Latinoamericana*, (57), 92-114

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*, núm. 10, enero-junio, 2010, pp. 21-49. Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia

Subirats, J., Marc P., Ismael B. y M. Martí. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso, en Adriana Rofman (comp.), Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral, pp. 27-52. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en Bañon, R. y Carrillo, E. (comp.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid.

Vaccari, A. y Parente, D. (2017). Materialidad e intencionalidad. Algunas dificultades de la teoría de la agencia material y el enfoque ecológico. *Estudios de Filosofía*, 56, 152-178.

Villaruel Ríos, C. (2014) Integración y participación de los pescadores artesanales en la política de pesca: nuevos desafíos para Chile. *Revista Rerspectivas* N° 25, pp.185-201

Blas Amato es antropólogo recibido en la Universidad de Buenos Aires, magister en Gestión Ambiental en la Universidad de San Martín y actual becario doctoral Conicet con sede en la Universidad Nacional de Quilmes. Ejerce la docencia desde el año 2001 y desde el año 2008 se dedica a investigar conflictos socioambientales relacionados con la participación de las comunidades en problemáticas ambientales ligadas con la producción en la pesquería artesanal.