

Disputar la interculturalidad desde lo local: participación indígena en la construcción del Programa Pluricultural Furilofche

Challenging Interculturality from Below: Indigenous Participation in Shaping the Pluricultural Furilofche Program

DOI: <https://doi.org/10.54789/ygyexp17>

MILAGRO ELGUERO ROTGER

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina

milagroelguero30@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0007-9923-9183>

SAMANTA GUIÑAZÚ

Grupo Interdisciplinario de Estudio sobre Políticas Públicas Participativas, Interculturales e Interseccionales (GIEPPPII). Instituto de Investigaciones en diversidad cultural y procesos de cambio (IIDYPCA, CONICET-UNRN), Argentina

sguinazu@unrn.edu.ar

 <https://orcid.org/0009-0004-7933-7315>

Fecha de recepción: 12/06/2025

Fecha de aceptación: 27/07/2025

Resumen

Este artículo analiza el proceso de construcción del Programa Pluricultural Furilofche, una política pública municipal impulsada en Bariloche tras la interpelación del pueblo mapuche al estado local. Desde un enfoque etnográfico, se reconstruyen las dinámicas que llevaron a la conformación de una mesa de diálogo, la creación de la Comisión Plurinacional Furilofche y el diseño del Programa. Se examina cómo la participación indígena fue encauzada por dispositivos institucionales que, al tiempo que habilitaron la interlocución, también impusieron

límites. El análisis aborda las tensiones entre reconocimiento normativo, agencia indígena y representación, y propone herramientas teórico-metodológicas para pensar políticas públicas interculturales más inclusivas.

Palabras Clave: Interculturalidad – Participación - Políticas públicas.

Abstract

This article analyzes the process behind the development of the Pluricultural Furilofche Program, a municipal public policy initiative launched in Bariloche in response to the Mapuche people's demands addressed to the local state. Using an ethnographic approach, it reconstructs the dynamics that led to the formation of a dialogue roundtable, the creation of the Plurinational Furilofche Commission, and the design of the Program. The study examines how Indigenous participation was channeled through institutional mechanisms that, while enabling dialogue, also imposed limits. The analysis explores the tensions between legal recognition, Indigenous political agency, and representation, and offers theoretical and methodological tools for designing more inclusive intercultural public policies.

Key Words: Interculturality – Participation - Public Policy

Introducción

Este artículo se inscribe en el campo de la antropología del Estado y de las políticas públicas, y propone analizar el proceso de construcción del Programa Pluricultural Furilofche, una política pública municipal orientada a atender las demandas del pueblo mapuche en la ciudad de San Carlos de Bariloche. A partir de una mirada etnográfica situada, exploramos cómo se configuraron las instancias de participación indígena, las relaciones entre actores

estatales y referentes comunitarios, y las disputas que emergieron en torno a los sentidos de la interculturalidad.

El trabajo se sostiene en nuestra experiencia profesional y académica como investigadoras y participantes (desde diversos roles) del proceso que dio lugar a la formulación del Programa¹. Este posicionamiento nos permitió acceder a registros institucionales, espacios de interlocución directa con funcionarios/as municipales y conversaciones sostenidas con integrantes de la Comisión Plurinacional Furilofche, enriqueciendo el análisis con una perspectiva atenta tanto a las tensiones como a las posibilidades del trabajo conjunto entre estado y pueblos indígenas.

Este escrito parte del supuesto de que las políticas públicas no son meros instrumentos técnicos, sino espacios de disputa y producción social donde se juegan relaciones de poder, formas de reconocimiento y procesos de (in)visibilización. En este marco, abordamos el Programa Pluricultural Furilofche no solo como resultado de una decisión institucional, sino como producto de una acción colectiva mapuche que interpela al estado municipal, tensionando los marcos normativos vigentes y habilitando nuevas formas de interlocución política.

En términos teóricos, el artículo se nutre de los aportes de Cris Shore (2010), quien entiende las políticas como herramientas que no solo regulan la sociedad, sino que reflejan modelos implícitos de organización social y visiones normativas sobre sujetos y roles sociales. Esta perspectiva se profundiza con la propuesta de Fernández Álvarez, Gaztañaga y Quirós (2017), quienes conciben las políticas públicas como procesos “vivos”, en los cuales las acciones y tensiones entre actores configuran las políticas en contextos concretos y desbordan efectos previstos. Asimismo, Oszlak y O'Donnell (1995) analizan las políticas como respuestas sociales a problemáticas colectivas, enfatizando su carácter contingente y conflictivo. En este marco, la incorporación de la agenda intercultural en el municipio de Bariloche da cuenta de

¹ Milagro Elguero Rotger participó como pasante rentada en el proceso de conformación del Programa y ha elaborado su tesis de grado en función de esta experiencia. Por otra parte, Samanta Guiñazú dirigió (junto a María Emilia Sabatella) ese proceso de tesis y trabaja en vinculación con el área del municipio en donde se desarrolla el programa.

un proceso político marcado por diálogos y tensiones entre el Estado municipal y los colectivos mapuche.

Respecto al concepto de participación, lo entendemos como el involucramiento de actores diversos en distintos momentos y a través de diversas modalidades dentro de los procesos de política pública. En este marco, problematizamos los supuestos tradicionales sobre la apertura estatal a la intervención ciudadana y exploramos cómo mapuche y agentes estatales construyen sus expectativas y roles en el espacio municipal (Guiñazú, 2016 y 2019). Así, concebimos a la(s) participación(es) (Guiñazú, 2021) como estrategias de agencia y tensión en las estructuras estatales, evidenciadas en prácticas que van desde la movilización pública hasta el diálogo institucional (Raggio, 2010).

Por otro lado, la perspectiva que presentamos sobre el concepto de interculturalidad se basa en un enfoque crítico, que la entiende no como un concepto fijo, sino como un proceso constante y complejo de negociación de sentidos y relaciones de poder (Briones, 2008; Walsh, 2010). Desde esta mirada, la interculturalidad busca problematizar las desigualdades históricas y las jerarquías socioculturales que configuran las relaciones sociales en Bariloche.

Por último, a fines organizativos, el artículo se divide en tres apartados: en primer lugar, contextualizamos el escenario que motivó la conformación del Programa, recuperando la exclusión de voces indígenas en el Foro Consenso Bariloche y la posterior manifestación de referentes mapuche; en segundo término, analizamos la creación de la Comisión Plurinacional Furilofche y su inscripción en las dinámicas de participación propuestas por el Estado local; y finalmente, exploramos los ejes del Programa como espacios donde confluyen —y se disputan— sentidos, agendas y expectativas sobre lo público, lo político y lo intercultural.

A modo de contexto: genocidio, exclusiones y disputas

Para comprender el proceso aquí analizado resulta necesario mencionar que la ciudad de San Carlos de Bariloche se encuentra emplazada en territorio patagónico, escenario del genocidio indígena perpetrado por el estado nacional, cuyos efectos (directos e indirectos) perduran hasta la actualidad (Delrio et al, 2018; Cañuqueo, et al, 2019 y Kropff et al, 2025). Estas prácticas genocidas y sus efectos han ido estructurando las relaciones sociales en la ciudad. Estas huellas históricas se evidencian en la forma en que se articulan las relaciones sociales entre indígenas y no indígenas, en el modo en que el Estado municipal diseña e implementa políticas públicas, y en las narrativas oficiales que configuran la historia oficial de la ciudad. La persistencia de este pasado genocida continúa estructurando el presente, marcando desigualdades, exclusiones simbólicas y formas específicas de reconocimiento estatal, lo que exige una lectura histórica crítica de los procesos sociopolíticos actuales.

Partiendo de este escenario proponemos, a continuación, un recorrido por distintos momentos significativos que permiten contextualizar las dinámicas que impulsaron la creación del Programa Pluricultural Furilofche. La presentación y análisis de estas escenas resulta clave para comprender el entramado de exclusiones, interpelaciones y estrategias de participación que marcaron el inicio del proceso.

Primer momento: el Foro Consenso

El 25 de agosto de 2021 se llevó a cabo en Bariloche el primer Foro Consenso², organizado por actores políticos y económicos locales —funcionarios, empresarios turísticos, abogados y representantes de juntas vecinales— con el objetivo declarado de generar un espacio de “diálogo” en torno al uso del territorio y la propiedad de la tierra. El evento se estructuró en siete bloques temáticos en los que se abordaron cuestiones como el “desarrollo sustentable”, la propiedad privada y comunitaria, y se cuestionó la prórroga de la Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena (Elguero Rotger, 2024).

² <https://consensobariloche.com/>

Aunque el Foro se presentó como una instancia orientada a la “búsqueda de consensos”, los discursos predominantes expresaron una posición hegemónica que, si bien aludía superficialmente a la diversidad cultural, deslegitimaba las demandas territoriales de los pueblos originarios. Tal como se evidenció en las intervenciones de moderadores y funcionarios, la narrativa construyó un “nosotros” nacional vinculado a la defensa de la propiedad privada, la identidad argentina y el desarrollo turístico, mientras que representó al pueblo mapuche como una amenaza interna o como actores “peligrosos” y “delincuentes”.

Esta perspectiva, ya analizada en otra publicación (Elguero Rotger, 2024), promueve una visión de la Patagonia como un espacio destinado a ser disfrutado y explotado por quienes “quieren el sur”, excluyendo activamente a las comunidades indígenas de los debates públicos sobre el territorio. Las intervenciones descalificaron los reclamos mapuche al asociarlos con “separatismo”, “violencia” o “buenismo”, negando tanto la historia de despojo como el marco normativo vigente (Constitución Nacional, art. 75, inc. 17). En esta retórica, los territorios reclamados por pueblos originarios aparecen como recursos disponibles para emprendimientos privados, mientras que la presencia indígena es minimizada o presentada como amenaza³.

El Foro funcionó, así, como un dispositivo de producción simbólica de la nación, que refuerza un imaginario identitario homogéneo y delimita quiénes pueden participar del debate público sobre el territorio y bajo qué condiciones. Esta dinámica adquiere especial relevancia en una ciudad que, pese a haberse declarado intercultural en 2015 (Guiñazú, 2019)⁴, no garantizó la participación de actores mapuche en dicho encuentro. El caso ilustra cómo el racismo estructural opera más allá del reconocimiento jurídico-formal, anclándose en prácticas sociales concretas y en disputas en torno a los usos del espacio y la pertenencia territorial.

³ Estudio Hostel. (25 de agosto de 2021) 1° Foro Consenso Bariloche por una Patagonia sustentable y en paz. <https://www.youtube.com/watch?v=2dUZnFgY-RM&t=21801s>

⁴ Más información: Bariloche, Municipio intercultural

Segundo momento: exclusión y acción colectiva

La exclusión de representantes indígenas en la organización del Foro motivó la movilización de referentes mapuche, quienes se congregaron frente al hotel Inacayal —sede del evento— para exigir su inclusión. A pesar de sus demandas, no recibieron respuesta por parte de los organizadores. Como señaló un referente mapuche en una entrevista: “así no nos dejen entrar al hotel, tenemos que estar ahí haciendo ruido”. Esta acción buscó hacer visible el derecho a participar e intervenir en debates y decisiones que los afectan directamente. La ausencia de convocatoria fue considerada como “inadmisibile” por las comunidades, que continuaron manifestándose frente al evento. Ningún funcionario se acercó a dialogar; únicamente se hizo presente la policía.

Esta escena ejemplifica la exclusión sistemática de las organizaciones mapuche en los debates sobre el territorio patagónico, lo que invisibiliza e impide el reconocimiento de las diferencias ontológicas, socioculturales y político-económicas que configuran las relaciones entre pueblos originarios y estado. En ese sentido, el Foro no hizo más que reproducir relaciones de poder históricamente desiguales.

Tercer momento: interpelación al estado municipal

Tras la manifestación, los referentes mapuche se dirigieron al Centro Cívico de Bariloche para exigir una reunión con el por entonces intendente, Gustavo Gennuso. Ingresaron a la sala de prensa de la municipalidad y, tras insistir durante dos horas, lograron ser recibidos. Durante el encuentro, los manifestantes apelaron al carácter intercultural del municipio —expresado en la Carta Orgánica y en la Ordenanza 2641— como herramientas normativas que, junto con el marco legal nacional e internacional, permitió situar la problemática como una cuestión pública que requería atención institucional (Guiñazú, 2019).

Posteriormente, el intendente participó del Foro y, en su discurso de cierre, declaró hablar “desde el corazón” como “ciudadano” más que como funcionario. Este tono emocional funcionó como recurso retórico para generar efectos específicos en la audiencia (Charaudeau, 2012). En su intervención, recordó su experiencia como docente y sus encuentros previos con comunidades indígenas como forma de legitimar cierta sensibilidad hacia la causa. En esta línea, subrayó la necesidad de generar consensos en torno a tres principios: respeto por la identidad, justicia y reparación. Reconoció, además, la historia de invisibilización de los pueblos originarios y habilitó una mesa de diálogo que desembocó, meses más tarde, en el diseño del programa que aquí analizamos. No obstante, esta voluntad de diálogo se enmarcó en fórmulas institucionales predefinidas —la llamada “mesa política”—, lo cual revela una forma asimétrica de incorporación de las voces indígenas, subordinadas a los tiempos, lenguajes y formatos del estado.

Cuarto momento: los espacios de diálogo entre intendente y referentes mapuche

En respuesta a la interpelación, el intendente propuso una reunión con referentes mapuche-tehuelche, que se concretó el 13 de septiembre de 2021 en el Centro Cívico. En ese primer encuentro se acordó la creación de una “mesa de diálogo” con reuniones periódicas para abordar temas específicos. Las organizaciones indígenas definieron ocho ejes prioritarios, que fueron consignados en un acta acuerdo⁵:

1. Establecer un protocolo y metodología de trabajo para institucionalizar la participación mapuche en el Estado municipal.
2. Reglamentar el artículo 210 de la Carta Orgánica municipal (relativo a pueblos originarios).

⁵ Acta del Programa Pluricultural Furilofche 2021, Adaptada de Departamento de Recursos y Proyectos, 2022, Bariloche.

3. Impulsar una ordenanza municipal que respalde la Ley Nacional 26.160, reforzando la protección jurídica de los territorios indígenas a nivel local.
4. Crear un archivo histórico público que visibilice la preexistencia mapuche en el territorio, cuestionando la narrativa de una ciudad fundada exclusivamente por inmigrantes.
5. Institucionalizar y jerarquizar las cuestiones indígenas dentro del gobierno municipal mediante la creación de una dirección o secretaría específica.
6. Elaborar un acta de compromiso entre el municipio y las comunidades como instrumento formal de acuerdos.
7. Incorporar al CoDeCI como asesor técnico, reconociendo la legitimidad del conocimiento indígena en la toma de decisiones.
8. Gestionar financiamiento externo destinado a fortalecer las acciones derivadas de la mesa de diálogo.

En el cierre del acta, los/as referentes mapuche retomaron las palabras expresadas por el intendente durante el Foro, en un gesto que evidencia el carácter negociado del proceso y su inscripción en marcos institucionales. Las tensiones entre el reconocimiento normativo de los derechos indígenas y su implementación práctica emergen con claridad, así como también las estrategias de movilización desplegadas para disputar sentidos hegemónicos y avanzar en la institucionalización de los reclamos.

Luego de dos reuniones realizadas en septiembre de 2021, desde el municipio se propuso avanzar en la formulación de un proyecto orientado al reconocimiento histórico y la reparación de las políticas estatales hacia los pueblos originarios. Funcionarios/as de la gestión local —intendente, vicejefatura de Gabinete, secretaría de Desarrollo Social, subsecretarías de Cultura y de Políticas Sociales— impulsaron la idea de crear un programa que canalizara las

demandas indígenas a través de una política pública concreta. Así comenzaron a delinearse las primeras ideas que darían forma al Programa Pluricultural Furilofche.

Mecanismos y modalidades de participación: la conformación de la Comisión Plurinacional Furilofche

El camino que trazamos para reconstruir el proceso de conformación de la Comisión Plurinacional Furilofche parte de una noción de participación que invoca una diversidad de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de las políticas (Rofman, 2007). En el caso específico de las políticas que regulan la relación entre los pueblos indígenas y el estado, las formas de participación han incluido desde la intervención en foros y mesas de trabajo hasta la representación en jornadas locales, provinciales, nacionales e internacionales.

Entre estas —y otras— formas posibles de intervención e interacción, en este apartado nos detenemos particularmente en la figura de la “mesa de diálogo” como mecanismo de articulación y participación, presente tanto en los discursos de integrantes de la Comisión como en los de funcionarios/as estatales. Asimismo, analizamos las prácticas y los sentidos asociados a la participación mapuche en el marco del Programa Pluricultural Furilofche. En este sentido, abordamos también la conformación de la Comisión como una organización mapuche que surge a partir de las reuniones mantenidas con el intendente.

A continuación, identificamos los posicionamientos adoptados por actores estatales y mapuche que participaron en la “mesa de diálogo” —en tanto fórmula institucionalizada de participación—, con especial énfasis en los aportes y perspectivas de los/as referentes indígenas. Retomamos, en este punto, a Quispe Aguilar (2022), quien sostiene que las mesas de diálogo constituyen mecanismos que suelen activarse en las etapas iniciales de los encuentros entre grupos políticos, funcionando como dispositivos de acercamiento entre partes que buscan comprender mutuamente sus intereses y necesidades. A partir de esta perspectiva,

analizamos cómo opera la mesa de diálogo en este caso concreto, atendiendo a los significados situados que se entretejen en torno a esta práctica formalizada.

La mesa de diálogo como mecanismo de participación y reconocimiento de la interculturalidad

Luego de la manifestación frente al Foro Consenso, algunos/as referentes decidieron interpelar al intendente para que el municipio “sea intercultural como lo establece la Carta Orgánica Municipal” (entrevista a referente mapuche). Tal como lo menciona un referente mapuche, en ese momento, el funcionario les “concedió un espacio para hablar con el municipio” y les propuso “seleccionar entre cinco y ocho personas” para “hablar entre todos”. De este modo, los/as referentes mapuche exigieron la materialización del principio de interculturalidad expresado en diversos instrumentos estatales,⁶ y desde el Estado se ofreció una metodología de trabajo basada en una “mesa de diálogo”. Los/as referentes aceptaron participar en dicha mesa bajo los términos propuestos por el municipio, junto con funcionarios/as políticos/as.

En este contexto, se acordó que los encuentros se desarrollarían quincenalmente, participando de ellos tanto referentes mapuche integrantes de la Comisión Plurinacional Furilofche como funcionarios/as pertenecientes a la gestión del partido Juntos Somos Río Negro (JSRN) -2019–2023-. A continuación, nos detenemos en los planteos explicitados en las actas del Programa en relación con este espacio participativo:

(referente) da la bienvenida al espacio, haciendo hincapié en el objetivo de fortalecer el diálogo. A continuación, el intendente G. G. realiza la apertura del encuentro, focalizando en el trabajo “respetuoso y silencioso” que se viene desarrollando desde el

⁶ Los distintos actores que evocan a la interculturalidad en el municipio hacen referencia a las normativas existentes en relación con el tema. Algunos se refieren a la ordenanza 2641-CM-15, otros a la Carta Orgánica y/o al Eje Transversal para la Interculturalidad, en algunos casos, de manera indistinta, con el énfasis puesto en la necesidad de traducir esas iniciativas estatales en prácticas concretas.

municipio en diferentes líneas que hacen a la interculturalidad (Actas PPF- DRyP, 2021, Bariloche).

Como se evidencia en este fragmento, uno de los referentes mapuche reconoce la mesa de diálogo como un mecanismo válido para fortalecer relaciones interculturales, mientras que el intendente conoce y reconoce el trabajo que desde la Dirección de Promoción Social se viene realizando, desde años atrás, para la incorporación de una perspectiva intercultural dentro de esa área y de manera transversal al municipio.

Una postura similar se manifiesta en el acta del 17 de noviembre de 2021, en la que el intendente vincula explícitamente la mesa con el principio de interculturalidad:

La invitación al encuentro busca “recuperar el relato, ver la manera de contar la historia de otra manera”. “La cuestión integral de la interculturalidad la estamos descubriendo, aprendiendo, entendiendo que es un momento de construcción, aprendizaje y crecimiento”, “para lograr una mejor comunidad, donde compartamos la diversidad” (Actas PPF- DRyP, 2021, Bariloche).

Tal como se desprende de ambos registros, tanto para los/as actores estatales como para los/as referentes indígenas, las mesas de diálogo representan un dispositivo participativo orientado a materializar los principios de la normativa indigenista local. La noción de interculturalidad es invocada como fundamento para fomentar el respeto hacia el pueblo mapuche y sustentar la inclusión de actores culturalmente diversos en la gestión de sus intereses.

En este marco, resulta relevante atender a los matices y diferencias en los posicionamientos y en los lenguajes de contienda (Roseberry, 2002) que emergen entre funcionarios/as estatales y referentes mapuche. Tal como sostiene De la Puente Burlando (2017), las mesas de diálogo pueden ser espacios donde se expresan sentidos divergentes sobre la gobernanza participativa y la apertura del estado hacia actores no gubernamentales.

En el caso que analizamos, consideramos necesario indagar en las lógicas e ideas asociadas a los mecanismos de participación en el ámbito municipal. Por un lado, las mesas de diálogo constituyen una apertura del estado hacia un movimiento social que plantea reivindicaciones étnicas. Por otro, los/as referentes mapuche demandan espacios políticos para debatir y negociar con el estado desde sus propias perspectivas.

No obstante, no debemos perder de vista que la habilitación de esta instancia participativa fue producto de una acción colectiva mapuche que interpeló al intendente, exigiendo tanto el diálogo como la implementación efectiva del principio de interculturalidad establecido en la normativa local. Esta demanda fue recepcionada e incorporada en la agenda municipal mediante la creación de las denominadas mesas de diálogo.

Para los/as funcionarios/as, estos espacios suponen una vía institucional para canalizar demandas y administrar los planteos de las comunidades. Para los/as referentes mapuche, implican la posibilidad de establecer una “alianza estratégica” con el municipio para producir políticas públicas e incidir en sus criterios y alcances dentro del aparato estatal.

Desde esta perspectiva, comprendemos que en las mesas de diálogo confluyen diversas expectativas, habilitaciones y disputas en torno a la idea-práctica de participación (Guiñazú, en prensa). En la sección siguiente, analizamos cómo los/as referentes mapuche transitan estos espacios mediante la conformación de la Comisión Plurinacional Furilofche.

“Conformarnos como políticos para poder hablar como políticos”: la Comisión Plurinacional Furilofche como mecanismo de participación

A partir de los diálogos establecidos entre referentes mapuche y funcionarios/as políticos/as, se conformó la Comisión Plurinacional Furilofche. Así lo relata uno de los referentes de la organización:

“El intendente dijo: yo les voy a conceder el espacio de hablar con el municipio los segundos lunes de cada mes (...) de acá en adelante, para que conformen una comisión. No me van a venir todos los mapuche que andan dando vueltas. Conformen una comisión donde haya representantes de cada comunidad y puedan venir a debatir políticas públicas mapuche con nosotros.” (Referente, comunicación personal, 27 de agosto de 2023, Bariloche).

Tal como expresa el referente, desde el estado se propuso establecer reuniones con referentes seleccionados, con el objetivo de debatir sobre “políticas públicas mapuche”. Esta iniciativa del intendente responde a una lógica estatal de representación y reconocimiento de la diferencia, que implica regular y delimitar la participación mediante la identificación de ciertos actores como interlocutores válidos. En este marco, el estado busca establecer diálogos con actores no gubernamentales en términos legibles para su institucionalidad, privilegiando estructuras organizativas similares a las propias, como la designación de representantes.

Este pedido presupone que no todas las personas mapuche estarán presentes en los debates, reduciendo así la diversidad de voces y demandas para hacerlas más comprensibles y gestionables desde lo estatal. En este sentido, siguiendo a Grossberg (1992), entendemos que la propuesta de conformar una comisión constituye una maquinaria diferenciadora, una estrategia de producción y gestión de la alteridad. Esta acción institucional se inscribe en una lógica de habilitación de espacios definidos para actores mapuche, tales como la mesa de diálogo, la Comisión y el Programa.

Los/as referentes mapuche-tehuelche decidieron aceptar la propuesta y se conformaron como “Comisión”. Esta aceptación no debe interpretarse como un gesto de subordinación, sino como una modalidad específica de ejercicio de agencia política (Guiñazú, 2016). En efecto, los/as referentes interpelaron al estado exigiendo un espacio de diálogo que se tradujo en la creación de un ámbito institucional al que decidieron ingresar estratégicamente, para promover sus intereses, expectativas y agendas en la dinámica estatal.

Al respecto, el referente relataba:

“¿Cómo nos vamos a llamar nosotros? No podemos ser los políticos mapuche. Como se había dado este espacio y como el intendente quería que nosotros vayamos a este espacio como una comisión... ¿Y comisión qué? No podemos ser la comisión de los mapuche. ¿Y dónde la vamos a trabajar? En Bariloche, y originalmente era Furilofche, y quedó Comisión Plurinacional Furilofche.” (Referente, comunicación personal, 7 de agosto de 2023, Bariloche).

Fue luego del tercer encuentro con representantes del municipio que se consolidó la Comisión como una organización social mapuche que trabaja en diálogo con el intendente y funcionarias municipales. Así continuaba el referente:

“En la primera reunión que tuvimos con el intendente, como más formal, fuimos ocho de esa comisión a reunirnos con él, y ahí quedó conformada esta Comisión” (Referente, comunicación personal, 7 de agosto de 2023, Bariloche).

El referente también compartía detalles sobre el proceso interno de organización:

“Estábamos reunidos en la ruka⁷ y dijimos: a ver, quiénes son los que van a ir, quiénes son los que pueden ir a reunirse con el intendente. Nosotros, entre todos los que estábamos ahí, dijimos: tenemos que formar una mesa política para debatir política pública mapuche en el municipio. O sea, conformarnos como políticos para poder hablar como políticos. Pero el mandato que llevaba la comisión hacia el municipio se daba entre toda la gente que participaba en las reuniones.” (Referente, comunicación personal, 7 de agosto de 2023, Bariloche).

Como muestran los testimonios, la Comisión se constituyó como un espacio para dialogar y debatir políticas públicas mapuche con el municipio. En esta dinámica, el hecho de “conformarse como políticos” implica asumir un posicionamiento estratégico que traduce las demandas del pueblo mapuche en los lenguajes/formas reconocidas por el estado. De este

⁷ La Ruka Mapuche Furilofche fue fundada en la década de 1980. Este espacio se destinó a brindar alojamiento a personas de la Línea Sur que realizan trámites/actividades en Bariloche. La ruka es punto de encuentro para personas mapuche.

modo, entendemos que los/as referentes se apropian de los marcos estatales, utilizándolos como plataformas desde las cuales incidir, influir y disputar sentidos sobre la política pública.

Desde esta perspectiva y siguiendo a Roseberry (2002), proponemos pensar la Comisión como parte de un dispositivo de participación que opera dentro del régimen de hegemonía estatal. Si bien se inscribe en un marco institucional determinado, permite a los/as referentes mapuche desplegar formas de agencia que impactan en la agenda pública local y en la configuración de las políticas que les afectan.

Ahora bien, la propuesta del intendente de establecer este mecanismo de participación mediante la selección de ciertos/as referentes también implicó exclusiones. No todos/as los/as actores mapuche que participaron de la movilización inicial formaron parte de la Comisión. Sólo algunos/as referentes fueron incluidos/as en la mesa de diálogo. Por ello, proponemos avanzar en un análisis más fino sobre las dinámicas internas de participación, atendiendo a las prácticas, relaciones de poder y criterios que definieron la inclusión o exclusión de actores en este espacio.

En las secciones siguientes nos detenemos en esta dimensión, examinando los posicionamientos, discursos y estrategias desplegadas por los/as referentes mapuche y por los/as representantes estatales en torno a la conformación de la Comisión Plurinacional Furilofche y sus diálogos con el Estado municipal.

Roles y agenciamientos al interior de la Comisión Plurinacional Furilofche

Durante las entrevistas realizadas a integrantes de la Comisión, nos propusimos indagar en las trayectorias de los/as actores que la conforman. Tal como se detalla en el “Diagnóstico de la situación” del Programa, la Comisión está compuesta por referentes de distintas comunidades del ejido:

A partir de que se profundiza el proceso de reconstrucción del Pueblo Mapuche, se fueron constituyendo distintas organizaciones y comunidades/lof en el ejido municipal y zonas de influencia, que actualmente participan de un proceso de diálogo y construcción conjunta (Actas del PPF- DRyP, 2021, Bariloche).

Asimismo, durante la apertura de una feria realizada en el marco del Wiñoy Xipantu⁸ 2023, el intendente de la ciudad expresó:

"En particular, decir que nuestro municipio, en cumplimiento de la Carta Orgánica, es un municipio intercultural, y nosotros, desde el municipio, en conjunto con las comunidades, estamos poniendo todo el esfuerzo para que eso se cumpla, para que la palabra de nuestra Carta Orgánica no sea en vano. Como les decía y hemos dicho tantas veces, tenemos que aprender todos qué es la interculturalidad, y caminando juntos, haciendo estos eventos y muchas cosas más, es como tendemos a transitar la interculturalidad. Estoy muy contento." (Intendente, 19 de junio de 23, Bariloche).

Este fragmento da cuenta de una visión estatal según la cual la interculturalidad municipal se materializa mediante una mesa de diálogo en la que algunos actores seleccionados representan al conjunto de comunidades mapuche del ejido. Desde esta perspectiva institucional, se destaca la existencia de un trabajo conjunto con las comunidades. No obstante, en una de las entrevistas, una de las referentes de la Comisión señala:

“Comisión se dijo que eran los longko de las comunidades o un representante de cada comunidad, espacio, juntarse y trabajar en conjunto, no hay uno solo que mande al resto, sino que somos todos pensantes (...). Cada comunidad es independiente, autónoma, entonces hay varias comunidades dentro del ejido municipal autónomas. Hay varias comunidades dentro del ejido municipal, no todas están en la Comisión porque no a todas les interesa estar en la Comisión; muchas trabajan para sí mismas en su territorio.” (Referente, comunicación personal, 29 de diciembre de 2022, Bariloche).

⁸ El Wiñoy Trypantu es el “año nuevo” mapuche que se celebra un período del 21-25 de junio.

Tal como señala la interlocutora, no todas las comunidades del ejido municipal integran la Comisión, lo que se relaciona con trayectorias diferenciadas, experiencias previas y posicionamientos diversos respecto a la relación con el estado municipal. En este sentido, la relevancia y el interés por articular acciones conjuntas con el estado dependen de los modos en que cada comunidad —y cada referente— comprende su participación y los posibles e imposibles de esa articulación política⁹.

Siguiendo a Ramos (2006), entendemos que los lugares reconocidos en el marco de la Comisión se vinculan con trayectorias de aboriginalidad asociadas a formas particulares de “ser mapuche”. Estas trayectorias inciden en las prácticas políticas de quienes efectivamente habitan los espacios de interlocución con el intendente. Así, las dinámicas internas del movimiento mapuche en relación con el estado son heterogéneas y se expresan a través de múltiples estrategias políticas. Mientras que algunos sectores promueven una mayor articulación con el estado como vía para incidir en las políticas públicas, otros/as optan por mantener distancia, resguardando su autonomía. Incluso entre quienes deciden participar, las motivaciones y formas de intervención varían significativamente. En este caso, la Comisión se conforma por actores mapuche que entienden la participación como una apuesta política orientada a intervenir en la gestión estatal local.

Concretamente, la organización está integrada por ocho miembros: cuatro pertenecen a comunidades del ejido (Buenuleo [2] y Huala We [2]); dos son referentes de organizaciones mapuche locales urbanas (como el Centro Mapuche [2]); y dos provienen de comunidades de la Línea Sur (Blancura Centro [1] y Cerro Alto [1]). Respecto a la conformación de este grupo, otra referente mapuche destaca:

“Se supone que en este grupo somos un par de gente que nos preocupamos por nuestra cultura, y que siga expandiéndose nuestra cultura, y que la gente siga sabiendo quién

⁹ Durante la pasantía rentada que una de nosotras realizara en el Departamento de Recursos y Proyectos del municipio, se propuso visitar a las once comunidades mapuche-tehuelche presentes en el ejido municipal; sin embargo, no todas accedieron a establecer vínculos con el municipio. Las relaciones históricas de desigualdad y los procesos de avanzada estatal sobre los territorios indígenas han dejado huellas en las trayectorias comunitarias, condicionando las posibilidades de articulación actual.

es, encontrando su identidad.” (Referente, comunicación personal 29 de diciembre de 2022, Bariloche).

Desde esta mirada, la participación en la Comisión busca fortalecer procesos de identificación y autoafirmación indígena en la ciudad. Más allá de la distribución territorial de las comunidades, las decisiones de participar están atravesadas por intereses colectivos y estrategias propias.

Por otra parte, los espacios de diálogo entre el estado y los/as referentes tienen lugar en una arena política estatal cuyas competencias están limitadas por la jurisdicción municipal. Como explicó una funcionaria:

Los temas que se abordan en este espacio serán temas en donde la injerencia sea del municipio. En caso de que los temas excedan la injerencia del municipio, se podrá acompañar y realizar gestiones hacia otros ámbitos (Acta PPF-DRyP, 2021, Bariloche).

Si bien las competencias del municipio limitan el alcance de ciertas demandas, los actores que integran la Comisión no restringen su participación a esas fronteras institucionales. Un punto de encuentro entre sus integrantes es la reivindicación de la preexistencia indígena en los territorios nacionales.

Desde esta perspectiva, sostenemos que la participación mapuche en la “mesa” se vincula con trayectorias políticas como longko, werken y referentes de organizaciones que han construido redes en el plano local. Su articulación con el estado se basa en el conocimiento de sus lógicas institucionales, que utilizan de forma agenciada para impulsar políticas específicas. En ese sentido, la participación es una práctica estratégica para modificar el accionar estatal desde dentro.

Al mismo tiempo, los/as integrantes de la Comisión comparten experiencias previas, como su participación en la manifestación frente al Foro Consenso y la interpelación al intendente. La Comisión se configura como una organización compuesta por ocho referentes

con trayectorias diversas de “ser mapuche”, aunque deja por fuera a otros/as actores que también se reconocen como tales, pero no participaron en esa manifestación o carecen de redes políticas articuladas con el estado. Este punto remite a la figura del “mapuche disperso”¹⁰ o warriache¹¹, es decir, personas mapuche que viven en los barrios urbanos y cuya organización responde a otros modos de colectividad. Como señalan Cañuqueo (2010) y Guiñazú (2016), estas trayectorias muestran otras formas de agencia indígena que no necesariamente se inscriben en estructuras comunitarias tradicionales.

En este marco, resulta ilustrativo recuperar el siguiente fragmento del acta del segundo encuentro de la Comisión, donde se plantea el desarrollo de un “protocolo de participación”:

Protocolo: si alguna organización desea participar de este espacio, tiene que comunicarse con los integrantes de la Ruka. La idea es que la participación está abierta pero desde las organizaciones serán quienes la regulen (Actas del PPF-DRyP, 2021, Bariloche).

Este protocolo inaugura lo que denominamos una “participación regulada”, es decir, sujeta a normativas internas definidas por la propia organización. De este modo, la Comisión se erige como gestora de la participación, estableciendo quiénes pueden integrarse y bajo qué condiciones. Esta capacidad de regulación implica también un reconocimiento estatal: es el estado quien habilita este espacio como legítimo para la interlocución. Siguiendo a Ferrero y Arach (2021), entendemos a la Comisión como una arena política en la que se despliegan disputas, negociaciones y posicionamientos disímiles, atravesados por desigualdades en el acceso a la información y a los canales de participación.

¹⁰ Para más información sobre la figura del “mapuche disperso” ver Cañuqueo (2010); Kropff (2007); Guiñazú (2016), entre otros.

¹¹ En este sentido, Kropff (2005) afirma que las personas mapuche que viven en los barrios de Bariloche plantean una serie de desplazamientos en torno a reivindicaciones que recuperan elementos de pertenencia étnica como diacríticos previamente instalados por el movimiento mapuche (uso de la bandera mapuche/wenufoye, la gráfica tradicional e instrumentos musicales) al mismo tiempo incorporan aspectos de su trayectoria como residentes de la periferia urbana. En este caso, las trayectorias de los/as mapuche de los barrios o warriache se conjugan con sus experiencias de desplazamiento y segregación en los barrios periféricos de una ciudad en la que se promueven las inversiones turísticas vinculadas con la inmigración pionera europea y la biodiversidad de la Patagonia.

Aun así, la Comisión permitió la consolidación de ciertos roles y estrategias, tanto de referentes comunitarios como de articuladoras indígenas dentro del municipio, que derivaron en la creación del Programa Pluricultural Furilofche, con participación mapuche en su diseño e implementación.

La producción del Programa Pluricultural Furilofche

El objetivo de esta sección es identificar los posicionamientos y las agencias tanto estatales como mapuche implicadas en el diseño e implementación del Programa Pluricultural Furilofche. En este sentido, consideramos que las iniciativas estatales locales son políticas públicas que comprenden un conjunto de acciones específicas, tales como la decisión de establecer una mesa de diálogo, promover la conformación de una Comisión y diseñar un proyecto concreto. Estas acciones son llevadas a cabo por actores particulares, entre los que se cuentan el intendente, las funcionarias, los/as referentes de la Comisión, las articuladoras mapuche, las pasantes y los/as agentes técnicos/as municipales. Dichos lineamientos se ponen en marcha a través de prácticas sociales específicas —acciones, perspectivas y enfoques— que orientaron tanto el diseño como la implementación del Programa, con el propósito de atender una problemática concreta: materializar la interculturalidad en el municipio y visibilizar al Pueblo Mapuche-Tehuelche en Bariloche.

En este marco, los planteos de los/as referentes mapuche y los temas que surgieron en la mesa de diálogo —en la que participaron junto con funcionarios/as políticos del estado municipal— pueden entenderse como una “cuestión socialmente problematizada”¹². Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995), no todas las problemáticas sociales ingresan en la agenda estatal, sino únicamente aquellas que comienzan a ser tematizadas por un conjunto de actores, instituciones y sectores sociales. Los actores implicados en el proceso político poseen distintas

¹² Esto implica que los planteos de los/as referentes mapuche comenzaron a ser reconocidos por la gestión de gobierno del estado municipal mediante acciones y perspectivas situadas a partir de la manifestación al Foro Consenso.

perspectivas, ideas y supuestos respecto a las maneras en que debería abordarse o resolverse una problemática determinada. Fue entonces cuando se comenzaron a mencionar cuestiones relacionadas con la normativa indigenista municipal vigente en las ordenanzas, junto con planteos específicos que motivaron a las funcionarias a comenzar el diseño del Programa. Según relatan los/as miembros/as de la Comisión, una de las funcionarias municipales fue quien redactó el proyecto en función de los temas y demandas que se debatían en las reuniones mensuales. Esto también queda registrado explícitamente en el acta del 5 de octubre de 2021, correspondiente al tercer encuentro entre funcionarias y referentes: “(x) dará forma a un primer esquema del proyecto recuperando lo conversado en la reunión del día de la fecha (...)” (Acta PPF-DRyP, 2021, Bariloche).

Asimismo, conforme consta en las actas:

El trabajo de la reunión comenzó a partir de la propuesta de la subsecretaria, respecto a la metodología para darle forma al proyecto. Para ello, propuso repasar los objetivos mencionados en reuniones previas para desde allí ordenar y pensar líneas de acción, resultados y productos. Al definir el objetivo general, se acordó que este debía contribuir al reconocimiento de derechos (Actas PPF-DRyP, 2021, Bariloche).

En el marco de las mesas de diálogo, y luego de dos meses de encuentros entre funcionarios/as y referentes, las funcionarias presentaron formalmente el Programa el 17 de noviembre de 2021.

A continuación, presentamos y analizamos el texto de esta política pública para identificar las formas particulares en que el estado municipal intentó canalizar las demandas de los referentes mediante la creación de esta política. Según se expresa en las actas, los funcionarios señalan que el propósito del Programa es “materializar la normativa” y conformar un equipo de trabajo que implemente acciones concretas para garantizar los derechos indígenas reconocidos a nivel municipal. Para los/as funcionarios/as, esto implica que el Programa se integre formalmente a la estructura estatal, más allá de las demandas que surgían en la mesa de

diálogo¹³. Esta lógica remite a un sentido hegemónico y naturalizado, que da por sentado que los reclamos indígenas deben ser canalizados mediante una política pública estatal. Esta lógica se encuentra implícita tanto en los posicionamientos estatales como en los indígenas que acordaron elaborar un proyecto que derivó en el Programa. A su vez, dicho acuerdo implícito permitió que actores mapuche accedan a espacios estatales para presentar reclamos y articular políticas en el ámbito municipal.

Para comprender este fenómeno, retomamos la noción de biopolítica de la alteridad propuesta por Restrepo (2004), útil para analizar cómo el estado municipal administra y regula las formas de agencia de la Comisión al encauzar sus planteos a través de una política pública. En diálogo con la idea foucaultiana de biopolítica (1975), que describe las formas en que los estados modernos administran la vida de sus poblaciones mediante políticas y prácticas, Restrepo sugiere entender la biopolítica de la alteridad como la regulación estatal de las reivindicaciones y reclamos de grupos específicos. Así, las articulaciones entre posicionamientos mapuche y estatales se despliegan en el marco de los límites y posibilidades del estado municipal. Aunque dicha regulación tensiona las acciones de los actores involucrados, a la vez habilita diversas prácticas e iniciativas.

Siguiendo esta lógica, el Programa se compone de cuatro proyectos:

1. Representaciones sociales sobre el Pueblo Mapuche;
2. Relato histórico sobre el Pueblo Mapuche y su preexistencia en el territorio;
3. Desarrollo sustentable y sostenible de Bariloche;
4. Revalorización de la cultura mapuche.

¹³ Entre los debates que surgieron en las mesas de diálogo los/as actores participantes plantearon visibilizar a la cultura mapuche en Bariloche, materializar la interculturalidad, trabajar en conjunto y llevar a cabo prácticas que cumplan los derechos indígenas expresados en las normativas municipales vigentes.

Estos proyectos comparten una estructura que incluye, entre otros, los siguientes apartados¹⁴:

1. Título: Programa Pluricultural Furilofche
2. Organismos responsables: Municipalidad de San Carlos de Bariloche y Comisión Furilofche
3. Localización: San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina
4. Fundamentación

4. fundamentación

El reconocimiento de la interculturalidad y de la preexistencia de los pueblos originarios en nuestro territorio, implica para el Estado municipal la obligación de construir las políticas públicas que promuevan los derechos culturales, sociales, económicos y políticos de las comunidades, caminando como ciudad y como pueblo hacia una pluriculturalidad. En este sentido, el Estado tiene un rol fundamental para garantizar el derecho a la identidad en el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones; así como en la reducción de brechas de desigualdad, la eliminación de todas las formas de discriminación y la construcción de inclusión social.

Si bien la normativa vigente garantiza el respeto a la identidad de los pueblos originarios y promueve la preservación de sus pautas culturales, su lengua y cosmovisión, el contexto regional y nacional ha generado un clima de odio y violencia hacia el pueblo Mapuche, reproduciendo discursos que no favorecen una convivencia respetuosa y que desconocen los derechos de sus comunidades.

A partir de este contexto, desde el municipio y varias comunidades mapuche, se ha iniciado un proceso de diálogo, de trabajo conjunto, con la intención de materializar la normativa en acciones concretas que contribuyan al reconocimiento de derechos a nivel político social y cultural, concretando acciones del estado para el abordaje, la promoción y la visibilización de una ciudadanía culturalmente diversa.

Este proyecto busca trabajar en el eje de las representaciones sociales sobre el pueblo mapuche, como parte de un programa más amplio tendiente al reconocimiento de derechos a nivel político social y cultural.

Figura 1. Fundamentación del Programa Pluricultural Furilofche

(Adaptado de Programa Pluricultural Furilofche, 2021, DRyP)

En la fundamentación se destaca el rol “fundamental” del estado para avanzar en la construcción de una sociedad pluricultural mediante políticas públicas que promuevan la diversidad cultural en la ciudad. Se expone además la necesidad de materializar la normativa

¹⁴ Los puntos 8 a 13 (Guía de intervención; Indicadores: Encuestas iniciales y finales; Productos (cada proyecto cuenta con productos específicos); Actividades; Cronograma; Presupuesto y Evaluación no cuentan con información aun y no serán abordados en este escrito.

vigente, plasmada en ordenanzas, leyes y proyectos, a través del reconocimiento efectivo de derechos indígenas mediante acciones concretas. Este fragmento evidencia cómo las lógicas estatales se imponen de forma sutil mediante supuestos y categorías burocráticas que definen y abordan las demandas indígenas que ingresan a la agenda estatal (Guiñazú y Tolosa, 2014). En este sentido, tanto el Estado como las políticas públicas aparecen como “naturales” o desde un “punto de vista universal”, ocultando su carácter institucional e histórico (Bourdieu, 1993).

5. Diagnóstico de situación

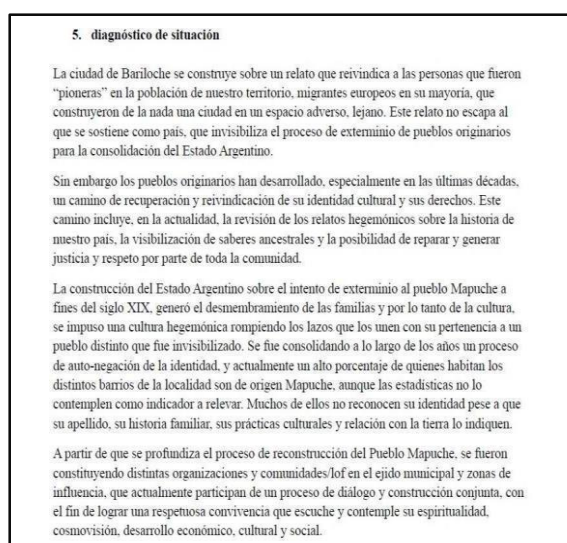


Figura 2. Diagnóstico del Programa Pluricultural Furilofche

(Adaptado de Programa Pluricultural Furilofche, 2021, DRyP)

En el diagnóstico se problematizan las representaciones oficiales que construyen a Bariloche como una ciudad construida en un “desierto lejano”. Asimismo, se tensiona el discurso que invisibiliza el genocidio indígena como un proceso de exterminio de los pueblos originarios en la Patagonia Norte. No obstante, en este apartado no se menciona el evento que desencadenó la mesa de diálogo —la manifestación al Foro Consenso—, lo cual invisibiliza la agencia y movilización mapuche que dio lugar al Programa, así como las tensiones latentes que impulsaron la movilización para dialogar con el estado. El diagnóstico pone énfasis en que las comunidades mapuche comenzaron a organizarse para lograr una “convivencia respetuosa”,

haciendo hincapié en un proyecto que contemple “formas de vida distintas”. De esta manera, los grupos indígenas son definidos como “otros” dotados de rasgos culturales y espirituales específicos. Tanto en el diagnóstico como en la fundamentación del Programa, se evidencia que las políticas públicas intentan garantizar derechos ciudadanos que, debido al racismo estructural, no están plenamente asegurados.

6. Destinatarios: Comunidades mapuche del territorio actualmente correspondiente a Bariloche y, de manera indirecta, la comunidad en general de Bariloche, que se beneficiaría de una convivencia pacífica basada en el respeto y la justicia.

7. Objetivos:

- Objetivo General: Contribuir al reconocimiento de derechos políticos, sociales y culturales.
- Objetivo Específico: Transformar representaciones y prejuicios.

A partir de lo anterior, entendemos que las lógicas estatales se tensionan con las expectativas y agendas de los actores mapuche participantes de las mesas de diálogo. Si bien los planteos de los integrantes de la Comisión se incorporaron en diagnóstico, fundamentación y ejes, estos actores tenían intenciones y expectativas particulares respecto a trabajar en diálogo con el estado municipal. En estas mesas confluyeron actores mapuche y estatales, quienes atribuyeron múltiples sentidos a conceptos como interculturalidad y políticas públicas. Estas disputas políticas se reflejaron en la cuestión de los tiempos y modalidades en que las funcionarias redactaron el proyecto y definieron sus ejes, como señala una referente mapuche:

“Referente: Yo creo que el intendente y su gente tenía miedo de que nosotros tomemos el municipio, porque eso lo hicieron tan rápido que en realidad no era así, que nosotros íbamos a exigir y ya tenía que ser.

Entrevistadora: ¿Ellos ponían la presión?

Referente: Ellos se presionaron ellos, no es que nosotros fuimos y los presionamos.

Nosotros nos tomamos nuestros tiempos. En marzo nos juntamos y nos dijeron que iban a contratar pasantes para trabajar con la revisión histórica y nos dijeron que íbamos a dar capacitaciones (...). A los mapuche les interesaba el presupuesto, crear un área para manejar ese presupuesto.” (Referente mapuche, comunicación personal, 29 de diciembre de 2022, Bariloche).

Como señala la referente, los intereses de los manifestantes giraban en torno a “dialogar y trabajar en conjunto”, lo que para la Comisión implica manejar un área municipal con presupuesto propio para ejecutar acciones mapuche. La rapidez con la que los funcionarios diseñaron el Programa revela que el estado canalizó el reclamo indígena mediante la creación de esta política, que, en palabras de la referente puede vincularse a la intención de evitar una confrontación. Esta dinámica de poder contrasta con la deliberación estratégica de los referentes, que se enfocan en demandas específicas como la gestión política y presupuestaria.

Los reclamos presentados en el Foro Consenso representaron un desafío para el estado municipal, que debió encauzarlos. La creación del Programa permitió a los funcionarios redireccionar las demandas hacia un área con presupuesto específico. Esta estrategia moderó las demandas indígenas en torno a acciones que no cuestionan los mecanismos democráticos y el reconocimiento estatal de la diversidad en Bariloche, mientras que los referentes mapuche diluyeron paulatinamente sus exigencias presupuestarias.

Si consideramos al estado como un proceso hegemónico que articula instituciones, actores y posicionamientos, los movimientos indigenistas contrahegemónicos también se inscriben en este proceso al ingresar a través del Programa. En este caso, el Programa habilita a los referentes mapuche a plantear una inversión hegemónica, dado que se trata de un grupo históricamente subordinado que logró liderar, negociar y presentar demandas al interior del estado. Esta apertura municipal a la participación indígena habilita discusiones sobre políticas públicas y tensiona supuestos acerca del estado. Ortner (2016) reflexiona sobre los espacios sociales condicionados, habilitados y las acciones intencionadas; este enfoque nos invita a entender a los participantes mapuche y estatales como agentes con intenciones y proyectos propios, aunque condicionados por el entramado de relaciones sociales en que están inmersos.

Así, los referentes mapuche y funcionarios estatales actúan dentro de las estructuras estatales, que al mismo tiempo les permiten roles de agencia para encauzar, tensionar y reorientar las políticas y la gestión de la diversidad.

En este caso, ambos actores ven al estado municipal como la institución legítima para reconocer derechos indígenas, adoptando un lenguaje legal-racional que consideran la única vía para abordar estos problemas. Desde esta perspectiva, los referentes mapuche buscan establecer un área municipal con presupuesto propio, siguiendo la lógica estatal pero con potencial para desarrollar otras acciones y alcances. Por su parte, los funcionarios estatales abordan las demandas desde formas específicas, descartando otras maneras de atención desde una perspectiva poblacional que delimita a las personas y colectividades según atributos metonímicos (Guiñazú, 2019).

Conclusiones

El proceso de construcción del Programa Pluricultural Furilofche ofrece una entrada valiosa para reflexionar sobre los alcances y limitaciones de las políticas públicas interculturales en contextos locales atravesados por desigualdades estructurales, persistencias del genocidio y disputas territoriales. A lo largo del artículo se mostró que el surgimiento del Programa no respondió únicamente a una decisión institucional, sino que fue impulsado por una acción colectiva mapuche que interpeló al Estado municipal, habilitando instancias de participación y negociación previamente inexistentes.

Desde una perspectiva antropológica, esta experiencia pone en evidencia que las políticas públicas no constituyen meros dispositivos técnicos, sino espacios de producción social donde confluyen actores con trayectorias, intereses y marcos de sentido heterogéneos. En este caso, la mesa de diálogo, la creación de la Comisión Plurinacional Furilofche y la formulación del Programa revelan formas situadas y estratégicas de agencia indígena, orientadas a disputar sentidos en torno a la interculturalidad, la representación y la ciudadanía.

Sin embargo, también se identificaron dispositivos de regulación y contención estatales. La exigencia de canalizar las demandas a través de una comisión, la selección de interlocutores legitimados y la institucionalización del proceso bajo parámetros estatales reflejan una lógica que, aunque reconoce la diferencia, la delimita en términos gestionables. Esta dinámica puede producir nuevas exclusiones internas y reproducir, parcial o indirectamente, las asimetrías que las políticas interculturales intentan revertir. Si bien el Programa significó un avance en términos de reconocimiento simbólico y apertura institucional, su implementación evidenció obstáculos persistentes: tensiones intraestatales, disputas al interior del movimiento indígena, y una frágil sostenibilidad en términos políticos y presupuestarios.

Desde el enfoque aquí desarrollado, el caso permite identificar algunos aprendizajes relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva intercultural. Entre ellos, destacamos:

- La necesidad de reconocer la diversidad en un sentido amplio, incluyendo tanto la diversidad local como las heterogeneidades internas de los colectivos involucrados. Esto resulta clave para promover formas de participación que respeten ritmos, modos organizativos y trayectorias distintas.
- La importancia de construir marcos institucionales flexibles, capaces de alojar una interlocución efectiva sin imponer formatos únicos o jerarquías externas. En esta línea, es necesario revisar críticamente los modos y dispositivos de participación, ampliando la comprensión estatal de la idea-práctica de participación.
- La inclusión sostenida de equipos interdisciplinarios que favorezcan el diálogo entre conocimientos diversos, evitando la jerarquización de unos conocimientos (académicos o técnicos) por sobre otros (de actores diversos).
- La centralidad del presupuesto como herramienta material imprescindible para garantizar el ejercicio efectivo de derechos y la continuidad de las acciones acordadas.

En suma, la experiencia de Bariloche muestra que la institucionalización de las demandas indígenas no constituye un punto de llegada, sino un campo en disputa permanente. Reconocer esta complejidad exige pensar las políticas interculturales más allá del reconocimiento simbólico, orientándolas hacia la redistribución del poder, el fortalecimiento de la autodeterminación indígena y la problematización de las bases monoculturales del Estado. El Programa Pluricultural Furilofche representa, en este sentido, una experiencia significativa que permite analizar tanto las potencialidades como las tensiones propias de las políticas públicas construidas desde perspectivas interculturales y participativas. Su análisis invita a seguir explorando, desde la teoría y la praxis, formas de gestión pública que promuevan relaciones más horizontales, inclusivas y transformadoras.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. (1993). Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (96), 97.

Briones, C. (2008). Diversidad cultural e interculturalidad: ¿de qué estamos hablando? En C. Vázquez (Ed.), *Hegemonía e interculturalidad. Poblaciones originarias y migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI* (pp. 35–58). Prometeo.

Cañuqueo, L. (2010). *Discursos sobre pertenencias mapuche: Las formas habilitadas de pensar la “comunidad mapuche” en Río Negro* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Comahue]. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Cañuqueo, L., & Wallace, J. (2019). La tierra pública en Río Negro: Marco jurídico, discordancias y desafíos en torno a su administración. En L. Kropff, P. Pérez, L. Cañuqueo & J. Wallace (Eds.), *La tierra de los otros: La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente* (pp. 233–270). Editorial UNRN.

Charaudeau, P. (2012). Las emociones como efectos de discurso. *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, (26), 97–118.

De la Puente Burlando, L. (2017). «No estuvimos a la altura de la situación»: Límites de la participación ciudadana en la mesa de diálogo de Espinar (2012–2013). *Debates en Sociología*, (45), 33–57.

Delrio, W., Escolar, D., Lenton, D., & Malvestitti, M. (Eds.). (2018). *En el país de nomeacuerdo: Archivos y memorias del genocidio del Estado argentino sobre los pueblos originarios, 1870–1950*. Editorial UNRN.

Elguero Rotger, M. (2024). “Un análisis etnográfico sobre el Programa Pluricultural Furilofche: prácticas participativas e interculturales en el Municipio de San Carlos de Bariloche (2021-2023)”. Tesina de Grado. UNRN.

Fernández Álvarez, M. I., Gaztañaga, J., & Quirós, J. (2017). La política como proceso vivo: Diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(231), 277–304.

Ferrero, B., & Arach, O. (2021). Los límites de la participación burocrática. En F. Trentini, S. Giñazú & S. Carenzo (Eds.), *Más allá –y más acá– del diálogo de saberes: Perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento* (pp. 27–46). IIDyPCa.

Foucault, M. (2001). *Defender la sociedad: Curso en el Collège de France (1975–1976)*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1975).

Guiñazú, S. (2016). Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro. Tesis Doctoral. Repositorio FFyL-UBA. Política indigenista, agencia indígena y prácticas de reconocimiento estatal. La implementación de la Ley 26.160 en Río Negro

Guiñazú, S. (2017). La performatividad de las Políticas Públicas. *Estado y Políticas Públicas*, (9), 145-167.

Guiñazú, S. (2019). Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, (22), 57-73.

Guiñazú, S. (2021). Introducción: Participación(es) con lente intercultural e interseccional: claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas inclusivas. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, (31), 10-16.

Guiñazú, S. (en prensa). Entre la etnografía y la macroplanificación: hacia un enfoque multiescalar para el abordaje de las políticas públicas.

Guiñazú, S. y Tolosa, S. (2014). “El lado oscuro del reconocimiento estatal. ¿Burocratización del reclamo o violencia epistémica? ”, en *Avances del Cesor*, Año XI, N° 11, segundo semestre de 2014, pp. 77-98.

Grossberg, L. (1992). Power and daily life. En *We gotta get out of this place: Popular conservatism and postmodern culture* (pp. 89–112). Routledge.

Kropff, L. (2005). Activismo mapuche en Argentina: Trayectoria histórica y nuevas propuestas. En *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 103–132).

Kropff, L. (2007). *Construcciones de aboriginalidad, edad y politicidad entre jóvenes mapuche* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. Facultad de Filosofía y Letras.

Kropff, L., Pérez, P., Cañuqueo, L., & Wallace, J. (2019). *La tierra de los otros: La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente*. Editorial UNRN.

Kropff, L., Iñigo Carrera, N., & Vivaldi, L. (2025). *Movilidades obligadas: El desplazamiento a las ciudades como efecto del genocidio indígena*. Editorial UNRN.

Ortner, S. (2016). Poder y proyectos: Reflexiones sobre la agencia. En *Antropología y teoría social: Cultura, poder y agencia* (pp. 151–177).

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128.

Quispe Aguilar, D. (2022). *No queremos mesas de diálogo, queremos que nos escuchen: La posición de los agricultores frente a las mesas de diálogo en el conflicto socioambiental contra el proyecto minero Tía María (2013–2020)* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio Institucional UNSA.

Raggio, L. (2010). Los derechos culturales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Una contienda simbólica en pleno desarrollo. En *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata.

Ramos, A. M. (2006). *Trayectorias de aboriginalidad en las comunidades mapuche del noroeste de Chubut (1990–2003)* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. Facultad de Filosofía y Letras.

Restrepo, E. (2004). *Conflicto e (in)visibilidad: Retos de los estudios de la gente negra en Colombia*. Editorial Universidad del Cauca.

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), 84–97.

Roseberry, W. (2002). Political economy in the United States. En *Culture, economy, power: Anthropology as critique, anthropology as praxis* (pp. 59–72). Duke University Press.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, (10), 21–49.

Walsh, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. En *Construyendo interculturalidad crítica* (pp. 167–181).